

Mötesbok: För- och grundskolenämnden (2025-03-27)

För- och grundskolenämnden

Datum: 2025-03-27

Plats: Sal 1422, Maja Beskowskolan

Kommentar:

Dagordning

Tid: Torsdag 27 mars 2025 kl. 9.00-16.00, Lokal: Sal 1422, Maja Beskowskolan

Upprop

Val av justerare

Beslutsärenden

20/25 Fastställande av dagordning och fråga om jäv - FGN mars	3
21/25 Yttrande över planeringsdirektiv 2026	5
22/25 Yttrande om remiss från Utbildningsdepartementet: Förstärkningsundervisning i skolan - En försöksverksamhet för fler behöriga elever	33
23/25 Yttrande om remiss från Utbildningsdepartementet: Ökat uppgiftsutbyte i det brottsförebyggande arbetet – skolans och socialtjänstens behov	402
24/25 Yttrande om internremiss från tekniska nämnden - Plan för digital omställning	831
25/25 Delegationsbeslut och anmälningsärenden - FGN mars 2025	857

Informationsärenden

26/25 Befolkningsprognos - P25	880
27/25 Utbildningsdirektören informerar: -Förslag till förvaltningslösning -Rapport, Unga-enkäten -Övrig information	881
28/25 Återrapportering - Ökad likvärdighet, delmål 2 & 3	882



Tjänsteskrivelse

2025-03-18

För- och grundskolenämnden

Diariennr: SK-2025/00006

Fastställande av dagordning och fråga om jäv – FGN mars 2025

Förslag till beslut

För- och grundskolenämnden beslutar:

-att fastställa dagordningen

-att till protokollet notera att ingen person är jävig

Ärendebeskrivning

Föredragningslista till för- och grundskolenämndens sammanträde finns som bilaga och eventuella ändringar noteras. En jävig person får varken delta i handläggningen av ärendet eller vara närvarande vid nämndens behandling av ärendet.

Beslutsunderlag

Bilaga - föredragningslista

Beredningsansvarig

Annelie Holmlund, nämndsekreterare

Ann-Christine Gradin
utbildningsdirektör

Maria Runarsdotter
kanslichef

För- och grundskolenämnden

Tid: Torsdagen den 27 mars 2025 kl. 09:00

Plats: Sal 1422, Maja Beskowskolan

Upprop

Val av justerare

Beslutsärenden

- 1 Fastställande av dagordning och fråga om jäv - FGN mars
- 2 Yttrande över planeringsdirektiv 2026
- 3 Yttrande om remiss från Utbildningsdepartementet:
Förstärkningsundervisning i skolan - En försöksverksamhet för fler behöriga elever
- 4 Yttrande om remiss från
Utbildningsdepartementet: Ökat uppgiftsutbyte i det brottsförebyggande arbetet – skolans och socialtjänstens behov
- 5 Yttrande om internremiss från tekniska nämnden - Plan för digital omställning
- 6 Delegationsbeslut och anmälningsärenden - FGN mars 2025

Informationsärenden

- 7 Befolkningsprognos - P25
- 8 Utbildningsdirektören informerar:
-Förslag till förvaltningslösning
-Rapport, Unga-enkäten
-Övrig information
- 9 Åtterrapporering - Ökad likvärdighet, delmål 2 & 3



Tjänsteskrivelse

2025-02-28

För- och
grundskolenämndens
arbetsutskott

Diariennr: SK-2024/00620

FGN: Yttrande över planeringsdirektiv 2026

Förslag till beslut

För- och grundskolenämnden beslutar

-att godkänna förslag till yttrande över förslag till planeringsdirektiv 2026.

-att ärendet förklaras omedelbart justerat.

Ärendebeskrivning

Stadsledningskontoret har i enlighet med kommunfullmäktiges riktlinjer för planeringsprocess, budget och investeringar sammanställt ett förslag till planeringsdirektiv version 1 för 2026. Nämnderna ska yttra sig över planeringsdirektiv 1 i enlighet med anvisningar genom att besvara fyra remissfrågor samt beskriva fortsatt arbete kring uppdrag 2023:1.

Planeringsdirektiv version 1 för 2026 inkl. bilagor finns att tillgå på www.umea.se/planering

Beslutsunderlag

Bilaga 1: Yttrande över förslag till planeringsdirektiv 2026

Bilaga 2: Anvisning för nämnders och bolags yttrande över Stadsledningskontorets förslag till planeringsdirektiv för 2026.

Bilaga 3: Bilaga 6 från planeringsdirektiv för 2026 - Tekniska nämndens motivering till förändringar i investeringsbudgeten.

Beredningsansvariga

Sofia Öberg, ekonomichef

Daniel Nordgren, biträdande utbildningsdirektör förskola

Christopher Granberg, biträdande utbildningsdirektör grundskola

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2024/00620

Beslutet ska skickas till

ksdiarium@umea.se, i ämnesraden anges För- och grundskolenämndens
yttrande KS-2024/00433

Sofia Öberg, ekonomichef

Ann-Christine Gradin
utbildningsdirektör



Bilaga 1

Anvisning för nämnder och bolags yttrande över Stadsledningskontorets förslag till planeringsdirektiv för 2026

Beslutad av
Kommunstyrelsen

Dokumenttyp
Anvisning

Gäller för
Egna nämnder och
helägda bolag

Giltighetstid
2024-2025

Diarienummer
KS-2024/00433

**Dokumentansvarig
enhet**
Stadsledningskontoret -
Ekonomi och styrning

Beslutsdatum/paragraf
3 dec 2024 §

Förslag till planeringsdirektiv

Stadsledningskontoret har i enlighet med kommunfullmäktiges riktlinjer för planeringsprocess, budget och investeringar sammanställt ett förslag till planeringsdirektiv version 1 för 2026. Umeå kommuns planeringsprocess ska utformas så att processen:

- ger tid för analys, dialog och faktainhämtning
- utgår från prognos över tillgängliga medel
- ökar fokus på nämnders och bolags grunduppdrag/ändamål
- främjar effektiv användning av de medel som kommunen förfogar över
- skapar förutsättningar för långsiktighet
- främjar samordning mellan kommunens nämnder och de kommunala bolagen
- är transparent och att vägval/beslut är spårbara i efterhand

Stadsledningskontorets förslag baseras på senast beslutade planeringsdirektiv i fullmäktige (d.v.s. för verksamhetsåret 2025). Inga ändringar har gjorts i förslag till procentuell fördelning av tillgängliga medel mellan nämnder eller inriktningsmål/program, utdelningskrav, finansiella mål, personalpolitiska mål med mera. Föreslagna budgetramar utgår från aktuell prognos över intäkter.

Avgränsning

Denna anvisning riktar sig till Kommunstyrelsen samt kommunens tio egna nämnder, dvs Byggnadsnämnden, Fritidsnämnden, För- och grundskolenämnden, Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, Individ- och familjenämnden, Kulturnämnden, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Personalnämnden, Tekniska nämnden och Äldrenämnden.

De fyra nämnder som är gemensamma med andra kommuner (Brand- och räddningsnämnd, Överförmyndarnämnd, IT-kapacitetsnämnd och Personaladministrativ nämnd) omfattas inte av anvisningen i detta skede. Dessa hanteras i särskild ordning efter dialog med andra berörda kommuner. Valnämnd, Kommunrevision och Kommunfullmäktiges jämställdhetsutskott är även de undantagna från anvisningen men kan om de så vill lämna yttrande i enlighet med anvisning för berörda nämnder.

Kommunens helägda bolag omfattas av delar av denna anvisning, se sid 5. Övriga majoritetsägda och delägda bolag hanteras inom befintliga ägarsamråd.

Kommunstyrelsen har utifrån sina samordnande roller i uppdrag att yttra sig över de kommungemensamma poster som fastställs av kommunfullmäktige.

Personalnämnden har utifrån sitt specifika ansvar för kommunens personalpolitik i uppdrag att yttra sig över personalpolitiska mål och eventuella förändringar i lönestruktur.

Anvisning till berörda nämnder

Berörda nämnder ska skriftligt besvara följande remissfrågor:

Remissfråga 1 - Vilka väsentliga förändringar påverkar utförandet av nämndens grunduppdrag under kommande år? Beskriv kortfattat, max 2 sidor per nämnd

Ta i beaktning till exempel befolkningsförändringar, kompetensbrist, förändringar i lagstiftning och andra krav, teknisk utveckling, hållbarhet med mera. Kommer förändringar av utförandet att påverka annan nämnds verksamhet ska detta beskrivas.

Remissfråga 2 - Bedömer nämnden att förslaget till investeringsbudget 2026 och plan 2027-2029 innebär några väsentliga verksamhetskONSEKVENSER? Om ja, beskriv dessa kortfattat, max 2 sidor per nämnd.

Nämnden kan i sitt svar även påtala om förutsättningar/omfattning för inventarier/utrustning väsentligt förändrats och att ytterligare medel behöver tillskjutas.

Remissfråga 3 - Bedömer nämnden att ett eller flera av fastställda program bör revideras, utökas eller avgränsas?

Om nämnden föreslår förändringar bör förslag samt motivering till förändring beskrivas. Om nämnd väljer att avstå från yttrande i relation till ett eller flera program bör detta framgå

Remissfråga 4 - Bedömer nämnden att det finns behov av revidering av nämndens taxor eller avgifter för verksamhetsåret 2026?

Om nämnden ser behov av förändring ska föreslagna förändringar beskrivas och motiveras i nämndens yttrande.

Observera att om nämnd ser behov av revidering av nämndens taxor/avgifter inför nästkommande verksamhetsår och en sådan förändring förutsätter beslut i kommunfullmäktige ska av nämnden beslutade förslag till taxe/avgiftsförändring inlämnas i separat ärende till KS-diarium senast 30 april 2025.

Anvisning för fortsatt arbete 2023:1

De nämnder som uppmärksammat behov av omställning maa av genomförd analys av framtida kompetensbrist ska i anslutning till sitt yttrande även överlämna:

A. Beskrivning av väsentliga hinder/möjligheter för omställning

Nämnden ska beskriva väsentliga hinder och möjligheter (legala, tekniska, lokalmässiga, kompetensmässiga etc) som försvårar eller möjliggör verksamhetsomställning för att möta kompetensbrist i nämndens verksamheter.

B. Förslag till inriktning för verksamhetsomställning (max 1000 tecken per nämnd).

Förslaget ska kortfattat beskriva inriktning/strategi för den verksamhetsomställning nämnden ser som nödvändig för att möta prognosticerad kompetensbrist i nämndens verksamheter.

Nämnden förslag till inriktning för verksamhetsomställning ska upparbetas med hänsyn till fastställda riktlinjer för God ekonomisk hushållning.

Då en nämnd kan ha ansvar för flera verksamheter med skilda förutsättningar kan inriktning för omställning behöva vara olika för nämndens olika verksamheter, förslag till inriktning kan därför vid behov formuleras specifikt för de enskilda verksamheter som nämnden ansvarar för (maxantal tecken bör ändå inte överskridas).

C. Beskrivning av hur förslag till inriktning för verksamhetsomställning ska omsättas och hur förslaget påverkar nämndens nyttjande av lokaler, kompetens och teknik under perioden

Nämnden ska överlämna beskrivning av hur nämndens nyttjande av lokaler, kompetens och tekniska lösningar behöver förändras för att möjliggöra omställning i enlighet med nämndens förslag till inriktning för verksamhetsomställning. Beskrivning ska upparbetas med hänsyn till fastställda riktlinjer för God ekonomisk hushållning.

Tid och form för inlämning av yttrande

Berörda nämnder ska senast den 21 mars 2025 inkomma med svar på ovanstående remissfrågor till kommunstyrelsens diarium via e-post: ksdiarium@umea.se

I ämnesraden anges:

Exempelnämndens yttrande KS-2024/00433. Exempelnämnden byts ut till nämndens namn.

Yttrande ska delges i word-format och vara redigeringsbara.

Anvisning till berörda bolag

Anvisning för bolagens yttrande över inriktningsmål/program

De inriktningsmål och program med fokusområden som redovisas i förslaget till planeringsdirektiv för 2026 är desamma som kommunfullmäktige fastställde den 17 juni 2024. Umeå kommunföretag (UKF) och helägda dotterbolag till UKF ska lämna yttrande över dessa program (och de fokusområden som ingår i respektive program) och ombeds därför bevara följande remissfråga:

1. Bedömer bolaget att ett eller flera av fastställda program bör revideras, utökas eller avgränsas?

Om UKF/dotterbolag föreslår förändringar bör förslag samt motivering till förändring beskrivas. Om UKF/dotterbolag väljer att avstå från yttrande i relation till ett eller flera programförslag bör detta framgå av UKF:s sammanställda yttrande.

Anvisning vid behov av förändring av bolagets taxor/avgifter inför 2026

Kommunfullmäktige ska enligt kommunallagen fastställa väsentliga förändringar av taxor/avgifter.

2. Bedömer bolaget att av kommunfullmäktige fastställda taxor/avgifter behöver förändras inför 2026?

Om bolagets taxor/avgifter behöver förändras inför 2026 och sådan förändring kräver fastställande av kommunfullmäktige ska bolaget i samband med sitt yttrande påtala behov av sådan taxor/avgiftsförändring. Föreslagna förändringar ska specificeras och motiveras i bolagets yttrande.

Observera även att av bolaget beslutat förslag till taxor/avgiftsförändring ska inlämnas i separat ärende till KS-diarium senast 30 april 2025.

Helägda bolag ska enligt separat instruktion och tidplan från UKF lämna svar på remissfråga 1 och 2 till UKF för sammanställning.

Anvisning för specifika yttranden från UKF AB

Anvisning för yttrande över utdelning från UKF AB

Den budgeterade utdelningen från Umeå kommunföretag AB för 2025 uppgår till 0 kr (enligt kommunfullmäktiges beslut om planeringsförutsättningar för 2025 den 17 juni 2024).

Utdelningsnivå, fastställda av kommunfullmäktige, är oförändrad i Stadsledningskontorets förslag till planeringsdirektiv för 2026. UKF ska besvara följande remissfråga:

- 3. Umeå kommunföretag ombeds härmed lämna yttrande över fastställd utdelningsnivå och beskriva effekter av nuvarande alternativt förändrad utdelningsnivå.**

Anvisning för yttrande över föreslagen budget för kollektivtrafik

I enlighet med kommunfullmäktiges beslut om planeringsförutsättningar för 2025 (fastställd den 17 juni 2024) uppgår plan för Kollektivtrafikens budget för 2026 till 172,6 mnkr.

- 4. UKF ombeds inkomma med yttrande över förslag till kollektivtrafikens budget för 2026 och plan för 2027-2029**

Tid och form för inlämning av yttrande

UKF AB ska senast den 21 mars 2025 lämna yttranden enligt ovanstående anvisning till kommunstyrelsens diarium via e-post ksdiarium@umea. I ämnesraden anges:

Yttrande UKF med dotterbolag KS-2024/00433.

Yttrande ska delges i word-format och vara redigeringsbara

För- och grundskolenämndens yttrande över planeringsdirektiv för 2026–2029

Remissfråga 1 - Vilka väsentliga förändringar påverkar utförandet av nämndens grunduppdrag under kommande år?

Befolkningsförändringar

För- och grundskolenämnden påverkas i hög grad av Umeå kommuns demografiska utveckling och behöver kontinuerligt följa den för att planera behov av investeringar och anpassa sin verksamhet. Nämnden har ett lagstadgat uppdrag som omfattar alla barn i åldern 1–15 år som är folkbokförda i kommunen.

Den senaste tillgängliga befolkningsprognosen P24 indikerar lägre födselotal än tidigare för de närmaste åren. Från år 2025 till 2026 minskar antalet barn i ålder 1–5 år enligt prognosen med ungefär 160 individer och i åldersgruppen 6–15 år är antalet oförändrat. Under perioden 2025–2029 prognostiseras antalet i åldersgruppen 1–5 år att minska med ungefär 140 individer och åldersgruppen 6–15 år minskar med ungefär 440 individer. Enligt den senaste prognosen P24 så förskjuts den tidigare prognostiserade ökningen framåt i tiden. Från år 2029 sker en vändning av antalet barn i åldern 1–5 år och det prognostiseras då en årlig ökning med ungefär 150 barn fram till år 2035. Förändring i befolkningsprognosen mellan år 2025 och 2026 innebär utifrån nämndens sätt att fördela resurser ett minskat behov för volymer med ungefär 15 mnkr.

För att förskole- och grundskolenheterna inte ska få sämre ekonomiska förutsättningar är det vid en nedrevidering av prognosen avgörande att gruppstorlekarnas nivå kan bibehållas. Hela minskningen av antalet barn och elever i verksamheten finns inte inom samma geografiska område. När det blir något färre barn på förskolor eller färre elever på grundskolor är det inte möjligt att minska kostnader i motsvarande omfattning som intäkterna minskar. Det medför ett behov av omställning. Det pågår ett arbete med att minska antalet avdelningar både genom att avveckla och tillfälligt pausa avdelningar inom vissa geografiska områden där antalet överstiger behovet. Under år 2025 minskas antalet avdelningar med ungefär 34 och inför 2026 kan ytterligare komma att stängas. Detta för att kunna bedriva en verksamhet med god kvalitet på tilldelade resurser. Inom grundskolan kommer minskningen av antalet elever något senare. Flexibiliteten att ställa om är inte lika stor i grundskolan då det är mer begränsade möjligheter att styra var eleverna placeras. Om antalet skolenheter i kommunen och budgettilldelningen är samma som idag kommer elevminskningen för många skolor att ge lägre resurstilldelning, vilket medför stora utmaningar och ställer krav på omställning för att kunna bibehålla en god kvalitet.

Hemkommunen har ett omfattande och direkt ansvar gentemot alla barn och elever folkbokförda i Umeå kommun när det gäller rätt till utbildning och skolpliktsbevakning, men även ett stort ansvar att alltid ha tillgänglig kapacitet och beredskap att bereda plats för elever från fristående huvudmän.

Kompetensförsörjning

Mot bakgrund av skollagens krav på legitimerad och behörig kompetens och att inflödet till lärarutbildningen/examinerade är lågt behöver adekvata omställningsåtgärder vidtas för att säkerställa verksamhetens mål, resultat och kvalitet.

Då lärarbristen är stor i regionen så konkurrerar Umeå kommun med andra skolhuvudmän, där det är "arbetstagarens marknad" vilket bland annat bidrar till ökad rörlighet, ökade krav på lön och övriga anställningsvillkor. För år 2026 bedöms löneindex för nämnden vara högre än den prognos på 3,5 % som SKR bedömt för år 2026, vilket medför ökade kostnader för nämnden med ungefär 10 mnkr.

För att attrahera och behålla behöriga lärare och klara kompetensförsörjningen finns ett behov av att utarbeta strategier för omställning av kompetens inom de yrkesgrupper som under en period har ett minskat barn- och elevunderlag eller där det finns bristande behörigheter. Omställningsåtgärder genomförs idag i förskoleverksamheten med fokus att behålla utbildad personal.

Utmaningen att klara kompetensförsörjningen visas i samtliga lärargrupper. Vidare bedöms också rekrytering av skolsköterskor och rektorer vara utmanande. Vad gäller ledarförsörjning finns de största utmaningarna inom grundskolans område, få sökande och mycket få med erfarenhet av tidigare uppdrag som rektor. För att attrahera och behålla rektorer till för- och grundskolans verksamheter krävs långsiktighet. Chefers arbetsbelastning och förutsättningar måste fortsatt ligga i fokus för att särskilt rektorer i högre grad ska kunna fokusera på huvuduppdraget. Att nå riktmärket om 30 medarbetare per chef är prioriterat inom nämndens område. Behov av fortsatta satsningar på intern ledarförsörjning är av stor vikt.

Förändringar i nämndens lagstadgade uppdrag

Skollagen är en lagstiftning som kontinuerligt förändras, vilket över tid kan komma att innebära ökade oförutsedda kostnader för nämndens verksamhet och ett behov av implementering med kort varsel. För närvarande pågår påfallande många utredningar på uppdrag av regeringen i syfte att lägga fram förslag till beslut i riksdagen under innevarande mandatperiod. Utredningarna omfattar till exempel skolans finansieringssystem, översyn av författningar för skollagsreglerad verksamhet vid extraordinära händelser i fredstid, krigsfara och krig.

Från 1 juli 2025 sker ändringar i skollagen gällande stärkt skolbibliotek som syftar till att stärka elevers tillgång till ett ändamålsenligt skolbibliotek. För- och grundskolenämnden har den 20 februari 2025 SK-2025/00036 fattat beslut om handlingsplan gällande skolbibliotek för att kunna uppfylla lagförändringen. Handlingsplanen innehåller en succesiv utökning av skolbiblioteksverksamheten och innebär en ungefärlig kostnadsökning med totalt 6,5 mnkr. Riktade statsbidrag för detta erhålls ej, utan kommer Umeå kommun till godo via generella statsbidrag och utgör för år 2026 40 kr per invånare.

Den 1 september 2025 sker ytterligare lagförändring då införandet av nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare börjar gälla. Genom professionsprogrammet möjliggörs en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare samt ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och förskollärare. Detta medför att kommunen behöver prioritera resurser för den nationella kompetensutvecklingen som professionsprogrammet innehåller.

Regeringen avser att göra grundskolan tioårig från och med hösten 2028. Förändringen innebär att förskoleklassen upphör som skolform och ersätts av en ny första årskurs i grundskolan, och årskurs tio blir den avslutande årskursen. Även den anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan ska utökas med en ny första årskurs. Som huvudregel kommer elever att börja nya årskurs ett höstterminen det kalenderår de fyller sex år. Förskollärare kommer, enligt den statliga utredningens förslag inte att vara behöriga att undervisa i nya lågstadiet. För att möjliggöra för huvudmännen att säkerställa rätt behörighet i nya årskurs 1 ska förskollärare, som i dag är anställda för arbete i

förskoleklassen, erbjudas att genomgå behörighetsgivande fortbildning motsvarande 30 högskolepoäng. Utredningen föreslår att kommunerna bör ersättas ekonomiskt men det är sannolikt att kommunerna måste delfinansiera denna omställning.

Regeringen har aviserat en skyndsam hantering av den skolsäkerhetsutredningens förslag på åtgärder för att stärka säkerheten i förskolor och skolor. Ett nytt säkerhetskapitel ska införas i skollagen och föreslås träda i kraft den 1 juli 2025. Förslaget innebär bland annat att det ska finnas beredskap för allvarliga våldssituationer genom utbildning, planering och övning. Vidare kommer lagförändringen att medföra att kommunen får ett tydligt ansvar för att vidta säkerhetsfrämjande åtgärder så att obehöriga inte ska kunna ha tillträde till skolans lokaler, t ex genom låssystem, taggar och passerkort. I Umeå kommun ligger detta ansvar hos Tekniska nämnden.

Stor del, ungefär 140 mnkr, av nämndens uppdrag finansieras av statsbidrag. Dessa ger möjlighet att bedriva viss verksamhet, göra vissa avgränsade satsningar men skapar också svårigheter i planeringsförutsättningar då statsbidragen tenderar till att vara villkorade, kortsiktiga och inte värdesäkrade i förhållande till löneökningar och inflation. Förändringar inom eller borttagande av befintliga statsbidrag skulle få stora konsekvenser för nämndens verksamhet.

Med anledning av den städtillsyn som miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver, där beslut med förelägganden förenas med vite, är det viktigt att beakta de potentiella ekonomiska konsekvenser som kan uppstå om miljö- och hälsoskyddsnämnden ansöker om utdömanden av vitesförelägganden i domstol. Det kan medföra betydande ekonomiska konsekvenser för nämnden både i form av direkta och indirekta kostnader.

Remissfråga 2 - Bedömer nämnden att förslaget till investeringsbudget 2026 och plan 2027–2029 innebär några väsentliga verksamhetskonsekvenser?

Det finns behov av investeringar i lokaler av andra skäl än volymbehov utifrån byggnadstekniska-, arbetsmiljömässiga samt tillgänglighetsanpassningar. Det finns äldre lokaler som har begränsad framkomlighet och inte är tillräckligt tillgänglighetsanpassade. Brist på tillgänglighetsanpassade lokaler försämrar förutsättningarna, eller i vissa fall omöjliggör utbildning för barn och elever med funktionsnedsättning och därmed möjligheten att välja förskola eller skola.

Vid byggnation av förskole- och skollokaler är det av stor vikt att det tillskapas goda förutsättningar för att vårdnadshavare ska kunna hämta och lämna barnen med bil på ett enkelt sätt, samt att det finns tillgång till personalparkeringar i nära anslutning till lokalerna.

Till samtliga byggprojekt som Tekniska nämnden ansvarar för är det av vikt att säkerställa att även medel för investeringar av inventarier ligger i rätt tid när investeringsprojekt specificeras.

Grundskola

De investeringar som finns i förslag till investeringsplan är för att klara av att erbjuda en skola nära hemmet för elever i åk F-6 i de geografiska områden som har en prognostiserad elevökning som överstiger skolans elevkapacitet.

Bedömningen är att de beslut som är fattade avseende hållbar skolstruktur för grundskola och anpassad grundskola under denna tidsperiod motsvarar det behov som finns av investeringar i skollokaler.

Teknik- och fastighetsförvaltningen har kommit vidare i planeringen av byggnation i Brännland som finns beskrivet i bilaga 6 till planeringsdirektiv 1. I Brännland ska bristfälligt ventilationssystem

åtgärdas och en paviljong ersätts. Projektet bör läggas till i investeringsbudget 2026 och plan 2027–2029.

Ur verksamhetsperspektiv är det av vikt att komma vidare i planeringen av Grubbeskolan och Röbbäckskola. Grubbeskolans lokaler behöver anpassas för att kunna organisera skolverksamhet för 6 paralleller för elever i åk 7–9 och Röbbäcks skola har ett bygglov som upphör 2029 där paviljong behöver ersättas med permanenta skollokaler.

Det är angeläget att fortsatt prioritera men även att öka takten vad gäller införande av duschbås i omklädningsrummen. Det är viktigt att alla elever ska känna sig trygga vid omklädning i samband med idrottslektioner.

Förskola

Förskolan har idag inte en balans i antalet förskoleplatser inom kommunens olika områden. Ett överskott av platser inom ett område kan inte kompensera för brist på platser inom ett annat. Platser ska enligt skollagen erbjudas så nära barnet eget hem som möjligt inom fyra månader och vårdnadshavare har alltid rätt att välja vilken förskola de önskar. Nämnden har under hösten 2024 fattat beslut SK-2024/00138 om hållbar förskolestruktur 2024–2035 som innehåller detaljerade beskrivningar inom vilket geografiskt område förskolor behöver tillskapas, vilka förskolor som inte behövs längre, vilka som föreslås ersättas med mera. För att följa skollagen och kunna tillhandahålla en god verksamhet är det viktigt att tillgodose förskoleplats så nära barnets hem som möjligt, minska köer och antalet omplaceringar samt byten av förskola. För såväl barn som personal är omplaceringar negativt.

Förslaget till investeringsplan 2026–2029 ligger i linje med det beslut som nämnden fattade kring hållbar förskolestruktur där planering av både tillkommande och bortfallande lokaler beskrivs. Hänsyn till de senaste årens minskade barnafödande har vägts in i beslutet. Den nybyggnation som föreslås finns i områden med stort underskott av förskoleplatser och där avvecklas även mindre och äldre förskolor med stora investerings- eller anpassningsbehov. Identifierade objekt finns med och ligger i planen.

Det finns några objekt som inte projektsatts i investeringsbudgeten 2026 och plan 2027–2029 men dessa finns beskrivna i bilaga 6 planeringsdirektiv 1. Ur ett verksamhetsperspektiv är det väldigt viktigt att komma vidare i planeringen i Tavelsjö, Sörmjöle och Hissjö för att erbjuda plats så nära barnets hem som möjligt.

Då teknik- och fastighetsförvaltningen kommit vidare i planeringen av byggnation i Innertavle föreslås den investeringen tidigareläggas med start 2026, vilket är positivt ur verksamhetssynpunkt.

Efter att planeringsdirektiv 1 skickats ut har dialoger mellan teknik- och fastighetsförvaltningen och utbildningsförvaltningen fortsatt. Ett gemensamt förslag är att medel avsatta för Storsjö 1 avdelning stryks samt att Lövö som tidigare förskjutits i tid enligt bilaga 6 till planeringsdirektiv 1 föreslås strykas helt. Detta till förmån för att lokalerna på Sandvik anpassas för att bli ändamålsenliga förskolelokaler. Förslaget medför att totalt 5 avdelningar styrks ur planeringen.

Remissfråga 3 - Bedömer nämnden att ett eller flera av fastställda program bör revideras, utökas eller avgränsas?

Program för tillväxt

Programmet skapar riktning och klargör fokusområden de närmaste åren. Nämnden har inget förslag på revidering.

Program för social hållbarhet

Programmets syfte synliggör kommunens ambitioner. Nämnden är i grunden positiv till de nuvarande fem fokusområdena men anser att de närmsta åren bör fokus helt läggas på arbetet *Umeå växer tryggt och säkert*. Programmets nuvarande bredd föreslås därför ses över.

Program för Klimatneutrala Umeå 2040

Programmet prioriterar minskningen av utsläpp av växthusgaser. Förslag på revidering.

Fokusområde 1 – Transporter bör involvera elever i både grund- och gymnasieskolor. Detta eftersom eleverna, förutom att själva göra klimatmedvetna transportval, också har stor potential att påverka sina vårdnadshavares val av transportmedel. På så sätt kan de bidra till att främja hållbara transportalternativ.

Remissfråga 4 - Bedömer nämnden att det finns behov av revidering av nämndens taxor eller avgifter för verksamhetsåret 2026?

Inga behov av att revidera taxor eller avgifter är identifierade inför år 2026.

Anvisning för fortsatt arbete 2023:1

A. Beskrivning av väsentliga hinder/möjligheter för omställning

Legala hinder och möjligheter

För- och grundskolenämnden står inför betydande utmaningar och möjligheter att anpassa verksamheten för att möta framtida behov. En förstärkning av kompetensförsörjningen och prioritera rekrytering och utbildning av lärare är nödvändigt.

För- och grundskolenämndens verksamhet är lagstyrd och möjligheterna till omställning ska rymmas inom skolförfattningarna. Med nuvarande skollagstiftning är möjligheter till distansundervisning begränsad.

Barn och elever har rätt till lagstadgad undervisningstid, undervisningen ska bedrivas av legitimerade lärare och skollagen ställer krav på att skolans lokaler ska vara ändamålsenligt utformade så att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas.

I september 2025 sker lagförändring som behöver prioriteras då införandet av nationellt **professionsprogram** för rektorer, lärare och förskollärare och ett meriteringssystem för lärare och förskollärare börjar gälla.

Om regeringens förslag om tioårig grundskola och anpassad grundskola införs hösten 2028 kommer förskollärare som idag arbetar i förskoleklass behöva genomföra behörighetsgivande utbildning under cirka ett år och vikarier behöver anställas när lärare genomgår utbildning.

Tekniska hinder och möjligheter

Användningen av digitala verktyg ingår som en del av läroplanen i både för- och grundskolan. Det kräver tillgång till digital infrastruktur för att kunna möjliggöra för planering och genomförande av digital undervisning för barn och elever.

Utifrån de dokumentationskrav som finns kan AI-verktyg bidra till avlastning genom att automatisera och optimera administrativa uppgifter som beställarhantering, närvaroregistrering, schemaläggning, lektionsplanering etc. som bidrar till ökat fokus på undervisning och direkt stöd till barn och elever. Detta gäller för alla verksamheter och professioner inom för- och grundskolenämnden.

Här behövs en infrastruktur för IT som är kompatibel med moderna AI-system samt att integration är möjlig med redan befintliga system. Stöd erfordras från avdelningen Digital omställning och IT som tillhör Tekniska nämnden, både gällande tekniska förutsättningar och även för att höja kunskapsnivån inom AI-teknologin hos verksamheterna inom för- och grundskolenämnden. Användningen av AI i organisationen kan innebära att medarbetarna behöver lära sig nya färdigheter samt ändra sina arbetssätt.

Lokal- och kompetensmässiga hinder och möjligheter

Vårdnadshavare har enligt skollagen rätt att söka skola och få skolplacering på den valda skolan, om det finns lediga elevplatser. En kommun kan alltså inte effektivisera nyttjandet av vare sig personal eller skollokaler genom att placera eller flytta elever mellan skolor i syfte att uppnå maximal resursoptimering. Det innebär att det på skolor med få sökande kan finnas ett överskott av lediga lokaler medan andra skolor kan uppleva sig trångbodda.

Mot bakgrund av skollagens krav på legitimerad och behörig kompetens och att inflödet till lärarutbildningen/examinerade är lågt behöver adekvata omställningsåtgärder vidtas för att säkerställa verksamhetens mål, resultat och kvalitet. Utmaningen att klara kompetensförsörjningen finns i samtliga lärargrupper, men gäller särskilt förskollärare, lärare i fritidshem samt skolsköterskor och rektorer.

Lärarbehörigheten inom för- och grundskolenämnden är högre än jämfört med riket, vilket är en styrka och bidrar till kvalitet i verksamhet. Utmaningen är att utarbeta strategier för att ställa om och nyttja befintlig kompetens där den behövs, likväl som att attrahera nya behöriga kompetenser.

Att ta tillvara digitaliseringens möjligheter, utveckla nya arbetsformer och nyttja andra kompetenser är en viktig prioritering. Ökad digitalisering gentemot utveckling av AI, genererar också behov av kompetensutveckling som ger bättre förutsättningar att använda digitala verktyg och särskilt AI.

B. Förslag till inriktning för verksamhetsomställning

För- och grundskolenämnden står inför betydande kompetensförsörjningsutmaningar men också möjligheter för att möta framtida behov. Enligt befolkningsprognos P24 sker en årlig ökning med ungefär 150 barn i åldern 1–5 år från 2029. I grundskolan minskar antalet elever med början från 2028. Trots detta visar kompetensförsörjningsprognosen att det finns fortsatt brist på både förskollärare och lärare. För att lyckas krävs en kombination av strategiska insatser. Det behövs en förstärkning av kompetensutveckling och omställning av befintlig kompetens, utifrån ökat behov av att vidareutbilda lärare som är obehöriga i ämnen eller skolformer de idag undervisar i.

Det behövs en tydlig strategi för användandet av AI för planering och efterarbete av undervisning samt för de administrativa arbetsuppgifterna. Exempelvis beställarhantering, närvaroregistrering,

schemaläggning etc. Att ta tillvara de möjligheter som AI ger, kan leda till mindre administration och mer tid till undervisning av barn och elever.

Utöver detta behöver även samarbetet med universitetet och arbetsmarknad utvecklas för att skapa innovativa lösningar på kompetensbristen.

C. Beskrivning av hur förslag till inriktning för verksamhetsomställning ska omsättas och hur förslaget påverkar nämndens nyttjande av lokaler, kompetens och teknik under perioden

Tekniska lösningar

Digitalisering i både förskola och grundskola handlar om att använda digital teknik samt digitala system för att barn och elever ska ges möjligheter till förbättrade resultat. Digitala verktyg är också i hög grad kompensatoriska hjälpmedel för barn och elever. Ökat användande av AI kan förbättra undervisningen samt reducera antalet administrativa uppgifter. På så sätt möjliggörs professionsstyrd tid. Omställningen ska ske stegvis med fokus på kostnadseffektivitet och långsiktig hållbarhet.

Lokalmässiga lösningar

Den strategi för- och grundskolenämnden har är att följa de beslutade funktionsprogram som finns för förskola och grundskola. Äldre lokaler behöver anpassas och utformas så att de blir lämpliga och tillgängliga för alla barn och elever. Likaså behöver lokalerna en infrastruktur som möjliggör tekniska hjälpmedel, till exempel digitala verktyg.

Kompetensmässiga lösningar

För- och grundskolenämnden föreslår en inriktning som kombinerar digitalisering, vidareutbildning och kompetensutveckling för att möta behovet av arbetskraft. Denna övergripande strategi ska utformas inom ramen för god ekonomisk hushållning och säkerställa långsiktig hållbarhet.

Nämnden behöver fokusera på att såväl attrahera nya behöriga kompetenser som att behålla lärare genom riktade utbildningsinsatser och samverkan med universitet och högskolor. Lärarhögskolan och utbildningsförvaltningen har utvecklat former för samverkan som syftar till att gemensamt kompetensförsörja skolan för en hållbar demokratisk framtid. Prioriterat är att verka för hög kvalitet i undervisning, forskning och utbildning samt ökad attraktivitet för yrket och ökat antal legitimerade lärare till år 2034.

Bilaga till investeringsplanen 2026 – 2035

Inför budgetåret 2026 har Umeå kommun beslutat om en reviderad arbetsmodell där Tekniska nämnden arbetar fram ett planeringsunderlag till verksamhetsnämnderna som sedan respektive nämnd yttrar sig om under vårens process. Underlaget har arbetats fram i samverkan med tjänstepersoner i nämnderna och dialogmöte har genomförts med respektive nämnds presidium.

Arbetet har präglats av betydande revidering av befolkningsprognosen vilket har lett till behov av omprövning av ett antal budgetposter. Arbetet fortsätter med att fördjupa analyserna inför yttrandena i mars. Om förutsättningarna ändras igen så behöver investeringsplanen återigen anpassas. När förutsättningarna ändras snabbt blir osäkerheten stor och att ha en god (plan-)beredskap samt att skapa flexibilitet blir viktigt. För kommunen behöver en klok avvägning ske mellan aktuella prognoser och att skapa förutsättningar för att nå kommunens mål.

Fastighetsinvesteringar

Brand- och räddningsnämnden – förändrade investeringar

Investeringsprojekt inom investeringsunderlag – beskrivning/motivering

- **Ny – Brandstation Signalvägen funktioner maa av krav på höjd beredskap** – 15 mnkr 2026 och 14 mnkr behövs 2027 för att utöka lokaler och funktioner för fler utryckningsfordon, arbetsplatser mm med anledning av förhöjda krav kring samhällets civila beredskap samt kunna tillskapa funktioner för en bättre arbetsmiljö för utryckningspersonal i enlighet med "Friska brandmän".
- **Tidsförskjutning - Brandstation Norr** – Projektet föreslås byta namn till Brandstation Umeå Östra för att spegla det kommande namnet på brandstationen. 28 mnkr föreslås flyttas från år 2026 till 2027 för att följa byggplanen bättre på grund av försening av utbyggnad av infrastrukturen i området.
- **Tidsförskjutning – Brandstation ny** – Projektet med nästa nya brandstation flyttas fram 3 år och planeras bli klart till 2034. 50 mnkr flyttas från 2029 till 2032, 75 mnkr från 2030 till 2033 och 100 mnkr från 2031 till 2034.
- **Tidsförskjutning – Utrustning och inv ny Brandstation** – 5 mnkr flyttas från 2029 till 2032, 12 mnkr från 2030 till 2033 och 38 mnkr från 2031 till 2034 för att följa byggplanerna.

Fritidsnämnden – förändrade investeringar

Investeringsprojekt inom investeringsunderlag – beskrivning/motivering

- **Tidsförskjutning - Fritidsgård** – Projektet föreslås flyttas fram i tid. Ena fritidsgården med 4,1 mnkr flyttas från 2029 till 2030 och den andra med 4,4 mnkr flyttas från 2032 till 2034.
- **Tidsförskjutning - Idrottsplats/hall** - Projektet föreslås flyttas fram i tid. Ena idrottsplatsen/hallen med 59,8 mnkr flyttas från 2029 till 2030 och den andra med 63,5 mnkr flyttas från 2032 till 2034.

- **Ny – Umeå Arena tillbyggnad isgrop, klimatanpassning** – 10 mnkr behövs 2026 för en tillbyggnad för en isgrop för ismaskinerna att tömma snön i. Det skulle leda till en väsentlig vattenbesparing och ett bra miljöval då man idag fyller maskinen cirka 20 gånger per/dygn med 800 liter vatten. Detta vatten skulle man kunna återvinna tillbaka till ismaskinerna. Det medför också att ismaskinerna skulle slippa åka utanför arenabyggnaden för att släppa av snön och då minska slitaget på ismaskinerna. Man kommer även slippa hantering av snö med lastmaskin utanför arenan.
- **Tidsförskjutning - Inventarier Fritidsgård** – Medel för inventarierna till nya fritidsgårdar flyttas från 2029 till 2030 med 0,5 mnkr och från 2032 till 2034 med 0,5 mnkr för att följa byggplanerna.
- **Förändrat - Inventarier Idrottsplats/hall** - Medel för inventarierna till nya idrottsplatser/hallar behöver ökas på grund av generella prisökningar med 0,4 mnkr per objekt. Dessutom föreslås medel flyttas från 2029 till 2030 med 0,5 mnkr och från 2032 till 2034 med 0,5 mnkr för att följa byggplanerna. Ny summa för inventarier blir då 1 mnkr år 2030 respektive på 2034.

För- och grundskolenämnden – förändrade investeringar

Investeringsprojekt inom investeringsunderlag – beskrivning/motivering

Den förändrade befolkningsprognosen påverkar antalet barn i kommunen. Störst påverkan har prognosen på de yngsta barnen inom förskolan men succesivt påverkas också antalet barn i äldre åldersgrupper. Under året har för- och grundskolenämnden beslutat om en ny förskolestruktur som nu succesivt lyfts i förslag till investeringsplan, för vidare beredning inom ramen för budgetprocessen. Det längre perspektivet präglas av en större osäkerhet och ändras behoven behöver planen revideras igen.

Trots färre barn finns områden där det är brist på plaster, främst på landsbygden. Det har också skett en kraftig utbyggnad av förskolan under ett antal år och där finns behov av att ersätta tillfälliga lösningar som skapats genom åren när vi haft platsbrist där tillfälliga bygglov gäller maximalt i 15 år.

I detta underlag hanteras enligt instruktionerna enbart namngivna projekt vilket innebär att ospecificerade ramar inte ändrats även där projekt förskjutits, detta hanteras i yttrandena i mars och det ger mer tid att fördjupa analyserna.

Aktuella förändringar och nya projekt;

- **Tidsförskjutning - Förskola Hörnefors 4 avd** – Programarbete klart. Projektering och entreprenad är framskjuten till 2032. 2 mnkr på 2024 och 20 mnkr på 2025 ligger kvar i planen, medan 19,4 mnkr flyttas från 2026 till 2032. Volymökning 3 avd då 1 avd förhyrd paviljong på förskolan Paletten avvecklas när den nya förskolan är klar.
- **Tidsförskjutning - Förskola Innertavle 4 avd** – Projektet är framflyttat 2 år och väntas klar 2030. Istället för helt ny plats planeras nu för utökning på befintlig tomt. Volymökning 1 avd då förhyrd, äldre paviljong på förskolan Brännan 2 avd och villaförskolan på Tränset 1 avd avvecklas.
- **Tidsförskjutning - Förskolan Lövä 4 avd** – Programarbete klart, utfördes under 2024. Projektet är framflyttat till 2030 då förutsättningarna i Holmsund behöver utredas mer innan

beslut kan fattas. Projektet planeras inte leda till volymökning då tillfälliga avdelningar på Sandvik skola avvecklas.

- **Tidsförskjutning - Förskola Metallurgen 8 avd** – Bostadsbyggandet i området har lägre takt och därför avvaktas projektet i dgasläget. Projektering klar, utfördes under 2023 - 2024. Entreprenaden är nu framskjuten 6 år och väntas klar 2035. Volymökning 4 avd då förskolan Växthuset 4 avd planeras avvecklas för att ge plats för framtida exploatering.
- **Tidsförskjutning - Förskola Olofsdal 8 avd** – Projektet är framflyttat 2 år och väntas klar 2032. Volymökning 4 avd då förskolan Snöflingan 4 avd i förhyrda paviljonger ska avvecklas.
- **Tidsförskjutning - Förskolan Storsjö 1 avd** – Projektet är framflyttat 1 år från 2026 till 2027 med 5 mnkr. Projektet leder inte till en volymökning då tillfälliga avdelningar på Sandvik skola avvecklas.
- **Tidsförskjutning - Förskola Tomtebo Strand 6 avd** – Projektet är framflyttat 4 år och påbörjas 2030 istället för 2026 och förväntas klar till år 2032. Volymökning 6 avd.
- **Förändring – Förskolestruktur 16 avd** – 28,4 mnkr flyttas från 2027 till projekt Förskola Yttersjö 4 avd där nya förskoleplatser behövs.
- **Förändring - Förskolor med kök 12 avd per år** – 16,6 mnkr flyttas från 2028 till projektet Förskola Yttersjö (etapp1) år 2028 för att delfinansiera den och 32,2 mnkr flyttas från 2029 till 2035. Budgeterade medel bedöms räcka till 10 avd/år från 2029 istället för 12 avdelningar och namnet ändras motsvarande. Planering pågår för de områden där platser saknas, bygglov går ut samt där dåliga lösningar behöver ersättas. Gäller bland annat Tavelsjö, Hissjö, Sörmjöle och Yttersjö etapp 2. Samplanering behöver ske med skollokalerna.
- **Ny – Förskola Yttersjö 4 avd** – Nytt projekt förlagt under åren 2026–2028. Medel tas från "Förskolestruktur 16 avd" med 28,4 mnkr samt "Förskolor med kök 12 avd per år" med 16,6 mnkr, totalt 45 mnkr. Volymökning 1 avd då 3 avd i 3 befintliga byggnader ersätts med en ny byggnad.
- **Förändring - Volym/ombyggnation förskolor spec** – Medel för 2035 läggs till med 14,9 mnkr för att fortsätta ramen. Delfinansierar behov enligt ovan.
- **Tidsförskjutning - Inv Fsk Hörnefors 4 avd** - Medel för inventarierna till nya förskolan flyttas från 2026 till 2032 med 1,4 mnkr för att följa byggplanerna.
- **Tidsförskjutning - Inv Fsk Innertavle 4 avd** – Medel för inventarierna till nya förskolan flyttas från 2028 till 2030 med 1,2 mnkr för att följa byggplanerna.
- **Tidsförskjutning - Inv Fsk Lövä 4 avd** – Medel för inventarierna till nya förskolan flyttas från 2026 till 2030 med 1,06 mnkr för att följa byggplanerna.
- **Tidsförskjutning - Inv Fsk Metallurgen 8 avd** – Medel för inventarierna till nya förskolan flyttas från 2029 till 2035 med 2,4 mnkr för att följa byggplanerna.
- **Tidsförskjutning - Inv Fsk Olofsdal 8 avd** – Medel för inventarierna till nya förskolan flyttas från 2030 till 2032 med 2,8 mnkr för att följa byggplanerna.
- **Tidsförskjutning - Inv Fsk Storsjö 1 avd** – Medel för inventarierna till nya förskolan flyttas från 2026 till 2027 med 0,3 mnkr för att följa byggplanerna.
- **Tidsförskjutning - Inv Fsk Tomtebo Strand 6 avd** – Medel för inventarierna till nya förskolan flyttas från 2028 till 2032 med 2,1 mnkr för att följa byggplanerna.
- **Förändring – Inventarier Förskolor med kök, 12 avd per år** – 0,1 mnkr från 2027 och 2 mnkr från 2028 flyttas till Inventarier Förskola Yttersjö 4 avd 2028. 8,2 mnkr är inlagda för att fortsätta ramen för 2035. Projektnamnet förslås bytas till Inventarier Förskolor med kök, 10 avd per år.
- **Ny – Inventarier Förskola Yttersjö 4 avd** – Medel flyttas från "Inventarier Förskolor med kök, 12 avd per år" med 2,1 mnkr och läggs in på 2028 för att följa byggplanerna.

- **Förändrat - Inventarier Renovering/ombyggnation förskolor** – 3,5 mnkr läggs till år 2035 för att fortsätta ramen.
- **Tidsförskjutning - Grisbackaskolan kök matsal 4 klassrum** – Förskjuter 3 mnkr från år 2026 till 2027 för att finansiera eftersläpande kostnader i projektet. Planerat inflyttningsdatum ändras inte.
- **Tidsförskjutning - Grundskola ny (1 ny vart 3:e år)** – Behovet av nya skolor är kopplade till nya stadsdelar, bostadsbyggande och tillväxt. Här finns en osäkerhet då befolkningsprognoserna ändrats mycket de senaste åren, men när bostadsbyggandet och tillväxten ökar då behövs skolorna. För de närmaste åren bedöms att projekten kan senareläggas under prognosperioden. 33,676 mnkr flyttas därför från 2029 till 2035.
- **Tidsförskjutning - Rödängsskolan nybyggnad en parallell F-6** – Projektet är förändrat (etappindelad) och etapp 1 består nu av att bygga en parallell F-3 som ersätter dagens skolbyggnad som är i dåligt skick. I projektet skapas förutsättningar för att i etapp 2 komplettera med en parallell åk 4 – 6 samt mindre idrottshall. 50 mnkr flyttas från 2028 till 2030 för etapp 2.
- **Förändring - Volym/ombyggnad grundskolor spec** – Umeå kommun har ett stort antal grundskolor och de behöver utvecklas, byggas om och renoveras för att vara funktionella. Behoven varierar mellan skolorna och arbete pågår med utredning och prioritering innan projekten kan namnsättas. Några kommer vara i behov av medel 2027 – 2028.
Aktuella skolor som utreds är
 - Brännland skola (ersätta paviljong mm).
 - Grubbeskolan 6 paralleller åk 7 - 9
 - Hissjö skola, ersätta paviljong, samplaneras med förskolans behov.
 - Backens skola (ersätta paviljong).
 - Sofiehemsskolan (tillgänglighet mm).
 - Resursskola (långsiktigt behov, ersätta paviljong)
 - Röbbäck skola (ersätta paviljong).
 Föreslås att flytta 34 mnkr från Volymbehov Norra och -0,249 mnkr från Volymbehov Västra 2027 till det här projektet år 2027.
- **Förändring - Volymbehov Norra** – Medel för det här projektet föreslås läggas ihop med Volym/ombyggnad grundskolor med 34 mnkr år 2027. Posten utgår ur underlaget.
- **Förändring - Volymbehov Västra** – De medel som blev kvar -0,249 mnkr förslås läggas ihop med Volym/ombyggnad grundskolor år 2027. Posten utgår ur underlaget.
- **Tidsförskjutning - Inv Rödängsskolan nybyggnad en parallell F-6** – Medel för inventarierna till skolan flyttas från 2028 till 2027 med 2 mnkr och 0,5 mnkr flyttas till 2030 för att följa byggplanerna.
- **Tidsförskjutning - Inventarier Grundskola ny (1 ny vart 3:e år)** - Medel för inventarierna till ny skola flyttas från 2029 till 2035 med 6 mnkr.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden – förändrade investeringar

Befolkningsprognosens förändring påverkar GVN:s behov, men på lite längre sikt. De närmaste åren fortsätter antalet elever att öka men samtidigt pågår projektet "1 000 nya gymnasieplatser" som kommer färdigställas de närmaste åren.

Investeringsprojekt inom investeringsunderlag – beskrivning/motivering

- **Tidsförskjutning - Ny gymnasieskola** – Projektet med att bygga en ny gymnasieskola är framflyttat bortanför planperioden - 2035 så därför tas 120 mnkr bort från 2029, 280 mnkr från 2030 och 400 mnkr från 2031. Sammanlagt 800 mnkr som skjuts på framtiden.
- **Tidsförskjutning - Vasaskolan gymn elevökn** – Om- och tillbyggnaden av Vasaskolan kommer att utföras i två etapper där idrottshallen kommer att utföras i ett senare skede än om- och tillbyggnationen av själva skolan. Idrottshallen ryms inte på skoltomten och ny detaljplan behövs för att byggnationen ska kunna genomföras. Därför föreslås 61,8 mnkr flyttas från 2026 till 2030 med 9 mnkr och med 52,8 mnkr till 2031, samt flyttar 11 mnkr från 2028 till 2030. Redan beslutade medel från 2024 kommer att ombudgeteras till 2025 och 2026 då projektet har försenats.
- **Förändring – Volym/ombyggnation gymnasieskolor** – Läger till 29 mnkr år 2035 för att fortsätta ramen för det.
- **Tidsförskjutning - Inv Vasaskolan gymn elevökn** - Medel för inventarierna till skolan flyttas från 2028 till 2029 med 2 mnkr för att följa byggplanerna.
- **Tidsförskjutning - Inventarier Ny gymnasieskola** - Medel för inventarierna till ny gymnasieskola flyttas från 2029 bortanför 2035 med 25,7 mnkr.
- **Förändringar – Inventarier Volym/ombyggnation gymnasieskolor** – 8 mnkr läggs in 2035 för att fortsätta ramen.

Individ- och familjenämnden – förändrade investeringar

Investeringsprojekt inom investeringsunderlag – beskrivning/motivering

- **Förändringar – Daglig verksamhet** – På Magistervägen planeras en större enhet och för daglig verksamhets tillkommande behov förordas inte som tidigare att bygga ytterligare en stor enhet för daglig verksamhet utan istället fler mindre lokaler. Föreslås att anpassa befintliga/inköpta fastigheter för att tillgodose verksamhetens ökade behov av daglig verksamhet. Indelas i 4 etapper över den kommande 10-årsperioden. Från år 2028 föreslås 10 mnkr flyttas till etapp 1 år 2026, 12 mnkr till etapp 2 år 2029, 14 mnkr till etapp 3 år 2032 och 16 mnkr till etapp 4 år 2035. Kvarvarande medel på 2028, 3,4 mnkr, 49,55 mnkr år 2029, 52,6 mnkr år 2032 och 53,65 mnkr år 2033 kan därmed utgå. Ersätts av följande, mindre projekt.
- **Ny – Anpassning ny lokal för Daglig verksamhet etapp 1** – Volymökning/utökat lokalbehov för daglig verksamhet gör att 10 mnkr behövs 2026 för att anpassa en befintlig lokal för ny verksamhet. Medel föreslås tas ur Daglig verksamhet år 2028.
- **Ny – Anpassning ny lokal för Daglig verksamhet etapp 2** – Volymökning/utökat lokalbehov för daglig verksamhet behöver 12 mnkr år 2029 för anpassningar. Medel föreslås tas ur Daglig verksamhet år 2028.
- **Ny – Anpassning ny lokal för Daglig verksamhet etapp 3** – Volymökning/utökat lokalbehov för daglig verksamhet behöver 14 mnkr år 2032 för anpassningar. Medel föreslås tas ur Daglig verksamhet år 2028.
- **Ny – Anpassning ny lokal för Daglig verksamhet etapp 4** – Volymökning/utökat lokalbehov för daglig verksamhet behöver 16 mnkr år 2035 för anpassningar. Medel föreslås tas ur Daglig verksamhet år 2028.
- **Daglig verksamhet Magistervägen** – Tidsplanen är förskjuten så därför behöver 35 mnkr flyttas från 2026 till 2027.

- **Ny – Kontor socialtjänstpersonal Magistervägen** – På Magistervägen kan byggnaden kompletteras med ett till våningsplan, plan 5. Bedöms bli en kostnadseffektiv lösning. Kan möjliggöra kontorsytor för socialtjänstpersonal där IFN anser att volymbehovet för den verksamheten har ökat, alternativt kan andra lokaler lämnas. Totalt behövs 43 mnkr varav 20 mnkr år 2026 och 23 mnkr år 2027.
- **Förändring – Gruppboende p 801593 och p 801609** – Projekt Gruppboende 801593 och Gruppboende 801609 föreslås slås ihop till ett byggprojekt och byta namn till "Gruppboende Holmsund 2 plan". Fastigheten byggs som två separata gruppboenden i två plan. Projektet föreslås tidigareläggas för att möta de behov som finns. Från projekt 801593 flyttas 22 mnkr från år 2028 till 2026 och från projekt 801609 flyttas 23 mnkr från 2029 till 2026 med 3 mnkr och till 2027 med 20 mnkr.
- **FÖRÄNDRAT – Gruppboende p 801594 och p 801595** – Projekt Gruppboende 801594 och Gruppboende 801595 föreslås slås ihop till ett byggprojekt och byta namn till "Gruppboende Malmen 27 2 plan", fastigheten byggs som två separata gruppboenden i två plan. Projektet föreslås tidigareläggas för att möta det behov som finns. Från projekt 801594 flyttas 23 mnkr från år 2028 till 2026 och från projekt 801595 flyttas 23 mnkr från 2028 till 2026.
- **Gruppboende 2024, 3 p 801589** – Medel föreslås skjutas fram med 7 mnkr från 2026 till 2028 i väntan på att infrastruktur på planerat område ska bli klart.
- **Förändrat - Gruppboende Cirkelpassaren barn** – Projektet behöver utökas för att kompensera tidigare års kostnadsökningar. År 2026 förslås 8 mnkr läggas till på grund av detta och då får projektet en totalbudget motsvarande övriga gruppboenden.
- **Förändrat - Gruppboenden 2 per år** – Ramen för nya gruppboenden förslås fortsätta med 55,5 mnkr år 2035.
- **Tidsförskjutning - Gruppboende Tomtebogård 2 plan** – 1 mnkr föreslås flyttas från 2026 till 2027.
- **Tidsförskjutning - Korttidsboende, ersätta Älgvägen** – 12 mnkr föreslås flyttas från 2027 till 2028.
- **Ny – Korttidsboende, ny** – Nytt korttidsboende behöver byggas för att svara upp mot kommande volymökningar. Sammanlagt behövs 34 mnkr fördelat med 11 mnkr år 2029 och 23 mnkr år 2030.
- **Ny – Annan boendeform 6 pl vart 2:a år** – Nya boendeplatser som till exempel barnboenden med 6 platser behöver tillskapas vart andra år. Kostnaden för den här typen av boende motsvarar kostnaden för gruppboende inom LSS, vilket skulle innebära att 24,6 mnkr 2029, 25,6 mnkr år 2031, 26,7 mnkr år 2033 och 27,8 mnkr år 2035.
- **Förändring – Inventarier Daglig verksamhet** - medel flyttas ut till de olika etapperna av anpassningar för daglig verksamhet med 1,5 mnkr från 2029 till 2026 för etapp 1, 1,6 mnkr till 2029 för etapp 2, från 2033 flyttas 1,7 mnkr för etapp 3 till 2032 och 1,8 mnkr för etapp 4 till 2035. Kvarvarande medel kan tas bort (0,2 mnkr år 2029 och 0,1 mnkr år 2033).
- **Ny – Inventarier ny lokal för daglig verksamhet etapp 1** – 1,5 mnkr behövs för inventarier år 2026 och medel kan tas ur "Inventarier Daglig verksamhet" från 2029.
- **Ny – Inventarier ny lokal för daglig verksamhet etapp 2** – 1,6 mnkr behövs för inventarier år 2029 och medel kan tas ur "Inventarier Daglig verksamhet" från 2029.
- **Ny – Inventarier ny lokal för daglig verksamhet etapp 3** – 1,7 mnkr behövs för inventarier år 2032 och medel kan tas ur "Inventarier Daglig verksamhet" från 2033.
- **Ny – Inventarier ny lokal för daglig verksamhet etapp 4** – 1,8 mnkr behövs för inventarier år 2035 och medel kan tas ur "Inventarier Daglig verksamhet" från 2033.
- **Ny – Inventarier Daglig verksamhet Magistervägen** - 7 mnkr behövs för inventarier år 2027.

- **Ny – Inventarier kontor socialtjänstpersonal Magistervägen** – 2 mnkr behövs för inventarier år 2027.
- **Ny – Inventarier Gruppboende Holmsund 2 pl** – 0,84 mnkr behövs för inventarier år 2027 och medel kan tas ur "Inventarier Gruppboenden 2 per år" från 2028.
- **Ny – Inventarier Gruppboende Malmen 27 2 pl** – 0,65 mnkr behövs för inventarier år 2026 och medel kan tas ur "Inventarier Gruppboenden 2 per år" från 2028. Gruppboendet är planerat att bli ett förstärkt serviceboende.
- **Ny – Inventarier Korttidsboende ny** – 0,7 mnkr behövs för inventarier år 2030.
- **Förändrat - Inventarier Gruppboenden 2 per år** – Medel för år 2035 läggs till ramen med 1,2 mnkr. 0,65 mnkr flyttas från 2028 till Inventarier Gruppboende Malmen 27 år 2026 och 0,84 mnkr flyttas till Inventarier Gruppboende Holmsund 2 pl år 2027.
- **Ny – Inventarier annan boendeform** – 0,7 mnkr behövs 2029, 0,73 mnkr 2031, 0,76 mnkr 2033 och 0,79 mnkr 2035 för inventarier.
- **Ny – Inventarier Servicelägenheter, förhyrda** – 0,36 mnkr behövs för inventarier år 2026, 0,36 mnkr år 2027
- **Ny – Inventarier SOL-boenden, förhyrda** – 1,5 mnkr behövs för inventarier år 2026
- **Ny – Inventarier ombyggnation servicelägenheter, förhyrda** – 0,5 mnkr behövs för inventarier år 2026
- **Ny – Inventarier Utökning CMV (Centrum Mot Våld), förhyrt** – 0,8 mnkr behövs för inventarier år 2026
- **Ny – Inventarier förtätning Masen 9, förhyrt** – 0,8 mnkr behövs för inventarier år 2026
- **Förändrat – Inventarier Socialtjänstens hus** – även 1 mnkr behövs för inventarier år 2027 för den andra etappen av ombyggnation och anpassningar av Socialtjänstens hus.

Kulturnämnden – förändrade investeringar

Investeringsprojekt inom investeringsunderlag – beskrivning/motivering

- **Tidsförskjutning – Bibliotek** – 14,375 mnkr för bibliotek flyttas från 2028 till 2029, 14,663 mnkr från 2029 till 2030, 15,255 mnkr från 2031 till 2034 och 15,56 mnkr från 2032 till 2035. 16,189 mnkr flyttas från 2034 utanför planperioden.
- **Tidsförskjutning - Kulturskolan** – 26,5 mnkr föreslås flyttas från år 2027 till 2026, då den nya tidplanen visar att projektet är färdigställt år 2026.
- **Tidsförskjutning – Inventarier Bibliotek** – 3,4 mnkr flyttas från 2028 till 2030, 6 mnkr från 2029 till 2035, 3,6 mnkr från 2031 till 2035 och 3,9 mnkr från 2034 flyttas utanför planperioden, för att följa byggplanerna.
- **Ny – Inventarier Kulturskolan** – 2 mnkr behövs för inventarier år 2026.

Tekniska nämnden – förändrade tidplaner investeringar, nya investeringar

Investeringsprojekt inom investeringsunderlag – beskrivning/motivering

- **Ny - Nolia Arena, färdigställande av våningsplan** – 13 mnkr föreslås avsättas 2026 för att färdigställa våningsplan 4 för att inrymma 800 m2 administrativa kontorslokaler. Kontorslokalerna är billiga per kvadratmeter att färdigställa i relation till nyproduktion eller att hyra in motsvarande lokaler. Lokalerna skulle klara lösa ett antal volymbehov som finns i

olika verksamheter och därmed minska behovet av ytterligare förhyrningar eller så kan befintliga förhyrningar lämnas.

- **Ny - Förstärkning tak pga snölast** – Ett arbete har initierats för att säkerställa att tak på verksamhetslokaler klarar snölast enligt dagens krav och byggnorm och det minskar även behovet av snöskottning. Ett antal tak behöver åtgärdas och därför föreslås medel avsättas med 10 mnkr år 2026, 10 mnkr 2027, 5 mnkr 2028 och 5 mnkr 2029.
- **NY – Driftkontor mm TN kv Schablonen 8, 11** – Nuvarande fastighet för parkdriftens driftkontor, Österteg 2:43, kommer exploateras och fastigheten måste lämnas. Ersättningslokaler behövs därför för verksamheten samt även för Gator och parkers nuvarande ytor och upplag på godsbangården som behöver flyttas inom några år. Kraftig expansion av Teg/Ön/Röbäck väntas under den kommande 10 års perioden vilket kräver lokaler och ytor för tekniska nämndens verksamheter. En byggnation på Schablonen 8 och 11 skulle kunna delas upp i två etapper varav etapp 1 behöver 10 mnkr 2026 och 15 mnkr 2027. Etapp 2 kan byggas 2031 och behöver då 15 mnkr.
- **Förändrat – Ökad civilberedskap** – 7 mnkr föreslås läggas in år 2029 då behoven ökar och bedöms kvarstå även det året.

Äldrenämnden – förändrade investeringar

Investeringsprojekt inom investeringsunderlag – beskrivning/motivering

Gruppen äldre ökar mycket och enligt befolkningsprognosen kommer ökningen att fortsätta. Samtidigt ändras beteendena också där benägenheten att söka en plats på ett boende minskar. För vård- och omsorgsboendena finns just nu inte platsbrist men samtidigt finns en osäkerhet hur beteendena förändras framöver. Därför är en god planberedskap viktig.

När färre söker plats på boenden ökar andra behov av stöd och service, t ex hemtjänst och daglig verksamhet, vilket också måste lösas. Utbyggnadsordningen för nya boenden är också osäker.

- **Ny – Solgården VOB, anpassningar** – 17 mnkr 2026 och 8 mnkr 2027 behövs för att anpassa Solgårdens vård- och omsorgsboende. Anpassningar/tillbyggnad gäller främst hygienutrymmen och personalytor etc.
- **Tidsförskjutning – Tomtebo strand Vård-och omsorgsboende 90 pl** - Projektet är framflyttat 4 år på grund av Äldrenämndens minskade behov av ytterligare platser de närmaste åren. Ny planerad inflyttning 2034.
- **Ny - Tomtebo strand dagverksamhet dementa, del av VOB** – 0,9 mnkr 2031, 5,7 mnkr 2032, 11,4 mnkr 2033, 5,9 mnkr 2034 och 0,1 mnkr 2035. Sammanlagt behövs 24 mnkr och planerad inflyttning kan ske 2034.
- **Tidsförskjutning - Sävar Vård- och omsorgsboende 60 pl** – Projektet är framflyttat 2 år på grund av detaljplaneprocessens tidplan. Planerad inflyttning planeras till 2030. Detta är ersättningsboende för Bruksbackens vård-och omsorgsboende.
- **Ny - Sävar hemtjänstlokal/dagverksamhet dementa, del av VOB** - Projektet är framflyttat 2 år på grund av detaljplaneprocessens tidplan. Planerad inflyttning planeras till 2030.
- **Borttag - Vård-och omsorgsboende 90 pl** - 86 mnkr 2029, 134,96 mnkr 2030, 22,49 mnkr 2031, 70,207 mnkr 2032, 140,413 mnkr 2033, samt 24,348 mnkr 2034 plocka bort från planen, sammanlagt 478,821 mnkr under 2026 - 2035. Detta boende är inte längre aktuellt då behoven uppfylls med projekt som redan finns namngivna.

- **Borttag - Inv Vård- och omsorgsboende 90 pl n** – 17,5 mnkr 2030 och 18,5 mnkr 2033 föreslås tas bort ur planen.
- **Tidsförskjutning - Inv/utrustning Hagaborg vård- och omsorgsboende** – 28,8 mnkr flyttas från 2029 till 2030.
- **Tidsförskjutning - Inv/utrustning Sävar vård- och omsorgsboende 60 pl** – 15 mnkr flyttas från 2028 till 2030.
- **Ny - Inv/utrustning Sävar hemtjänstlokal/dagverksamhet dementa** – 4,5 mnkr år 2030 behövs för inventarier.
- **Tidsförskjutning - Inv/utrustning Tomtebo strand vård- och omsorgsboende 90 pl** – 16,8 mnkr flyttas från 2030 till 2034.
- **Ny - Inv/utrustning Tomtebo strand dagverksamhet dementa** – 2,5 mnkr behövs 2034 för inventarier.
- **Förändring - Inventarier/digitalisering extern förhyrning, ny** – 0,87 mnkr behövs 2035 för att fortsätta ramen.

Total summering förändring fastigheter

Totalt har fastighetsinvesteringar inklusive inventarier för 906,3 mnkr tagits bort eller flyttats ur planperioden 2026 - 2029 och 43,3 mnkr har förskjutits i tid till eller tillkommit som nya delar under 2030 - 2035. Den sammanlagda förändringen år 2026–2035 blir då -863,0 mnkr.

Gator och parker

Omfördelade medel 160,1 mnkr för perioden 2026–2035

- **NY – Renmarkstorget** – Utökning av befintlig budget för 2026–2027, medel taget 2029 från "Gatuprojekt nya" med 11,1 mnkr.
- **NY – Kontaktvägen** – Nytt projekt, medel taget 2029 från "Gatuprojekt nya" med 20 mnkr.
- **NY – Humleparken inkl. GC** – Nytt projekt, medel taget 2029 från "Gatuprojekt nya" med 6,5 mnkr.
- **NY – Storgatan öst på stan** – Nytt projekt, medel taget 2029–2033 från "Gatuprojekt nya" med 20,3 mnkr.
- **NY – Storgatan väst på stan** – Nytt projekt, medel taget 2029–2031 från "Gatuprojekt nya" med 20,3 mnkr.
- **NY – Skolgatan väst på stan** – Nytt projekt, medel taget 2029–2032 från "Gatuprojekt nya" med 20,3 mnkr.
- **NY – Skolgatan öst på stan** – Nytt projekt, medel taget 2029–2034 från "Gatuprojekt nya" med 20,3 mnkr.
- **NY – Skravelsjövägen i Röbäck** – Nytt projekt, medel taget 2029–2031 från "Gatuprojekt nya" med 25,0 mnkr.
- **NY – Vänortsparken** – Nytt projekt, medel taget 2029 från "Gatuprojekt nya" med 6,0 mnkr.
- **NY – Döbelns park** – Nytt projekt, medel taget 2032 från "Gatuprojekt nya" med 6,0 mnkr.
- **NY – Torpardungen** – Nytt projekt, medel taget 2029 från "Parkprojekt nya" med 4,5 mnkr.

Tillkommande 7,5 mnkr för perioden 2026–2035

- **NY – Sopkärl** – Nytt projekt, medel finns ej i befintliga ramar, lagkrav finns för att byta ut sopkärl

Total summering förändring gator och parker

Totalt har 0 mnkr tagits bort ur planperioden 2026–2029 och 0 mnkr har förskjutits i tid till 2030–2035, 7,5 mnkr har tillkommit som nytt behov för sopkärl på grund av ändrade lagkrav.

Externförhyrningar - beskrivning/motivering

Nämnd	Avtalsperiod	Starttidpunkt	Belopp avtalsperiod mnkr	Årsbelopp mnkr	Hyresobjekt
IFN	10 år	2026-01-01	13,5	1,35	Renovering/uppgradering inkl sprinkler i bef gruppboenden
IFN	10 år	2026-01-01	18,0	1,8	Serviceägenheter 10+1
IFN	10 år	2026-01-01	24,0	2,4	SoL-boende ca 30 platser anpassning
IFN	10 år	2026-01-01	11,0	1,1	Anp ombyggnad till serviceägenheter
IFN	10 år	2026-04-01	16,5	1,65	Vale 17, ny entré etapp 1
ÄN	10 år	2026-01-01	11,0	1,1	Dagverksamhet dementa, okänt
ÄN	10 år	2026-01-01	11,0	1,1	Dagverksamhet dementa, okänt
ÄN	10 år	2026-01-01	11,0	1,1	Hemtjänst Ålidhem, ist för Historiegränd
ÄN	10 år	2026-01-01	17,0	1,7	Hemtjänst, Berghem/nedre Haga 6:6A
ÄN	10 år	2026-01-01	23,5	2,35	Hemtjänst, ny lokal för Natt och larm/anp hemtjänst city
			156,5	15,65	

- **IFN – Renovering/uppgradering inkl sprinkler i befintliga gruppboenden** – Tillkommande hyreskostnader för befintliga förhyrda gruppboenden i behov av renovering och uppgradering av t ex sprinklers pga nya lagkrav bedöms under en 10-årig avtalsperiod kosta 13,5 mnkr extra.
- **IFN - Serviceägenheter 10+1** – externförhyrning från 2026-01-01 med 10-årig avtalsperiod bedöms kosta totalt 18 mnkr under avtalsperioden. Integrerad boendeform i hyreshus som Umeå Kommun inte kan bygga själva.
- **IFN – SoL-boenden ca 30 platser** – Ett befintligt vård- och omsorgsboende på Tomtebo som ÄN beslutat att lämna anpassas till SOL-boende för IFN. Anpassningen innebär ett hyrestillägg för befintlig externförhyrning från 2026-01-01 med 10-årig avtalsperiod som bedöms kosta 24 mnkr under avtalsperioden.
- **IFN – Anpassning ombyggnad till serviceägenheter** – Tillkommande hyreskostnader för befintliga förhyrda lägenheter för att de ska kunna användas som serviceägenheter bedöms under en 10-årig avtalsperiod kosta 13,5 mnkr extra.
- **IFN – Socialtjänstens hus, Vale 17** – tillkommande hyreskostnad på nödvändig anpassning av befintlig förhyrning från 2026-04-01 för ny entré (säkerhetslösning) etapp 1 under en 10-årig avtalsperiod kommer kosta 16,5 mnkr under avtalsperioden.

- **ÄN – Dagverksamhet dementa** – två nya lokaler för dagverksamhet för dementa (grupp 1 och 2) behövs för att ersätta Hemgårdens dagverksamhet från 2026-01-01 till en hyreskostnad på 11 mnkr vardera under en 10-årig avtalsperiod.
- **ÄN – Hemtjänst, Ålidhem ist för Historiegränd** – befintlig hemtjänstlokal på Historiegränd behöver lämnas på grund av arbetsmiljökrav och ersättas av nya lokaler från 2026-01-01 till en hyreskostnad på 11 mnkr under en 10-årig avtalsperiod.
- **ÄN – Hemtjänst, Berghem/nedre Haga pga 6:6A** – lägenhetslokal på Istidsgatan behöver lämnas då det inte uppfyller arbetsmiljökraven (6:6A) och ersättas av nya lokaler från 2026-01-01 till en hyreskostnad på 17 mnkr under en 10-årig avtalsperiod. (Istidsgatan kommer att användas för annan verksamhet.
- **ÄN – Hemtjänst, ny lokal för natt och larm/anpassa hemtjänstens lokal city** – hemtjänst city behöver ny lokal som natt och larm använt på Öbacka (rätt placering och uppfyller arbetsmiljökrav) och natt och larm behöver en större lokal som inte är lika lägeskritisk. Lokalen på Öbacka behöver anpassas för att kunna användas för det nya ändamålet. Rockaden kan ske från 2026-01-01 och kan kosta totalt 23,5 mnkr under en 10-årig avtalsperiod. Umeå Kommun har ingen egen tomt för ändamålet.

Umeå kommun

Protokollsutdrag

För- och grundskolenämndens arbetsutskott 2025-03-13

§ 24

Diarienum: SK-2024/00620

Yttrande över planeringsdirektiv 2026 - KS-2024/00433

Arbetsutskottets beslut

För- och grundskolenämnden föreslås besluta

-att godkänna förslag till yttrande över förslag till planeringsdirektiv 2026.

-att ärendet förklaras omedelbart justerat.

Förslag till beslut

För- och grundskolenämnden beslutar

-att godkänna förslag till yttrande över förslag till planeringsdirektiv 2026.

-att ärendet förklaras omedelbart justerat.

Ärendebeskrivning

Stadsledningskontoret har i enlighet med kommunfullmäktiges riktlinjer för planeringsprocess, budget och investeringar sammanställt ett förslag till planeringsdirektiv version 1 för 2026. Nämnderna ska yttra sig över planeringsdirektiv 1 i enlighet med anvisningar genom att besvara fyra remissfrågor samt beskriva fortsatt arbete kring uppdrag 2023:1.

Planeringsdirektiv version 1 för 2026 inkl. bilagor finns att tillgå på www.umea.se/planering

Beslutsunderlag

Bilaga 1: Yttrande över förslag till planeringsdirektiv 2026

Bilaga 2: Anvisning för nämnders och bolags yttrande över

Stadsledningskontorets förslag till planeringsdirektiv för 2026.

Umeå kommun

Protokollsutdrag

För- och grundskolenämndens arbetsutskott 2025-03-13

Bilaga 3: Bilaga 6 från planeringsdirektiv för 2026 - Tekniska nämndens motivering till förändringar i investeringsbudgeten.

Beredningsansvariga

Sofia Öberg, ekonomichef

Daniel Nordgren, biträdande utbildningsdirektör förskola

Christopher Granberg, biträdande utbildningsdirektör grundskola

Beslutet ska skickas till

ksdiarium@umea.se, i ämnesraden anges För- och grundskolenämndens yttrande KS-2024/00433

Sofia Öberg, ekonomichef

Propositionsordning

Ordföranden prövar tjänsteskrivelsen och finner att arbetsutskottet beslutar att bifalla tjänsteskrivelsens förslag.



Tjänsteskrivelse

2025-03-04

För- och
grundskolenämndens
arbetsutskott

Diariennr: SK-2025/00052

Yttrande om remiss - Förstärkningsundervisning i skolan - en försöksverksamhet för fler behöriga elever

Förslag till beslut

För- och grundskolenämnden beslutar att ställa sig bakom förslag till yttrande med tillhörande bilaga enligt nedan.

Nämnden beslutar vidare att ärendet förklaras omedelbart justerat.

Ärendebeskrivning

Regeringen beslutade den 14 december 2023 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag som syftar till att ge mer obligatorisk undervisningstid till elever som behöver det för att bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Utbildningsdepartementet önskar remissvar från ett antal insatser och för- och grundskolenämnden i Umeå kommun är en av dem.

Betänkandet anger att ungefär var sjunde elev lämnar varje år grundskolan utan behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan, flera av dessa elever skulle under sin skolgång vara hjälpta av att få mer obligatorisk undervisningstid med behöriga lärare än vad den garanterade undervisningstiden innebär. Det finns ett grundläggande samband mellan mängden undervisningstid elever får och hur mycket de lär sig. Forskning och utvärdering visar dock att enbart mer undervisningstid sällan har stora positiva effekter.

Betänkandet föreslår att det ska införas en försöksverksamhet på tre år med start läsåret 26/27 där elever på olika sätt ges mer undervisningstid med syfte att skapa förutsättningar för kommuner och skolor att på ett bättre sätt kunna utföra sitt kompensatoriska uppdrag samt utvärdera den mest effektiva och kostnadseffektiva metoden för att öka

Tjänsteskrivelse

Dnr: TN-2024/00581

gymnasiebehörigheten. Den undervisningstid som ska tillföras ska ges under andra förutsättningar än den ordinarie undervisningen, så kallad förstärkningsundervisning. De ämnen som omfattas är svenska, svenska som andraspråk samt matematik. 320 skolor och 16 000 elever ska delta i försöket. Försöksverksamheten beräknas totalt kosta 157 miljoner kronor.

Förstärkningsundervisningen ska ges antingen under begränsade perioder (maximalt 8 veckor) för ett urval av elever (tillfälligt elevurval) eller till alla elever men i mindre undervisningsgrupper än de som eleverna normalt tillhör (halvklass). I lågstadiet och mellanstadiet föreslås en kombination av ovanstående, medan det i högstadiet föreslås att det endast ska gå att använda sig av tillfälligt elevurval. Detta motiveras med att det sker en förskjutning från behov av främjande till åtgärdande insatser över stadierna, eftersom variationen i elevresultat ökar ju äldre eleverna blir.

Efter utvärdering av försöksverksamheten kan en timplanereform med förstärkningsundervisning genomföras och betänkandet föreslår att den föreslagna generella utökningen av lågstadiet timplan på 178 timmar inte ska genomföras. Timplanen bör i stället vid en permanent reglering tillföras ett antal förstärkningstimmar i svenska, svenska som andraspråk och matematik i alla stadier. Dessa timmar ska skolhuvudmännen vara skyldiga att anordna utöver den garanterade undervisningstiden. Om timmarna ska ges genom tillfälliga elevurval i mindre grupper ska huvudmän vara skyldiga att ge timmarna när sådana behov finns och eleverna ska vara skyldiga att delta när de väljs ut för att få förstärkningsundervisning.

En utgångspunkt i försöksverksamheten och för en framtida permanent reglering av förstärkningsundervisning är att den ska ges i mindre undervisningsgrupper. För att kunna göra det föreslår betänkandet att regeringen utreder en reglering av klasstorlekar i grundskolan.

Oavsett val av utformning av förstärkningsundervisning kommer lärarbehovet att öka. Betänkandet framför att elevkullarna minskar de kommande åren och så också lärarbehovet. Ett ökat behov av lärare vid införande av förstärkningsundervisning motsvarar minskningen och gör att det är ett extra gynnsamt läge för reformen.

Vidare föreslås att det ska införas en färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola på fyra och till sex veckor. Syftet är att

Tjänsteskrivelse

Dnr: TN-2024/00581

stärka elevernas läsförmåga och läsförståelse samt utveckla deras språkkunskaper i svenska med målet att eleverna ska nå de färdigheter som behövs för nästkommande årskurs eller för behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Sommarlovsskolan föreslås finansieras av statsbidrag. Insatsen ska inte ses som en åtgärd inom särskilt stöd. Nuvarande lovskola ska kvarstå och skälet för detta anges vara att den lovskolan fyller en viktig funktion för en begränsad elevgrupp som av någon anledning missat ett särskilt moment i undervisningen men bedöms vara otillräcklig för elever med ett större behov.

En utvärdering av extra studietid som infördes 2022 i årskurserna 4-9 behöver göras och betänkandet föreslår att Skolverket ska genomföra det. Efter utvärdering av extra studietid samt utvärdering av försöksverksamheten kan extra studietid komma att ersättas av förstärkningsundervisning.

Skolforskningsinstitutet bör ges i uppdrag att ta fram en systematisk forskningssammanställning om faktorer som är viktiga att beakta vid beslut om en elev ska gå om en årskurs, vid årskursplacering av nyanlända elever samt när frågan om rätt att slutföra skolgången efter skolpliktens upphörande ska prövas. Detta utifrån att dessa åtgärder används av rektorer i liten utsträckning idag.

Slutligen föreslår betänkandet att det inte ska vara möjligt att bedriva undervisning utan timplan.

Yttrande

Då remissvaret av betänkandet ska följa en viss struktur lämnas detta i medföljande bilaga 1.

Beslutsunderlag

Bilaga 1: Yttrande om remiss - Förstärkningsundervisning i skolan - En försöksverksamhet för fler behöriga elever

Bilaga 2: Remiss - Förstärkningsundervisning i skolan - en försöksverksamhet för fler behöriga elever (SOU 2024:94).

Beredningsansvarig

Lina Gullbrand, skolstrateg

Tjänsteskrivelse

Dnr: TN-2024/00581

Beslutet ska skickas till

ksdiarium@umea.se, senast 2025-03-28, ange dnr KS-2025/00092

Ann-Christine Gradin
utbildningsdirektör

Christopher Granberg
biträdande
utbildningsdirektör

För- och grundskolenämnden, Umeå kommun: Remissvar gällande betänkandet "Förstärkningsundervisning i skolan – En försöksverksamhet för fler behöriga elever (SOU 2024:94)"



2025-03-04
Dnr SK 2025/00052

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se
Dnr U2025/00079

För- och grundskolenämnden, Umeå kommun: Remissvar gällande betänkandet "Förstärkningsundervisning i skolan - En försöksverksamhet för fler behöriga elever (SOU 2024:94)"

Sammanfattning

För- och grundskolenämnden:

- Är positiva till en treårig försöksverksamhet med förstärkningsundervisning för att utvärdera och avgöra vilken metod som har störst effekt på måluppfyllelse samt är mest kostnadseffektiv på kort och lång sikt. Resultaten av försöksverksamheten kan vara svåra att tolka beroende på vad utvalda försöksskolor tillför av egna resurser till samma målgrupp av elever.
- Är positiva till att betänkandet tydliggör att staten måste kompensera skolans huvudmän enligt finansieringsprincipen för det ökade åtagandet som förstärkningsundervisning innebär. Vissa övriga kostnader som ej finns upptagna i betänkandet kan tillkomma.
- Anser att det bör genomföras en utvärdering av nuvarande frivillig och obligatorisk lovskola innan fler former av lovskola införs. Om en frivillig färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola införs behöver den ersättas utifrån faktiska kostnader och inte på samma sätt som övrigt frivillig lovskola ersätts idag.
- Är positiva till att Skolverket ska ges i uppdrag att utvärdera extra studietid i årskurs 4-9.
- Är positiva till att det skapas en forsknings-sammanställning om fler skolår till elever som behöver det. Detta för att stötta rektorer i deras beslut och skapa förutsättningar för en större likvärdighet.
- Är positiva till att undantag från skyldigheten att tillämpa timplanen ska tas bort och ser att det kommer öka likvärdigheten och underlätta för elever som byter huvudman.

För- och grundskolenämnden, Umeå kommun: Remissvar gällande betänkandet "Förstärkningsundervisning i skolan – En försöksverksamhet för fler behöriga elever (SOU 2024:94)"

Övergripande synpunkter

7.1 En treårig försöksverksamhet med förstärkningsundervisning

För- och grundskolenämnden är positiv till att en förstärkning av skolans kompensatoriska uppdrag genom att förstärkningsundervisning kopplas till timplanen och finansieras av staten. Även om det redan i dag finns möjlighet till halvklasstimmar på många skolor skulle en statlig finansiering garantera att alla elever får tillgång till det och i längden kan det påverka andra ämnen positivt. Enligt betänkandet (sid 188) ska försöksverksamheten utformas så att skolverksamhet som ger förstärkningsundervisning kan jämföras med skolverksamhet som inte ger förstärkningsundervisning, så att effekterna av förstärkningsundervisning i halvklass ska kunna jämföras med effekterna av förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval. Försökundervisningens resultat kan bli svårtolkade beroende på om utvalda försöksskolor tillsätter egna resurser till samma målgrupp av elever. Nämnden ser att denna del behöver förtydligas inför ett genomförande av försöksverksamhet.

Efter utvärdering av försöksverksamheten kan en timplanereform med förstärkningsundervisning genomföras. Betänkandet anger att förstärkningsundervisning genom tillfälligt elevurval inte ska omfattas av omfattande dokumentationskrav, utan bedömer att skolan endast ska göra en anteckning om vilka elever som deltagit, i vilket ämne och under vilken period (sid 199). För- och grundskolenämnden vill framföra att när elever är skyldiga att delta behöver också närvaro föras. Det kommer innebära en löpande schemaadministration för att lägga in och plocka bort dessa förstärkningstillfällen i elevernas individuella scheman och närvaroföra dessa. Förstärkningsundervisning genom tillfälligt elevurval leder också till en ökad undervisningstid för vissa elever under vissa perioder. Det kan påverka kostnader för skolskjutsar.

Nämnden instämmer i att förstärkningsundervisning bör införas i stället för en generell utökning av lågstadiets timplan och anser att förstärkningsundervisning har större potential att verka kompensatoriskt. Nämnden vill framhålla att det är särskilt viktigt att skolan har en helhetssyn på elevens hela skoldag och även väger in eventuella läxor och prov för elever i som väljs ut för förstärkningsundervisning.

Nämnden är positiva till att betänkandet tydliggör att staten måste kompensera skolans huvudmän enligt finansieringsprincipen för det ökade åtagandet som förstärkningsundervisning innebär (sid 217). Vissa övriga kostnader kan tillkomma för huvudmännen som även behöver finansieras. Slutligen behöver beslut om förstärkningsundervisning fattas i god tid så att det kan genomföras på bra sätt i verksamheten.

7.2 En permanent reglering för förstärkningsundervisning

För- och grundskolenämnden är positiva till en permanent reglering om förstärkningsundervisning med förstärkningstimmar i ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik i grundskolan. Nämnden anser att det blir tydligt när antalet förstärkningstimmar och deras fördelning regleras i timplanen.

För- och grundskolenämnden, Umeå kommun: Remissvar gällande betänkandet "Förstärkningsundervisning i skolan – En försöksverksamhet för fler behöriga elever (SOU 2024:94)"

7.3 Färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola för elever som behöver det

För- och grundskolenämnden delar betänkandets analys att elever som är långt ifrån att nå målen sällan är hjälpta av lovskola. Betänkandet föreslår trots det att lovskolan ska lämnas oförändrat då den har stor effekt för elever som är nära att nå målen och samtidigt föreslås det att det ska införas ytterligare en frivillig lovskola. Nämnden vill framhålla att det bör genomföras en utvärdering av nuvarande frivillig och obligatorisk lovskola för att bedöma effekterna av den inför ett eventuellt införande av ytterligare en lovskola. En utmaning av frivillig och obligatorisk lovskola redan idag är hur vi får de elever som har behov av det att faktiskt delta. En utvärdering av nuvarande lovskola kan ge en fördjupad insyn i det.

För frivilligt anordnad lovskola ersätts huvudmän idag av statsbidrag. Ersättningen som huvudmän kan få från statsbidrag täcker inte kostnaderna för frivilligt anordnad lovskola och nämnden vill framhålla att för att det ska bli möjligt och rimligt för huvudmän att anordna flera olika typer av frivillig lovskola bör huvudmän kompenseras utifrån faktiska kostnader. Då förslaget med färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola innebär en lovskola på mellan fyra och sex veckor anser nämnden att det är extra viktigt med en täckning av kostnader. I betänkandet anges att även lovsimskola ska kunna ingå i den nya sommarlovskolan och nämnden vill framhålla att lovsimskola kräver stora personella resurser och kostnader för transport till och från simhallar.

7.4 Skolverket ges i uppdrag att utvärdera extra studietid

För- och grundskolenämnden välkomnar förslaget att Skolverket ska utvärdera extra studietid i årskurs 4-9 och har i övrigt inga synpunkter.

7.5 Forsknings-sammanställning om fler skolår till elever som behöver det

För- och grundskolenämnden är positiv till förslaget att regeringen ska ge Skolforskningsinstitutet i uppdrag att ta fram en systematisk forsknings-sammanställning om faktorer som är viktiga att beakta vid beslut om en elev ska gå om en årskurs, vid årskursplacering av nyanlända elever samt när frågan om rätt att slutföra skolgången efter skolpliktens upphörande ska prövas (sid 225). Nämnden anser att en sammanställning av faktorer som är viktiga att beakta kan leda till en ökad likvärdighet i rektorers överväganden och beslut.

7.6 Undantag från skyldigheten att tillämpa timplanen ska tas bort

För- och grundskolenämnden är positiva till förslaget om att undantag från skyldigheten att tillämpa timplanen ska tas bort (sid 227). Förslaget innebär att skolan blir mer likvärdig på ett nationellt plan samt mellan kommunala och fristående huvudmän.

7.8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

För- och grundskolenämnden har inga synpunkter.

Förstärkningsundervisning i skolan

En försöksverksamhet för fler behöriga elever

*Betänkande av Utredningen om
Mer obligatorisk undervisningstid för elever
som behöver det*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:94

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 2024

ISBN 978-91-525-1097-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-1098-8 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lotta Edholm

Regeringen beslutade den 14 december 2023 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag som syftar till att ge mer obligatorisk undervisningstid till elever som behöver det för att bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv till utredningen (dir. 2023:174). Till särskild utredare utsågs Pontus Bäckström, samhällspolitisk chef vid Sveriges Lärare. Redovisningen av uppdraget ska ske senast den 6 december 2024.

Som sekreterare anställdes från och med den 16 december 2023 juristen Tomas Agdalen och från och med den 1 februari 2024 utredaren Marie Göranson och samhällsanalytikern Cecilia von Otter. Ämnesrådet Per Eriksson anställdes som sekreterare från och med den 15 oktober 2024. Utredningen har antagit namnet Mer obligatorisk undervisningstid för elever som behöver det (U 2023:07).

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 14 februari 2024 departementssekreteraren Hans Almgren, Utbildningsdepartementet, departementssekreteraren Anabel Falkenström, Arbetsmarknadsdepartementet, departements-sekreteraren Marlene Giertz, Utbildningsdepartementet, och departementssekreteraren Sara Stenberg, Utbildningsdepartementet. Som experter i utredningen förordnades från och med den 14 februari 2024 rådgivaren Céline Nordenhed, Specialpedagogiska myndigheten, undervisningsrådet Roger Persson, Statens skolverk, och utredaren Carin Wolf, Statens skolinspektion.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Förstärkningsundervisning i skolan – En försöksverksamhet för fler behöriga elever* (SOU 2024:94). Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i december 2024

Pontus Bäckström

Tomas Agdalen
Per Eriksson
Marie Göranson
Cecilia von Otter

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag.....	25
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	25
1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)	27
1.3 Förslag till förordning om försöksverksamhet med förstärkningsundervisning och om statsbidrag för deltagande i sådan försöksverksamhet.....	28
2 Vårt uppdrag och arbete	35
2.1 Våra direktiv och betänkandets disposition	35
2.2 Utredningsprocessen	37
2.3 Beröringspunkter med andra utredningar och avgränsningar	38
3 Våra utgångspunkter och målgrupper	41
3.1 En grundläggande relation mellan undervisningstid och elevers lärande	41
3.2 Stora förtjänster med sammanhållen grundskola.....	44
3.2.1 Differentiering inom enhetsskolan	45
3.2.2 Individualiseringen har inneburit en ansvarsindividualisering för eleverna	46
3.3 Skolplikten motsvarar ett offentligt åtagande och ansvar för elevernas utbildning	50

3.4	Målgrupper för utredningen	52
3.4.1	Elever som inte blir behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan	52
3.4.2	Andelen med behörighet skiljer sig åt mellan olika elevgrupper	54
3.4.3	Andelen elever som inte når godkända betyg skiljer sig åt mellan olika ämnen	56
3.4.4	Många elever har mycket svaga färdigheter i läsning och matematik	58
3.4.5	Långt kvar till godkänt betyg för många elever.....	60
3.4.6	Svårigheter att nå målen i kärnämnen syns tidigt	62
3.4.7	Få av eleverna med tidiga svårigheter har fått tidigt stöd.....	63
3.4.8	Fler elevgrupper med högre risk att inte nå behörighet till nationellt yrkesprogram.....	64
4	Undervisningstid i de obligatoriska skolformerna	69
4.1	Undervisningstidens reglering innan läroplansreformen 1994.....	69
4.1.1	Timplanen innehöll resurstimmar som varierade beroende på stadium och ämne	70
4.1.2	Resurstimmarna användes ofta till halvklassundervisning	71
4.1.3	Specifika stödåtgärder för individuella behov var reglerade.....	73
4.1.4	Lärarveckotimmar togs bort från timplanen i Lgr80.....	74
4.2	Undervisningstid efter 1994 – nytt styrsystem fordrade ny tidsstyrning.....	74
4.2.1	En ny funktion för timplanen	75
4.2.2	Borde timplanen avskaffas?	77
4.2.3	Försöksverksamhet med timplanslösa grundskolor	79
4.3	Nuvarande reglering om undervisningstid i de obligatoriska skolformerna	82

4.4	Huvudmännens planering av undervisningstid i dag	84
4.4.1	Liten marginal mellan planerad och garanterad undervisningstid.....	85
4.4.2	Skolhuvudmännen anpassar inte den planerade undervisningstiden efter elevernas behov	85
4.5	Statens intresse för att styra genom grundskolans timplan har ökat	90
4.5.1	Utökad undervisningstid i matematik.....	90
4.5.2	Försöksverksamhet med utökad undervisning i svenska för nyanlända.....	92
4.5.3	En stadiindelad timplan återinförs.....	94
4.5.4	Utökad undervisningstid i språkval i sameskolans mellanstadium	95
4.5.5	Utökad undervisningstid i idrott och hälsa i mellan- och högstadiet	95
4.5.6	Elevens val tas bort till förmån för andra ämnen	96
4.5.7	Förslag om mer undervisningstid i lågstadiet	96
5	Forskning om betydelsen av mer undervisningstid	99
5.1	Ett grundläggande samband mellan tid i skolan och elevers kunskaper.....	99
5.2	Forskning om mer undervisningstid för alla elever.....	101
5.2.1	Effekter av minskad undervisningstid.....	104
5.2.2	Risker med utökad undervisningstid för alla	105
5.2.3	Förlängd skolgång för enskilda elever.....	106
5.3	Undervisningstid i mindre elevgrupper eller i specifika insatser	108
5.3.1	Klasstorlekens påverkan på elevernas kunskapsresultat	109
5.3.2	Färdighetstränande undervisningsinsatser genom intensivperioder.....	111
5.4	Långsiktiga effekter	115
5.5	Forskning om differentiering och nivågruppering	117
5.5.1	Det är skillnad på nivågruppering mellan och inom skolor.....	118

6	Kompensatoriska stödinsatser – tillämpning och funktionalitet.....	121
6.1	Kompensatoriska insatser som påverkar elevers undervisningstid	122
6.2	Lovskola för att ge elever bättre möjlighet att nå målen....	123
6.2.1	Lovskola som huvudmannen är skyldig att erbjuda elever i årskurs 8 och 9 som riskerar att inte nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan	123
6.2.2	Iakttagelser rörande den lovskola som riktas till vissa elever i årskurs 8 och 9 i grundskolan....	124
6.2.3	Frivilligt anordnad lovskola.....	133
6.2.4	Iakttagelser rörande frivilligt anordnad lovskola.....	134
6.2.5	Utredningens sammanfattande slutsatser om lovskola.....	139
6.3	Extra studietid för att ge elever bättre möjlighet att nå målen.....	140
6.3.1	Iakttagelser rörande extra studietid	141
6.3.2	Ett exempel på hur extra studietid kan organiseras	153
6.3.3	Våra sammanfattande slutsatser om extra studietid	154
6.4	Mer undervisningstid genom att gå om en årskurs	154
6.4.1	Iakttagelser rörande möjligheten att gå om en årskurs	156
6.4.2	Utredningens sammanfattande slutsatser om möjlighet att gå om en årskurs.....	160
6.5	Mer undervisningstid genom annan årskursplacering.....	160
6.5.1	Elevers årskursplacering motsvarar oftast deras faktiska ålder	161
6.5.2	Utredningens sammanfattande slutsatser om årskursplacering	162

6.6	Rätt att slutföra skolgången efter skolpliktens upphörande ..	163
6.6.1	Iakttagelser rörande rätten att slutföra skolgången efter skolpliktens upphörande	164
6.7	Anpassad och prioriterad timplan – ger mer tid till vissa ämnen och mindre till andra.....	164
6.7.1	Iakttagelser om anpassad och prioriterad timplan	165
6.7.2	Utredningens sammanfattande slutsatser om anpassad och prioriterad timplan	170
6.8	Anpassad studiegång ger mer tid åt vissa ämnen och mindre till andra.....	171
6.8.1	Iakttagelser rörande anpassad studiegång	172
6.8.2	Utredningens sammanfattande slutsatser om anpassad studiegång	174
6.9	Extra anpassningar kan innebära mer lärartid	174
6.9.1	Iakttagelser rörande extra anpassningar	175
6.10	Våra övergripande slutsatser – summering.....	181
7	Utredningens förslag och bedömningar	185
7.1	En treårig försöksverksamhet med förstärkningsundervisning.....	185
7.1.1	Försöksverksamhetens syfte och inriktning.....	185
7.1.2	Förstärkningsundervisningens omfattning och utformning.....	190
7.1.3	Organisation, effektutvärdering av försöksverksamheten och forskning.....	202
7.1.4	Det behövs inte någon lagändring för att införa en försöksverksamhet.....	209
7.1.5	Integritetsfrågor	210
7.2	En permanent reglering för förstärkningsundervisning	212
7.3	Färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola för elever som behöver det.....	219
7.4	Skolverket ges i uppdrag att utvärdera extra studietid	224

7.5	Forskningsmanställning om fler skolår till elever som behöver det	225
7.6	Undantag från skyldigheten att tillämpa timplanen ska tas bort	227
7.7	Övriga överväganden i relation till vårt direktiv	228
7.8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	231
8	Konsekvenser av utredningens förslag	233
8.1	Krav på konsekvensanalys	233
8.2	Utredningens uppdrag och problembeskrivning i korthet	234
8.3	Utredningens förslag och bedömningar i korthet	235
8.4	Konsekvenser av förstärkningsundervisning för elevers skolplikt och tid i skolan vid en fullt utbyggd reform	235
8.5	Kostnadsberäkningar	240
8.5.1	Kostnader för en fullt utbyggd reform med förstärkningsundervisning i grundskolan	241
8.5.2	Kostnader för en fullt utbyggd reform i sameskolan	252
8.5.3	Kostnader för försöksverksamhet med förstärkningsundervisning	255
8.5.4	Utredningens finansieringsförslag för förstärkningsundervisning	259
8.5.5	Kostnader för färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola för elever som behöver det	261
8.6	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna	264
8.7	Konsekvenser för lärarbehovet	264
8.8	Samhällsekonomiska konsekvenser	266
8.9	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	267
8.10	Barnkonventionen och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning	268

9	Författningskommentar	271
9.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	271
	Referenslista	273
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:174	291
Bilaga 2	Skolverkets analys av planerad undervisningstid	303
Bilaga 3	Om vår enkätundersökning	315
Bilaga 4	Tabellbilaga från vår enkätundersökning	331
Bilaga 5	Uppföljningsresultat från sommarskola.....	349

Sammanfattning

Ungefär var sjunde elev lämnar varje år grundskolan utan behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. För många av dessa elever skapar detta stora problem, både i förhållande till deras fortsatta utbildning och deras väg ut i vuxenlivet. Vår bedömning är att flera av dessa elever under sin skolgång skulle vara hjälpta av att få mer obligatorisk undervisningstid med behöriga lärare än vad den garanterade undervisningstiden innebär. Vi föreslår därför att en försöksverksamhet ska genomföras där elever på olika sätt ges mer undervisningstid.

Mer undervisningstid måste ges under andra förutsättningar

Det finns ett grundläggande samband mellan mängden undervisningstid elever får och hur mycket de lär sig. Allt annat lika kan en elev som har gått längre tid i skolan mer än en elev som gått kortare tid i skolan.

Forskning och utvärdering visar dock att enbart mer undervisningstid sällan har stora positiva effekter. Att bara lägga till ”mer av samma” inom ramen för ett befintligt skolsystem tycks oftast ha små eller inga positiva effekter. Få av de elever som inte lärt sig det de ska lära sig i den ordinarie undervisningen lyckas lära sig genom att få mer undervisning inom samma betingelser de redan har misslyckats. Vi föreslår därför att den undervisningstid som ska tillföras ska ges under andra förutsättningar än den ordinarie undervisningen. Det handlar till exempel om hur stora undervisningsgrupperna får vara.

Stora kunskapsskillnader kräver stärkt kapacitet runt den ordinarie undervisningen

Enligt våra direktiv ska vi bedöma och lämna förslag om hur mer obligatorisk undervisningstid ska kunna ges på olika sätt för att fler elever ska nå behörighet för ett nationellt program i gymnasieskolan. Det innefattar bland annat hur lovskola och extra studietid kan utökas för att gälla fler årskurser, vad som ska vara obligatoriskt för huvudmän att anordna och elever att delta i och om rektorer ska vara skyldiga att fatta beslut om huruvida en elev ska gå om en årskurs.

Vår utredning visar att de olika typer av lovskola som finns i dag kan vara till hjälp för vissa elever som inte når målen inom den ordinarie undervisningen, men också att det gäller långt ifrån för alla. Lärares och rektorerers bedömning är i stället att lovskolan kan fungera bra för elever som missat ett specifikt moment, exempelvis på grund av ett avbrott vid en kortare tids sjukdom. Elever som är långt ifrån att nå målen är däremot sällan hjälpta av lovskola. Skolverkets analyser indikerar dessutom att elever som nått godkända betyg i lovskolan presterar sämre i gymnasieskolan än de elever som nått godkända betyg utan att gå i lovskola. Det tyder på att många av de elever som nått behörighet via lovskola saknar de nödvändiga kunskaper som egentligen krävs för ett godkänt betyg.

Vår utredning visar att rektorer och lärare anser att stödåtgärden extra studietid, som ska omfatta minst två timmar i veckan för elever i årkurs 4–9, har större potential än lovskolan att ge mer kunskaper. Detta beror bland annat på att extra studietid ges i anslutning till den ordinarie undervisningen under terminerna. Den extra studietiden omgärdas dock av vissa andra problem. Ett problem är att alla de elever som lärare och rektorer anser skulle behöva delta inte deltar. Ett annat problem är att den extra studietiden inte alltid leds av ämnesbehöriga lärare. En elev som behöver mer undervisning i matematik behöver få det av en behörig matematiklärare. Det råder därför stora skillnader i förutsättningar mellan den ordinarie undervisningen, där eleverna ska ges strukturerad undervisning och ett aktivt stöd av behöriga lärare, och undervisningen i lovskola respektive extra studietid.

Vår utredning visar också att många elever som inte når godkända betyg ligger långt efter i kunskapsutvecklingen. Vi exemplifierar detta genom egna undersökningar av elevers resultat i matematik,

där vi relaterar elevers resultat i TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) i årskurs 8 till deras matematikbetyg i årskurs 9. Vi kan visa att många elever med betyget F ligger mellan tre och sju läsår från att nå ett E i årskurs 9. Vår bedömning är att kunskapsluckor av detta slag inte kan åtgärdas med mer lovskola eller extra studietid. Eleverna bör i stället ges mer obligatorisk undervisning under terminerna, under andra förutsättningar och med stort fokus på insatser som ger eleverna möjlighet att utveckla förväntade kunskaper och färdigheter. Mot den bakgrunden anser vi att skolornas kapacitet att ge mer undervisningstid för vissa elever behöver stärkas.

Förstärkningsundervisning bör utprövas i en försöksverksamhet

Hur denna undervisningstid ska ges är däremot en öppen fråga. Det finns en omfattande forskningslitteratur som lämnar flera rekommendationer. Dessa innefattar betydelsen av tidiga insatser, att insatserna bör ges i mindre grupper, under avgränsade tidsperioder och med ett tydligt fokus på specifika kunskaper, förmågor eller färdigheter som eleverna ska utveckla.

Vår bedömning är att det finns två huvudalternativ för hur mer obligatorisk undervisningstid bör ges till elever. Antingen bör det ges genom att elever som riskerar att inte nå målen väljs ut för att få förstärkningsundervisning under intensivperioder, eller så bör det ges genom halvklassundervisning i vissa ämnen med fokus på de tidiga årskurserna. Det som talar för halvklassundervisning är att det är en generell insats för alla elever i klassen och att det upprätthåller en heterogen elevsammansättning i undervisningsgrupperna, vilket kan få positiva sidoeffekter genom inkludering och positiva kamrat-effekter. Det som talar för elevurval är att det möjliggör specifika insatser i relation till specifika behov hos eleven, vilket kan få ännu starkare kompensatoriska effekter för eleven jämfört med undervisning i halvklass. Båda sätten att utforma insatsen har således sina för- och nackdelar, men de är också förknippade med skillnader i kostnader och ökat lärarbehov. Halvklassundervisning för alla är dyrare och kräver fler lärare än elevurval vilket måste tas i beaktande.

I och med att vi inte med säkerhet kan fastställa vilken modell som har bäst totaleffekter och är mest kostnadseffektiv föreslår vi att en treårig försöksverksamhet genomförs, där de två olika sätten att utforma förstärkningsundervisning prövas. I försöksverksamheten bör skolor slumpmässigt väljas ut för att ge förstärkningsundervisningen på något av sätten. Vi föreslår att 320 skolor och 16 000 elever ska delta i försöket. Försöksverksamheten beräknas totalt kosta 157 miljoner kronor.

Vi föreslår att Skolverket ansvarar för försöksverksamhetens genomförande och för effektutvärderingen av densamma. I arbetet ska Skolverket knyta ett särskilt vetenskapligt råd till sig som ska utgöra metod- och kunskapsstöd i arbetet med att planera, genomföra och utvärdera en försöksverksamhet. Vi föreslår också att regeringen ska anslå 50 miljoner kronor för följeforskning. De deltagande skolhuvudmännen ska tilldelas ett statsbidrag för sina kostnader för försöksverksamheten.

På sikt kan en timplanereform med förstärkningsundervisning genomföras

Efter genomförd försöksverksamhet bör regeringen ha ett rikt underlag för att kunna lägga förslag om hur en permanent reform bör genomföras. Vi lämnar en rad bedömningar gällande hur en sådan bör se ut och vilka principer den bör bygga på.

Grundprincipen för vår bedömning av en framtida permanent reglering är delvis hämtad från hur undervisningstiden reglerades i 1969 års läroplan (Lgr69). Där reglerades elevernas undervisningstid som en veckoarbetstid per stadium och ämne, det vill säga hur många lektioner eleverna skulle få per ämne och vecka. I relation till detta reglerades också hur många lärarveckotimmar (vilken lärarresurs) som skulle finnas. I ett antal ämnen, främst svenska och matematik, översteg antalet lärarveckotimmar elevveckotimmarna. Detta överskott av timmar kallades för resurstimmar och skulle främst användas för att dela klassen i grupper, oftast i halvklassundervisning. Antalet resurstimmar var störst i lågstadiet i allmänhet och i svenska och matematik i lågstadiets årskurs 1 i synnerhet. Syftet var att skapa särskilt gynnsamma förutsättningar för den grundläggande färdighetsträningen. Denna reglering luckrades upp i samband med

1980 års läroplansreform (Lgr80) och försvann helt i samband med läroplansreformen år 1994 (Lpo94).

Vår bedömning är att timplanen, vid en permanent reglering, bör tillföras ett antal förstärkningstimmar i svenska, svenska som andraspråk och matematik i alla stadier. Dessa timmar ska skolhuvudmännen vara skyldiga att kunna anordna. Timmarna gäller utöver den garanterade undervisningstiden.

I vilken form dessa timmar ska ges – genom tillfälliga elevurval eller halvklassundervisning – måste försöksverksamheten utvisa. Om timmarna ska ges genom tillfälliga elevurval i mindre grupper ska huvudmän vara skyldiga att kunna ge timmarna när sådana behov finns och eleverna skyldiga att delta när de väljs ut för att få förstärkningsundervisning. Eleverna ska då delta utöver den garanterade undervisningstiden. Vår bedömning är att den föreslagna förstärkningsundervisningen, om den ska ges genom tillfälliga elevurval, ryms inom ramen för dagens regler för den obligatoriska verksamheten. Om den ska ges som halvklassundervisning är huvudmannen skyldig att kunna anordna halvklassundervisning motsvarande den omfattning som regleras. Vid halvklassundervisning påverkas inte längden på elevernas skoldag på samma sätt och förstärkningsundervisningen går inte utöver den garanterade undervisningstiden för eleven.

Vår bedömning är att förstärkningsundervisning i grupper med tillfälliga elevurval bör ges som längst i åttaveckorsperioder, vara relaterade till ett specifikt läroplansinnehåll och omgärdas av regler för maximala gruppstorlekar per stadium. Det ska vara lärarkollegiet på respektive skola som avgör vilka elever som ska delta. Urval sker med samma rekvisit som gäller i dag för när lärare ska ge extra anpassningar. Förstärkningsundervisning är därför inte en stödinsats inom ramen för särskilt stöd. Förstärkningsundervisningen ska ses som del i den ledning, stöd och stimulans som ska ges i ordinarie undervisning. Insatsen ska inte heller omfattas av omfattande dokumentationskrav, utan vi bedömer att skolan endast ska göra en anteckning om vilka elever som deltagit i förstärkningsundervisning, i vilket ämne och under vilken period.

Vår bedömning är att en permanent reglering av förstärkningsundervisning i den omfattning vi föreslår ska gälla i försöksverksamheten skulle kosta 1,6 miljarder kronor per år i grundskolan om den ska ges genom tillfälliga elevurval och 5 miljarder kronor per år om den ska ges genom halvklassundervisning. En blandad modell, där låg-

stadiet ger förstärkningsundervisning genom halvklass och övriga stadier genom elevurval, skulle kosta 3 miljarder kronor per år.

Gruppstorlekar kan behöva regleras i de obligatoriska skolformerna

En central utgångspunkt i försöksverksamheten och för en framtida permanent reglering av förstärkningsundervisning är att elever, oavsett om de ges förstärkningsundervisning genom elevurval eller halvklassundervisning, ska ges denna i mindre undervisningsgrupper. Storleken på grupper i tillfälligt elevurval låter sig regleras med antalsangivelser, men för att kunna få en effektiv reglering av halvklassundervisning kan det vara nödvändigt att först reglera vad en hel klass är. Vår bedömning är därför att regeringen bör låta utreda en reglering av klasstorlekar i grundskolan, likt vad som nu ska göras för förskolan genom Utredningen om en likvärdig förskola av god kvalitet med obligatorisk språkförskola (U 2024:4).

Förstärkningsundervisningen införs i stället för en generell utökning av lågstadiets timplan

Under år 2023 hade Skolverket regeringens uppdrag att utreda och lämna förslag på hur lågstadiets timplan skulle kunna utökas med 178 timmar. Enligt Skolverket skulle en sådan reform kosta 1,8 miljarder kronor per år. I enlighet med resultaten i vår utredning bedömer vi att vårt förslag om att tillföra förstärkningstimmar bör införas i stället för en generell utökning av lågstadiets timplan. Vi bedömer att förstärkningsundervisningen kommer ha större positiv totaleffekt på elevernas kunskaper och skolväsendet som helhet varför vi också bedömer det som en mer kostnadseffektiv åtgärd. Vi föreslår därför att de ekonomiska resurser som skulle ha använts för att utöka lågstadiets timplan i stället används för att först finansiera försöksverksamheten och därefter finansiera förstärkningsundervisningen vid en fullt genomförd reform.

Vid en fullt genomförd reform bedömer vi att staten måste kompensera skolans huvudmän enligt finansieringsprincipen för det ökade åtagande som förstärkningsundervisningen innebär. Det betyder att

resurser då fördelas i enlighet med det kommunalekonomiska utjämningsystemet. För att stödja kommunerna i hur resurserna kan fördelas till skolor och huvudmän, för att uppnå maximal kompensatorisk effekt, föreslår vi att Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram en fördelningsnyckel för hur resurserna kan fördelas till skolor. I detta arbete bör Skolverket ta eventuella förslag från Utredningen om en nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighets (U 2023:5) i beaktande.

Lovskola och extra studietid

Nuvarande lovskola lämnas oförändrad

Vår bedömning är att nuvarande former av lovskola bör kvarstå. Vi föreslår därför varken att de ska utökas eller avskaffas. Skälet för detta är att de i relation till en begränsad elevgrupp fyller ett viktigt syfte genom att elever som av någon anledning missat ett särskilt moment i undervisningen med lovskola ges en möjlighet att kompensera detta.

För elever med större behov bedömer vi att lovskola som insats är otillräcklig. Dels för att den mängd undervisningstid som skulle behövas inte är rimlig att ge inom lovskola, dels för att lovskola inte kan ge undervisning av samma kvalitet som den ordinarie undervisningen under terminerna. Vi bedömer också att det inte är möjligt att införa en utökad obligatorisk lovskola, i den omfattning som sannolikt skulle behövas för många elever, inom ramen för den obligatoriska verksamheten. Vi förordar därför att vårt system med förstärkningsundervisning, efter genomförd försöksverksamhet, införs i stället för en utbyggd lovskola, såväl frivillig som obligatorisk. Vår bedömning är att det är en åtgärd med större chanser att ge långvariga positiva effekter för eleverna.

Extra studietid utökas inte och bör utvärderas

Med anledning av vårt förslag om förstärkningsundervisning föreslår vi inte heller någon utökad extra studietid. Vi anser att utökade resurser i stället bör läggas på förstärkningsundervisning. Förstärkningsundervisning har flera fördelar jämfört med extra studietid.

Genom att förstärkningstimmarna i förstärkningsundervisningen föreslås regleras i timplanen är de dels både obligatoriska för huvudmän att erbjuda och för elever att delta i, dels ska förstärkningsundervisning bedrivas av legitimerade och ämnesbehöriga lärare i enlighet med skollagens definition av undervisning. Den undervisning som bedrivs under förstärkningstimmarna står i detta hänseende i direkt relation till den undervisning som bedrivs på den ordinarie undervisningstiden i ämnet och är därmed också en integrerad del av lärarnas hela planering av undervisningen.

Om förstärkningsundervisning visar sig vara en effektiv reform är vår bedömning att extra studietid på sikt skulle kunna avskaffas. Detta måste dock utvärderas innan ett sådant beslut fattas, varför vi föreslår att Skolverket ska ges i uppdrag att utvärdera den extra studietiden. De resurser som frigörs vid ett eventuellt avskaffande skulle kunna användas för antingen ytterligare förstärkningstimmar i de berörda ämnena eller genom att tillföra fler timmar för något annat ämne, till exempel engelska.

Färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola bör införas

Det finns grupper av elever som har behov av betydande mängd- och färdighetsträning i läsning. Eleverna behöver insatser som är mycket omfattande i tid. Detta gäller främst lågstadiееlever som inte har knäckt läskoden, men också andra elever. Det kan gälla såväl elever födda i Sverige som nyanlända elever, elever i grundskolan och elever i gymnasieskolans språkintröduktion.

Vi har studerat ett exempel på en sommarlovskola av detta slag i Göteborg. Där har man erbjudit frivillig sommarlovskola i sex veckor, sex timmar om dagen för elever i lågstadieålder. Sommarlovskolan har tagit ett helhetsgrepp runt elevernas samlade dag där skolskjuts, måltider och fritidsverksamhet har hanterats som en helhet. För att lösa problemet med lärarförsörjningen har man anställt lärarstudenter som är färdiga med stora delar av sin lärarutbildning. Verksamheten har uppvisat mycket goda resultat.

Vår bedömning är att regeringen bör inrätta ett riktat statsbidrag för en färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola av detta snitt för grundskolans alla årskurser och gymnasieskolans språkintröduktion.

Denna färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola bör vara frivillig för huvudmannen att anordna och för eleverna att delta i. Vi gör denna bedömning mot bakgrund av hur omfattande vi anser att sommarlovskolan behöver vara. Vi bedömer att den ska vara 4–6 veckor per sommarlov och omfatta minst 25 timmar i veckan. Att göra en så omfattande verksamhet obligatorisk för huvudmännen att erbjuda är enligt vår bedömning orealistiskt med hänvisning till skolhuvudmännens olika förutsättningar, inte minst avseende elevunderlag och lärarförsörjning. På motsvarande sätt menar vi att en mer omfattande utökning av elevernas obligatoriska undervisningstid, till exempel genom att göra den färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskolan obligatorisk, inte skulle rymmas inom den obligatoriska verksamheten.

I budgetpropositionen för år 2025 (prop. 2024/25:1 utg.omr. 16) har regeringen aviserat en försöksverksamhet med intensivträning i svenska för elever som behöver det, i stor utsträckning enligt den modell som vår utredning bedömer bör införas. För att undvika att Regeringskansliet utarbetar förslag till en statsbidragsförordning och vi lämnar förslag på en annan, lämnar vi i stället en bedömning av hur en statsbidragsförordning bör utformas, vilka principer den bör bygga på och vilka kriterier som bör gälla för att få ta del av bidraget.

Vår bedömning är att 24 000 elever skulle kunna delta per år, till en kostnad av mellan 332 och 389 miljoner kronor beroende på hur verksamheten utformas.

Beslut att gå om en årskurs och årskursplacering för nyanlända

Enligt våra direktiv ska vi analysera förutsättningarna för rektorer att besluta att en elev ska gå om en årskurs och bedöma om det under vissa förutsättningar ska bli obligatoriskt för rektorer att fatta ett sådant beslut. Tidigare undersökningar visar att det är relativt ovanligt att rektorer fattar sådana beslut. Detta bekräftas i våra egna undersökningar och i referensgruppsmöten med rektorer.

Vår slutsats är att det begränsade användandet inte beror på regelverket. Vi föreslår därför inga förändringar av regelverket. Vår slutsats är att det begränsade användandet beror på att rektorer sällan

tror att åtgärden skulle gynna eleven. Rektorer vittnar om att beslut att gå om en årskurs föregås av noggranna överväganden. Särskild vikt tycks läggas vid sociala hänsyn. Samma hänsyn tycks tas när nyanlända elever årskursplaceras. Det är mycket ovanligt att nyanlända elever placeras i en årskurs som inte motsvarar deras ålder, trots att de är överrepresenterade med nästan 400 procent bland elever som inte blir behöriga till ett nationellt gymnasieprogram.

Vår bedömning är att det inte är omöjligt att fler elever skulle kunna gynnas av att gå om en årskurs eller för en nyanländ elev att placeras i en annan årskurs än vad deras ålder motsvarar. Vi föreslår därför att Skolforskningsinstitutet ges i uppdrag att ta fram en forskningssammanställning om faktorer som är viktiga att beakta vid beslut som innebär att elevers tid i grundskolan utökas genom att gå om en årskurs eller placeras i en annan årskurs än som motsvarar ens ålder.

Konsekvenser av våra förslag

Om en permanent reglering genomförs efter försöksverksamheten som innebär att vissa elever, genom elevurval, ska ges förstärkningsundervisning i olika perioder, kommer vissa elevers undervisningstid att öka. Vår bedömning är att detta är rimligt för att skolor ska kunna förverkliga skolans kompensatoriska uppdrag och tillföra att fler elever blir behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Vi bedömer också att detta är möjligt att göra redan inom dagens regler för vilken undervisning elever är skyldiga att delta i. Den omfattning vi bedömer att förstärkningsundervisningen bör ha ryms inom dagens regelverk för den obligatoriska verksamhetens omfattning.

Oavsett utformning av en permanent reglering kommer det att öka lärarbehovet i de skolformer som omfattas. Vår bedömning är att de minskande elevkullarna de kommande åren skapar ett gynnsamt tillfälle att genomföra en reform av detta slag. Det minskade lärarbehovet som blir en följd av minskande elevkullar motsvarar i stor utsträckning det ökade lärarbehov som våra förslag innebär. Lärarbehovet ökar mest om förstärkningsundervisning ska ges genom halvklassundervisning.

På längre sikt bedömer vi att våra och andra utredningars förslag också kan bidra till att öka yrkets attraktivitet. Det kan få till följd att fler personer både vill bli och fortsätta arbeta som lärare, vilket stärker lärarförsörjningen. Detta gäller till exempel Utredningen om minskad administration och om reglering av förskollärares och lärares tid (U 2023:1) som har i uppdrag att lägga förslag som förbättrar lärares möjligheter att i sin yrkesutövning fokusera på eleverna och undervisningen.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 6 § skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap. 6 §¹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

- | | |
|---|---|
| <p>1. undervisningstid utöver vad som följer av 5 §,</p> <p>2. avvikelser från 4 § och från timplanen för särskilda riksrekryterande utbildningar där undervisningen fördjupas eller breddas i ett eller flera ämnen eller bedrivs i en eller flera kurser enligt gymnasieskolans ämnesplaner (riksrekryterande spetsutbildningar), för fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning och för andra särskilda utbildningar,</p> <p>3. andra begränsade avvikelser från 4 § och från timplanen utöver vad som följer av 3 kap. 12 § (anpassad studiegång) eller 7 kap. 9 § andra stycket (integrerad under-</p> | <p>2. avvikelser från 4 § och från timplanen för särskilda riksrekryterande utbildningar där undervisningen fördjupas eller breddas i ett eller flera ämnen eller bedrivs i en eller flera kurser enligt gymnasieskolans ämnesplaner (riksrekryterande spetsutbildningar), för fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning och för andra särskilda utbildningar, <i>och</i></p> <p>3. andra begränsade avvikelser från 4 § och från timplanen utöver vad som följer av 3 kap. 12 § (anpassad studiegång) eller 7 kap. 9 § andra stycket (integrerad under-</p> |
|---|---|

¹ Senaste lydelse 2024:410.

visning), om det finns särskilda visning), om det finns särskilda
skäl, *och* skäl.

*4. undantag från skyldigheten
att tillämpa timplanen.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs i fråga om skolförordningen (2011:185)

dels att 9 kap. 23 och 24 §§ och punkt 8–10 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 9 kap. 23 och 24 §§ ska utgå.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. En huvudman som med stöd av ett medgivande enligt 9 kap. 23 § eller med stöd av punkt 8 eller 9 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna har bedrivit undervisning utan att tillämpa timplanen under läsåret före ikraftträdandet får fortsätta att bedriva sådan undervisning i återstående årskurser av det stadium som påbörjats. För sådan undervisning ska 9 kap. 24 § och punkt 10 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna fortsätta att gälla.

1.3 Förslag till förordning om försöksverksamhet med förstärkningsundervisning och om statsbidrag för deltagande i sådan försöksverksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om en försöksverksamhet med förstärkningsundervisning i mindre grupp i grundskolan och om statsbidrag för deltagande i sådan försöksverksamhet.

Syftet med försöksverksamheten är att utvärdera om sådan förstärkningsundervisning ger fler elever bättre förutsättningar att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan och att ge underlag för att bedöma vilken utformning av förstärkningsundervisning som gynnar elevernas lärande mer.

Förordningen är meddelad med stöd av 10 kap. 6 § 1 skollagen (2010:800) i fråga om 7 § tredje stycket och 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen i övrigt.

Försöksverksamhet

Försöksverksamhetens inriktning

2 § Inom försöksverksamheten ska elever ges förstärkningsundervisning i mindre grupp i ämnena svenska, svenska som andraspråk eller matematik.

Sådan undervisning ska vara inriktad mot elever som behöver ges bättre förutsättningar att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas.

3 § Förstärkningsundervisning ska ges antingen utöver den garanterade undervisningstiden för ett tillfälligt urval av elever (tillfälligt elevurval) eller inom den garanterade undervisningstiden för samtliga elever men i en mindre undervisningsgrupp än den som eleverna normalt tillhör (halvklass).

Försöksverksamhetens omfattning

4 § Försöksverksamheten ska omfatta högst 320 skolenheter, varav högst 150 skolenheter ska delta med lågstadiet, högst 110 skolenheter med mellanstadiet och högst 60 skolenheter med högstadiet.

De huvudmän och skolenheter som deltar i försöksverksamheten ska utgöra ett representativt urval med hänsyn till skolenheternas elevsammansättning och geografiska läge.

Försöksverksamheten ska påbörjas läsåret 2026/27 för den första årskursen i det aktuella stadiet och pågå under tre läsår.

5 § I lågstadiet och mellanstadiet ska hälften av de deltagande skolenheterna bedriva förstärkningsundervisning i tillfälligt elevurval och hälften i elevgrupp med halvklass. I högstadiet ska alla de i försöksverksamheten deltagande skolenheterna bedriva förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval.

Förstärkningsundervisningens omfattning i antal förstärkningstimmar

6 § Förstärkningsundervisning ska omfatta

- i lågstadiet 210 förstärkningstimmar i matematik och 320 förstärkningstimmar i svenska eller svenska som andraspråk,
- i mellanstadiet 210 förstärkningstimmar i svenska eller svenska som andraspråk och 210 förstärkningstimmar i matematik,
- i högstadiet 110 förstärkningstimmar i svenska eller svenska som andraspråk och 210 förstärkningstimmar i matematik.

Förstärkningsundervisning i tillfälligt elevurval

7 § Förstärkningsundervisning i tillfälligt elevurval ska i lågstadiet ges i grupper med 3–6 elever, i mellanstadiet i grupper med 5–8 elever och i högstadiet i grupper med 6–10 elever.

Urvalet av elever görs av den eller de lärare som ansvarar för elevens ordinarie undervisning. En elev får ges förstärkningsundervisning i tillfälligt elevurval under begränsade perioder om sammanlagt högst åtta veckor i följd.

Förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval ska ges utöver den garanterade undervisningstiden i ämnet och stadiet enligt tim-

planen och i den omfattning som eleven behöver det inom ramen för antalet förstärkningstimmar enligt 6 §.

Förstärkningsundervisning i halvklass

8 § Förstärkningsundervisning i halvklass ska ges i elevgrupper som bildas genom att elevernas ordinarie undervisningsgrupper delas i mindre grupper med 10–14 elever. Urvalet av elever ska göras så att elevgrupperna blir heterogent sammansatta utifrån elevernas kunskapsnivå.

Förstärkningsundervisning i halvklass ska ges inom den garanterade undervisningstiden i ämnet och stadiet enligt timplanen.

Ansökan och beslut om deltagande i försöksverksamheten

9 § Statens skolverk prövar efter ansökan frågor om deltagande i försöksverksamheten.

Den som är huvudman för grundskola får ansöka om att delta i försöksverksamheten. Skolverket beslutar om det urval som behövs för att kraven i 4 § ska uppfyllas.

Skolverket ska i ett beslut att en huvudman får delta ange vilken eller vilka av huvudmannens skolenheter som ska omfattas av huvudmannens deltagande i försöksverksamheten och vid vilken eller vilka skolenheter som förstärkningsundervisning ska bedrivas i tillfälligt elevurval eller i halvklass. Beslutet får även förenas med andra villkor.

10 § Statens skolverk ska följa upp och utvärdera försöksverksamheten.

En huvudman som deltar i försöksverksamheten enligt denna förordning är skyldig att lämna de uppgifter som Skolverket begär och att medverka i uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten.

Statsbidrag

Förutsättningar för statsbidrag

11 § Statsbidrag får lämnas till en huvudman som deltar i försöksverksamheten. Bidraget ska användas i enlighet med 2–8 §§ och Skolverkets beslut enligt 9 §.

Statsbidrag lämnas för ett bidragsår i sänder i den utsträckning det finns tillgång på medel. Bidragsåret börjar den 1 juli.

12 § Statsbidrag lämnas med följande belopp per läsår och per undervisningsgrupp som ska ges förstärkningsundervisning under försöksverksamheten.

Ersättning per undervisningsgrupp	
Lågstadiet	118 731 kr
Mellanstadiet	97 961 kr
Högstadiet	77 826 kr

Prövning av frågor om statsbidrag

13 § Statens skolverk prövar efter ansökan frågor om statsbidrag och betalar ut det.

I ett beslut om att bevilja bidrag ska sista dagen för redovisning enligt 14 § anges. Beslutet får förenas med villkor. Villkoren ska framgå av beslutet.

Uppföljning och redovisning

14 § Statens skolverk ska följa upp hur statsbidraget har använts.

Mottagaren av statsbidrag är skyldig att lämna sådan ekonomisk och annan redovisning till Statens skolverk som verket begär.

Anmälningsskyldighet

15 § Den som ansöker om eller har beviljats statsbidrag enligt denna förordning ska utan dröjsmål till Statens skolverk anmäla sådana ändrade förhållanden som kan påverka rätten till bidraget eller storleken på det.

Återbetalning och återkrav

16 § Mottagaren av statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig, om

1. bidraget har lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp,
2. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål det har lämnats för,
3. den redovisning som avses i 14 § andra stycket inte har lämnats, eller
4. mottagaren inte har följt villkor som framgår av beslutet om bidrag.

Om det finns särskilda skäl för det, får Skolverket helt eller delvis avstå från återkrav.

17 § Statens skolverk ska besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ett statsbidrag om någon är återbetalningsskyldig enligt 16 §.

Om det finns särskilda skäl för det, får Skolverket helt eller delvis avstå från återkrav.

Hinder mot utbetalning

18 § Statens skolverk ska besluta att ett beviljat statsbidrag helt eller delvis inte ska betalas ut om mottagaren av bidraget inte längre bedöms uppfylla villkoren för det eller om det finns grund för återbetalning enligt 16 §. Beslutet gäller omedelbart.

Övriga bestämmelser

Bemyndigande

19 § Statens skolverk får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

20 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 18 § får dock inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

2 Vårt uppdrag och arbete

I detta kapitel beskriver vi utredningens uppdrag och hur vi arbetat med det. Vi sammanfattar våra direktiv och beskriver vilka utredningsåtgärder som vidtagits. Vi beskriver också vilka beröringspunkter vår utredning har med andra samtidigt pågående utredningar på skolområdet.

2.1 Våra direktiv och betänkandets disposition

I fokus för våra direktiv står de elever i varje årskull som lämnar årskurs 9 i grundskolan utan behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan.¹ För behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan krävs godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik och som minst i ytterligare fem andra ämnen.² Dessa behörighetskrav gäller för nationella yrkesprogram, för de högskoleförberedande programmen krävs godkända betyg i ytterligare tre andra ämnen. Hädanefter när vi talar om behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan avses behörighetskraven till nationellt yrkesprogram om inget annat anges. Andelen elever som inte nådde behörighet till något nationellt program i gymnasieskolan uppgick läsåret 2022/23 till drygt 14 procent eller cirka 17 300 elever.³ De senaste fem åren har andelen varierat mellan 14–16 procent.⁴

Vårt uppdrag handlar om att se över hur elever i behov av mer undervisningstid kan få det.⁵ I det har ingått att utreda hur en skyldighet för elever att delta i lovskola eller extra studietid eller annan läxhjälp kan utformas. Vi har även haft i uppdrag att se över bestäm-

¹ Mer obligatorisk undervisningstid för elever som behöver det. Dir. 2023:174.

² Se 16 kap 30–31 §§ skollagen (2010:800).

³ Egna beräkningar baserade på Skolverkets statistik avseende elever i årskurs 9 läsåret 2022/23 (tabell 1A).

⁴ Skolverket (2023). *Slutbetyg i grundskolan. Våren 2023*.

⁵ Mer obligatorisk undervisningstid för elever som behöver det. Dir. 2023:174.

melserna för när en rektor kan besluta att en elev ska gå om en årskurs, i syfte att underlätta sådana beslut. Vi har också haft i uppdrag att utreda vissa frågor som specifikt berört nyanlända elever och om och hur undervisningstiden kan utökas för dessa elever.

Våra direktiv utgår från att undervisningstid är centralt för elevers lärande och att mer undervisningstid för elever som behöver det kan bidra till bättre kunskapsutveckling och högre måluppfyllelse för fler elever. I direktiven framhålls även att utökad undervisningstid är en viktig del i skolans kompensatoriska uppdrag för att så långt som möjligt väga upp skillnader mellan olika elever. I direktiven betonas också att insatser som ger elever mer undervisningstid bör sättas in i grundskolans tidiga årskurser samtidigt som det poängteras att det är viktigt att inte andra stödinsatser då uteblir eller skjuts upp med hänvisning till att en elev ges mer undervisningstid.

Betänkandet är ordnat enligt följande. I kapitel 3 beskriver vi våra viktigaste utgångspunkter vad gäller synen på undervisningstid och relationen mellan undervisningstid och elevers lärande. Vi beskriver kortfattat hur elevers olika behov av undervisningstid inom ramen för en sammanhållen grundskola har hanterats tidigare och hur de hanteras i dag. Vi resonerar om mer obligatorisk undervisning i relation till det ingrepp i individens frihet som skolplikten utgör. I kapitlet beskriver vi även vår analys av målgrupper för utredningens förslag.

I kapitel 4 beskriver vi hur undervisningstid i skolan styrts historiskt i de obligatoriska skolformerna och hur statens styrning förändrats över tid. Där presenterar vi även en beskrivning av hur skolhuvudmän och skolor i dag planerar och dimensionerar undervisningstiden och vår analys av i vilken utsträckning undervisningstid i dag används som kompensatorisk åtgärd.

I kapitel 5 följer en genomgång av forskning om relationen mellan undervisningstid och elevers lärande och kunskapsresultat.

I kapitel 6 presenterar vi regleringen av i dag befintliga åtgärder som rör en utökning av undervisningstiden, som till exempel lovskola och extra studietid, och även våra iakttagelser kring hur dessa fungerar. Där presenterar vi även våra iakttagelser kring andra sätt att omfördela undervisningstid eller göra undantag från ordinarie timplan.

Slutligen har vi förstått vårt uppdrag så att vi ska lägga förslag som tillför undervisningstid utöver dagens garanterade undervisningstid. Det handlar alltså inte i första hand om att lägga förslag som ändrar fördelningen av tid inom befintliga ramar. Vi har vägt

den eventuella nyttan av utökad undervisningstid mot de tänkbara negativa konsekvenser det skulle kunna få för målgruppen eller delar av den. Vi beskriver våra förslag och bedömningar i kapitel 7. Att tillföra mer undervisningstid kommer att medföra ökade kostnader. I kapitel 8 redogör vi för konsekvenser av de förslag som vi lämnar.

2.2 Utredningsprocessen

Vår bedömning är att vårt uppdrag i stora delar är en fortsättning på det arbete som gjordes av Utredningen om mer tid till undervisning (U 2020:1). Därför har dess slutbetänkande utgjort en viktig utgångspunkt för vårt arbete.⁶ Vi har uppdaterat eller fördjupat dess iakttagelser när vi har sett behov av det.

Vi har bedömt att det överordnade målet i våra direktiv är att fler elever ska bli behöriga till gymnasieskolans nationella program. Om det ska ske genom att utöka den obligatoriska undervisningen för elever att delta i exempelvis lovskola eller extra studietid är enligt vår mening en empirisk fråga. Vår utgångspunkt har därför varit att undersöka frågan genom att ta del av forskning gällande utökad undervisningstid och komplettera med egna empiriska analyser. Forskningsgenomgången grundar sig på litteratursökningar i forskningsdatabaser. Den forskning som vi beskriver är ett urval av de resultat som finns, där vi fokuserat på empiriska studier.

Våra egna analyser utgår från olika källor. Från Statens skolverk (Skolverket) har vi hämtat offentlig statistik och empiriska analyser av till exempel grundskolors planerade undervisningstid och årskursplaceringar för nyanlända elever. Vi har också använt den databas hos Skolverket där svenska registerdata kombinerats med resultat från TIMSS 2015 (Trends in International Mathematics and Science Study). TIMSS är en internationell kunskapsmätning som genomförs vart fjärde år, där elevers kunskaper testas i matematik och naturvetenskap i årskurs 4 och 8. Skolverket ansvarar för Sveriges deltagande. Med hjälp av Skolverkets databas har vi kunnat studera svenska elevers resultat i TIMSS i relation till deras resultat i grundskolan. Detta har kunnat ge oss en uppfattning om hur olika elevgrupper i grundskolan presterat under delar av sin tid i grundskolan

⁶ SOU 2021:30. *Kampen om tiden – mer tid för lärande.*

och hur långt ifrån godkända resultat (i matematik) som olika elevgrupper var när de lämnade grundskolan.

Vi har också genomfört en enkät bland rektorer i grundskolan. Syftet med enkäten har varit att få underlag för att analysera hur olika kompensatoriska insatser gällande mer undervisningstid i skolan fungerar. Det gäller bland annat uppgifter för att bättre kunna förstå varför vissa elever inte deltar i lovskola eller extra studietid och varför rektorer inte använder möjligheten att låta elever gå om en årskurs i en större utsträckning.

För att komplettera våra olika statistiska underlag har vi också genomfört ett antal skolbesök i olika delar av landet och där intervjuat rektorer och skolpersonal. Utredningen har varit i kontakt med representanter för huvudmänna- eller skolenhetsnivå i följande kommuner: Göteborgs kommun, Malmö kommun, Haninge kommun, Sollentuna kommun och Uppsala kommun.

Referensgruppsmöten har genomförts med Sameskolstyrelsen, Skolverket, Sveriges Skolledarförbund, Sveriges Lärare, Sveriges Elevråd, Sveriges Elevkårer, Elevernas Riksförbund och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

Utredningen har träffat professorerna Ulf Blossing, Elisabeth Fernell, Ola Helenius, Christopher Gillberg (alla vid Göteborgs universitet) och Daniel Sundberg (Linnéuniversitetet) för diskussioner om bland annat utredningens målgrupper och om försöksverksamhet. Gällande försöksverksamhet har utredningen även träffat representanter för Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

Utredningen har också haft samtal med Stiftelsen Läxhjälp, Berättarministeriet samt flera avdelningar på Skolverket.

2.3 Beröringspunkter med andra utredningar och avgränsningar

De frågor som vårt direktiv berör är avgränsade till undervisningstid och frågan om ett eventuellt utökande av den obligatoriska undervisningen för att fler elever ska bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Samtidigt är det viktigt att våra förslag inte står i konflikt med andra insatser som planeras eller blir kontraproduktiva på grund av andra förändringar som genomförs.

Just nu påbörjas, pågår eller avslutas en rad andra statliga utredningar som behandlar frågor med stor betydelse för elever som riskerar att inte nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. En av de utredningar vars uppdrag har störst påverkan på detta är Läroplansutredningen (U 2023:9)⁷, som bland annat ska lämna förslag på hur progressionen mellan årskurser bättre kan anpassas efter barns kognitiva utveckling och hur läroplanerna bättre kan anpassas till olika elevgruppers kognitiva förutsättningar att nå betygsriterierna, särskilt för betyget E. Även förslagen från Utredningen om likvärdiga betyg och meritvärden (U 2023:2)⁸, som bland annat ska lämna förslag på förändringar i betygssystemet, och Utredningen om fler vägar till arbetslivet (U 2022:3)⁹, som ska lämna förslag bland annat om program i gymnasieskolan som ska vara valbara även för elever som är obehöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan, kommer att ha stor påverkan på andelen elever som blir behöriga till ett nationellt gymnasieprogram.

Andra förslag som kan påverka måluppfyllelsen för vår målgrupp är förslag från Utredningen en förbättrad elevhälsa (U 2024:1)¹⁰ gällande elevhälsan och skolans arbete med extra anpassningar och särskilt stöd, förslag från Utredningen om minskad administration och om reglering av förskollärares och lärares tid (U 2023:1)¹¹ som kan minska lärares administrativa börda till förmån för, och med regleringar av, mer tid till planering av undervisning samt förslag från Utredningen om grundläggande svenska och modersmålsundervisningen (U 2023:8)¹² som utreder hur behoven hos de elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket bättre kan tillgodoses.

⁷ Dir. 2023:173.

⁸ Dir. 2023:95.

⁹ Dir. 2022:74; Dir. 2023:31; Dir. 2023:114.

¹⁰ Dir. 2024:30.

¹¹ Dir. 2023:72; Dir. 2024:64.

¹² Dir. 2023:175; Dir. 2024:72.

3 Våra utgångspunkter och målgrupper

I detta kapitel beskriver vi de utgångspunkter vi har haft i vårt arbete. Det gäller till exempel sambandet mellan undervisningstid och elevers lärande, synen på och behovet av inkludering respektive differentiering och vilket offentligt åtagande som skolplikten motsvarar. Vi beskriver också hur vi har identifierat de huvudsakliga målgrupperna för vårt uppdrag.

3.1 En grundläggande relation mellan undervisningstid och elevers lärande

Undervisningstiden är den tid som skolan ger en elev för att lära sig ett visst innehåll i läroplanen. Det är den tid då undervisning ska bedrivas, det vill säga tid för ”processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare eller förskollärare mot mål /.../ och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden”.¹ Vi betraktar därför undervisningstid som en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för elevers lärande i skolan.

Att det finns en grundläggande relation mellan mängden undervisningstid en elev ges och elevens kunskaper är välbelagt i den utbildningsvetenskapliga litteraturen.² En elev som har gått längre tid i skolan kan, allt annat lika, mer än den elev som gått kortare tid i skolan.

I studier på data från de internationella kunskapsmätningarna är det ibland möjligt att studera vilken effekt ett ytterligare läsår har på elevers kunskapsnivå i och med att elever i olika årskurser kan

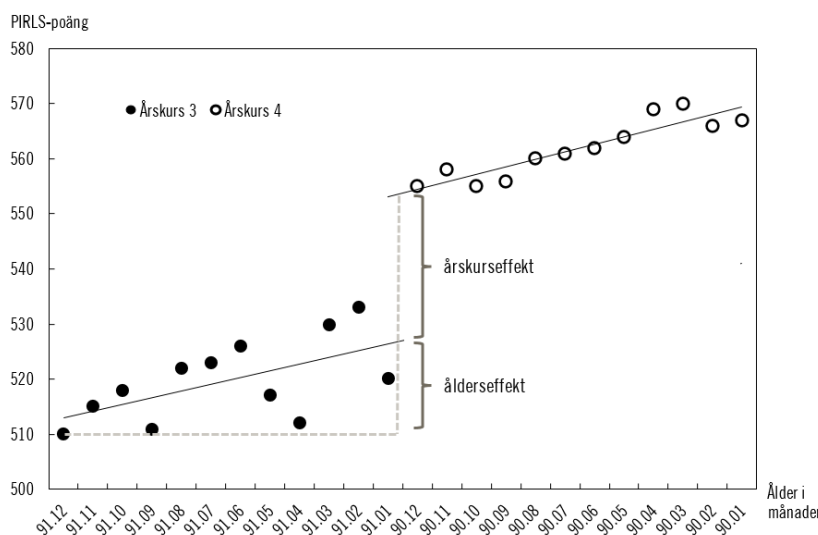
¹ Se 1 kap. 3 § skollagen (2010:800).

² Se till exempel Fischer, Karlsson & Nilsson (2020). *Långsiktiga effekter av mer undervisningstid*.

ingå i urvalen. I figur 3.1 redovisas resultaten från en sådan analys som Statens skolverk (Skolverket) genomförde på data från PIRLS 2001, där både elever i årskurs 3 och årskurs 4 deltog. I analysen är det av detta skäl möjligt att separera ålderseffekten (det vill säga att eleverna kan mer i kraft av att de blivit äldre) från årskurseffekten (att eleverna kan mer för att de gått ytterligare ett år i skolan).

Som figuren visar har ett års ytterligare skolgång en betydande effekt på elevernas kunskaper, i detta fall motsvarar ett års ytterligare undervisning i genomsnitt 24 poäng. Det motsvarar, i det här fallet, ungefär 0,25 standardavvikelser högre testresultat. Annan litteratur indikerar att en elev tycks lära sig så mycket på ett läsår att det motsvarar cirka 0,4 standardavvikelser högre testresultat.³ Oavsett effektstorlek är litteraturen överens på en central punkt: Mer undervisningstid har en kausal effekt på elevers lärande.⁴

Figur 3.1 Ålders- och årskurseffekt för elever i åk 3 och 4 i PIRLS 2001



Källa: Skolverket (2010). Ålderseffekt och årskurseffekt. En sammanfattande bild och grundläggande metodgenomgång, figur 4 s. 13.

³ Hattie (2014). *Synligt lärande*; Kraft (2020). "Interpreting Effect Sizes of Education Interventions", *Educational Researcher*, 49(4).

⁴ Gustafsson, Nilsen & Kaplan (2022). "Methods of Causal Analysis with ILSA Data" i *International Handbook of Comparative Large-Scale Studies in Education*.

Relationen mellan undervisningstid, läroplansinnehåll och elevens förkunskaper, formulerades tidigt av den amerikanska utbildningspsykologen John Carroll.⁵ Grundantagandet i Carrolls modell för skollärande kan formuleras som att en enskild elev, i förhållande till sina förkunskaper, behöver en viss mängd undervisningstid för att lära sig ett bestämt läroplansinnehåll. Om eleven inte får den tid som behövs, så kommer eleven inte att lära sig det aktuella läroplansinnehållet. Ju sämre förkunskaper en elev har i förhållande till läroplansinnehållet, desto mer tid kommer eleven behöva.

Givet detta grundantagande följer att undervisningstiden skulle behöva individanpassas för varje elev, eftersom läroplansinnehållet är detsamma medan förkunskaperna varierar. En sådan flexibilitet kring lärarresurser och schemaläggning medges sällan av skolans organisation. Detta faktum är en central utgångspunkt för en annan utbildningsvetenskaplig teoribildning, ramfaktorteorin, som utvecklades av Urban Dahllöf och Ulf P. Lundgren under 1960- och 1970-talen.⁶ Ramfaktorteorin bygger på Carrolls modell för skollärande, men tar, till skillnad från Carrolls modell, lärarens perspektiv och analyserar undervisningen på klassnivå snarare än individnivå. Ramfaktorteorin ställer i grunden frågan vad som sker i undervisningen när det finns elever i en klass som skulle behöva mer undervisningstid, men som inte kan få det på grund av organiseringen av undervisningen. Att skolundervisning organiseras i klasser skapar en bortre gräns för lärarens möjligheter att möta individuella behov i den givna undervisningssituationen. Vanligtvis har läraren en hel klass att hantera och *gruppens* förkunskaper, snarare än varje enskild elevs förkunskaper, kommer därför i viss utsträckning att styra och begränsa lärarens undervisning. Med hjälp av ramfaktorteorin kan de effekter som klassens elevsammansättning får på undervisningen analyseras och därmed i förlängningen också dess påverkan på elevernas resultat.⁷

I förhållande till våra direktiv är den teoretiska och empiriska forskningen inom dessa utbildningsvetenskapliga fält viktig. Den visar att undervisningstiden är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för hur mycket eleverna lär sig i skolan. Det tillkom-

⁵ Carroll (1963). "A model of school learning", *Teachers College Record*, 64.

⁶ Dahllöf (1967). *Skoldifferentiering och undervisningsförlopp*; Lundgren (1972), *Frame factors and the teaching process: a contribution to curriculum theory and theory on teaching*.

⁷ Dahllöf (1967). *Skoldifferentiering och undervisningsförlopp*; Lundgren (1972), *Frame factors and the teaching process: a contribution to curriculum theory and theory on teaching*;

Bäckström (2024). *Exploring mechanisms of peer effects in education: Frame factor analyses of classroom instruction*.

mer ett individuellt behov genom att elever har olika förkunskaper. Det är därför av största vikt för utredningen att dra lärdomar av dessa forskningsresultat för att kunna lägga förslag som får rätt effekter i förhållande till de övergripande mål som direktivet anger. I kapitel 5 återkommer vi till resultat från forskning inom detta och andra fält.

3.2 Stora förtjänster med sammanhållen grundskola

Att elever behöver olika mycket undervisning för att lära sig ett bestämt läroplansinnehåll aktualiserar frågan om hur elever ska grupperas. Om elever har olika behov, kan de då organiseras i gemensamma, heterogent sammansatta klasser, eller borde de delas upp i olika klasser givet sina förkunskaper och behov?

Den svenska modellen för grundskoleutbildning bygger i huvudsak på det tidigare upplägget, det vill säga att vi har heterogent sammansatta skolklasser med små inslag av differentiering eller nivågruppering. Vår sammanhållna grundskola för alla elever är del i en nordisk modell för grundskoleutbildning.⁸ Modellens grundidé är att en gemensam och sammanhållen grundskola gynnar hela samhället. Heterogent sammansatta skolor och klasser där elever ur olika delar av befolkningen möts gynnar alla elevers lärande och i synnerhet de som har sämre studieförutsättningar. Också samhällsutvecklingen i stort anses gynnas genom att elever med olika bakgrund möts. Detta skapar en grogrund för demokrati, öppenhet och tolerans, är tanken.

Målet att skolan ska vara likvärdig och ha kompensatorisk effekt, det vill säga att skolan så långt som möjligt ska väga upp skillnader i förutsättningar mellan olika elever, ska också förstås ur detta perspektiv.

En gemensam, sammanhållen grundskola har visat sig vara en modell med flera förtjänster. Forskning om den svenska grundskolereformen har visat att lägstanivån på elevernas kunskaper höjdes, att spridningen i elevresultat blev lägre, att likvärdigheten i systemet ökade, att flera grupper ökade sitt politiska deltagande och sina inkomster samt att skolan i större utsträckning möjlig-

⁸ Se till exempel tidskriften *Nordic studies in Education* (2023), volym 43 nr 1 och 2 som är specialnummer som fokuserar på den nordiska modellen.

gjorde klassresor. Allt detta tycks ha kunnat ske utan att de högpresterande eleverna missgynnades särskilt.⁹

Samtidigt är det uppenbart att den sammanhållna grundskolan inte klarar sitt uppdrag i dag. Som vi redovisar nedan råder stora skillnader i målpuffyllelse mellan olika elevgrupper. Detta visar att dagens organisering av grundskolan, där elever i huvudsak undervisas i heterogent sammansatta klasser men med omfattande rätt till olika typer av stödinsatser, inte lyckas. De empiriska resultaten visat att dagens organisering inte fungerar tillräckligt väl, men de säger ganska lite om vad som borde göras i stället.

3.2.1 Differentiering inom enhetsskolan

Över tid har det skett stora förändringar i hur elever delas in i olika undervisningsgrupper i svensk grundskola. Differentieringsfrågan, det vill säga frågan om, när och hur elever ska delas upp i olika program, klasser eller nivågrupperingar, har dominerat svensk skolpolitik under hela 1900-talet.¹⁰ Differentieringsfrågan stod i centrum när liberalen Fridtjuv Berg argumenterade för att folkskolan borde utgöra en gemensam bottenskola för alla och den stod i centrum när Socialdemokraterna i sitt efterkrigsprogram ville införa en gemensam enhetsgrundskola. Frågan är fortsatt central i vår nutida skolpolitiska debatt, till exempel gällande friskolor och skolsegregation.¹¹

När grundskolan skulle införas under 1960-talet skedde en rad politiska kompromisser i differentieringsfrågan för att möjliggöra beslutet i riksdagen. Den kanske viktigaste av dessa var den så kallade Visbykompromissen som innebar att en linjedifferentiering skulle ske först i grundskolans årskurs 9, men att eleverna dessförinnan, i årskurs 7 och 8, skulle kunna göra vissa mindre individuella tillval efter egna önskemål. Linjedifferentieringen i årskurs 9 avskaffades i samband med läroplansreformen 1969, bland annat efter att Skolöverstyrelsens analyser av elevernas faktiska val hade visat att eleverna tenderade att välja studieförberedande inriktning i mycket stor

⁹ Se till exempel Holmlund (2020). *A researcher's guide to the Swedish compulsory school reform. Summing up 15 years of research* för en översikt och fler referenser. Diskussionen om negativa effekter för högpresterande elever är dock central i Dahllöfs arbeten och han finner vissa effekter. Se till exempel Dahllöf (1967). *Skoldifferentiering och undervisningsförlopp*.

¹⁰ Marklund (1985). *Skolsverige 1950–1975. Del 4. Differentieringsfrågan*.

¹¹ Bäckström (2022). *Friskolorna: Vår tids differentieringsfråga*.

utsträckning och att valen ofta baserades på andra grunder än de som differentieringen syftade till.

Grundskolan innehöll också alternativkurser, det vill säga det system med allmän och särskild kurs som fanns i ett antal ämnen. I samband med läroplansreformen 1969 utvecklades systemet med alternativkurserna. Inom ramen för alternativkurserna läste eleverna ämnet enligt samma kursplan, men den särskilda kursen skulle – utöver att tillgodose behovet av grundläggande medborgerliga kunskaper och färdigheter i ämnet – också ge fördjupade kunskaper och färdigheter. Kursalternativen skiljde sig därför åt gällande lärostoff, graden av konkretion, inlämningshastighet och så vidare.¹²

Alternativkurserna var en av de så kallade förstärkningsanordningar¹³ som fanns i grundskolan vid den tiden. Förstärkningsanordningarna var en form av organisatoriska åtgärder som tillförde mer resurser, bland annat mer tid, i syfte att möjliggöra individualisering av undervisningen. Flertalet förstärkningsanordningar som fanns i den tidiga enhetsskolan har med tidens gång avskaffats, till förmån för individualisering inom klassens ram. Denna utveckling kommenterade Urban Dahllöf i en forskningsartikel åren efter millennieskiftet, där han påpekade att utgångspunkterna för undervisningstiden i dagens skolsystem bygger på orealistiska antaganden:

Målet att alla skall uppnå godkända resultat på en viss kursnivå i de tre kärnämnen svenska, engelska och matematik inom samma tidsramar eller i varje fall i stort sett samma utrymme av tid [...] kan man med skäl sätta ifråga, om detta verkligen är realistiskt.¹⁴

3.2.2 Individualiseringen har inneburit en ansvarsindividualisering för eleverna

Rörelsen mot ökad individualisering av undervisningen har varit ett övergripande skolpolitiskt mål och medel under lång tid, såväl i Sverige som internationellt. Individualisering har betraktats som ett medel för att fler elever ska kunna nå utbildningens mål och utvecklas så långt som möjligt i förhållande till sina förutsättningar, men också som ett mål i sig självt, bland annat för att så långt som möjligt inom

¹² SOU 1975:9.

¹³ SOU 1975:9, kapitel 6.

¹⁴ Dahllöf (2002). "Nålsögon, styrgrupper eller individanpassat ramsystem?", *Pedagogisk forskning i Sverige* (7) 3, s. 220.

den obligatoriska skolans ram värna individens integritet och rätt till självbestämmande.

Flera svenska forskningsstudier har studerat vad utvecklingen mot mer individualisering har inneburit för svensk skola. I en läroplansanalys av de svenska läroplanerna från Lgr62 till Lpo94 kommer forskaren Monica Vinterek fram till att det skett en ansvarsindividualisering i svensk skola, som fick sitt fulla genomslag i Lpo94, där ansvaret för lärandet nästan helt sköts över på eleven:

I Lpo94 talas det mycket mindre om undervisning. [...] Förskjutningen från undervisning till lärande och förskjutningen från att lära ut till lärande motsvaras även av en förskjutning i ansvar för vad eleverna lär sig. Eleverna åläggs ett stort ansvar för *att* de lär sig, för *vad* de lär sig och *hur* de lär sig.¹⁵ [vår kursivering]

Forskaren Joanna Giota med kollegor har empiriskt kunnat belägga vilka konsekvenser utvecklingen har fått för undervisningen. Hon har visat hur det skett en kraftig utveckling av enskilt arbete i årskurs 6 och 9. I årskurs 9 har detta främst skett på bekostnad av lärarledd undervisning och grupparbete.¹⁶ Internationell forskning pekar på att det vid individualiserad undervisning ofta kan saknas tydlig styrning och ledning av läraren och att detta missgynnar eleverna, särskilt de lågpresterande.¹⁷ Om detta stämmer även i Sverige är oklart. Giota med kollegor fann inga tecken på en sådan försämring när de jämförde vilka effekter olika undervisningsmetoder haft på elevresultat åren 2003, 2008 och 2014.¹⁸ Däremot pekar Skolverket i en forskningsöversikt ut detta som en av huvudförklaringarna till de försämrade svenska skolresultaten åren före och efter millennieskiftet.¹⁹ OECD-studier, till exempel på data från PISA (Programme for International Student Assessment) år 2012, har visat att elever som under lärarens ledning möter en mer kognitivt utmanande och aktiverande matematikundervisning, där de tillsammans med läraren

¹⁵ Vinterek (2006). *Individualisering i ett skolsammanhang*, s. 36.

¹⁶ Giota & Emanuelsson (2018). "Individualized teaching practices in the Swedish comprehensive school from 1980 to 2014 in relation to education reforms and curricula goals", *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 4(3).

¹⁷ Kirschner m.fl. (2006). "Why Minimal Guidance During Instruction Does Not Work: An Analysis of the Failure of Constructivist, Discovery, Problem-Based, Experiential, and Inquiry-Based Teaching", *Educational Psychologist*, 41(2).

¹⁸ Giota, Bergh & Emanuelsson (2019). "Changes in individualized teaching practices in municipal and independent schools 2003, 2008 and 2014 – student achievement, family background and school choice in Sweden", *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 5(2).

¹⁹ Skolverket (2009). *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*.

och klassen möter matematiska problem, presterar bättre än elever som i stor utsträckning lämnas ensamma för enskilt arbete. Skolverkets sammanfattningar av de svenska resultaten har visat att enskilt arbete, utan lärarens ledning, förekommer i större utsträckning i Sverige än OECD-snittet.²⁰

Vi har i avsnitt 3.2.1 beskrivit de möjligheter för organisatorisk differentiering som gällde i början för den sammanhållna grundskolan. Som vi beskriver ovan har dessa minskat över tid, till förmån för en individualisering av undervisningen. Eftersom majoriteten av undervisningen fortsatt sker i klassrum där en lärare har i uppdrag att individualisera undervisningen för samtliga elever, har individualiseringen främst skett i form av ökat enskilt arbete.

Under samma period har den svenska grundskolans kompensatoriska uppdrag blivit alltmer komplext. Spridningen i elevresultat har ökat i Sverige, både mellan skolor och skolhuvudmän och mellan olika elevgrupper. Detta kan till stor del förklaras av att elevsammansättningen har förändrats över tid, framför allt genom invandring, liksom att elevselektionen mellan olika skolor har ökat.²¹

Flera av de reformer som genomförts av den organisatoriska differentieringen har gjorts i syfte att öka inkluderingen i skolan. Samtidigt har dock inkluderingen minskat i flera avseenden. Olika grupper av elever går i allt högre utsträckning i olika skolor och placering av elever i särskilda undervisningsgrupper har ökat de senaste decennierna.²² Samtidigt visar Statistiska centralbyråns undersökning ”Elevpaneler för longitudinella studier” att andelen elever som får stödundervisning i grundskolans tidiga årskurser har minskat kraftigt över tid. I panel 4, åren 1992–1998, fick drygt 20 procent av eleverna i årskurs 3 stödundervisning. I panel 8, åren 2014–2020, var mot-

²⁰ Skolverket (2016). *Fokus på: Matematikundervisning och elevers inläring i PISA 2012*; Echazarra m.fl. (2016). ”How teachers teach and students learn: Successful strategies for school”, *OECD Education Working Papers*, 130.

²¹ Holmlund m.fl. (2014). *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*; Skolverket (2018). *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor*; Yang Hansen & Gustafsson (2019). *Identifying the key source of deteriorating educational equity in Sweden between 1998 and 2014*; Katz & Österberg (2020). *Hur gick det för barnen? En studie om utländsk bakgrund, utbildning och inkomst*.

²² Holmlund m.fl. (2014). *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*; Skolverket (2018). *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor*; Yang Hansen & Gustafsson (2019). *Identifying the key source of deteriorating educational equity in Sweden between 1998 and 2014*; Katz & Österberg (2020). *Hur gick det för barnen? En studie om utländsk bakgrund, utbildning och inkomst*. Giota, Lace & Emanuelsson (2023). ”School achievement and changes in inclusive vs exclusive support over 50 years in Sweden regarding students with intellectual disabilities and special educational needs”, *Scandinavian Journal of Educational Research*, 67(6).

svarande andel cirka 10 procent. Panelerna visar hur det tidiga stödet minskat kraftigt samtidigt som det sena stödet är i det närmaste oförändrat.²³

Vi menar att utvecklingen med minskad organisatorisk differentiering och ökad individualisering har försvagat grundskolans kapacitet att hantera utmaningarna med ökande variation i elevernas förutsättning och förkunskaper. Kapacitetsbristen förstärks sannolikt av skolväsendets resursfördelning, där de kompensatoriska inslagen enligt många är otillräckliga.²⁴

Av våra direktiv framgår att skolan behöver få bättre möjligheter att arbeta kompensatoriskt. Vår bedömning är därför att de åtgärder gällande undervisningstiden som vi föreslår behöver syfta till att stärka skolans kapacitet och kompensatoriska förmåga. Av våra direktiv framgår vidare att åtgärderna ska ge vissa elever mer undervisningstid. Vår bedömning är att detta innebär att åtgärderna behöver bygga på viss differentiering mellan olika elever och att undervisningstiden ska utökas, inte omfördelas inom befintlig ram.

Som vi beskrivit i kapitel 2 betraktar vi frågan om undervisningstiden ska utökas för att fler elever ska bli behöriga till gymnasieskolans nationella program som en empirisk fråga. Även om det är omöjligt att bortse från principiella frågor om differentiering, individualisering och inkludering, kommer vi att utgå från forskning kring relationen mellan undervisningstid och elevers kunskaper och vad forskningen säger om vilka effekter som kan förväntas av olika typer av insatser relaterade till undervisningstid. Det finns flera olika typer av differentiering²⁵ och vi har gjort bedömningen att den differentiering som våra förslag ska möjliggöra behöver vara väl avvägd i relation till de förtjänster som en sammanhållen svensk grundskolan har.

²³ Statistiska centralbyrån (2020). ”Andel elever med stödundervisning oförändrad jämfört med föregående år.”

²⁴ SOU 2017:35 kapitel 8; SOU 2020:28 kapitel 7 och 8; SOU 2022:53 volym 1, kapitel 6; Sveriges Lärare (2023). *Ska alla elever få lyckas? En undersökning av den svenska grundskolans förutsättningar och kompensatoriska förmåga.*

²⁵ Husén (1968). *Pedagogisk psykologi*; Vinterek (2006). *Individualisering i ett skolsammanhang.*

3.3 Skolplikten motsvarar ett offentligt åtagande och ansvar för elevernas utbildning

Vårt uppdrag att utreda frågor om mer obligatorisk undervisningstid väcker frågor om skolplikten och det ingrepp som denna innebär i individens friheter. Detta ingrepp behöver ställas i relation till det allmännas skyldighet att tillhandahålla undervisning och stöd så att elever når målen. Annars osynliggörs de etiska aspekterna av att utöka den obligatoriska undervisningstiden, menar vi.

I Sverige råder skolplikt för barn som är bosatta i landet.²⁶ I skollagen (2010:800) finns bestämmelser om hur skolplikten fullgörs i de olika skolformerna.²⁷ Skolplikten inträder höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år²⁸ och upphör i huvudfallet vid utgången av vårterminen det tionde året.²⁹ För den elev som inte gått ut högsta årskursen när skolplikten annars skulle ha upphört upphör skolplikten i stället ett år senare, men senast när eleven fyller 18 år.³⁰

Skolplikten är ett ingrepp i barns och familjers liv. I de obligatoriska skolformerna ska en elev delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.³¹ Den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn ansvarar för att barnet fullgör sin skolplikt.³² Det finns begränsningar för hur omfattande den obligatoriska verksamheten får vara,³³ vilket vi återkommer till i avsnitt 4.3.

Det ingrepp som skolplikten innebär begränsas av den obligatoriska verksamhetens ramar och motsvaras av elevens rätt till kostnadsfri och likvärdig utbildning.³⁴ Läroplanskommittén³⁵, som lade grunden för det läroplansteoretiska ramverk som alltjämt gäller i svenskt skolväsende, menade att det som en följd av detta finns en relation mellan skolplikten och utbildningens mål. Läroplanskommittén föreslog att det skulle införas så kallade ”uppnåendemål” i läroplanen, det vill säga de kunskaper eleverna minst skulle nå i varje ämne. Detta motsvaras i dag av gränsen för betyget E.

²⁶ 7 kap. 2 § skollagen (2010:800).

²⁷ 7 kap. skollagen.

²⁸ 7 kap. 5 § skollagen.

²⁹ 7 kap. 12 § skollagen.

³⁰ 7 kap. 13 § skollagen.

³¹ 7 kap. 17 § skollagen.

³² 7 kap. 20 § skollagen.

³³ 7 kap. 17 § skollagen.

³⁴ 2 kap. 18 § regeringsformen, prop. 2009/10:165, s. 333.

³⁵ SOU 1992:94.

Uppnåendemålen i grundskolan motsvarade av dessa skäl enligt Läroplanskommittén,

... de kunskaper alla elever skall *garanteras* att få i grundskolan [...] Dessa mål uttrycker det som alla elever minst skall ha med sig när de lämnar grundskolan och som det är *skolhuvudmannens och skolans ansvar att alla elever får*.³⁶ [vår kursivering]

Det allmänna kan alltså sägas ha ett ansvar att säkerställa att alla elever *minst* har med sig vissa kunskaper när de lämnar den obligatoriska skolan.

För att uppfylla detta ansvar ska det allmänna för det första garantera en viss mängd undervisning, så kallad garanterad undervisningstid (se vidare avsnitt 4.4).

Förutom den undervisningstid som ska garanteras, ska det allmänna ge stöd till elever som behöver det.³⁷ Stöd i form av extra anpassningar ska ges skyndsamt om det befaras att eleven inte kommer att nå målen.³⁸ Om dessa inte hjälper ska en utredning om särskilt stöd skyndsamt genomföras, och om utredningen visar att eleven behöver särskilt stöd ska eleven få det.³⁹ Det allmännas skyldigheter i relation till eleven är alltså omfattande: eleven *ska* nå målen för utbildningen. Högsta domstolens dom från den 13 juni 2024 i mål nr T 3151-23 är ett exempel på hur stark den skyldigheten är. Högsta domstolen konstaterande att en elev som tillhör gruppen personer med funktionsnedsättning, det vill säga en grupp av personer som skyddas av diskrimineringslagen (2008:567), hade blivit diskriminerad av skolhuvudmannen genom att eleven inte fått sådant särskilt stöd som skolhuvudmannens utredning hade visat att eleven behövde. Skolhuvudmannen skulle därför betala diskrimineringsersättning enligt diskrimineringslagen till eleven.

Vår uppfattning är att relationen mellan det allmännas ingrepp i individers friheter genom skolplikten, och det allmännas skyldighet att tillhandahålla undervisning och stöd, är central för vårt arbete. Vår uppfattning är att Läroplanskommitténs konstruktion med uppnåendemål i grundskolan bygger på en tanke om att det allmännas garanti att alla elever ska nå målen för utbildningen motsvarar ett moraliskt rättfärdigande av skolplikten. Skolplikten är ett rättfärdigt

³⁶ SOU 1992:94, s. 15 och 142.

³⁷ 3 kap. 4–12 §§ skollagen.

³⁸ 3 kap. 5 § skollagen.

³⁹ 3 kap. 7 § skollagen.

ingrepp i elevers och föräldrars friheter om och endast om eleverna också når målen för utbildningen. Rent konkret innebär detta enligt vår analys att de förslag vi lägger dels måste addera kapacitet till huvudmännens möjlighet att ge stöd till de elever som riskerar att inte nå målen med utbildningen, dels att stödet kan, och kanske bör, differentieras efter elevbehov.

3.4 Målgrupper för utredningen

Av direktivet följer att målgruppen för utredningens uppdrag är alla elever som behöver mer undervisningstid i de obligatoriska skolformerna för att kunna nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan, samt i vissa delar även nyanlända elever på introduktionsprogrammet språkinträdning. De obligatoriska skolformerna är förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola. Skolplikten kan också fullgöras inom specialskolan samt till del (årskurs 1–6) inom sameskolan.⁴⁰

I detta avsnitt beskriver vi andelen elever som lämnar grundskolan utan behörighet till ett nationellt yrkesprogram i gymnasieskolan. Vi redogör för hur behörigheten utvecklats de senaste 25 åren, hur den ser ut i dag och vilka riskfaktorer som kan identifieras i statistiken. Vi försöker också undersöka de icke-behöriga elevernas kunskapsläge tidigare i grundskolan för att få en uppfattning om hur omfattande insatser de skulle behöva för att nå behörighet till ett nationellt yrkesprogram.

3.4.1 Elever som inte blir behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan

De behörighetskrav som nu gäller för behörighet till nationella program i gymnasieskolan infördes i samband med gymnasiereformen 2011 (GY 2011). Behörighetskraven innebär att behörighet till nationellt yrkesprogram kräver godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik och i minst fem andra ämnen.⁴¹ För de högskoleförberedande programmen krävs utöver godkända

⁴⁰ 7 kap. 20–22 §§ skollagen.

⁴¹ 16 kap. 30 § skollagen.

betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik godkänt i minst nio andra ämnen.⁴²

Andelen elever som inte uppnår behörighet till ett nationellt yrkesprogram efter grundskolan har ökat under de senaste decennierna. Politiska beslut har påverkat andelen obehöriga elever. Den största förändringen inträffade under 1990-talet när behörighetskraven infördes samtidigt som den skarpa gränsen för godkänt infördes i betygssystemet. Detta påverkade omgående andelen elever i varje elevkull som gick vidare till gymnasieskolan och som kunde lämna densamma med godkänd utbildning.⁴³ Nivåerna påverkades också delvis av de förändringar i behörighetskraven som infördes i samband med GY 2011.

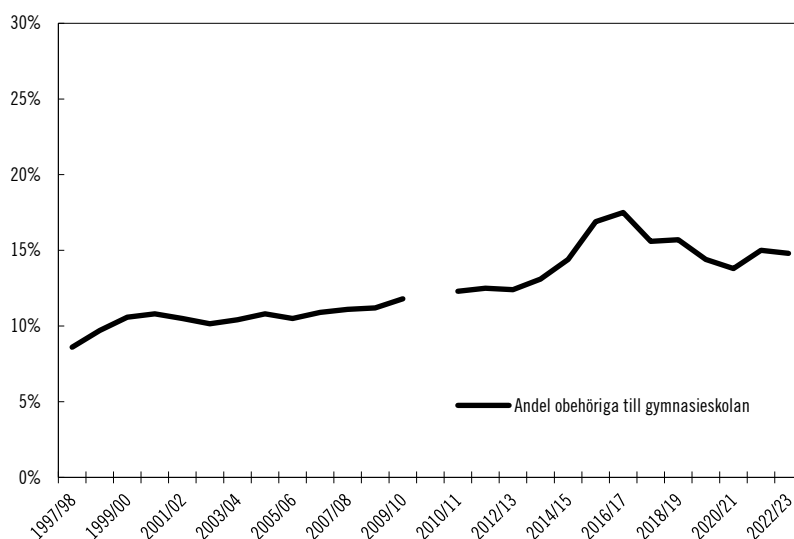
Figur 3.2 visar utvecklingen mellan läsåren 1997/98–2022/23. Andelen obehöriga var förhållandevis konstant åren efter millennieskiftet, men har därefter ökat. Under perioden ökade andelen icke-behöriga med i genomsnitt 0,26 procentenheter per år. Glappet i tidsserien markerar tidpunkten för GY2011-reformen, då behörighetskraven skärptes. Som figuren visar syns även en tydlig effekt av den stora migrationen till Sverige runt läsåret 2015/16.

⁴² 16 kap. 31 § skollagen.

⁴³ Björklund m.fl. (2010). *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?*; Gustafsson, Sörlin & Vlachos (2016). *Policyidéer för svensk skola*.

Figur 3.2 Andel elever som inte var behöriga till ett nationellt gymnasieprogram efter år 9 i grundskolan

Läsåren 1997/98–2022/23



Anm.: Notera att måtten som redovisas i figuren innan läsåret 2011/12 inte är helt jämförbara över tid med anledning av olika definitioner.

Källa: Sveriges officiella statistik; Skolverket tabell 1.1A (1997/98–2009/10), tabell 1C (2010/11–2022/23).

3.4.2 Andelen med behörighet skiljer sig åt mellan olika elevgrupper

Tabell 3.1 redovisar hur behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan såg ut för läsåret 2022/23, för alla elever som gått ut årskurs 9 och för olika elevgrupper. I tabellen beräknas hur stor andel av det totala antalet obehöriga elever som olika elevgrupper utgör. På detta sätt kan olika gruppers eventuella över- eller underrepresentation synliggöras.

Som tabell 3.1 visar utgjorde elever med svensk bakgrund 73 procent av hela årskullen, men endast 55 procent av alla obehöriga elever. Det motsvarar en underrepresentation om 25 procent. Med svensk bakgrund avses att eleven själv är född i Sverige och att minst en av föräldrarna är född i Sverige. Med utländsk bakgrund avses att eleven är född utomlands eller född i Sverige med två utlandsfödda föräldrar. Elever med utländsk bakgrund utgjorde 26 procent av elevkullen

men 45 procent av alla obehöriga. Det motsvarar en överrepresentation om 73 procent.

I gruppen elever med utländsk bakgrund var 2 procent nyinvandrade elever, det vill säga elever som invandrat till Sverige senast fyra år innan de gick ut årskurs 9, men de utgjorde 11 procent av det totala antalet obehöriga. Det motsvarar en överrepresentation om 360 procent. Bara var tredje elev i gruppen nyinvandrade elever nådde behörighet till ett nationellt yrkesprogram.

Föräldrarnas utbildningsnivå har också betydelse. Elever med föräldrar med högst förgymnasial utbildning utgjorde 5 procent av hela årskullen, men 17 procent av de obehöriga eleverna. Det motsvarar en överrepresentation om 219 procent. Här är det viktigt att veta att det också finns en överlappning med den föregående redovisningen, det vill säga att elever med utländsk bakgrund också kan ha lågutbildade föräldrar.

Tabell 3.1 Andel elever som saknade behörighet till ett nationellt gymnasieprogram läsåret 2022/23 efter bakgrund

Totalt samt efter migrationsbakgrund och föräldrars högsta utbildning

	Antal elever	Antal obehöriga YP	Andel av alla elever	Andel av alla obehöriga YP	Över- eller underrepr.
Totalt	121 369	17 341	100 %	14 %	–
Migrationsbakgrund					
Elever med svensk bakgrund	88 383	9 457	73 %	55 %	-25 %
Elever med utländsk bakgrund	31 918	7 884	26 %	45 %	73 %
Därav					
Födda i Sverige	13 927	2 228	11 %	13 %	12 %
Födda utomlands inv. före 2014	6 431	1 042	5 %	6 %	13 %
Födda utomlands inv. 2014 el. senare	11 560	4 659	10 %	27 %	182 %
Nyinvandrade elever	2 799	1 839	2 %	11 %	360 %
Elever med okänd bakgrund	1 067	743	1 %	4 %	387 %

	Antal elever	Antal obehöriga YP	Andel av alla elever	Andel av alla obehöriga YP	Över- eller underrepr.
Föräldrarnas högsta utbildning					
Förgymnasial utbildning	6 578	3 000	5 %	17 %	219 %
Gymnasial utbildning	36 842	7 589	30 %	44 %	44 %
Eftergymnasial utbildning	74 793	5 759	62 %	33 %	-46 %
Därav					
kort utbildning	18 682	2 354	15 %	14 %	-12 %
lång utbildning	56 111	3 423	46 %	20 %	-57 %

Anm.: Över- eller underrepresentation är beräknat genom en jämförelse av elevgruppens andel av den totala elevpopulationen och densamma andel av de obehöriga.

Källa: Egna beräkningar baserade på Skolverkets statistik avseende elever i årskurs 9 läsåret 2022/23 (tabell 1A och 1C).

I denna beskrivning har vi utgått från de bakgrundsfaktorer som registreras i den offentliga statistiken. Det finns andra faktorer som inte registreras i den offentliga statistiken i dag, som till exempel elever med funktionsnedsättningar eller elever med problematisk skolfrånvaro. Det är sannolikt att elever med funktionsnedsättningar och elever med problematisk skolfrånvaro är överrepresenterade bland de som inte når behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan (se vidare avsnitt 3.4.7).

3.4.3 Andelen elever som inte når godkända betyg skiljer sig åt mellan olika ämnen

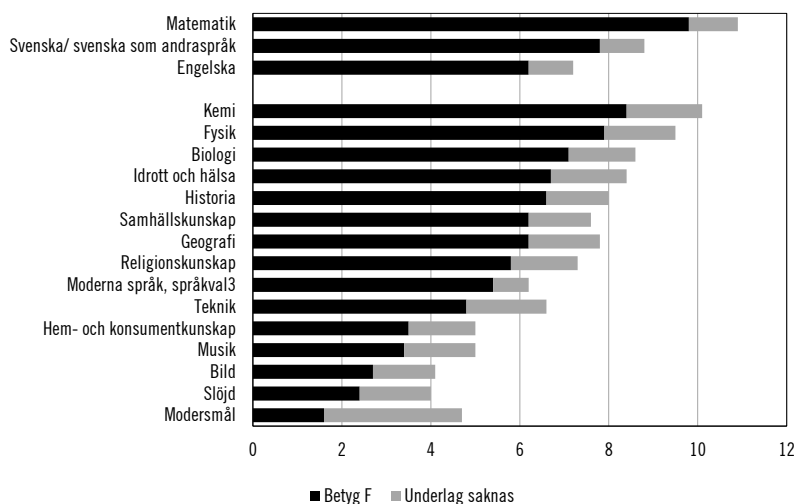
Hur stor andel elever som inte får godkänt betyg skiljer sig mellan olika ämnen. Figur 3.3 visar hur stor andel elever som inte fick godkänt betyg i olika ämnen läsåret 2022/23. Bland elever som inte fick godkänt betyg ingår både elever som fick betyget F och elever där underlag för bedömning i aktuellt ämne saknats. Att det saknas underlag kan ses som ett mått på att eleven varit frånvarande från undervisningen.

De tre kärnämnen matematik, svenska och svenska som andraspråk och engelska syns överst i figuren. Läsåret 2022/23 var det

drygt 10 procent av alla elever i årskurs 9 som inte fick godkänt betyg i matematik. Vi har slagit samman ämnena svenska och svenska som andraspråk. Då är det nära 9 procent av eleverna som inte fick godkänt betyg i årskurs 9. I engelska var det drygt 6 procent av eleverna som inte fick godkänt betyg. För ytterligare 1 procent elever saknades underlag.

Figur 3.3 Ej godkända betyg i årskurs 9, per ämne

Andel elever med betyg F eller där underlag saknades i ämnet, läsåret 2022/23



Källa: Egna beräkningar utifrån Skolverkets statistik över betyg i årskurs 9 läsåret 2022/23 (tabell 7A).

Av övriga ämnen låg andelen elever utan godkända betyg högst i kemi och fysik. I resterande ämnen ligger andelen elever utan godkända betyg mellan cirka 4 och 8 procent.

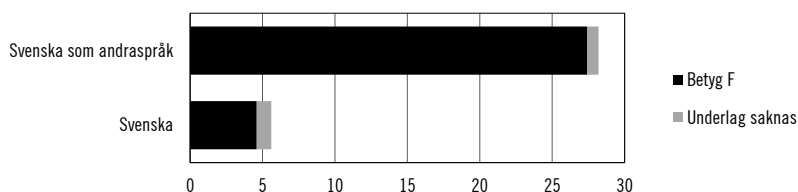
Många elever som läst svenska som andraspråk fick inte godkänt betyg i ämnet

Svenska och svenska som andraspråk är likvärdiga vad gäller behörighetskraven till gymnasiet, men de är två olika ämnen med olika betygskriterier. Det är också långt fler elever som läser svenska än svenska som andraspråk. Läsåret 2022/23 var det drygt 103 000 elever

som betygsattes i svenska och 17 000 som betygsattes i svenska som andraspråk. Figur 3.4 visar andelen elever i respektive ämne som inte fick godkända betyg i årskurs 9. I svenska som andraspråk fick cirka 28 procent av eleverna inte godkänt betyg, i svenska var det drygt 5 procent. Numerärt är dessa grupper nästan lika stora.

Figur 3.4 Ej godkända betyg i årskurs 9, svenska och svenska som andraspråk

Andel elever med betyg F eller som saknade underlag i ämnet läsåret 2022/23



Källa: Egna beräkningar utifrån Skolverkets statistik över betyg i årskurs 9 läsåret 2022/23 (tabell 7A).

3.4.4 Många elever har mycket svaga färdigheter i läsning och matematik

Det finns ett flertal välkända internationella kunskapsmätningar som undersöker elevers kunskaper, bland annat i läsförståelse och matematik. I PISA (Programme för International Student Assessment) undersöks 15-åriga elevers kunskaper i matematik, naturvetenskap och läsförståelse.⁴⁴ I PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) undersöks elevers kunskaper i läsning i årskurs 4.⁴⁵ I TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) undersöks elevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i årskurs 4 och årskurs 8.⁴⁶

I PISA motsvarar nivå 2 en basnivå för elevernas prestationer. I matematik innebär det att eleven kan använda grundläggande algoritmer och formler, kan procedurer, kan tolka och föra enkla

⁴⁴ Skolverket (2023). *PISA 2022. 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap.*

⁴⁵ Skolverket (2023). *PIRLS 2021. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv.*

⁴⁶ Skolverket (2020). *TIMSS 2019. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv.*

resonemang kring sina resultat.⁴⁷ När PISA-studien genomfördes år 2022 nådde 27 procent av 15-åriga elever i Sverige inte upp till nivå 2 i matematik.⁴⁸ I läsförståelse utgör nivå 2 en basnivå för läsförståelse som anses vara grundläggande för fortsatt lärande, vilket 24 procent av 15-åriga elever i Sverige inte nådde upp till i PISA år 2022.

PIRLS har en ”låg” nivå i läsning, som motsvarar att eleven kan hitta och återge tydligt uttalade uppgifter, handlingar eller idéer i enkla skönlitterära texter och dra enkla slutsatser kring karaktärernas handlingar.⁴⁹ Vid läsning av i huvudsak enkla faktatexter kan eleven hitta och återge tydligt uttalade uppgifter, dra enkla slutsatser och ge stöd till ett resultat. När PIRLS genomfördes år 2021 var det 14 procent av eleverna i årskurs 4 i Sverige som presterade på låg nivå och cirka 5 procent av eleverna presterade under den nivån.⁵⁰

I TIMSS finns en ”elementär nivå” av matematikkunskaper definierad för årskurs 4 respektive årskurs 8. Den elementära nivån i årskurs 4 motsvarar att eleven har vissa grundläggande matematiska kunskaper. Eleven kan bland annat lösa enkla uppgifter som formulerats i ord, har viss kännedom om bråk och kan avläsa enkla stapeldiagram och tabeller. I TIMSS 2019 presterade 20 procent av eleverna i Sverige på den elementära nivån och 6 procent presterade under den.⁵¹ Den elementära nivån i TIMSS i årskurs 8 motsvarar att eleven har viss kännedom om hela tal och enkla grafer. I TIMSS 2019 presterade 26 procent av elever i årskurs 8 i Sverige på den elementära nivån och 10 procent låg under den elementära nivån.⁵²

Sammantaget visar resultaten från de internationella kunskapsmätningarna att en av fem svenska elever, i vissa mätningar ändå fler, har mycket svaga eller endast grundläggande kunskaper i läsning och matematik. Vidare framkommer att det inte tycks ske någon tydlig minskning av andelen elever som presterar på eller under de grundläggande nivåerna mellan årskurs 4 och slutet på grundskolan.

⁴⁷ Skolverket (2023). *PISA 2022. 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap.*

⁴⁸ Skolverket (2023). *PISA 2022. 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap.*

⁴⁹ Skolverket (2023). *PIRLS 2021. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv.*

⁵⁰ Skolverket (2023). *PIRLS 2021. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv.*

⁵¹ Skolverket (2020). *TIMSS 2019. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv.*

⁵² Skolverket (2020). *TIMSS 2019. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv.*

Detta tyder på att skolan i dag saknar kapacitet att stödja de svagare elevernas kunskapsutveckling så att de hinner i kapp sina jämnåriga; skolans kompensatoriska förmåga är otillräcklig.

3.4.5 Långt kvar till godkänt betyg för många elever

Det är svårt att avgöra hur stora kunskapsluckor elever med F i slutbetyg har. För att göra en uppskattning av detta har vi utgått från en databas hos Skolverket där resultat från TIMSS 2015 kombinerats med svenska registerdata över bland annat elevernas betygsresultat. Genom denna metod har vi kunnat ta fram elevernas resultat i TIMSS i årskurs 8 för elever med F och elever med E i slutbetyg i årskurs 9. Det ger oss en uppfattning av skillnader i matematikkunskaper mellan de två grupperna. Vi har sedan kunnat utnyttja den skattning som Skolverket gjort av hur många provpoäng på TIMSS som motsvarar de kunskaper som i genomsnitt inhämtas under ett skolår.⁵³ Denna skattning använder vi för att beskriva hur många skolår som skiljer en genomsnittlig elev med F från en genomsnittlig elev med E. Vår analys och resultat presenteras i detta avsnitt.

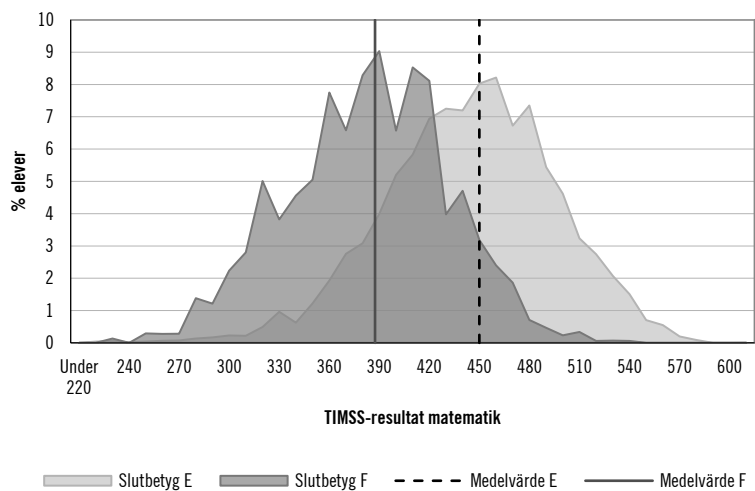
I figur 3.5 presenteras TIMSS-resultat för elever med F i slutbetyg och elever med E i slutbetyg.⁵⁴ Figuren visar hur stor andel eleverna som nådde olika resultat på TIMSS, uppdelat i två grupper: resultat för elever med slutbetyg F i matematik (mörkare) och resultat för elever med slutbetyg E (ljusare).

⁵³ Skolverket (2010). *Ålderseffekt och årskurseffekt. En sammanfattande bild och grundläggande metodgenomgång*. Syftet med studien var att ge underlag för att bedöma hur mycket elevernas ålder respektive årskurs kan tänkas påverka Sveriges relativa position i olika internationella kunskapsundersökningar.

⁵⁴ Fördelningen av elever har beräknats som elever med E respektive F vars matematikresultat (plausibla värden) på TIMSS ligger inom ett visst 10-poängsintervall, från under 220 poäng, mellan 220–229, 230–239 och så vidare i 10-poängsintervall upp till 610 poäng och över). House weights har använts som vikter.

Figur 3.5 Resultatfördelning i TIMSS 2015

Elever som fick F eller E i slutbetyg från grundskolan



Källa: Egna beräkningar utifrån Skolverkets databas.

Resultatfördelningarna är i viss mån överlappande. Det betyder att det finns elever med F i slutbetyg som presterade lika bra eller bättre på TIMSS som elever med E i slutbetyg, och vice versa.

Samtidigt är de långt ifrån helt överlappande. Stora delar av resultatfördelningen för elever med slutbetyg F ligger till vänster om resultatfördelningen för elever med slutbetyg E. Det visar att flertalet elever med slutbetyg F presterade lägre på TIMSS än flertalet elever med slutbetyg E.

Den svarta heldragna linjen visar genomsnittresultatet i TIMSS för elever som gick ut med slutbetyg F. Deras medelvärde var 388 poäng. Den streckade linjen visar medelvärdet bland elever som fick betyg E i årskurs 9, som var 449 poäng. I TIMSS är 400 poäng den nedre gränsen för elementär nivå.

Skillnaden i medelvärde mellan de båda grupperna var 61 poäng. I studien från Skolverket skattas effekten av ett ytterligare skolår, den så kallade årskurseffekten, för elevernas matematikresultat till 24 poäng mellan årskurs 6 och 7 och drygt 8 poäng mellan årskurs 7 och 8.⁵⁵ Det betyder att skillnaden mellan grupperna motsvarade

⁵⁵ Skattningarna är genomsnitt, med standardfelet 5,4 respektive 5,9.

nära tre ytterligare skolår om vi utgår från den större effekten, eller drygt sju skolår om vi utgår från den mindre effekten. Detta kan sättas i relation till att den obligatoriska lovskolan i årskurs 8 och 9 i dag omfattar 50 respektive 75 timmar.

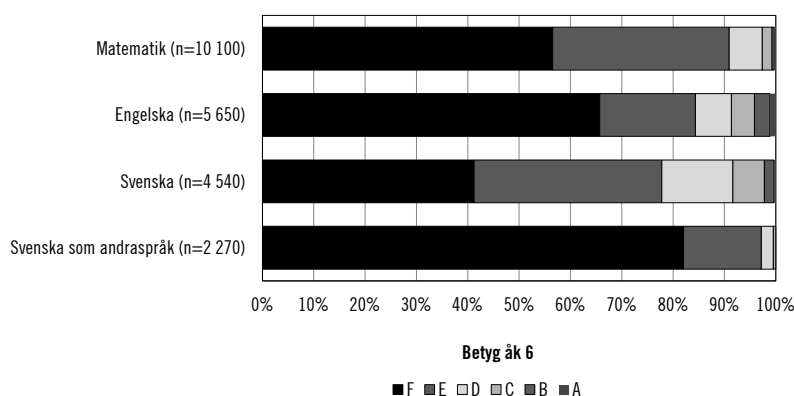
3.4.6 Svårigheter att nå målen i kärnämnen syns tidigt

Många av de elever som inte når behörighet till något av gymnasieskolans nationella program har haft svårigheter redan tidigt under skolåren. Detta syns även i betygsstatistiken.

Figur 3.6 visar vilka betyg som var vanligast i årskurs 6 för elever som fick F i slutbetyg från grundskolan, uppdelat på respektive kärnämne. Beskrivningen bygger på våra beräkningar utifrån statistiktabeller som publicerats av Skolverket.⁵⁶ Statistiken gäller elever som fick slutbetyg från grundskolan vårterminen 2022 och där uppgifter finns om deras betyg i årskurs 6. Elever som fått F i slutbetyg från grundskolan men inte har betyg från åk 6, till exempel för att de inte gått i svensk skola, är inte del av denna statistik.

Figur 3.6 Betyg i årskurs 6 för elever med F i slutbetyg i årskurs 9 i kärnämnen

Andel (%) elever med respektive betyg i ämnet årskurs 6 våren 2019, redovisat för elever med F i slutbetyg i ämnet årskurs 9 våren 2022



Anm.: Antalsuppgifterna är avrundade.

Källa: Egna beräkningar utifrån Skolverket, Grundskolan – Slutbetyg riksnivå. Tabell 13A för vårterminen 2022.

⁵⁶ Skolverket (2023). Grundskolan – Slutbetyg riksnivå. Tabell 13A–D för vårterminen 2022.

Av de elever som fick F i slutbetyg i matematik hade 57 procent F även i årskurs 6 och 34 procent hade E. Bland de som fick F i slutbetyg var det ovanligt att de hade A–C i betyg i årskurs 6.

Av de elever som fick F i slutbetyg i engelska hade 66 procent F också i årskurs 6 och 20 procent hade betyget E.

I svenska var det en mindre andel av de som hade F i slutbetyg som också hade F i årskurs 6. Cirka 40 procent av eleverna som hade F i slutbetyg i svenska hade F i årskurs 6. Både E och i viss mån D var vanliga betyg i årskurs 6 bland dem som senare hade F i slutbetyg.

I ämnet svenska som andraspråk var det mycket vanligt att elever som hade F i slutbetyg hade F i årskurs 6. Drygt 80 procent av de elever som hade F i slutbetyg hade F även i årskurs 6. Det var ovanligt med betyg högre än E bland dem som senare hade F i slutbetyg.

Sammanfattningsvis visar statistiken att en majoritet av de elever som hade F i slutbetyg i ett kärnämne i årskurs 9 hade F i betyg i ämnet även i årskurs 6. I svenska var de förvisso inte en majoritet, men ändå hade 40 procent av de med F i slutbetyg i svenska F även i årskurs 6. En betydande andel av de elever som lämnade grundskolan utan godkänt betyg i något av kärnämnen hade alltså otillräckliga kunskaper redan när de lämnade mellanstadiet.

3.4.7 Få av eleverna med tidiga svårigheter har fått tidigt stöd

Elever med slutbetyg F i något av kärnämnen har alltså ofta haft F eller som högst E i betyg i årskurs 6. I en fördjupad rapport av betygsresultat i matematik har Skolverket visat att svårigheterna i många fall visat sig även vid nationella prov i matematik i årskurs 3.⁵⁷

I årskurs 3 består de nationella proven av olika delprov där resultaten bedöms utifrån om eleverna uppnått eller inte uppnått kravnivån på delprovet. Rapporten visar att 25 procent av eleverna uppfyllde kriterierna för kravnivån på samtliga av de nio delproven i matematik. Av elever som lämnade grundskolan med betyget F i matematik var det 26 procent som uppfyllde kriterierna på upp till och med fem av de nio delproven. En fjärdedel av eleverna uppfyllde alltså kriterierna på hälften eller mindre av delproven.

Som vi beskrivit i avsnitt 3.3 är det allmännas skyldigheter i relation till eleven omfattande när elever riskerar att inte nå målen. Skol-

⁵⁷ Skolverket (2024). *Skolgången för elever med slutbetyget F*.

verket visar att majoriteten av de elever som avslutade grundskolan med slutbetyg F i matematik hade haft särskilt stöd under någon årskurs i grundskolan (sex av tio elever). Det innebär dock att fyra av tio elever som lämnade grundskolan med slutbetyget F i matematik inte hade fått särskilt stöd någon gång under sin grundskoletid. Bland de elever som fått särskilt stöd var det vanligast att ha fått det under ett läsår. Det var också vanligast att särskilt stöd kommit in mot slutet av elevens skolgång. Av elever som avslutade grundskolan med slutbetyg F i matematik hade drygt 15 procent särskilt stöd i årskurs 4 – året efter att de genomfört det nationella provet i matematik. I årskurs 7 – efter nationella prov och betyg i årskurs 6 – var det fortfarande under 20 procent av de som sedan avslutade grundskolan med slutbetyg F i matematik som hade särskilt stöd.

Trots tidig vetskap och en skyldighet att ge stöd, har skolorna inte lyckats ge eleverna det stöd som de behövde för att nå de mål som minst ska nås.

3.4.8 Fler elevgrupper med högre risk att inte nå behörighet till nationellt yrkesprogram

Det övergripande målet för vår utredning är att skapa bättre förutsättningar för elever att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Vår målgrupp blir därför alla elever som riskerar att inte nå sådan behörighet. Denna målgrupp är bred och heterogen. Det finns många olika anledningar till att elever inte når behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Fram tills nu har vi i huvudsak förlitat oss på betygsstatistik för att beskriva eleverna i vår målgrupp och deras situation. Utredningen om mer tid till undervisning (U 2020:01) hade uppdrag med beröringspunkter till vår utredning och identifierade även målgruppen elever i behov av särskilt stöd i grundskoleåldern i sitt betänkande.⁵⁸ I utredningens beskrivning av denna grupp ingick även en beskrivning av elever med olika typer av funktionsnedsättningar, elever med lindriga inlärningssvårigheter och elever med omfattande eller problematisk skolfrånvaro.

⁵⁸ SOU 2021:30, s. 101 ff.

Elever med särskilt stöd i grundskolan

Läsåret 2023/24 var det nära 10 procent av eleverna i årskurs 9 som hade särskilt stöd.⁵⁹ Av alla elever i grundskolan, oavsett årskurs, hade drygt 6 procent särskilt stöd och det var vanligare bland pojkar än bland flickor. Andelen elever med särskilt stöd ökar med elevernas ålder mellan årskurs 1 till årskurs 6, faller kraftigt i årskurs 7 för att snabbt stiga igen under årskurs 8 och 9.

Skolverket har undersökt betyg i årskurs 6 och 9 i relation till särskilt stöd.⁶⁰ Analyserna visar att ungefär hälften av de elever som saknade godkända betyg i flera ämnen både i årskurs 6 och 9 hade fått särskilt stöd i högstadiet. Många elever som sannolikt hade behövt särskilt stöd för att nå godkända betyg i ett eller flera ämnen fick det alltså inte. En annan slutsats är att många elever som fick särskilt stöd ändå inte nådde godkänt i alla ämnen.⁶¹ Skolverket konstaterar i en tidigare rapport att den stora andelen elever med åtgärdsprogram som får betyget F indikerar att de särskilda stödinsatser som sätts in inte fungerar särskilt bra. Det skulle kunna bero på att stödet sätts in för sent eller inte är tillräckliga, alternativt har fel inriktning eller håller för låg kvalitet.⁶²

Elever med åtgärdsprogram och särskilt stöd ingår i vår målgrupp i den mån de kan förväntas bli gynnade av mer undervisningstid.

Elever med funktionsnedsättningar

Elever med funktionsnedsättningar är en heterogen grupp, som har olika typer av funktionsnedsättningar och även varierande grad av funktionsnedsättningar. För vissa elever med en funktionsnedsättning gäller att de ska tas emot i någon annan skolform än grundskolan. Den anpassade grundskolan ska ge elever med intellektuell funktionsnedsättning en för dem anpassad utbildning som ger kunskaper, värden och utvecklar elevernas förmåga att tillägna sig dessa.⁶³ Läsåret 2023/24 var drygt 16 000 elever mottagna i anpassade grund-

⁵⁹ Skolverket (2024). *Särskilt stöd i grundskolan. Läsåret 2023/24*. Statistiken avser elever som "omfattas av ett åtgärdsprogram", vilket betyder att beslut har fattats att eleven har behov av och ska ges särskilt stöd.

⁶⁰ Skolverket (2018). *Betyg och stöd från årskurs 6 till 9, 2017–2019*.

⁶¹ Skolverket (2018). *Betyg och stöd från årskurs 6 till 9, 2017–2019*.

⁶² Skolverket (2016). *Tillgängliga lärmiljöer? En nationell studie av skolhuvudmännens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning*.

⁶³ 11 kap. 2 § skollagen.

skolan.⁶⁴ Elever mottagna i den anpassade grundskolan ingår inte i vår målgrupp, eftersom den anpassade grundskolan inte ger behörighet till något nationellt program i gymnasieskolan.⁶⁵

Specialskolan är för elever som är döva, har hörselnedsättning, grav språkstörning, dövblindhet eller synnedsättning i kombination med ytterligare funktionsnedsättningar.⁶⁶ Den utbildning som ges i specialskolan ska vara anpassad till varje elevs förutsättningar och ska så långt som möjligt motsvara den utbildning som ges i grundskolan.⁶⁷ Läsåret 2023/24 gick 764 elever i specialskolan. Elever i specialskolan ingår enligt vår bedömning inte i vår målgrupp, eftersom specialskolan är en årskurs längre än grundskolan och därmed redan innehåller mer obligatorisk undervisningstid.⁶⁸

I grundskolan och sameskolan går alla elever som inte har en intellektuell funktionsnedsättning eller tillhör specialskolans målgrupp. Bland dessa finns naturligtvis elever med olika typer av funktionsnedsättningar. Eftersom en elevs funktionsnedsättning inte alltid diagnostiserats och uppgifter om diagnoser av integritetsskäl inte nödvändigtvis ska förekomma i betygsregister, finns begränsad statistik om hur många dessa elever är. Däremot finns uppgifter om hur vanligt förekommande olika typer av funktionsnedsättningar sannolikt är. Olika typer av kognitiva funktionsnedsättningar anses förekomma hos cirka 10 procent av elever i skolåldern.⁶⁹ Cirka 5 procent av skolbarn har funktionsnedsättande uppmärksamhets- eller koncentrationssvårigheter med eller utan samtidiga svårigheter med aktivitetsreglering (ADHD). Autismspektrumtillstånd (ASD) förekommer hos cirka 1 procent. Därtill kommer barn med andra, ofta samexisterande, svårigheter som motoriska koordinationsvårigheter (DCD) tal- och språkstörningar, dyslexi och andra specifika inlärningssvårigheter.

⁶⁴ Skolverket (2024). *Elever i anpassade grundskolan. Läsåret 2023/24.*

⁶⁵ Detta argument gäller även elever som läser integrerat i grundskolan, om de inte läser samtliga kärnämnen enligt grundskolans kursplaner. För sådana elever kan frågan om behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan teoretiskt sett dyka upp, men har eleven bedömts kunna läsa kärnämnen enligt grundskolans kursplaner är det mer sannolikt att hen inte ska vara motagen i den anpassade grundskolan, jfr 7 kap. 5 § skollagen.

⁶⁶ 7 kap. 6 § skollagen; SPSM (2024). "Våra skolor".

⁶⁷ 12 kap. 2 § skollagen.

⁶⁸ 12 kap. 3 § skollagen.

⁶⁹ Lindblad, m.fl. (2018). "Har alla barn förutsättningar att klara nya läroplanens krav?" *Läkartidningen*.

Elever med funktionsnedsättningar som inte ska tas emot i anpassade grundskolan eller specialskolan ingår i vår målgrupp i den mån de kan förväntas bli gynnade av mer undervisningstid.

Elever med lindriga inlärningssvårigheter

Lindriga inlärningssvårigheter kan förväntas hos elever med så kallad svag begåvning, det vill säga IQ mellan 70 och 85.⁷⁰ Ungefär 14 procent av befolkningen beräknas ha svag begåvning. Icke godkända betyg är betydligt vanligare bland elever med svaga resultat på kognitiva tester jämfört med eleverna med genomsnittliga kognitiva testresultat. En studie av elever i grundskolans årskurs 6 visar att elever som blivit underkända i minst ett ämne hade signifikant lägre kognitiva testresultat och fler lärarrapporterade svårigheter, till exempel avseende koncentration, jämfört med barn utan underkända betyg.⁷¹

Elever med lindriga inlärningssvårigheter ingår i vår målgrupp i den mån de kan förväntas bli gynnade av mer undervisningstid.

Elever med omfattande eller problematisk skolfrånvaro

Elever med omfattande eller problematisk skolfrånvaro har en så hög frånvaro att det påverkar deras skolresultat negativt. Den senaste nationella rapporten om elevfrånvaro är från år 2021.⁷² Då hade cirka 25 procent av eleverna i grundskolan mer än två veckors frånvaro på en termin (både giltig och ogiltig frånvaro). Frånvaron är högre ju äldre eleverna är. Upp till och med årskurs 4 är det runt 20 procent av eleverna som har mer än två veckors frånvaro medan det är över 30 procent av eleverna i högstadiet som har så hög frånvaro.⁷³ Orsaken till frånvaron kan variera och gruppen elever som riskerar att inte uppnå behörighet till gymnasieskolan till följd av frånvaro är på så sätt heterogen.⁷⁴ Elever med omfattande eller problematisk skolfrånvaro ingår i vår målgrupp i den mån de kan förväntas bli gynnade av mer undervisningstid.

⁷⁰ Lindblad, Fernell och Gillberg (2024). *Den skarpa F-gränsens konsekvenser*.

⁷¹ Lindblad m.fl. (2018). "Har alla barn förutsättningar att klara nya läroplanens krav?" *Läkartidningen*.

⁷² Skolverket (2021). *Nationell kartläggning av elevfrånvaro*.

⁷³ Skolverket (2021). *Nationell kartläggning av elevfrånvaro*.

⁷⁴ SOU 2016:94, s. 26 och 240.

Många av eleverna som ingår i vår målgrupp har stora behov av insatser från skolan. Men att en elev ingår i någon eller flera av grupperna behöver inte betyda att eleven har behov av mer obligatorisk undervisningstid som insats. Att addera mer obligatorisk undervisningstid utan att också göra andra förändringar i undervisningssituationen innebär en risk för negativ inverkan på elevers möjligheter att nå kunskapskraven. För vissa elever kan skolsituationens många relationer och krav på sociala och intellektuella prestationer vara mycket krävande. Mer tid i skolan kan för vissa elever vara liktydigt med mer tid för skolmisslyckanden. Vi menar därför att de förslag vi kommer att lämna måste ta hänsyn till att elever som riskerar att inte nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan har olika behov och olika förutsättningar att dra nytta av utökad undervisningstid.

4 Undervisningstid i de obligatoriska skolformerna

I detta kapitel beskriver vi regleringen av undervisningstiden i de obligatoriska skolformerna, med fokus på grundskolan. Inledningsvis redogör vi för hur undervisningstiden reglerades innan läroplansreformen år 1994 och hur man då hanterade balansen mellan behovet av undervisningstid och lärarresurser. Detta följs av en beskrivning av nuvarande regler om undervisningstid och hur de återspeglas i skolhuvudmännens planering av undervisningstid. Vi avslutar kapitlet med exempel på hur staten återupptagit styrningen av undervisningstiden genom förändringar i timplanen och olika försöksverksamheter.

4.1 Undervisningstidens reglering innan läroplansreformen 1994

Sambandet mellan vad eleverna ska lära sig, vilken tid de behöver för detta och hur många lärare skolsystemet måste ha är grunden för utbildningsplaneringen.¹ Innan kommunaliseringen och avregleringen av svensk skola under 1990-talet fanns ett system som matchade den statliga finansieringen av skolan med elevernas veckoarbetstid och lärarnas undervisningsskyldighet. Utöver det generella systemet fanns också regleringar för hur behoven hos elever som behövde mer undervisningstid skulle tillgodoses. Dessa var både riktade mot generella och specifika insatser för eleverna.

I timplanen reglerades antalet lektioner som eleverna skulle få i respektive i ämne, i respektive stadium. Denna undervisningstid reglerades som veckoarbetstimmar för eleverna (elevveckotimmar).

¹ Lundgren (1999). "Ramfaktorteori och praktisk utbildningsplanering", *Pedagogisk forskning i Sverige*, 4(1); Lundgren (2002). "Utbildningsforskning och utbildningsreformer", *Pedagogisk forskning i Sverige*, 7(3).

Tillsammans med reglerna för klasstorlekar,² som reglerade när en klass blev för stor och skulle delas i två klasser, angavs härigenom den mängd lektioner som behövde produceras inom systemet. Regelverket definierade av dessa skäl också hur lång en lektion var.³

Antalet lektioner som behövde produceras motsvarade härigenom ett visst lärarbehov. I relation till det sammantagna behov som skapades slöt staten avtal med lärarna om deras veckovisa undervisningskyldighet, definierat som antal lektioner per vecka. Hela detta system utgjorde grunden för skolans finansiering.

4.1.1 Timplanen innehöll resurstimmar som varierade beroende på stadium och ämne

I samband med läroplansreformen år 1969 (Lgr69) introducerades de så kallade resurstimmarna. Dessa timmar utgjordes av ett antal lärarveckotimmar som översteg antalet elevveckotimmar i ett antal ämnen. I dessa ämnen fanns därmed fler lärartimmar att tillgå för undervisningen än vad timplanen reglerade att eleverna skulle få.

Fördelningen av elevveckotimmar, lärarveckotimmar och resurstimmar i Lgr69 visas i tabell 4.1 för de ämnen där det fanns resurstimmar.

² Se Kungl. Maj:ts proposition nr 54 år 1962, s. 213–226.

³ Se Kungl. Maj:ts proposition nr 54 år 1962, s. 277.

Tabell 4.1 Elevveckotimmar (E), lärarveckotimmar (L) och totalt antal resurstimmar enligt Lgr 69

Antal timmar per årskurs och ämne

Ämne	Åk 1		Åk 2		Åk 3	
	E	L	E	L	E	L
Svenska	9	15	11	14	9	10
Matematik	4	7	4	6	5	6
Religion/hembygd	5	6	6	7	7	7
<i>Antal resurstimmar</i>	<i>10</i>		<i>6</i>		<i>2</i>	
Ämne	Åk 4		Åk 5		Åk 6	
	E	L	E	L	E	L
Svenska	9	10	8	8	9	9
Matematik	5	5	5	5	5	5
Engelska	2	2	4	5	4	5
<i>Antal resurstimmar</i>	<i>1</i>		<i>1</i>		<i>1</i>	
Ämne	Åk 7		Åk 8		Åk 9	
	E	L	E	L	E	L
Svenska	3	4	3	4	4	5
Matematik	4	4	4	4	4	4
SO/NO	10	13	10	13	10	13
<i>Antal resurstimmar</i>	<i>4</i>		<i>4</i>		<i>4</i>	

Anm.: Avser klasstyp a och A. E motsvarar elevveckotimmar, L lärarveckotimmar.

Källa: Lgr 69, s. 109–122.

Att fördelningen mellan årskurser och ämnen reglerades på detta sätt var en av anledningarna till att olika lärarkategorier hade olika omfattande undervisningsskyldighet i kollektivavtal.

4.1.2 Resurstimmarna användes ofta till halvklassundervisning

Enligt Skolöverstyrelsen skulle resurstimmarna ses som en ekonomisk ram inom vilken skolledare och lärare i samråd skulle planera användningen för att bäst gagna undervisningen. De utgjorde alltså inte en individgaranti för eleven utan en förstärkningsresurs för undervisningen. Resurstimmarna var i första hand ett instrument för individualisering av undervisningen.⁴

⁴ SOU 1975:9, s. 35.

Skolöverstyrelsen gav flera förslag till hur resurstimmarna kunde användas, till exempel genom undervisning i mindre eller större grupper, samverkande undervisning mellan två eller fler lärare och liknande.⁵ I Lgr69 angavs:

Resurstimme används för att dela klass eller klasser i grupper, om ej annat föreskrivs. Gruppernas storlek och sammansättning avpassas efter elevernas behov av individuell handledning, undervisningssituationens art och omständigheter av betydelse för schemat, t ex skolskjutsar. Det ankommer närmast på läraren att ordna eleverna i grupper.⁶

Som tabell 4.1 visar fanns flest resurstimmar i svenska och matematik i lågstadiet. Tilldelningen av resurstimmar på lågstadiet var helt oberoende av klassernas storlek, även små klasser skulle delas.⁷ Om resurstimmarna användes för halvklassundervisning i respektive ämne kunde 67 procent av lektionerna i svenska, 75 procent av lektionerna i matematik och 20 procent av lektionerna i religion/hembygd bedrivas i halvklass i årskurs 1. Antalet lektioner som kunde bedrivas som halvklassundervisning minskades successivt. I årskurs 3 kunde 11, 20 respektive 0 procent av lektionerna bedrivas som halvklass.

Resurstimmarna i lågstadiet var – liksom de betydligt färre resurstimmarna i mellanstadiet – avsedda för delning av klass.⁸ Som anledning till att antalet resurstimmar var flest i lågstadiet angavs att ”den grundläggande färdighetsträningen i svenska och matematik bedömts behöva ske i mindre grupper än helklass”.⁹

Det fanns fler resurstimmar i högstadiet än i mellanstadiet. Skälen till detta är svårare att spåra. Ett skäl tycks ha varit behovet att kunna komplettera undervisningen, till exempel genom att bjuda in externa föredragshållare eller motsvarande. Ett annat skäl tycks ha varit de – i takt med elevernas ökande ålder – ökande behoven av extra insatser för vissa elever. Ju äldre eleverna blir, desto större skillnader framträder i deras kunskaper. Detta leder till ett ökat behov av kompensatoriska insatser vilket ökar behovet av sådana stödstrukturer i resursfördelningen senare i skolgången.

Det fanns större friheter på högstadiet i hur resurstimmarna kunde användas.¹⁰ För att skapa utrymme för att komplettera den lärar-

⁵ SOU 1975:9, s. 34 f.

⁶ Lgr69, Allmänna bestämmelser om timplan, mom 2, s. 110.

⁷ SOU 1975:9, s. 36.

⁸ SOU 1974:36, s. 63.

⁹ SOU 1975:9, s. 36.

¹⁰ SOU 1974:36, s. 63 ff.

ledda undervisningen kunde upp till 20 procent av resurstimmarna användas till annat än lärarledd undervisning. Denna möjlighet nyttjades dock sällan. Resurstimmarna användes i huvudsak för undervisning i halvklass eller andra grupper inom klassen, som undervisades av samma eller olika lärare.

4.1.3 Specifika stödåtgärder för individuella behov var reglerade

Resurstimmarna i grundskolan var en av de så kallade förstärkningsanordningarna som staten finansierade utanför basresursen, det vill säga finansieringen av elevveckotimmarna. Förstärkningsanordningarna var bundna till ämnen, klasser eller elever med speciella svårigheter. De var också bundna till lärarresurser, med vissa undantag. Bland förstärkningsanordningarna ingick, utöver resurstimmarna, bland annat systemet med alternativkurser (indelning i allmän och särskild kurs inom vissa ämnen), specialundervisning, särskild undervisning, stödundervisning, fritt valt arbete och kvarstannande i skolan.¹¹ Nedan beskriver vi de åtgärder vars innebörd är mest relevant för vårt uppdrag.

Med *specialundervisning* avsågs undervisning som gavs elever ”som på grund av speciella svårigheter i skolarbetet behöver en kompletterande eller stödjande undervisning jämsides med övrig undervisning i vanlig klass”¹² eller till elever som på grund av fysiska eller psykiska hinder behövde särskilt tillrättalagd undervisning. Specialundervisning anordnades för enskilda elever och mindre grupper, antingen i specialklass eller som samordnad specialundervisning. I samordnad specialundervisning gick eleven kvar i sin vanliga klass och fick specialundervisning som samordnades med den vanliga undervisningen. Någon särskild timplanereglering fanns inte för detta.

Med *stödundervisning* avsågs sådan undervisning som gavs till elever som antingen hade hamnat efter i undervisningen på grund av sjukfrånvaro eller elever som behövde det av andra skäl. På låg- och mellanstadiet fanns inga särskilda resurser för detta, utan skulle hanteras inom ramen för resurstimmarna. För högstadiet fanns en resurs om 40 lektioner per läsår och högstadieskola för att skapa stödundervisning.

¹¹ SOU 1975:9, kapitel 6.

¹² Lgr69, Specialundervisning s. 75 f.

4.1.4 Lärarveckotimmar togs bort från timplanen i Lgr80

I läroplansreformen 1980 (Lgr80) togs lärarveckotimmarna bort från timplanen, men sambandet mellan statens finansiering och lärarnas undervisningsskyldighet fanns i viss mån kvar genom statsbidragssystemet och lärarnas kollektivavtal. Även fortsatt skulle elever med behov av mer undervisningstid få det och detta skulle finansieras av staten. I grundskoleförordningen (1988:655) angavs:

Om den tid som enligt timplanen för ett stadium är avsedd för undervisning i grundläggande färdighetsämnen, i första hand matematik och svenska, inte räcker för att en elev ska uppnå en normal kunskaps- och färdighetsnivå i ämnet eller ämnena, får mer tid än som följer av timplanen användas för eleven.¹³

4.2 Undervisningstid efter 1994 – nytt styrsystem fordrade ny tidsstyrning

Det täta sambandet mellan timplaner, klasstorlek, lärares undervisningsskyldighet och statsbidrag upplöstes under 1990-talets början då ansvarsfördelningen för skolan förändrades och skolan avreglerades. Mål- och resultatstyrningen, kommunaliseringen av lärartjänsterna och det nya finansieringssystemet där skolans tidigare specialdestinerade statsbidrag inordnades i det generella statsbidraget var allt en del i förändringen. I samband med detta ansågs en översyn av läroplaner och kursplaner vara nödvändig och en läroplanskommitté gavs i uppdrag att bland annat se över timplanens funktion och konstruktion.¹⁴ I direktiven angavs att:

Timplanens funktion skall främst vara att ange vilka resurser en kommun minst måste avsätta för undervisningen. Genom införandet av ett sektorsbidrag för skolväsendet har kopplingen mellan timplaner och statlig resurstilldelning upphört för alla skolformer.¹⁵

I läroplanskommitténs betänkande år 1992 beskrevs det dåvarande sambandet mellan timplaner, klasstorlek, undervisningsskyldighet och statsbidragen som en ”stälkedja” genom vilken ”kontrollen över resurserna [inte låg] hos dem som hade ansvaret för genomförande

¹³ 5 kap. 2 § nu upphävda grundskoleförordningen.

¹⁴ Dir. 1991:117.

¹⁵ Dir. 1991:117.

av verksamheten”, det vill säga inte hos kommunerna¹⁶. I och med den förändrade ansvarsfördelningen och ett förändrat statsbidragssystem skulle stälkedjan brytas och timplanen skulle inte längre vara avgörande för hur lärarresurser disponerades eller hur undervisningen organiserades och dimensionerades. Såväl pedagogiska som administrativa och ekonomiska avgöranden skulle träffas på den enskilda skolan.¹⁷

4.2.1 En ny funktion för timplanen

För att öka möjligheterna till lokala variationer och ge huvudmän och skolor utrymme att fördela resurser dit de behövdes, ville man bryta sambandet mellan timplaner, klasstorlek, undervisningsskyldighet och statsbidragen. Läroplanskommitténs uppdrag gällande en ny tidsstyrning för grundskolan var en del i detta. Timplanens roll att bidra till en nationellt likvärdig utbildning kvarstod, men timplanen skulle dessutom ge utrymme för skolors profilering och elevers individuella val. Statens styrning via timplanen skulle minska och möjligheterna till lokala variationer öka.

Den stadiindelade timplanen ersattes av garanterad undervisningstid för hela grundskolan

Läroplanskommittén föreslog en garanterad undervisningstid för hela grundskolan. Timplanens stadiindelning hade varit nödvändig i relation till dimensioneringen och utformningen av lärarutbildningen. Eftersom detta samband skulle brytas behövdes inte stadiindelning längre. I stället skulle en bestämd mängd undervisningstid garanteras i bemärkelsen att eleven skulle ha rätt att få undervisning i (minst) ett stadgat antal timmar och kommunen vara skyldig att avsätta resurser för den. Detta antal timmar skulle inte få underskridas, ”men – till skillnad från hittills – väl överskridas.”¹⁸

Läroplanskommittén föreslog ett nytt tidsmått för den garanterade undervisningstiden. I sitt förslag utgick kommittén från den dåvarande timplanens elevveckotimmar och räknade om dessa till

¹⁶ SOU 1992:94, s. 40.

¹⁷ SOU 1992:94, s. 261.

¹⁸ SOU 1992:94, s. 262.

motsvarande klocktimmar (60 minuter) för hela grundskolan.¹⁹ Mer specifikt räknades elevernas 283 veckoarbetstimmar i Lgr 80 om till 6 716,5 klocktimmar för hela grundskolan. Efter att ha dragit av ett antal timmar för sådant som ingår i skolans verksamhet, som skolavslutningar och hälsoundersökningar, landade läroplanskommittén i ett förslag om 6 665 timmar garanterad undervisningstid per elev i hela grundskolan.²⁰

Beräkningen utifrån elevveckotimmar innebar att resurstimmarna försvann

Framräkningen av den garanterade undervisningstiden för hela grundskolan och avskaffandet av regleringen av elevveckotimmar och lärarveckotimmar innebar att resurstimmarna, och därmed också halvklassundervisningen, försvann ur regelverket. Regleringen av lärarveckotimmarna hade mjukats upp redan i läroplansreformen 1980 (Lgr80), men beräkningen av den garanterade undervisningstiden utifrån elevveckotimmar innebar en sänkning av elevernas tillgång till lärarresurser. Jämfört med timplanen i Lgr69 innebar den garanterade undervisningstiden i Lpo94 en sänkning av lärarresursen (mätt som lärarveckotimmarna) med 6,5 procent.²¹

Den minskade lärarresursen för eleverna kommenterades aldrig av Läroplanskommittén. Läroplanskommittén benämnde inte heller vare sig de tidigare resurstimmarna eller halvklassundervisningen. Regleringen av detta tycks således ha upphört utan vare sig utredning eller omnämnande.

Sannolikt resonerade Läroplanskommittén på samma sätt gällande resurstimmarna som man gjorde gällande alternativkurserna. Som redan nämnts var alternativkurserna en del av de ”förstärkningsanordningar” som funnits för att öka individualiseringen av undervisningen. I och med att statsbidragssystemet inte skulle innehålla några specialdestinerade resurser för gruppindelning, hade alternativkurserna enligt kommittén ”kommit i ett helt nytt läge [i och med att] det är kommunen som bestämmer hur resurser ska fördelas.”²² Att ha kvar ett regelverk för gruppindelningar, klasstorlekar och

¹⁹ SOU 1992:94, s. 264.

²⁰ SOU 1992:94, s. 264.

²¹ Utredningens egna beräkningar baserat på lärarveckotimmarna i Lgr69 och Läroplanskommitténs beräkningar av den garanterade undervisningstiden i SOU 1992:94.

²² SOU 1992:94, s. 280.

halvklassundervisning var helt enkelt inte förenligt med den nya mål- och resultatstyrningen av skolan. Det skulle nu vara helt upp till kommunerna att avgöra sådana frågor.

Viss halvklassundervisning finns kvar i dagens grundskola

Trots regelförändringarna finns viss halvklassundervisning kvar i dagens grundskola, men lärarkåren tycks anse att det finns i för liten utsträckning. En undersökning från fackförbundet Sveriges Lärare visar att tre av fyra grundskollärare i årskurs 1–3 anser sig ha ganska eller mycket stora behov av att kunna dela upp klassen, samtidigt som endast ungefär var fjärde svarande uppger att de har mycket eller ganska stora möjligheter att göra det.²³

Vi kan också notera att en viss förskjutning tycks ha skett över tid, från halvklassundervisning i svenska och matematik mot halvklassundervisning i praktisk-estetiska ämnen.²⁴ Det finns mycket goda skäl att ha halvklassundervisning i praktiskt-estetiska ämnen, men denna förskjutning innebär att behoven av halvklassundervisning i svenska och matematik kan vara ännu större än vad Sveriges Lärares undersökning ger vid handen.

4.2.2 Borde timplanen avskaffas?

Under 1960- och 70-talet studerade såväl svensk som internationell pedagogisk forskning vad som händer i klassrumsundervisning. Denna forskning gav stöd för uppfattningen att det behövdes större möjligheter att variera undervisningstiden.²⁵

En viktig influens kom från den amerikanska utbildningspsykologen Benjamin Bloom, som exempelvis menade att helklassundervisning tenderar att förstärka skillnaderna mellan eleverna i en klass över tid. I och med att läraren i helklassundervisning behöver hantera hela klassen samtidigt lämnas litet utrymme för individuell anpassning. Det medför enligt Bloom att i synnerhet svagpresterande elever kommer tvingas gå vidare i undervisningen utan att de ännu bemästrar

²³ Sveriges Lärare (2024). *Med orimliga förutsättningar. En beskrivning av arbetsmiljön i skolan och förskolan.*

²⁴ Lgr69 hade inga resurstimmar i praktisk-estetiska ämnen.

²⁵ Lundgren (1972). *Frame factors and the teaching process: a contribution to curriculum theory and theory on teaching*; Bloom (1974). "Time and learning", *The American Psychologist*, 29(9).

det innehåll som hittills undervisats. I och med att det innehåll som just har undervisats ofta utgör nödvändiga förkunskaper för nästa arbetsområde, kommer dessa elever med stor sannolikhet inte lyckas bemästra det heller. Skillnaderna mellan låg- och högpresterande elever kommer således att öka över tid.

Samtidigt finns ett annat fenomen som uppstår vid inläring som Bloom, med inlånad terminologi från ekonomin, kallar för ”lagen om avtagande avkastning”. Det vill säga, att ju mer en individ kan, desto mindre ny kunskap kan individen tillskansa sig för varje tidsenhet övning som genomförs. Fenomenet kan enkelt illustreras om vi tänker oss hur inlärningskurvan ser ut från att en individ är ett litet barn till en vuxen person; i början av livet lär sig barnet väldigt mycket på kort tid, men ju längre tiden går desto mer planar inlärningskurvan ut.²⁶

Med utgångspunkt i dessa två iakttagelser – om hur skillnader mellan elever ökar genom helklassundervisning och lagen om avtagande avkastning – formulerade Bloom en teori eller undervisningsmetod som han kallade ”Mastery learning”. Modellen bygger på idén att läraren måste sluta undervisa i helklass och i stället inta rollen av en handledare som guidar, stödjer och hjälper individer att komma vidare i sin inläring. Undervisningen måste därför vara helt individualiserad och ”sekvenserad”, det vill säga att undervisningsinnehållet är uppdelat i kronologisk ordnade delar som går från elementärt innehåll till avancerat. En elev måste bemästra kunskapsinnehållet i en del för att kunna gå vidare till nästa.

Blooms modell utgår i dessa avseenden från Carrolls modell för skolinläring, det vill säga att elever – för varje enskild del av läroplansinnehållet – ska få så mycket undervisningstid som de behöver för att kunna lära sig det. I Blooms modell förväntas då, genom lagen om avtagande avkastning, de lågpresterande eleverna att hämta in en stor del (men inte allt) av de högpresterande elevernas försprång i och med att de senare kommer behöva spendera mer tid med de sista mest avancerade sekvenserna.

I relation till modellen utvecklade Bloom också en så kallad taxonomi över olika kunskaps typer, som gick från mer elementära kunskapsformer (som att kunna beskriva eller redogöra för något) till mer avancerade kunskapsformer (att kunna jämföra, analysera och

²⁶ För resonemang och vidare referenser, se Bäckström (2022). *Kamrateffekter i skolundervisning – En ramfaktorteoretisk analys*.

dra egna slutsatser). Taxonomin kunde härigenom också användas för att differentiera undervisningsmomenten: två elever kan arbeta med att utveckla samma färdighet eller förmåga men på olika avancerad nivå och med olika stoff under en och samma lektion.

Blooms modell har levt vidare, framför allt i USA, men fått nya uttolkningar, till exempel i den så kallade ”differentierade undervisningen”²⁷ som är en undervisningsmodell som fått sin återkomst även i Sverige.²⁸

Hela detta tänkande lämnade ett starkt avtryck på den svenska läroplansreformen 1994. De dåvarande betygskriterierna var till exempel snarlikt utformade som Blooms taxonomi. Det lämnade också ett starkt avtryck gällande synen på hur undervisningstiden skulle disponeras; det borde vara upp till skolorna att disponera undervisningstiden för sina elever, så att varje enskild elev kan ges den tid eleven behöver för att kunna nå målen. Regleringen av undervisningstiden borde därför, enligt detta synsätt, egentligen avskaffas.

4.2.3 Försöksverksamhet med timplanslösa grundskolor

Efter genomförandet av läroplansreformen 1994 gick därför regeringen vidare med förslag om att reformera tidsstyrningen i skolan. I gymnasieskolan avskaffades timplanen och ersattes med ett poängsystem under slutet av 1990-talet.²⁹ Med grundskolan var det annorlunda. Det berodde bland annat på grundskolans roll som grundläggande medborgarutbildning; en minsta garanterad undervisningstid i respektive ämne sågs fortsatt som en potentiellt viktig garant för likvärdighet. Effekterna av en avskaffad timplan även för grundskolan behövde därför utvärderas först. Regeringen initierade en femårig försöksverksamhet i vilken vissa grundskolor skulle tillåtas bedriva utbildningen utan att tillämpa timplanen.³⁰

²⁷ Tomlinson (2017). *How to differentiate instruction in academically diverse classrooms*.

²⁸ Se till exempel Wallberg (2019). *Lektionsdesign – en handbok*.

²⁹ Prop. 1997/98:169.

³⁰ Ds 1999:1.

Metodologiska brister försvårade uppföljning av försöket

Syftet med försöksverksamheten var att pröva om skolor som inte behövde tillämpa timplanen skulle kunna möta elevernas olika undervisningsbehov i större utsträckning och därigenom uppnå högre elevresultat. Totalt ingick 900 grundskolor i 79 olika kommuner i försöksverksamheten. Det motsvarade ungefär en femtedel av landets alla grundskolor.

Det saknades dock en tydlig målformulering kring vad försöket egentligen skulle omfatta och vad det skulle leda till. Såväl förarbetena som Timplanedelegationens slutbetänkande innehåller målformuleringar rörande allt från organiseringen av lärare, tematiska och ämnesöverskridande studier, tidsanvändning, till elevansvar med mera.³¹

Att det inte skapades något enhetligt program för experiment-skolorna gjorde det omöjligt att veta vilka insatser olika skolor gjorde annat än att inte tillämpa timplanen. Det gick inte heller att utesluta att inte liknande åtgärder gjordes i kontrollskolorna. Det blev därför också omöjligt att isolera effekter av specifika åtgärder.³²

En annan metodologisk brist var att de deltagande skolorna inte valdes ut slumpmässigt. Kommuner som ville delta fick anmäla sig och sina skolor. Förortskommuner och medelstora städer från södra och mellersta Sverige var överrepresenterade och landsbygds-, glesbygds och mindre kommuner underrepresenterade. Endast 9 av 54 norrlandskommuner deltog. Det fanns ett signifikant samband mellan deltagande och befolkningsstorlek i kommunen, där större kommuner hade större sannolikhet för medverkan.³³ För den uppföljning som följde innebar detta allvarliga problem.

Försöksverksamheten uppvisade ingen förbättrad måluppfyllelse

De metodologiska problemen ledde Timplanedelegationen att påpeka att det generellt var svårt att påvisa att observerad skolutveckling i försöksskolorna inte hade kunnat ske om de behövt fortsätta tillämpa

³¹ Rönnberg (2007). *Tid för reformering. Försöksverksamheten med slopad timplan i grundskolan.*

³² Lundahl m.fl. (2005). *Timmarna i skolan. Sammanfattande slutrapport från projektet Skola utan nationell timplan*; Söderström (2005). *Utbildning utan nationell timplan i grundskolan. Individualisering eller privatisering av lärprocessen.*

³³ Detta samvarierade med största sannolikhet också med den genomsnittliga utbildningsnivån i kommunerna, det vill säga att de elever som slutligen deltog i försöket sannolikt i genomsnitt hade föräldrar med högre utbildningsnivå än elever som inte deltog. Se SOU 2004:35, kapitel 4 och Rönnberg (2007). *Tid för reformering. Försöksverksamheten med slopad timplan i grundskolan.*

timplanen. Liknande skolutveckling hade också kunnat observeras i övriga skolor. Trots detta drog delegationen slutsatsen att timplanen ”både kan och bör avskaffas” i och med att ”erfarenheterna av försöket visar [...] att en avveckling av timplanen på sikt kan bidra till en ökad måluppfyllelse genom att stimulera utveckling i skolorna.”³⁴

De effektutvärderingar som har genomförts har dock inte kunnat finna belägg för detta. Vare sig den effektutvärdering som Statens skolverk (Skolverket) gjorde under själva försöksverksamheten³⁵ eller de effektutvärderingar som gjorts därefter³⁶ uppvisar några signifikanta effekter på elevresultaten av att skolor inte behövt tillämpa timplanen.

Ett beslut att avskaffa grundskolans timplan fattades aldrig och de skolor som ingick i försöket fick fortsätta att bedriva utbildningen utan att tillämpa timplanen. Idag kan huvudmän ansöka hos Statens skolinspektion (Skolinspektionen) om att få bedriva undervisning utan att tillämpa timplanen.³⁷ Ansökningarna görs av huvudmannen och en ansökan per skolenhet måste skickas in.

Grundskolor som inte tillämpar timplanen i dag

Vi har begärt ut uppgifter om vilka huvudmän och skolor som hade ett tillstånd att bedriva grundskoleutbildning utan att tillämpa timplanen per januari 2024. När Skolinspektionen övertog ansvaret för hanteringen av dessa tillstånd gjordes en kontroll av vilka huvudmän och skolor som hade ett tillstånd sedan försöksverksamheten och som hade för avsikt att fortsätta bedriva sin utbildning utan att tillämpa timplanen. I den förteckning från Skolinspektionen som vi fått ta del av finns totalt 322 grundskolor i totalt 38 kommuner. Ärendenumren visar att kontrollen gjordes under åren 2011 och 2012. Vid sitt utlämnande meddelar Skolinspektionen att myndigheten inte vet om skolenheterna är aktiva och inte heller om de aktuella skolenheterna bedriver grundskoleutbildning utan att tillämpa timplanen.

För att verifiera att skolorna fortfarande bedriver utbildning utan att tillämpa timplanen har vi kontaktat ett slumpmässigt urval om 10 procent av alla skolor i Skolinspektionens förteckning (N = 33).

³⁴ SOU 2005:101, s. 11.

³⁵ Skolverket (2005). *Rapport till timplannedelegationen*.

³⁶ Dadgar (2021). *School autonomy and subject-specific timetables*.

³⁷ 9 kap. 23 § skolförordningen.

Två skolor, motsvarande 6 procent av vårt urval, finns inte längre i Skolverkets skolenhetsregister per september 2024. Knappt hälften av de skolor vi har kunnat nå (n = 14) har svarat (motsvarande en svarsfrekvens om 45 procent). Totalt uppgav 4 skolor (29 procent) att de fortsatt bedriver utbildningen utan att tillämpa timplanen och 10 skolor (71 procent) att de numer tillämpar timplanen.

I en annan förteckning som vi har fått ta del av från Skolinspektionen framgår vilka huvudmän som efter kontrollen åren 2011–2012 ansökt om att få bedriva grundskoleutbildning utan att tillämpa timplanen. I denna förteckning finns 43 skolor hos 20 huvudmän, varav 15 är enskilda. Av de 43 ansökningarna inkom 14 under år 2013 och 20 under år 2018. I förteckningen saknas vissa skolenhetskoder vilket Skolinspektionen uppger kan indikera att skolan inte längre är i drift.

4.3 Nuvarande reglering om undervisningstid i de obligatoriska skolformerna

Enligt skollagen får den *obligatoriska verksamheten* i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan omfatta högst 190 dagar per läsår och åtta timmar eller, i förskoleklassen och de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag.³⁸ Verksamheten får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar.

Läsåret regleras närmare i skolförordningen (2011:185). Läsåret ska ha minst 178 skoldagar och minst 12 lovdagar, börja i augusti och avslutas i juni, men de exakta dagarna för höst- och vårterminens början och slut beslutas av huvudmannen.³⁹

I skollagen anges även vad den minsta totala undervisningstiden ska vara för varje elev i respektive skolform (*garanterad undervisningstid*). I grundskolan och den anpassade grundskolan ska den garanterade undervisningstiden vara 6 890 timmar.⁴⁰ För specialskolan, som har 10 årskurser, ska den garanterade undervisningstiden vara 8 070 timmar.⁴¹ I sameskolan, som har sex årskurser, ska den garanterade undervisningstiden vara 4 473 timmar.⁴² För grund-

³⁸ 7 kap. 17 § skollagen.

³⁹ 3 kap. 3 § skolförordningen.

⁴⁰ 10 kap. 5 § första stycket skollagen.

⁴¹ 12 kap. 5 § första stycket skollagen.

⁴² 13 kap. 5 § första stycket skollagen.

skola eller anpassad grundskola får huvudmannen besluta om ytterligare undervisningstid utöver den garanterade undervisningstiden.⁴³

Hur den garanterade undervisningstiden fördelas på ämnen och ämnesområden samt stadier regleras i timplanerna för respektive skolform som finns i bilaga 1–4 i skolförordningen (2011:185). Huvudmannen beslutar efter förslag från rektorn om fördelning av undervisningstiden mellan årskurserna, timplanen är stadieindelad.⁴⁴

Den nuvarande timplanen för grundskolan visas i tabell 4.2.

Tabell 4.2 Timplan för elever som börjar årskurs 1–9 höstterminen 2024

Antal timmar eleverna ska få undervisning i respektive ämne i grundskolan

Ämne	Låg-stadiet	Mellan-stadiet	Låg- och mellanstadiet	Hög-stadiet	Totalt
Bild	60	80	–	100	240
Engelska	60	220	–	200	480
Hem- och konsumentkunskap	–	–	40	90	130
Idrott och hälsa	140	180	–	280	600
Matematik	420	410	–	400	1 230
Musik	80	80	–	80	240
Naturorienterande ämnen	145	216	–	289	650
Biologi	–	60	–	80	–
Fysik	–	60	–	80	–
Kemi	–	60	–	80	–
Samhällsorienterande ämnen	200	375	–	405	980
Geografi	–	75	–	80	–
Historia	–	90	–	100	–
Religionskunskap	–	75	–	80	–
Samhällskunskap	–	75	–	90	–
Slöjd	50	140	–	140	330
Svenska eller svenska som andraspråk	680	520	–	290	1 490
Teknik	47	65	–	88	200
Språkval	–	48	–	272	320
Totalt antal garanterade timmar	1 882	2 334	40	2 634	6 890
<i>varav skolans val</i>	–	–	–	–	600

Källa: Skolförordning (2011:185), bilaga 1.

⁴³ 9 kap. 3 § andra stycket och 10 kap. 2 § andra stycket skolförordningen.

⁴⁴ 9 kap. 4 §, 10 kap. 3 §, 11 kap. 2 a § och 12 kap. 3 § skolförordningen.

4.4 Huvudmännens planering av undervisningstid i dag

I detta avsnitt beskriver vi hur nuvarande regler om undervisningstid återspeglas i skolhuvudmännens planering av undervisningstid. Vi har tidigare beskrivit regleringen av skolplikten, begränsningar av den obligatoriska verksamheten och regleringen av den garanterade undervisningstiden (se kapitel 3). Vi beskrev också att det är huvudmannen som ansvarar för att eleverna får den garanterade undervisningstiden och att huvudmannen också har möjlighet att besluta om mer undervisningstid för skolans elever, så länge den övre gränsen för den obligatoriska verksamheten inte överskrids.

Som beskrivits tidigare utgjorde möjligheten att dimensionera undervisningstiden efter lokala behov en central del av Läroplanskommitténs förslag (se avsnitt 4.2). Möjligheten att planera för mer undervisningstid än den som minst ska ges innebär att en skolhuvudman kan planera och dimensionera undervisningstiden efter behoven hos eleverna på skolan. Till exempel kan en skolhuvudman som finner att eleverna i någon av dess skolor har låga kunskapsresultat planera och dimensionera för mer undervisningstid på den skolan i syfte att väga upp för elevernas sämre förutsättningar att lära sig läroplanens innehåll.

Statistik från Skolverket visar att möjligheten att dimensionera undervisningstiden efter lokala behov sällan används. Regleringen av den garanterade undervisningstiden tycks vara starkt styrande för huvudmännens utbildningsplanering. För läsåret 2023/24 visade statistiken att de flesta huvudmän utgick från den undervisningstid som anges i timplanen: Den totala planerade undervisningstiden var i genomsnitt 7 021 timmar per elev läsåret 2023/24, vilket kan jämföras med den garanterade undervisningstiden om 6 890 timmar per elev.⁴⁵ Skillnaden mellan den genomsnittligt planerade undervisningstiden och den garanterade undervisningstiden var alltså 131 timmar eller knappt 2 procent av den garanterade undervisningstiden.

Även för specifika ämnen och ämnesgrupper var skillnaderna mellan planerad och garanterad undervisningstid generellt små. På lågstadiet fanns störst procentuell skillnad mellan den planerade och den garanterade undervisningstiden i ämnena engelska och bild (5 respektive 4 procent mer planerad än garanterad undervisningstid). På mel-

⁴⁵ Skolverket (2024). *Planerad undervisningstid i grundskolan. Läsåret 2023/24.*

lanstadiet var det ämnena teknik och slöjd som visade störst avvikelse (5 respektive 3 procent mer planerad än garanterad undervisningstid). På högstadiet hade ämnena engelska och slöjd störst procentuell avvikelse med 3 procent mer planerad undervisningstid vardera.

4.4.1 Liten marginal mellan planerad och garanterad undervisningstid

Som beskrivits ovan är skillnaden mellan den planerade och den garanterade undervisningstiden ofta ganska liten. Det innebär att lektioner som utgår, till exempel på grund av lärares sjukdom, behöver tas igen vid ett annat tillfälle för att eleverna inte ska få mindre undervisningstid än den garanterade. Av en rapport från Skolverket framgår att skolor har olika strategier för att kompensera för planerad undervisningstid som av olika skäl inte genomförs. Myndigheten framhåller att det kan vara svårt att kompensera för utebliven undervisning inom det ordinarie schemat och att viss undervisningstid får eleverna inte igen.⁴⁶

I Skolinspektionens årsrapport lyfts återkommande att myndigheten i vissa allvarliga fall har konstaterat missförhållanden som bland annat inneburit att elever inte fått den garanterade undervisningstiden.⁴⁷ Dessa brister beskrivs som allvarliga då de kraftigt försämrar elevernas möjlighet att tillägna sig undervisningens innehåll samt försvårar för lärarna att göra en rättvis och likvärdig bedömning och betygssättning.

4.4.2 Skolhuvudmännen anpassar inte den planerade undervisningstiden efter elevernas behov

Skolhuvudmännen och rektorerna har enligt regelverket relativt stor frihet att ge elever mer undervisningstid än den garanterade, även om möjligheterna att utöka den obligatoriska undervisningstiden begränsas av det tillåtna antalet skoldagar per läsår och antalet timmar per dag.

Bland vissa skolhuvudmän och rektorer tycks en uppfattning förekomma att det finns en motsättning mellan undervisningstidens

⁴⁶ Skolverket (2013). *Att fånga undervisningstiden med målen i fokus. Garanterad undervisningstid i grundskolan ur ett huvudmänna- och skolperspektiv.*

⁴⁷ Skolinspektionen (2024). *Skolinspektionens årsrapport 2023. Iaktagelser och erfarenheter från året som gått*; Skolinspektionen (2023). *Årsrapport 2022. Erfarenheter från inspektion.*

kvantitet och dess kvalitet. Skolverket har i en kartläggning av undervisningstiden i gymnasieskolan visat att undervisningens omfattning ofta ställs mot kvalitet, och att undervisningstid då många gånger ges en underordnad ställning.⁴⁸ Skolinspektionen har gjort liknande iakttagelser⁴⁹, där i synnerhet huvudmännen lyfter fram kvalitet och måluppfyllelse som viktigare än undervisningstiden. Såväl Skolverket som Skolinspektionen poängterar i sina rapporter att planering och dimensionering av undervisningstid kan användas som ett pedagogiskt redskap, och att det därför inte borde finnas någon motsättning mellan att ge elever den undervisningstid de har rätt till och att prioritera kvalitet och måluppfyllelse.⁵⁰

Vi har bitt Skolverket undersöka om det på skolnivå finns något samband mellan den undervisningstid som planeras för skolorna⁵¹ och elevernas kunskapsresultat. I det följande presenterar vi resultaten gällande högstadiet. Resultat för låg- och mellanstadiet följer samma mönster och redovisas i bilaga 2, som utgörs av Skolverkets analys.

Relationen mellan elevernas resultat på en skolenhet och antalet undervisningstimmar som planerats på skolan nästkommande läsår visas i tabell 4.3. Tabellen visar resultaten från tre regressionsmodeller där planerad undervisningstid utgjort den beroende variabeln och elevers kunskapsresultat eller skolans elevsammansättning var för sig (modell 1 och 2), eller tillsammans (modell 3), utgör de förklarande variablerna.

Tabellens viktigaste resultat är de som framkommer av de olika måtten som beskriver modellernas förklaringsvärde. Resultaten visar att samtliga tre modeller förklarar mycket lite av variationen i undervisningstid mellan skolor.⁵²

⁴⁸ Skolverket (2015). *Undervisningstid och heltidsstudier i gymnasieskolan*.

⁴⁹ Skolinspektionen (2018). *Garanterad undervisningstid i gymnasieskolan*.

⁵⁰ Skolinspektionen (2018). *Garanterad undervisningstid i gymnasieskolan*.

⁵¹ Planerad undervisningstid ska inte förväxlas med den faktiska genomförda undervisningstiden. Uppgifter om planerad undervisningstid innebär inte alltid att eleverna i praktiken får denna undervisningstid, men det saknas uppgifter – och skulle vara mycket krävande (om inte omöjligt) att samla in – uppgifter om den faktiskt genomförda undervisningstiden. För analysen har Skolverket använt den information om planerad undervisningstid som huvudmännen har rapporterat in via Statistiska centralbyrån (SCB).

⁵² Justerad R² = kan tolkas som andel förklarad variation, går mot 1 ju högre andel av variation som förklaras i modellen. BIC (Bayesian information criterion) är ett sätt att jämföra hur väl modeller passar datan. Enkelt uttryckt talar kriteriet för modellen med lägst BIC. F-värdet är ett test av modellen som enklast utvärderas genom p-värdet som det åtföljs av. Ett p-värde under 0,05 indikerar att modellen som estimerats är signifikant bättre än en modell utan informationen från de förklarande variablerna.

Tabell 4.3 Sambandet mellan planerad undervisningstid och kunskapsresultat och elevsammansättning. Regressionsmodeller

Planerad undervisningstid i timmar läsåret 23/24, elevresultat och elevsammansättning läsåret 22/23. Högstadiet (n = 1398)

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Andel elever med godkända betyg*	0,11		-0,17
Andel nyinvandrade elever**		0,94	0,86
Andel föräldrar med eftergymnasial utbildning***		0,45	0,54
Intercept	2 636	2 614	2 621
Modellens förklaringsvärde			
Justerad R2	-0,0004	0,002	0,002
BIC	167 800	16 802	16 809
F-värde	F(1, 2 615) = 0,01, p = 0,94	F(2, 2 614) = 1,45, p = 0,23	F(3, 2 613) = 1,29, p = 0,34

* Andel elever med godkända betyg i alla de ämnen som de läst.

** Andel elever som invandrat de senaste fyra åren.

*** Andel elever med minst en förälder som har eftergymnasial utbildning.

Källa: Skolverket (2024), specialbearbetning.

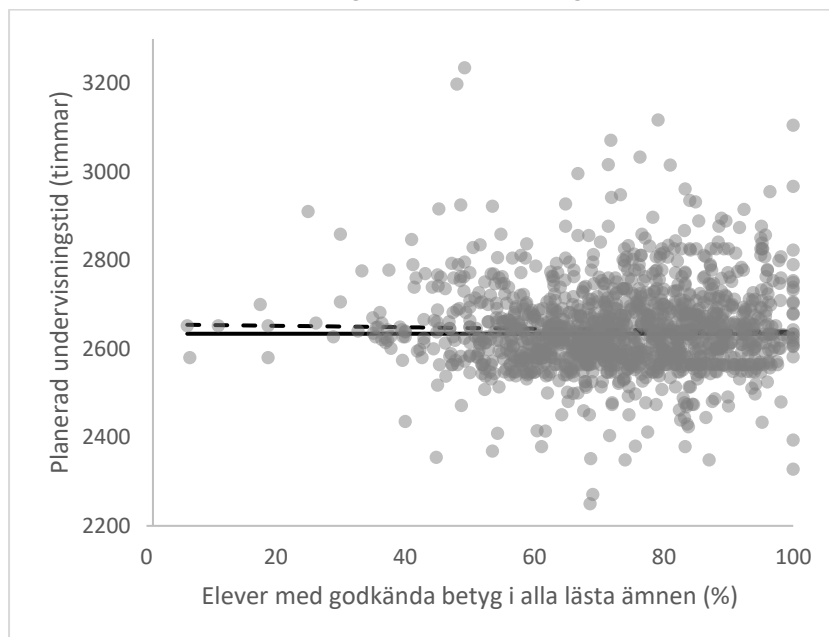
Avsaknaden av samband mellan elevernas kunskapsresultat och planerad undervisningstid framkommer tydligt i figur 4.1. Den svarta streckade linjen anger sambandet mellan andel elever med godkänt betyg i alla ämnen de läst och planerad undervisningstid, kontrollerat för elevsammansättningen på skolan (andel nyinvandrade och eftergymnasialt utbildade föräldrar).⁵³ Varje cirkel utgör en skolenhet. Den svarta, heldragna linjen visar den garanterade undervisningstiden för högstadiet.

Om en lägre andel elever med godkända betyg hänger samman med mer planerad undervisningstid nästkommande läsår förväntar vi oss en negativ lutning på linjen. Avsaknad av lutning på linjerna i figuren visar att det inte finns något sådant samband.

⁵³ Linjen motsvarar regressionslinjen för Modell 3 i tabell 4.3.

Figur 4.1 Relationen mellan andel elever (%) på en skola som fått godkänt betyg (året innan) och planerad undervisningstid på samma skola

Planerad undervisningstid läsåret 2023/24, elevresultat och elevsammansättning läsåret 2022/23. Högstadiet (n = 1398)

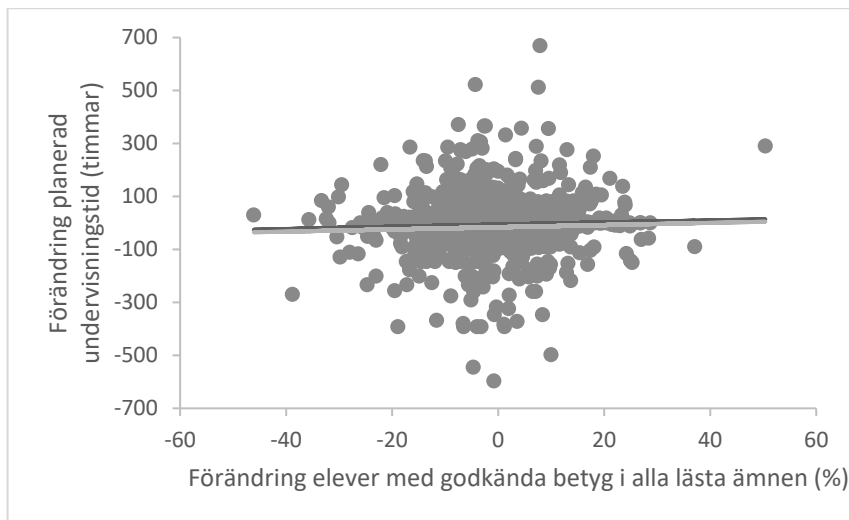


Källa: Skolverket (2024), specialbearbetning.

En möjlig förklaring till att planerad undervisningstid inte tycks variera med elevers kunskapsresultat kan vara att huvudmännen främst reagerar på förändringar vid en skola, till exempel att de skjuter till mer undervisningstid om elevresultaten försämrats. Skolverket har därför även undersökt hur förändringar i elevresultat hänger samman med förändringar av planerad undervisningstid (figur 4.2). Hypotesen är att skolor där en lägre andel elever klarat proven jämfört med tidigare år får en ökning i planerad undervisningstid till nästkommande år. Om hypotesen stämmer förväntar vi oss se att skolor (cirklar) tenderar att ansamlas från figurens högra övre hörn ned mot figurens nedre vänstra hörn.

Figur 4.2 Relationen mellan förändringar i andel elever (%) på en skola som fått godkända betyg och förändringar i planerad undervisningstid över tid

Förändringar i planerad undervisningstid mellan läsåren 2023/24 och 2022/23, samt i elevresultat läsåren 2022/23 och 2021/22. Högstadiet (n = 1398)



Källa: Skolverket, specialbearbetning.

Figuren visar inget sådant samband mellan förändring i elevresultat och förändring i planerad undervisningstid. Om något tycks sambandet vara åt motsatt håll, att döma av sambandslinjernas svagt positiva lutning. Det tyder på att den planerade undervisningstiden inte förändras utifrån förändringar i elevernas kunskapsresultat.

Sammanfattningsvis tolkar vi dessa resultat som att undervisningstiden inte dimensioneras och planeras utifrån elevgruppens behov, åtminstone inte på något systematiskt sätt som slår igenom när vi undersöker den stora mängden skolor. Det kan förstås fortfarande vara så att enskilda elever ges mer undervisningstid utanför den planerade, antingen genom att undervisas i mindre grupp eller genom till exempel extra studietid eller lovskola. I kapitel 6 går vi närmare in på olika sätt som huvudmän och skolor arbetar med denna typ av insatser. Här nöjer vi oss med att konstatera att det saknas tecken på att dimensioneringen av planerad undervisningstid används syste-

matiskt av huvudmän som ett verktyg i deras styrning.⁵⁴ Av detta drar vi slutsatsen att undervisningstid kan vara en outnyttjad resurs i svensk skola och att förutsättningar för en mer aktiv och strategisk fördelning av undervisningstiden behövs. Mot bakgrund av att elever har blivit alltmer uppdelade mellan olika skolor utifrån socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund tycks det också vara ett underutnyttjat sätt att arbeta kompensatoriskt.

4.5 Statens intresse för att styra genom grundskolans timplan har ökat

Statens intresse för att styra grundskolan genom timplanen har ökat från och med 2010-talet. Ett stort steg togs genom att en stadiindelade timplan återinfördes år 2018.⁵⁵ Statens ökade intresse att styra genom timplanen bottnar i en strävan att stärka elevernas kunskaper, höja kvaliteten och öka likvärdigheten i utbildningen. Detta ökade intresse märks även genom att regeringen i flera omgångar lagt förslag till förändringar i timplanen som inneburit att tid omfördelats mellan olika ämnen. I detta avsnitt beskriver vi förändringar relaterat till grundskolans timplan som genomförts under de senaste decennierna.

4.5.1 Utökad undervisningstid i matematik

Den minsta totala undervisningstiden i ämnet matematik utökades hösten 2013 med 120 timmar i grundskolan.⁵⁶ Bakgrunden var de sjunkande matematikkunskaperna bland svenska elever under 2000-talet. Andelen elever som nådde målen för matematik i slutet av årskurs 9 hade minskat samtidigt som betygsgenomsnittet för grundskolans samtliga ämnen hade ökat. Undervisningstimman i matematik var också relativt få i Sverige jämfört med hur det såg ut i andra länder som deltog i TIMSS-undersökningen.

⁵⁴ I viss mån kan avsaknaden av systematik förklaras av brister i datakvalitet. Skolverket skriver i sin PM (se bilaga 2) att planerad undervisningstid är en variabel som troligtvis innehåller en del mätfel/inrapporteringsfel. Bland annat rapporterar vissa huvudmän in väldigt lika värden mellan skolenheter och år. Sambandsmått påverkas även av att det inte finns möjlighet för hur stor variation som helst mellan skolenheter då den garanterade undervisningstiden sätter ett golv.

⁵⁵ Prop. 2016/17:143.

⁵⁶ Prop. 2012/13:64.

En utökning av den garanterade undervisningstiden i matematik ansåg regeringen vara ett viktigt led i att höja svenska elevers matematikkunskaper. Vid denna tid var timplanen inte stadieindeldad, men avsikten var att undervisningstiden skulle utökas med en timme i veckan i årskurserna 1–3 i grundskolan och motsvarande skolformer eller 1–4 i specialskolan, utifrån betydelsen av att tidigt grundlägga ett matematiskt kunnande.⁵⁷ I förarbetena framhölls betydelsen av att följa upp och utvärdera effekten av den utökade undervisningstiden och i det systematiska kvalitetsarbetet fokusera på såväl undervisningens kvalitet som elevernas måluppfyllelse.⁵⁸ Många remissinstanser betonade också vikten av att matematikundervisningen var av hög kvalitet.⁵⁹

Efter denna utökning uppgick undervisningstiden i matematik till 1 020 timmar i grundskolan. Därefter har undervisningstiden i matematik utökats vid ytterligare två tillfällen med motiveringen att undervisningstimmar i ämnet fortfarande var lågt i ett internationellt perspektiv och att studieresultaten i ämnet behövde förbättras.⁶⁰ Läsåret 2023/24 hade ämnet totalt 1 230 timmar i grundskolan.

Den utökade tiden för matematik tycks inte ha haft någon positiv påverkan på utvecklingen av elevernas kunskaper i ämnet. Sveriges ingenjörer, som ställde sig bakom förslagen till att utöka undervisningstiden i matematik under 2010-talet, har jämfört betygen för elever i årskurs 6 och årskurs 9 läsåren 2015/16 och 2018/19.⁶¹ Efter de successiva utökningarna av undervisningstiden i matematik hade elever i årskurs 6 läsåret 2018/19 haft betydligt fler undervisningstimmar i ämnet än elever i samma årskurs läsåret 2015/16. De kunde ha haft så mycket som 170 undervisningstimmar mer (motsvarande 1,5 års undervisningstid). Elever i årskurs 9 hade så långt det går att bedöma haft samma antal undervisningstimmar båda läsåren.

Sett till samtliga elever var betygen läsåret 2018/19 i årskurs 6 ungefär desamma som 2015/16 i nästan alla ämnen och för elever i årskurs 9 var betygen något högre. I båda fallen fanns ett klart undantag: betygen i ämnet matematik.

⁵⁷ Prop. 2012/13:64; Skolverket (2023). *Redovisning av uppdrag om utökad undervisningstid i grundskolan och motsvarande skolformer.*

⁵⁸ Prop. 2012/13:64, s. 10.

⁵⁹ Prop. 2012/13:64, s. 12.

⁶⁰ Prop. 2013/14:1, s. 6 och 35 och prop. 2015/16:149, s. 10 ff.

⁶¹ Sveriges Ingenjörer (2021). *Att räknas eller räknas bort. Om matematik, behörighet och ingenjörer.*

Läsåret 2015/16 var elevernas betyg i matematik högre i båda årskurserna oavsett föräldrarnas utbildningsbakgrund och det fanns inte något i Skolverkets statistik som indikerade att det skulle kunna förklaras av betygsinflation. Sveriges ingenjörer fann också att andelen elever med F eller streck (–) i matematik var mindre bland eleverna läsåret 2015/16 trots att eleverna i årskurs 6 detta läsår alltså hade fått markant färre undervisningstimmar än eleverna i årskurs 6 läsåret 2018/19.

I sin rapport konstaterade Sveriges ingenjörer att utökningarna av undervisningstiden i matematik under 2010-talet ännu inte fått fullt genomslag i skolan, men att det avsevärt större antalet undervisningstimmar för elever i årskurs 6 läsåret 2018/19 inte tycktes ha haft någon positiv effekt vare sig på genomsnittsbetyg eller skillnader hänförliga till föräldrarnas utbildningsbakgrund. Om något, hade betygen sjunkit och skillnaderna mellan olika elevgrupper ökat. Sveriges ingenjörer drog utifrån dessa resultat slutsatsen att något i *hur* lärandet i matematik sker behövde åtgärdas.⁶²

4.5.2 Försöksverksamhet med utökad undervisning i svenska för nyanlända

Skolverket bedrev, på regeringens uppdrag, under åren 2013–2016 en försöksverksamhet med utökad undervisningstid i svenska för nyanlända elever i grundskolan.⁶³ Huvudmän med nyanlända elever i grundskolan kunde ansöka om att få delta i försöksverksamheten, och skulle då anordna minst 105 timmars undervisning i ämnena svenska eller svenska som andraspråk per läsår för de nyanlända eleverna, *utöver* den ordinarie undervisningen. För detta kunde huvudmännen få statsbidrag, som lägst 3 000 kronor och högst 7 000 kronor per termin och nyanländ elev. Försöksverksamheten var en av flera insatser som regeringen beslutade om i syfte att öka måluppfyllelsen för elever med utländsk bakgrund.

Antalet huvudmän som deltog i försöksverksamheten under perioden varierade mellan 57 och 95. Det vanligaste var att elever i årskurs 9 tog del av undervisningen inom försöksverksamheten, de utgjorde 20 procent av den totala elevgruppen. Långt ifrån alla huvud-

⁶² Sveriges Ingenjörer (2021). *Att räknas eller räknas bort. Om matematik, behörighet och ingenjörer.*

⁶³ Se förordning (2013:69) om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska eller svenska som andraspråk för nyanlända elever i grundskolan.

män som hade möjlighet att rekquirera statsbidraget gjorde det. Inför höstterminen 2016 hade 236 huvudmän möjlighet att rekquirera statsbidrag men endast 88 av dessa gjorde det. Många av de huvudmän som hade ansökt om bidraget hade inte lyckats få i gång någon verksamhet, eller hade startat upp verksamhet men sedan insett att villkoren för att få bidraget inte var uppfyllda.⁶⁴

Försöksverksamheten har utvärderats av två externa aktörer på uppdrag av Skolverket.⁶⁵ Utvärderingarna fokuserar på hur verksamheten organiserats och utformats samt på vilken bild rektorer, lärare, elever och ansvariga i kommunerna har av försöksverksamheten. Däremot genomfördes inte någon effektutvärdering och därför drogs heller inga generella slutsatser kring vilken effekt den utökade undervisningen i svenska hade på elevernas studieresultat eller inläring. Skolverket ansåg att det inte gick att bedöma om försöksverksamheten borde permanentas eller ej utifrån resultaten.

Dock finns det erfarenheter från försöksverksamheten som Skolverket lyfter fram i sin redovisning till regeringen. Bland annat framgår att huvudmännen valde att organisera försöksverksamheten på olika sätt utifrån skiftande lokala förutsättningar. Den utökade undervisningen gavs till exempel före, efter eller under skoldagen. Några av de huvudmän som hade flest nyanlända i sin verksamhet koncentrerade eleverna till ett fåtal skolor medan andra valde att sprida ut eleverna på flera skolor utifrån specialiseringsprincipen eller närhetsprincipen. Utvärderingarna visade också att extra undervisningstid var nödvändig för elevernas inläring och att de små grupperna gav eleverna trygghet. En negativ erfarenhet var att den utökade undervisningstiden medförde att det kunde bli långa skoldagar för eleverna. Kravet på att undervisningen skulle ges utöver den ordinarie undervisningstiden riskerade att undergräva elevernas möjligheter att tillgodogöra sig den utökade undervisningen, enligt den första delstudien.⁶⁶

Eleverna var dock mycket positiva till extraundervisningen, de uppskattade att få något extra, de ville lära sig mycket och var ivriga att utveckla sina språkkunskaper snabbt. Detta framgick av den andra

⁶⁴ Skolverket (2017). *Redovisning av uppdrag om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska eller svenska som andra språk för nyanlända elever i grundskolan.*

⁶⁵ Uppdraget gavs av Skolverket till forskare vid specialpedagogiska institutionen vid Stockholms universitet och vid sociologiska institutionen vid Lunds universitet.

⁶⁶ Skolverket (2017). *Redovisning av uppdrag om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska eller svenska som andra språk för nyanlända elever i grundskolan.*

delstudien som genomfördes av Stockholms universitet.⁶⁷ I rapporten framhålls att det inte enbart är den extra undervisningstiden som ger effekter, utan snarare tiden tillsammans med verksamhetens utformning, innehåll och målsättningar. Effekterna av extraundervisningen behöver, enligt rapportförfattarna, förstås i ljuset av de ansvariga lärarnas utbildning, kompetens och erfarenhet. Dessa förutsättningar är nödvändiga villkor för extraundervisningens framgångsutsikter.

4.5.3 En stadiindelad timplan återinförs

En stadiindelad timplan återinfördes år 2018 och har tillämpats fullt ut sedan läsåret 2021/22. Inför införandet tog Skolverket på uppdrag av regeringen fram ett förslag för hur den garanterade undervisningstiden skulle fördelas mellan tre stadier (låg-, mellan- och högstadiet).⁶⁸ Fördelningen av undervisningstiden på tre stadier bedömdes underlätta för huvudmän att garantera eleverna den undervisningstid som de har rätt till och bidra till ökad likvärdighet inom skolsystemet.⁶⁹

De tidigare lokalt utformade timplanerna, där huvudmännen relativt fritt kunde fördela undervisningstimmarna, hade resulterat i skillnader och variationer som inte bedömdes gynna eleverna eller likvärdigheten i skolsystemet. Detta blev särskilt tydligt om elever bytte skola. Ett skolbyte kunde innebära att elever fick ta del av olika timplaner med följderna att de gick miste om centralt innehåll eller fick läsa samma sak två gånger. Skolverket hade även fått signaler om att elever, vid skolbyte, inte fått möjlighet att läsa ett språk i årskurs 7 då de inte hade börjat med språkvalet i årskurs 6 vid den tidigare skolan.⁷⁰ Möjlighet till språkval kan ge elever en fördel vid ansökan till ett nationellt program i gymnasieskolan och följaktligen missgynna elever som inte har samma val. Det högsta meritvärdet

⁶⁷ Skolverket (2017). *Redovisning av uppdrag om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska eller svenska som andra språk för nyanlända elever i grundskolan*; Westling Allodi, Dahlin & Axelsson (2016). "Språket – det tar lite tid att lära sig". *Utvärdering av försöksverksamhet gällande 105 timmar extra undervisning i svenska eller svenska som andraspråk*.

⁶⁸ Skolverket (2014). *Redovisning av uppdrag att ta fram förslag till stadiindelad timplan för grundskolan*.

⁶⁹ Prop. 2016/17:143, s. 11 ff.

⁷⁰ Skolverket (2014). *Redovisning av uppdrag att ta fram förslag till stadiindelad timplan för grundskolan*.

med betyg i moderna språk inom ramen för språkval är 340 poäng och 320 poäng utan detsamma.⁷¹

4.5.4 Utökad undervisningstid i språkval i sameskolans mellanstadium

Utbildningen i sameskolan ska ge en utbildning med samisk inriktning som i övrigt motsvarar utbildningen i årskurs 1–6 i grundskolan.⁷² Efter årskurs 6 fullgör sameskolans elever den resterande delen av sin skolplikt i grundskolan. I samband med att timplanerna blev stadiindelade år 2018 utökades timplanen i sameskolans mellanstadium med 48 timmar språkval, detta för att det inte fanns någon tid avsatt för språkval i sameskolans timplan sedan tidigare. Förändringen gjordes för att ge sameskolans elever samma rätt till språkval som övriga elever i grundskolan.⁷³

4.5.5 Utökad undervisningstid i idrott och hälsa i mellan- och högstadiet

Även andra ämnen har fått utökad undervisningstid under senare år. Under år 2019 utökades undervisningstiden i ämnet idrott och hälsa med 20 timmar i mellanstadiet och 80 timmar i högstadiet.⁷⁴ Även specialskolans högstadium har fått motsvarande utökning av undervisningstid i ämnet idrott och hälsa. Utökningen har motsvarats av minskningar av undervisningstiden, framför allt för elevens val, men även till viss del för slöjd i grundskolan.⁷⁵

Ökningen av undervisningstid i ämnet idrott och hälsa motiverades utifrån att forskning betonar vikten av att barn och ungdomar ges goda möjligheter till fysisk aktivitet.⁷⁶

⁷¹ 7 kap. 4 § gymnasieförordningen (2010:2039).

⁷² 13 kap. 2 § skollagen.

⁷³ Prop. 2016/17:143, s. 29.

⁷⁴ Förordningen (2018:1512) om ändring i skolförordningen (2011:185); Skolverket (2018). *Redovisning av uppdrag om mer rörelse i skolan, fördelning av timmar i idrott och hälsa i grundskolan.*

⁷⁵ Skolverket (2023). *Redovisning av uppdrag om utökad undervisningstid i grundskolan och motsvarande skolformer.*

⁷⁶ Bet. 2016/17:UbU23.

4.5.6 Elevens val tas bort till förmån för andra ämnen

På regeringens uppdrag påbörjade Skolverket år 2020 en översyn av timplanen för grundskolan och motsvarande skolformer. I uppdraget ingick att särskilt beakta hur tiden för elevens val kunde användas för att *omfördela* tid och skapa en bättre balans mellan undervisningens innehåll och den undervisningstid som angavs i timplanen.⁷⁷ Vissa ämnen hade i sina kursplaner ett mer omfattande centralt innehåll än vad som bedömdes vara rimligt med hänsyn till den garanterade undervisningstiden i ämnet och stadiet.⁷⁸

Översynen resulterade bland annat i att elevens val togs bort i den anpassade grundskolan inför höstterminen 2023. Från och med höstterminen 2024 togs elevens val bort även i grundskolan, specialskolan och sameskolan. Dessa timmar har i stället fördelats till de samhällsorienterande och de naturorienterande ämnena, samt i viss mån även till de så kallade praktisk-estetiska ämnena.⁷⁹

4.5.7 Förslag om mer undervisningstid i lågstadiet

De förändringar som genomförts i timplanerna har i liten utsträckning berört grundskolans yngsta elever. Den första utökningen av undervisningstiden i matematik avsåg lågstadiet medan de två följande utökningarna var avsedda för mellan- respektive högstadiet. Inga övriga förändringar har skett avseende timplanerna för lågstadiet.⁸⁰

I skrivande stund har regeringen ett förslag om att utöka undervisningstiden i lågstadiet med 178 timmar för alla elever, motsvarande 20 minuter per skoldag.⁸¹ Förslaget är framtaget på uppdrag av regeringen.⁸² Skolverket föreslår en större utökning av undervisningstiden i svenskämnen och en mindre i ämnet matematik. En viss utökning föreslås även i ämnena bild, musik, slöjd, teknik samt idrott och hälsa.

⁷⁷ Skolverkets regleringsbrev för 2020 (U2020/00527/S).

⁷⁸ Skolverket (2021). *Redovisning av uppdrag om översyn av timplanen för grundskolan och motsvarande skolformer*.

⁷⁹ Prop. 2023/24:20, s. 10 och 25.

⁸⁰ Skolverket (2023). *Redovisning av uppdrag om utökad undervisningstid i grundskolan och motsvarande skolformer*.

⁸¹ Skolverket (2023). *Redovisning av uppdrag om utökad undervisningstid i grundskolan och motsvarande skolformer*.

⁸² Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolverk (U2020/06271 (delvis) U2021/01369 (delvis) U2021/02806 m.fl.) och regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens skolverk U2023/02053 (delvis) (U2023/02132).

Att svenskämnen prioriterats för utökning av undervisningstiden motiverar Skolverket med forskningsresultat som visat att grundläggande kunskaper i läsning och skrivande har avgörande betydelse för en elevs fortsatta skolgång, samt att kunskaper i svenska anses vara grundläggande för elevernas studier i skolans alla ämnen och för att de ska kunna delta fullt ut i det demokratiska samhället. Den mindre utökningen i matematik motiveras med att ämnet redan fått stora utökningar av undervisningstiden utan att elevresultaten har förbättrats. I bild, musik, slöjd, teknik samt idrott och hälsa avser utökningen att främja inslag av praktiska och elevaktiva arbetssätt, lek, skapande och rörelse. Skolverket betonar i redovisningen betydelsen av att all undervisning anpassas så att den förlängda skoldagen blir varierad och meningsfull till såväl innehåll som arbetsformer.⁸³

⁸³ Skolverket (2023). *Redovisning av uppdrag om utökad undervisningstid i grundskolan och motsvarande skolformer*.

5 Forskning om betydelsen av mer undervisningstid

I detta kapitel presenterar vi svensk och internationell forskning om relationen mellan undervisningstid, elevers lärande och kunskapsresultat. Vi inleder med forskning kring det generella sambandet mellan undervisningstid och elevers lärande, vilka effekter som kunnat påvisas när undervisningstiden ändrats och vilka risker som tycks finnas med utökad undervisningstid. Därefter beskriver vi resultat från forskning som undersökt när mer tid för undervisning använts för att undervisa elever i mindre grupper. I det sammanhanget tar vi både upp forskning om undervisning i mindre grupper generellt (mindre klasser) och undervisning i mindre grupper som är särskilt inriktad på att utveckla specifika färdigheter eller läroplansmoment.

Slutligen beskriver vi resultat från forskning om differentiering eller nivågruppering i skolsystem och undervisning.

5.1 Ett grundläggande samband mellan tid i skolan och elevers kunskaper

Det finns ett grundläggande samband mellan elevers tid i skolan och hur mycket de lär sig. Det finns förstås individuella skillnader mellan elever och skillnader som beror på undervisningens kvalitet, men den genomsnittliga effekten av skolundervisning är positiv: Elever som har gått fler år i skolan har mer kunskaper än elever som gått färre, allt annat lika.¹ Det finns också flera svenska studier som på olika sätt studerar effekten av antingen utökad utbildning, tillgång till mer utbildning eller att individer gått längre utbildningar, där resultaten

¹ Se t.ex. Gustafsson, Nilsen & Kaplan (2022). "Methods of Causal Analysis with ILSA Data", *International Handbook of Comparative Large-Scale Studies in Education*; Skolverket (2010). *Ålderseffekt och årskurseffekt. En sammanfattande bild och grundläggande metodgenomgång.*

indikerar att de förbättrade kunskaperna som individerna fått genom att de gått längre tid i skolan lett till andra positiva utfall som ökat politiskt deltagande eller ökade inkomster.²

Som vi beskriver i avsnitt 3.1 är forskningen förhållandevis samstämmig: Det finns en tydlig årskurseffekt som går att separera från, och som är större än, ålderseffekten.³ Hur mycket större årskurseffekten är tycks variera över skolår, mellan olika förmågor/skolämnen och mellan länder⁴, men forskningen kan också visa att mer undervisning inom ett visst ämnesområde leder till ökade kunskaper inom detsamma.⁵

Flera av de studier som har nämnts baseras på naturliga experiment som kan leda i bevis att ökad undervisningstid också har en kausal effekt på elevers lärande.⁶ Det finns flera sådana exempel på studier. I USA har forskare till exempel utnyttjat den naturliga variation som finns i hur mycket snö det kommer under en vinter för att studera effekten av att elever förlorar skoldagar till följd av att skolor plötsligt måste stänga på grund av snöstormar. De finner att elever som deltagit i ett delstatsgemensamt prov läsår med snörika vintrar presterade sämre än elever som gjorde detsamma läsår med milda vintrar. Effekten var större i ämnen som hade en mer rigid kursplan som en följd av ämnets kumulativa karaktär, till exempel matematik.⁷

Som vi beskriver i avsnitt 4.2.2 finns det forskning som indikerar att avkastningen per undervisningstidsenhet avtar ju mer en elev kan. Annorlunda uttryckt innebär detta att ju mer en person kan, desto mindre lär sig personen för varje investerad undervisningstimme. Samma fenomen ligger sannolikt bakom att årskurseffekten är mindre

² Se t.ex. Fischer, Karlsson & Nilsson (2020). *Långsiktiga effekter av mer undervisningstid*; Lindgren, Oskarsson & Dawes (2014). *Kan politisk ojämlikhet utbildas bort?*; Lindgren, Oskarsson & Persson (2016). *Leder bättre tillgång till utbildning till ökat politiskt deltagande?*; Lindgren, Oskarsson & Persson (2017). *Leder förlängd gymnasieutbildning till ökat valdeltagande?*

³ Cliffordson (2010). "Methodological issues in investigations of the relative effects of schooling and age on school performance: the between-grade regression discontinuity design applied to Swedish TIMSS 1995 data", *Educational Research and Evaluation* 16(1).

⁴ Skolverket (2010). *Ålderseffekt och årskurseffekt. En sammanfattande bild och grundläggande metodgenomgång*.

⁵ Cliffordson & Gustafsson (2008). "Effects of age and schooling on intellectual performance: Estimates obtained from analysis of continuous variation in age and length of schooling", *Intelligence* 36(2).

⁶ Lavy (2020). "Expanding School Resources and Increasing Time on Task: Effects on Students' Academic and Noncognitive Outcomes", *Journal of the European Economic Association*, 18(1).

⁷ Marcotte (2007). "Schooling and test scores: A mother-natural experiment", *Economics of Education Review*, 26(5).

i högre årskurser än i lägre.⁸ Detta innebär dels att skolundervisning har större betydelse för yngre elever, dels att insatser för äldre elever (som kan mer) behöver vara mer omfattande än för yngre för att uppnå stora effekter. Indirekt visar det också på fördelarna med tidiga insatser.⁹

5.2 Forskning om mer undervisningstid för alla elever

Det finns en rad studier som utgått från resultat i de internationella kunskapsmätningarna för att undersöka om elever i länder med mer undervisningstid presterar bättre.

En studie undersökte sambandet mellan undervisningstid och resultat på PISA för mer än 50 länder och fann att en timmes mer undervisning per vecka i genomsnitt gav 0,06 standardavvikelse¹⁰ högre poängresultat.¹¹ Effekten var betydligt starkare i OECD-länder än i utvecklingsländer. Det fanns också vissa skillnader beroende på elevernas egenskaper; mer undervisning var mer gynnsamt för flickor, för elever med migrationsbakgrund och för elever med svag socioekonomisk bakgrund.

En annan studie av elevers prestationer i TIMSS har visat att en ytterligare timmes undervisning i veckan i matematik och naturorienterande ämnen i genomsnitt gav 0,03 standardavvikelse högre poäng i TIMSS.¹² Den positiva betydelsen av mer undervisningstid stärktes om undervisningen höll god kvalitet, enligt studien. Om undervisningen bedrevs av högt kvalificerade lärare var effekten större, mellan 0,045 och 0,058 standardavvikelse högre poäng i TIMSS beroende på vilket mått på lärares kvalifikationer som användes. Även i denna studie framkom vissa skillnader mellan olika elevgrupper. Bland annat gynnades pojkar något mer än flickor.

⁸ Skolverket (2010). *Ålderseffekt och årskurseffekt. En sammanfattande bild och grundläggande metodgenomgång.*

⁹ von Greiff, Sjögren & Wieselgren (2012). *En god start? En rapport om att stötta barns utveckling.* Jfr Claessens & Engel (2013). "How Important Is Where You Start? Early Mathematics Knowledge and Later School Success", *Teachers College Record*, 115(6).

¹⁰ För bedömning av effektstorlekar i utbildningsvetenskaplig forskning, se Kraft (2020). "Interpreting Effect Sizes of Education Interventions", *Educational Researcher*, 49(4).

¹¹ Lavy (2015). "Do differences in schools' instruction time explain international achievement gaps? Evidence from developed and developing countries." *The Economic Journal* 125(588).

¹² Wedel (2021). "Instruction time and student achievement: The moderating role of teacher qualifications", *Economics of Education Review*, 85, 102183.

Studierna ovan har utgått från skillnader i undervisningstid mellan länder för att undersöka sambandet mellan undervisningstid och elevers kunskaper och prestationer. En annan metod är att jämföra elever inom ett land som fått olika mycket undervisningstid. En fördel med denna metod är att eleverna undervisas inom samma skolsystem, enligt samma läroplan och av lärare som genomgått en snarlik lärarutbildning.

Ett exempel på en sådan studie är från Danmark, där skillnader i planerad undervisningstid mellan olika skolor användes för att undersöka effekten av mer tid. Studien visade en viss positiv effekt av mer undervisningstid på elevernas resultat på avgångsprov i danska, matematik och engelska i årskurs 9.¹³ Det gällde särskilt för mer undervisning som getts i årskurs 9 men också för ackumulerad undervisningstid, det vill säga den samlade undervisningstiden under hela skolgången. I studien syntes vissa skillnader mellan olika grupper av elever. För flickor var den positiva effekten tydligast för undervisningstid i de tidiga och sena årskurserna, för pojkar var den positiva effekten tydligast för undervisningstid som getts i mellanstadiet. Vidare var den positiva effekten större för socioekonomiskt missgynnade elever och för elever med migrationsbakgrund. Forskarna tolkade detta som att skolundervisningen var viktigare för dessa elever och att undervisningen i viss mån bidragit till att kompensera för skillnader i elevers förutsättningar.

En annan dansk studie använder den regelförändring som gjordes med syfte att fastställa antalet undervisningstimmar i bland annat matematik i årskurs 9.¹⁴ Studien visar att elevernas kunskaper i matematik gynnades mer av utökad undervisningstid i årskurs 9 än deras läsfärdighet. En förklaring kan vara att de färdigheter som framför allt gynnas genom mer tid i skolan är de som enbart tränas i skolan, skriver forskaren. Viss läsfärdighetsträning sker utanför skolan eller i hemmet, till skillnad från matematikundervisning som sker nästintill uteslutande i skolan.

¹³ Bingley m.fl. (2018). "The Timing of Instruction Time: Accumulated Hours, Timing and Pupil Achievement", IZA Discussion paper no. 11807.

¹⁴ Myrup Jensen (2013). "Working longer makes students stronger? The effects of ninth grade classroom hours on ninth grade student performance" *Educational Research*, 55 (2).

I en amerikansk metaanalys av kausala effekter av utökad undervisningstid fann man en tydlig och väldokumenterad positiv effekt av att addera mer undervisningstid.¹⁵ Effekterna varierade från små till medelstora. Forskarna påpekade dock att effekten var icke-linjär, det vill säga att en extra timme inte gav samma effekt i alla sammanhang. Till exempel gav en timmes utökning av en redan lång skoldag mindre effekt än en extra timme på en kortare skoldag.

I Danmark inleddes under år 2013 en försöksverksamhet där elever i fjärde klass gavs utökad undervisningstid. Undervisningstiden utökades för två experimentgrupper med tre timmar (fyra lektioner) per vecka under 16 veckors tid. I den ena experimentgruppen gavs den utökade undervisningstiden fritt efter lärarnas planering och i den andra skulle lärarna följa ett specifikt undervisningsupplägg. Resultaten uppvisade positiva effekter av den utökade tiden, men inga signifikanta skillnader mellan de olika formerna för utförandet.¹⁶

I en liknande insats som den danska utprovades i Florida en förlängning av skoldagen för elever i lågpresterande skolor. Skoldagen förlängdes med en timme i syfte att ge förstärkt läsundervisning. Under det första året deltog de 100 lägst presterande skolorna av delstatens cirka 1 800 grundskolor. Forskarnas undersökningsstrategi gick ut på att jämföra resultaten för elever med liknande bakgrund, förkunskaper och andra egenskaper, men som gick på en skola som hamnat alldeles under eller över gränsen för deltagande i reformprogrammet. Resultaten uppvisade en positiv och signifikant effekt av mer undervisningstid om 0,05 standardavvikelse. Forskarna hade däremot svårigheter att finna långsiktiga effekter av insatsen.¹⁷

År 2014 genomförde Danmark en reform av folkskolen (motsvarande grundskolan) som bland annat utökade timplanen så att skoldagen förlängdes för alla elever.¹⁸ Reformen syftade till att ge mer tid för ämnesundervisningen men också till att ge utrymme för en mer varierad undervisning. Ett av reformens centrala mål var förbättrade skolresultat bland elever med utmaningar.

¹⁵ Kraft & Novicoff (2024). "Time in School: A Conceptual Framework, Synthesis of the Causal Research, and Empirical Exploration", *American Educational Research Journal*, 61(4).

¹⁶ Andersen, Humlum & Nandrup (2016). "Increasing instruction time in school does increase learning", *PNAS*, 113(27).

¹⁷ Figlio, Holden & Ozek (2018). "Do students benefit from longer school days? Regression discontinuity evidence from Florida's additional hour of literacy instruction", *Economics of Education Review*, 67.

¹⁸ Aftale om et fagligt løft af folkeskolen (2013). Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti), Venstre og Dansk Folkeparti: Fagligt løft af folkeskolen. København: Undervisningsudvalget.

I en tidig uppföljning, två år efter reformen, syntes förbättrade resultat i matematik men inte i danska.¹⁹ En senare uppföljning fann att reformen inte hade haft någon positiv effekt alls. Varken i matematik eller danska hade det utökade antalet undervisningstimmar påverkat elevernas resultat på nationella prov i årskurs 6 eller vid avgångsproven i årskurs 9.²⁰ I diskussionen om varför reformen inte gav några positiva resultat nämns bland annat att den genomsnittliga kvaliteten på undervisningen kan ha minskat i samband med att undervisningstiden utökades. Lärarnas förberedelsetid minskade nämligen under reformperioden, till följd av en – från lärarfackligt håll mycket kritiserad – förändring av lärarnas arbetstidsavtal. Andra förklaringar till att den ökade undervisningstiden inte gett den förväntade resultatutvecklingen kan enligt uppföljningen vara att folkskolen nått en ”mättnad” vad gäller antalet ämnestimmar eller att eleverna haft svårt att upprätthålla motivationen under en längre skoldag.²¹

I mars 2024 övergavs reformen och ett nytt avtal om folkskolen ingicks mellan den danska regeringen och oppositionspartierna.²² Avtalet syftar bland annat till att förkorta skoldagen för de yngre eleverna, medan de äldre eleverna ska ges större valfrihet och mer praktisk undervisning. Denna reform har av naturliga skäl ännu inte följts upp.

5.2.1 Effekter av minskad undervisningstid

Om utökad undervisningstid oftast hänger samman med ökade kunskaper bör minskad undervisningstid hänga samman med minskade kunskaper. Det finns färre forskningsstudier som tittat på effekterna av kortad undervisningstid, framför allt på grund av att det är en mindre vanlig skolreform. Det finns dock några internationella studier som undersöker detta, även om flertalet är ålderstigna.

Exempelvis finns en studie av en reform i dåvarande Västtyskland då läsårets början flyttades från vår till höst på 1960-talet.²³ För vissa

¹⁹ Andreasen & Arendt (2017). *Er det kun et spørgsmål om undervisningstid? Betydningen af elevengagement for effekten af undervisningstid på faglige præstationer*.

²⁰ Nielsen m.fl. (2020). *Elevernes læring, trivsel og oplevelser af undervisningen i folkeskolen*.

²¹ Nielsen m.fl. (2020). *Elevernes læring, trivsel og oplevelser af undervisningen i folkeskolen*.

²² Barn- og undervisningsministeriet (2024). ”Ny aftale om folkeskolen” <https://www.uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2024/mar/240319-ny-aftale-om-folkeskolen>, (hämtad 2024-03-22).

²³ Pischke (2007). ”The Impact of Length of the School Year on Student Performance and Earnings: Evidence From the German Short School Years”, *The Economic Journal*, 117(523).

elever ledde detta till att de förlorade undervisningstid motsvarande upp till två tredjedelars läsår. Minskningen i undervisningstid ledde till att betydligt fler elever i lågstadiet gick om en årskurs samt till lägre testresultat i motsvarande årskurs 2 och 4.²⁴ Däremot tycks reformen inte ha haft betydelse för de påverkade individernas inkomster senare i livet.

En japansk studie undersöker vilka effekter det fick att landet under 1980-talet minskade undervisningstiden i samband med en läroplansreform. Resultaten visade att eleverna i genomsnitt minskade sin slutförda skolgång med ett halvår och sannolikheten att flickor påbörjade motsvarande gymnasieutbildning minskade med 3–4 procent.²⁵

5.2.2 Risker med utökad undervisningstid för alla

I detta avsnitt redogörs för vilka risker som en utökad undervisningstid kan medföra för elever. Som beskrivs ovan har det ibland varit svårt att påvisa att den utökade undervisningstiden fått önskade effekter för elevers lärande och prestationer. Möjliga förklaringar till detta är att insatserna slår alltför brett eller att undervisningens kvalitet sjunker på grund av ökad undervisningsbörda eller nyanställning av lärare. Minst lika viktigt är dock att elever inte förmår ta till sig av ökad undervisning om skoldagen blir alltför lång och likformig.

Barn har rätt till vila och fritid, till lek och rekreation anpassad till barnets ålder enligt artikel 31 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Utredningen om mer tid till undervisning (U 2020:01) lyfter i sitt betänkande att det tycks vara svårt att kvantifiera barns och ungdomars behov av återhämtning.²⁶ Efter systematiska litteratursökningar konstaterar utredningen att de inte hittar någon precisering av i vilken omfattning, hur länge, hur ofta eller på vilket sätt barn behöver vila och rekreation för sitt välbefinnande och för att kunna fungera optimalt utifrån sina förutsättningar, varken i forskning eller i andra dokument.²⁷ Statens skolverk

²⁴ Pischke (2007). "The Impact of Length of the School Year on Student Performance and Earnings: Evidence From the German Short School Years", *The Economic Journal*, 117(523).

²⁵ Kikuchi (2014). "The effect of instructional time reduction on educational attainment: Evidence from the Japanese curriculum standards revision", *Journal of the Japanese and International Economies*, 32.

²⁶ SOU 2021:30, s. 88 f.

²⁷ SOU 2021:30, s. 88.

(Skolverket) menar att en balans mellan skola och fritid med stor sannolikhet är positivt i längden för elevernas kunskapsresultat och motivation.²⁸

Skolgång och undervisning ställer stora krav på eleverna. De avkrävs uppmärksamhet, motivation, arbetsinsatser och ork att vara tillsammans med andra. För vissa elever kan det kräva mycket att uppbåda den självkontroll som undervisningssituationen ofta kräver. För vissa elever kan situationen vara direkt nedbrytande. Undervisningens utformning eller den sociala situationen i klassrummet kan göra det svårt för eleven att lyckas trots stora ansträngningar.²⁹

Längre skoldagar kan vara ineffektiva genom att de nöter ner elevernas självkontroll och emotionshantering, vilket kan leda till ökad aggressivitet, hyperaktivitet och mer konflikter. Även mildare negativa konsekvenser av längre skoldagar kan förväntas. Längre skoldagar är en kognitiv belastning för eleverna, vilket kan leda till att deras lärande avtar ju längre dagen är. Detta kan till viss del avhjälpas genom att ha regelbundna raster, strategisk placering av mer kognitivt krävande uppgifter och genom att se till att eleverna varken är hungriga eller törstiga.³⁰

När de kognitiva förmågorna är begränsade påverkas barnets fungerande i skolan och för många även möjligheten att nå godkända betyg.³¹ Vissa kognitiva förmågor är inte fullt utvecklade förrän vid 20 till 25 års ålder och det är stora skillnader mellan olika individer. Den kognitiva utvecklingen kommer att påverka vilka förutsättningar barnet har att lära sig, både i skolan och i livet.

5.2.3 Förlängd skolgång för enskilda elever

Undervisningstiden kan förlängas på individuell nivå genom att en elev går om ett år. På sätt och vis kan även årskursplacering ses som ett sätt att individualisera undervisningstiden. En elev som placeras

²⁸ Skolverket (2024). "Läxor" <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/laxor> (hämtad 2024-05-08).

²⁹ Gustafsson m.fl. (2010). *School, Learning and Mental Health: A systematic review*.

³⁰ Se t.ex. Fadda m.fl. (2012). Effects of drinking supplementary water at school on cognitive performance in children. *Appetite* 59; Williams & Shapiro (2018). Academic achievement across the day: Evidence from randomized class. *Economics of Education Review* 67; Mizuno m.fl. (2011). Relationship between cognitive functions and prevalence of fatigue in elementary and junior high school students. *Brain & Development* 33; Kotnik m.fl. (2024). Prolonged theoretical classes impact students' perceptions: an observational study. *Frontiers in Psychology*, 15.

³¹ Lindblad, Fernell och Gillberg (2024). *Den skarpa F-gränsens konsekvenser*. Underlagsrapport till utredningen: Likvärdiga betyg och meritvärden (dir. 2023:95).

i en årskurs under sina jämnåriga får längre skolgång än de, och en elev som placeras över sina jämnåriga får kortare skolgång. Jämfört med många andra individriktade insatser är dessa förhållandevis billiga eftersom organiseringen är klar. Såväl läraren som klassen och lokalerna finns redan på plats.

Det är svårt att jämföra resultat mellan länder med olika skolsystem. I vissa skolsystem, till exempel Nederländerna, Tyskland och USA är det vanligt att elever går om en årskurs. I de nordiska länderna är det mycket ovanligt. Skolsystem där det är vanligt uppvisar lägre PISA-resultat i matematik och också starkare samband mellan elevernas socioekonomiska bakgrund och matematikresultaten.³²

På skolsystems nivå är det alltså tveksamt om det är positivt att fler elever går om. Effekterna för den enskilda eleven av att ha gått om en årskurs har länge varit omtvistade, men uppfattningen att det är negativt för eleven är vitt spridd.³³ När statistik över skolresultat bland elever som gått om en årskurs redovisas, är det tydligt att elever som gått om en årskurs har sämre resultat än jämnåriga elever som inte gått om en årskurs.³⁴ Även i detta fall finns dock svåra metodproblem som måste hanteras för att studier ska visa riktiga resultat. Det involverar till exempel hur man kontrollerar att elever med liknande förkunskaper och bakgrund jämförs, men där den enda skillnaden är att en elev gått om en årskurs och den andra inte. Att elever som gått om en årskurs generellt presterar sämre än sina jämnåriga är således förväntat, de utgör en starkt selekterad grupp. Dessa elever har ett sämre utgångsläge och har oftare upplevt skolsvårigheter än sina klasskamrater, annars skulle de inte ha kommit i fråga för insatsen.

Amerikanska föreningen för skolpsykologer (NASP) har presenterat ett uttalande på temat att gå om en årskurs [grade retention].³⁵ Enligt NASP:s genomgång, som baseras på huvudsakligen amerikanska studier men också innehåller studier från europeiska länder, finns det generellt sett inte något forskningsstöd för att det är hjälpsamt att låta elever gå om en årskurs. Dock betonas också att det inte heller är ett bra alternativ att låta elever gå vidare till nästa års-

³² Tabell II 4.2 PISA 2022 Results (Volume II): Learning During – and From – Disruption | OECD iLibrary [oecd-ilibrary.org](https://www.oecd-ilibrary.org) (hämtad 2024-11-11).

³³ Hattie (2008). *Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*.

³⁴ Hattie (2008). *Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*.

³⁵ The National Association of School Psychologists (2022). *Position statement – Grade retention and social promotion*.

kurs utan stödjande insatser om elever inte behärskar den nuvarande årskursens mål.

NASP refererar studier som visar att elever som har gått om tenderar att uppvisa en mer positiv akademisk självbild, mer självförtroende, högre motivation och ökat välmående i skolan, jämfört med sina ett år yngre klasskamrater. Det gäller framför allt under det första året som de går om. Förklaringen tror man bland annat ligger i att elever som går om har ett övertag vid terminsstart i form av förkunskaper och färdigheter och att de får möjlighet att ”starta om” och uppleva nya framsteg.

En metaanalys som jämfört elever som gått om en årskurs med liknande elever som inte gått om visar att elever som har gått om tenderar att ha högre frånvaro, lägre sannolikhet att gå vidare till högre utbildning, lägre inkomst och lägre sannolikhet att vara självförsörjande som vuxna.³⁶ Metaanalysen visar också att effekten av att gå om tycks variera beroende på länders skolsystem och vilket övrigt stöd som erbjuds elever som går om samt beroende på studiernas design.

5.3 Undervisningstid i mindre elevgrupper eller i specifika insatser

Att undervisning sker i mindre grupper kan ses som ett alternativt sätt att ge elever mer undervisning, eftersom varje enskild elev ges större tillgång till lärarresursen under lektionstid. Det möjliggör åtminstone i teorin en större anpassning till den enskilda eleven, större möjlighet för eleverna att öva på olika färdigheter och få återkoppling på detta från läraren. Det är denna tanke som ligger till grund för argumentet att mindre klasser skulle ge förbättrade elevresultat. I detta avsnitt går vi igenom forskning och uppföljning av klasstorlekens betydelse för elevers skolresultat och elevernas långsiktiga utfall.

³⁶ Goos, m.fl. (2021). ”Effectiveness of grade retention: A systematic review and meta-analysis”. *Educational research review* (34).

5.3.1 Klasstorlekens påverkan på elevernas kunskapsresultat

En sammanfattning av de metaanalyser som gjorts visar att effekterna av mindre klasstorlekar är positiva men, i förhållande till kostnaderna, relativt små.³⁷ Där rapporteras om flera förhållandevis stora studier från olika länder som finner effekter i storleksordningen mellan 0,11 och 0,27 standardavvikelse. Till exempel refereras en studie som undersöker sambandet mellan klasstorlek och resultat på TIMSS i elva olika länder. Studien finner större positiva effekter av mindre klasstorlek i två av länderna (Island och Grekland) men små eller inga effekter i övriga länder.³⁸

Det är genuint svårt att mäta klasstorlekens betydelse för elevernas kunskapsresultat.³⁹ Svårigheten består bland annat i att elevgruppers storlek inte varierar slumpmässigt på skolorna, utan ofta anpassats efter skolans elevsammansättning. Elever med större behov placeras ofta i mindre grupper och för studiemotiverade elever fungerar större grupper bra. Det gör att det kan tyckas som att små grupper har dåliga resultat och stora grupper bra, när det egentligen handlar om elevsortering. Även reformer som inför minskade gruppstorlekar kan vara svåra att fånga effekterna av, eftersom mindre klasser ofta kräver nyanställning av lärare som inte sällan är oerfarna eller rent av utbildade.⁴⁰ Även om minskade grupper har positiva effekter kan dessa då vägas upp av att undervisningskvaliteten sjunker, åtminstone initialt. Det är alltså svårt empiriskt att särskilja betydelsen av klasstorlek från samvarierande faktorer som elevsammansättning och undervisningskvalitet.

En av de mest kända studierna av klasstorlekens betydelse som gjorts är det amerikanska så kallade STAR-projektet. STAR-projektet genomfördes i slutet av 1980-talet i delstaten Tennessee och var ett storskaligt skolexperiment som omfattade cirka 11 500 elever och 79 skolor. Experimentet utformades så att elever som började lågstadiet och deras lärare fördelades slumpmässigt på små klasser (klasser med 13–17 elever) eller stora klasser (22–25 elever). De elever

³⁷ Hattie & Anderman (2020). *Visible learning. Guide to student achievement*. Jfr Kraft (2020).

”Interpreting Effect Sizes of Education Interventions”, *Educational Researcher*, 49(4).

³⁸ Wössmann & West (2006). ”Class-size effects in school systems around the world: Evidence from between-grade variation in TIMSS”, *European Economic Review*, 50(3).

³⁹ Se t.ex. resonemang i von Greiff, Sjögren & Wieselgren (2012). *En god start? En rapport om att stötta barns utveckling*. Därtill kommer svårigheten att få fram tillförlitliga mått på elevgruppens storlek, eftersom klass och undervisningsgrupp inte behöver vara samma sak.

⁴⁰ Detta skedde när Sverige under 2000-talet införde ett statsbidrag för att höja lärartätheten i grundskolan. Se Andersson (2007). *Lärartäthet, lärarkvalitet och arbetsmarknaden för lärare*.

som gick i en liten klass gjorde det under 1–4 år. Efter lågstadiet (grade 3) gick alla elever i stora klasser.

När eleverna i STAR-projektet gått ut lågstadiet hade de som gått i små klasser bättre resultat i läsning, ordförståelse och matematik än de elever som gått i stora klasser.⁴¹ Effekten var större ju fler år som eleverna hade gått i mindre klass och större för elever med sämre förutsättningar, som minoritetsbakgrund, sämre familjeekonomi, eller som gick i skolor med sämre förutsättningar.⁴² De positiva effekterna fanns kvar även senare under elevernas skolgång, alltså flera årskurser efter att eleverna gått över till stora klasser, åtminstone bland elever som gått minst tre år i liten klass.⁴³

Effekterna av mindre klasser i en någorlunda modern, svensk kontext har undersökts av IFAU.⁴⁴ Studien utnyttjar de skillnader i klassstorlek som fanns på grund av de tidigare klasstorleksreglerna innan kommunaliseringen 1991. Styrkan i detta angreppssätt är att forskarna närmar sig en situation där klasstorlek är slumpmässigt fördelad.⁴⁵

Resultaten i IFAU:s studie visar att mindre klasser i mellanstadiet förbättrade elevernas resultat på nationella prov i svenska, engelska och matematik vid grundskolans slut, samt deras kognitiva och icke-kognitiva förmågor vid 13 års ålder.⁴⁶

Mer individuell uppmärksamhet i mindre klasser

Den internationella litteraturen visar att det är ett antal mekanismer som ger upphov till den positiva effekten av mindre klasser. En är att elever i större klasser tenderar att spendera mer undervisningstid ”off task”, det vill säga att de inte gör det de ska göra i undervisningen. Detta kan till exempel bero på att de blir störda av andra elever, vilket

⁴¹ STAR-projektet har utvärderats i en mängd studier, men här beskriver vi resultat från några av de mer vanligen citerade, Kreuger & Whitmore (2001). ”The Effect of Attending a Small Class in the Early Grades on College-test Taking and Middle School Test Results: Evidence from Project Star”, *The Economic Journal*, 111(468); Chetty (2011). ”How Does Your Kindergarten Classroom Affect Your Earnings? Evidence from Project STAR.” *Quarterly Journal of Economics* 126(4).

⁴² Finn, Gerber & Boyd-Zacharias (2005). ”Small Classes in the Early Grades, Academic Achievement, and Graduating From High School”, *Journal of Educational Psychology*, 97(2).

⁴³ Finn m.fl. (2001). ”The enduring effects of small classes”, *Teachers College Record* 103(2).

⁴⁴ Fredriksson, Oosterbeek & Öckert (2012). *Långsiktiga effekter av mindre klasser*.

⁴⁵ Regeln var att en klass i mellanstadiet fick innehålla som mest 30 elever och så fort antalet elever i en årskurs på skolan översteg 30 elever, bildades två klasser. Regeln gav upphov till stora skillnader i klasstorlek mellan skolor med nästan lika många elever och som forskarna kan anta var jämförbara i alla andra relevanta avseenden.

⁴⁶ Fredriksson, Oosterbeek & Öckert (2012). *Långsiktiga effekter av mindre klasser*.

risker ökar för ju fler elever det finns i klassen.⁴⁷ En annan mekanism är att klasstorleken också påverkar läraren och lärarens undervisning. Forskning har visat att lärare i små klasser kan visa mer individuell uppmärksamhet, involvera eleverna mer samt att kvaliteten i undervisningen därmed kan bli högre.⁴⁸ Det finns också studier som pekar på att dessa aspekter hänger samman och påverkar varandra.⁴⁹

5.3.2 Färdighetstränande undervisningsinsatser genom intensivperioder

Det finns en mycket omfattande litteratur gällande specifika undervisningsinsatser, undervisningsprogram eller intensivperioder med färdighetsträning för elever som ännu inte kan det som läroplanen föreskriver att de ska kunna. Flera av dessa studier är också baserade på experiment eller regelrätt försöksverksamhet. Det allra vanligaste är att dessa experiment och försöksverksamheter är inriktade mot läsning och matematik, i synnerhet för yngre elever.

Ett huvudbudskap från forskning gällande läsinterventioner är att de har positiv effekt för de utvalda eleverna. Det kan tyckas märkligt att detta behöver konstateras, men det har betydande policyimplikationer: Att välja ut unga elever som ännu inte nått godtagbara kunskapsnivåer och ge dem intensivundervisning under vissa perioder tycks vara en viktig kompensatorisk och på sikt förebyggande åtgärd.

I en metaanalys av forskning gällande läsinterventioner för elever i åldern 9–11 år, som ännu inte lärt sig läsa tillräckligt bra, finner forskare i USA att läsinterventioner som fokuserar på läsförståelse har mycket goda effekter. Däremot finner de att insatser som fokuserar på ordigenkänning har små effekter.⁵⁰

I en uppföljande metaanalys fann forskarna motsvarande positiva effekter av tidiga, intensiva insatser för elevers läsförmåga.⁵¹ I meta-

⁴⁷ Blatchford, Edmonds & Martin (2003). "Class Size, Pupil Attentiveness and Peer Relations", *British Journal of Educational Psychology*, 73(1).

⁴⁸ Blatchford m.fl. (2007). "The Effect of Class Size on the Teaching of Pupils Aged 7–11 Years", *School Effectiveness and School Improvement*, 18(2).

⁴⁹ Bourke (1986). "How Smaller is Better: Some Relationships Between Class Size, Teaching Practices, and Student Achievement", *American Educational Research Journal*, 23(4).

⁵⁰ Wanzek, m.fl. (2010). "Reading interventions for struggling readers in the upper elementary grades: a synthesis of 20 years of research", *Reading & Writing*, 23(8).

⁵¹ Wanzek m.fl. (2018). "Current Evidence on the Effects of Intensive Early Reading Interventions." *Journal of Learning Disabilities*. 51(6).

analysen ingick totalt 25 studier som omfattade elever från förskoleklass till tredje klass och där insatsen riktats mot elever som hade inlärningssvårigheter eller bedömdes riskera att få svårigheter med läsning på grund av till exempel låg kognitiv förmåga, låg fonemisk medvetenhet eller språkstörning. I flertalet fall var intensivundervisningen standardiserad och innehållet omfattade fonemisk medvetenhet, phonics (ungefär strukturerad fonem-grafem koppling) och ordigenkänning och läsflyt. Insatserna gavs till mindre grupper av elever, i flertalet studier färre än 5 elever och vanligt var mellan 3 och 5 elever. Insatserna gavs oftast varje skoldag, och oftast i 30 minuter, men allt från 10 till 60 minuter förekom. Insatserna pågick mellan 10 och 130 veckor i de olika studierna, men vanligast var runt 30 veckor. De sammanställda resultaten visade att standardiserad intensiv lästräning hade en tydlig positiv effekt om 0,28–0,39 standardavvikelse på elevernas läsförmåga.

I ett svenskt experiment deltog elever i årskurs 2 i explicit, intensiv, individuell träning med en speciallärare i läsning eller matematik under totalt 36 lektioner (fyra dagar i veckan, nio veckor). Det läsprogram som utvärderades hade stor positiv effekt på elevernas ordigenkänning och medelstor positiv effekt på deras ordavkodning och läsförståelse. Matematikprogrammet visade medelstor effekt på elevernas taluppfattning, aritmetik och grundläggande problemlösning. Ett år efter interventionen kvarstod vissa positiva effekter på elevernas läsflyt och taluppfattning.⁵²

Olika faktorer som påverkar effekterna av insatser

Flera av de ovan redovisade studierna är så kallade metaanalyser, det vill säga studier som väger samman resultat från flera olika studier.⁵³ De ingående studierna uppvisar variationer i flera avseenden, till exempel hur insatserna utformats, hur omfattande de har varit och motsvarande. Det är viktigt att vara medveten om att skillnader i sådana faktorer påverkar insatsernas effekt.

⁵² Lindström-Sandahl (2024). *Early Elementary School Interventions in Reading and Mathematics*.

⁵³ Jfr t.ex. Torgesen m.fl. (2001). "Intensive Remedial Instruction for Children with Severe Reading Disabilities: Immediate and Long-term Outcomes From Two Instructional Approaches", *Journal of Learning Disabilities*, 34(1) eller Denton m.fl. (2006). "An Evaluation of Intensive Intervention for Students with Persistent Reading Difficulties", *Journal of Learning Disabilities*, 39(5).

I en amerikansk studie av intensivundervisning konstruerade forskarna en situation där det enda som tilläts variera var undervisningstiden. Huvudsyftet med studien var att, genom att hålla alla andra egenskaper än undervisningstiden konstanta, undersöka vilken effekt en fördubblad tid för intensivundervisning gav.⁵⁴ Studien visade att elever som hade fått den mer omfattande interventionen i genomsnitt kunde läsa 22 ord per minut jämfört med kontrollgruppen som endast kunde läsa 15 ord per minut, en nivå som innebar att de senare eleverna behövde fortsatt stöd efter avslutad intervention.

De faktorer som enligt forskningen framstår som särskilt betydelsefulla vid intensivundervisningsperioder är bland andra betydelsen av välfungerande elevuppföljning, en explicit och systematisk undervisning⁵⁵, lärares förståelse av kritiska faktorer för elevers lärande i ämnet och att undervisa eleverna i små grupper med många möjligheter till färdighetsträning och återkoppling.⁵⁶

Förutom betydelsen av mer generella undervisningsmetoder som ”explicit undervisning” finns på vissa områden ett omfattande forskningsstöd för vissa specifika undervisningsmetoder. Ett sådant exempel är användningen av ”phonics” i läsundervisning, det vill säga ljudningsmetoden.⁵⁷ I en försöksverksamhet i Storbritannien som omfattade 300 elever i motsvarande årskurs 1 delades eleverna in i tre grupper.⁵⁸ Försöksverksamheten avslutades i förtid på grund av att forskarna kunde konstatera att elever i den grupp som undervisats med en ”synthetic phonics method” låg 7 månader före sin ”kronologiska ålder” i läsning och 8–9 månader före i stavning. Resultaten var så tydliga att man ansåg det oetiskt att inte ge alla elever denna insats, varför man innan slutet av årskurs 1 såg till att alla elever fick undervisning med ”synthetic phonics method”. Trots att eleverna getts ytterligare kompensatoriska insatser senare under försöksperioden hämtade vissa av eleverna ändå inte i kapp effekten av att inte ha

⁵⁴ Harn, Linan-Thompson & Roberts (2008). ”Intensifying Instruction: Does Additional Instructional Time Make a Difference for the Most At-Risk First Graders?” *Journal of Learning Disabilities*, 41(2).

⁵⁵ Se t.ex. Ehrnlund, Ekerstedt, & Ekerstedt (2015). *Explicit undervisning för läs- och skrivutveckling*.

⁵⁶ Vaughn, & Linan-Thompson (2003). ”What Is Special About Special Education for Students with Learning Disabilities?” *The Journal of Special Education*, 37(3).

⁵⁷ Se också Castles, Rastle & Nation (2018). ”Ending the Reading Wars : Reading Acquisition From Novice to Expert”, *Psychological Science in the Public Interest*, 19(1).

⁵⁸ Johnston & Watson (2005). *The effects of synthetic phonics teaching on reading and spelling attainment*.

undervisats med denna metod från start. Detta framkom i en uppföljning sju år efter försökets början.

Gruppstorlek vid intensivundervisning

Det finns ett flertal studier som också explicit undersöker betydelsen av gruppstorlek vid intensivundervisning.⁵⁹ ett amerikanskt experiment jämfördes effekterna av läsundervisning som skedde i grupper med en lärare och en elev (1:1), en lärare och tre elever (1:3) och en lärare och 10 elever (1:10).⁵⁹ Eleverna gick i andra klass i skolor med övervägande socioekonomiskt missgynnade elever. De olika grupperna arbetade med samma läromedel och under lika lång tid, motsvarande 58 trettiominuterspass under 16 veckor. Alla andra egenskaper hölls konstanta, till exempel vilka läromedel man arbetade med och hur många och långa lektioner som fanns att tillgå. Resultaten visade att intensivundervisningen i grupper 1:1 och 1:3 båda ledde till bättre läsförmåga bland eleverna, effektivare än 1:10. Där emot fanns inga betydelsefulla skillnader i effektstorlek mellan 1:1 och 1:3.⁶⁰ En tydlig majoritet av eleverna i alla grupper utvecklade sin läsning motsvarande sex ”vanliga” månader eller mer.⁶¹

Positiva spridningseffekter för fler elever

Mycket av den forskning vi har redovisat hittills har handlat om vilken effekt det har för lågpresterande elever att få utökad undervisning eller intensivundervisning. Det är också möjligt att tänka sig att insatser av detta slag skulle kunna få spridningseffekter till fler elever, även högpresterande elever. En sådan förväntan är rimlig givet vad forskning om mekanismer bakom kamrateffekter i skolundervisning har visat. Forskning har nämligen visat att en mekanism som ger upphov till kamrateffekter i skolundervisning är den effekt som elevsammansättningen kan få på lärarens undervisning, vilket påverkar elevens resultat. Forskning på svenska TIMSS-data visar till ex-

⁵⁹ Vaughn m.fl. (2003). ”Reading Instruction Grouping for Students with Reading Difficulties”, *Remedial and Special Education*, 24(5).

⁶⁰ Vaughn m.fl. (2003). ”Reading Instruction Grouping for Students with Reading Difficulties”, *Remedial and Special Education*, 24(5).

⁶¹ Vaughn m.fl. (2003). ”Reading Instruction Grouping for Students with Reading Difficulties”, *Remedial and Special Education*, 24(5).

empel att en stor del av resultatskillnaderna mellan elever förklaras av förekomsten av styrande och begränsande effekter på lärarens undervisning som är en följd av klassens elevsammansättning mätt som deras förkunskaper eller bakgrund.⁶²

Ur detta perspektiv är en studie av en läsintervention för elever i årskurs 3 i Colombia mycket intressant. I studien undersöker forskarna vilken betydelse det hade för högpresterande elever att gå i en klass där lågpresterande klasskamrater valdes ut för intensivundervisning under en avgränsad period. Forskarna fann i sin longitudinella utvärdering, för det första, att de lågpresterande eleverna som hade valts ut hade förbättrat sina kunskaper avsevärt motsvarande en effekt om 0,27 standardavvikelser. De fann också att läsinterventionen hade haft positiva sidoeffekter för eleverna i andra ämnen. Till exempel förbättrades deras matematikresultat med 0,08–0,10 standardavvikelser.⁶³ För det andra fann de att de högpresterande eleverna som inte själva hade deltagit i interventionen, men som hade klasskamrater som hade gjort det, förbättrade sina kunskaper motsvarande 0,11 standardavvikelser. Av detta drog forskarna slutsatsen att insatser som syftar till att höja kunskapsresultaten för lågpresterande elever har positiva sidoeffekter som gynnar alla.⁶⁴

5.4 Långsiktiga effekter

Reformer som utökar elevers tid i skolan är samhällsekonomiskt kostsamma, både genom att de kräver mer resurser till skolan och genom att de skjuter upp ungdomars arbetsmarknadsinträde. Därför är det viktigt att se vilken påverkan åtgärderna har på längre sikt, för att se om kostnaderna kan förväntas vägas upp genom till exempel färre skolmisslyckanden, bättre utbildad och mer produktiv befolkning på lång sikt.

Enhetsskolans införande i Sverige innebar att många elever fick längre skolgång. Reformen infördes gradvis i olika kommuner vilket

⁶² Bäckström (2024). *Exploring mechanisms of peer effects in education: Frame factor analyses of classroom instruction*. Jfr t.ex. Beckerman & Good (1981). "The Classroom Ratio of High- and Low-Aptitude Students and Its Effect on Achievement", *American Educational Research Journal*, 18(3).

⁶³ Marinelli, Berlinski & Busso (2024). "Remedial Education: Evidence from a Sequence of Experiments in Colombia", *The Journal of Human Resources*, 59(1).

⁶⁴ Berlinski, Busso & Giannola (2023). "Helping struggling students and benefitting all: Peer effects in primary education", *Journal of Public Economics*, 223.

innebar att barn som föddes samma år, men i olika kommuner, lämnade skolan med olika lång utbildning, antingen efter 7 år (den gamla folkskolan) eller efter 9 år (grundskola). Det har genomförts en mängd studier av effekterna av reformen. I en sammanfattning av resultaten från dessa studier beskrivs att förlängningen av den obligatoriska utbildningen, som också omfattade en senareläggning av uppdelningen mellan yrkesinriktning och studieförberedande utbildning, innebar att barn från socioekonomiskt svagare hem fick förbättrade livschanser.⁶⁵ Sannolikheten att gå vidare till studier på högre nivå ökade något för barn från socioekonomiskt svagare hem, och som grupp fick de högre kognitiv förmåga, högre inkomster, en lägre risk att begå brott och en större benägenhet att engagera sig politiskt.

Det finns även studier som visar att den sammanhållna skolan kan ha haft negativa konsekvenser för barn från socioekonomiskt starka hem. En studie finner negativa effekter på inkomster i denna grupp⁶⁶, och en annan att de sociala färdigheterna påverkades i negativ riktning.⁶⁷

I den internationella litteraturen förekommer flera studier av långsiktiga effekter av ett extra utbildningsår. I en indonesisk studie undersöks exempelvis effekten av en utökning av eleverns skoltid med ett läsår. Studien visar att förlängningen innebar en minskad sannolikhet för elever att gå om ett skolår och därmed ökad genomströmning i utbildningen. Sannolikheten att jobba i det som i delar av Asien kallas för ”formal sector”, det vill säga den mer reglerade delen av arbetsmarknaden, ökade och individers livsinkomster förbättrades.⁶⁸

Långsiktiga effekter av mindre klasser

Forskare har även försökt beräkna vilken betydelse mindre klasser har för individernas senare arbetsmarknadsutfall. Eftersom mindre klasser är en förhållandevis kostsam insats är det viktigt att se om den har positiva samhällsekonomiska konsekvenser på lång sikt.

⁶⁵ Holmlund (2022). ”Nioårig grundskola för alla bidrog till förbättrade livschanser”, *Vägval i skolans historia*, 3.

⁶⁶ Meghir & Palme (2005). ”Educational Reform, Ability, and Family Background”, *American Economic Review*, 95(1).

⁶⁷ Lager m.fl. (2017). ”Cognitive and emotional outcomes after prolonged education: a quasi-experiment on 320 182 Swedish boys”, *International Journal of Epidemiology*, 46(1).

⁶⁸ Parinduri (2014). ”Do children spend too much time in schools? Evidence from a longer school year in Indonesia”, *Economics of Education Review*, 41.

Resultat från STAR-projektet visar att det var en större andel av de elever som gick i mindre klass på lågstadiet som gick ut high school nästan ett decennium senare.⁶⁹ Detta gällde särskilt för elever som gick i mindre klass under hela lågstadiet och i förskoleklassen (kindergarten). Särskilt gynnsamt var det för elever från missgynnade grupper. Bland elever som gick i mindre klasser under fyra års tid så var det 25 procent fler som tog examen jämfört med motsvarande elever som gick i normalstora klasser; 88 procent jämfört med 70 procent.⁷⁰ Forskare har resonerat kring de starka kvarvarande effekterna av mindre klasser på lågstadiet. Effekterna kan inte enbart förklaras av förbättrade kunskaper utan antyder att icke-kognitiva effekter bidrog till den högre andelen utexaminerade och eventuellt att mindre gruppstorlek kan bidra till förbättrade inlärningsbeteenden.⁷¹

Även i IFAU:s studie fann forskarna att mindre klasser hade långsiktigt positiva effekter.⁷² Mindre klasser förbättrade elevernas utbildningsnivå och löner vid 27–42 års ålder. Löneeffekterna var tillräckligt stora för att de långsiktiga intäkterna skulle överstiga de kortsiktiga kostnaderna för att minska undervisningsgruppernas storlek. Denna rapport tyder alltså på att effekterna av minskad klasstorlek är av en sådan storleksordning, och tillräckligt beständiga över tid, för att motivera ökade kostnader för mindre klasser.⁷³

Dessa långtidsuppföljningar tyder på att de positiva effekterna av utökad undervisningstid kan vara sådana att de väger upp reformernas kostnader. Resultaten bör tolkas utifrån att långsiktiga uppföljningar kräver att det tillåts gå lång tid, vilket kan göra resultaten svåra att överföra till moderna förhållanden.

5.5 Forskning om differentiering och nivågruppering

Vi har tidigare nämnt att de förslag vi kommer att lämna med nödvändighet kommer att innebära någon form av differentiering mellan elever i och med att vårt direktiv anger att *vissa* elever ska få mer

⁶⁹ Nye, Hedges & Konstantopoulos (2000). "The effects of small classes on academic achievement: The results of the Tennessee class size experiment", *American Educational Research Journal*, 37(1).

⁷⁰ Finn, Gerber & Boyd-Zacharias (2005). "Small Classes in the Early Grades, Academic Achievement, and Graduating From High School", *Journal of Educational Psychology*, 97(2).

⁷¹ Skolverket (2013). *Betydelsen av icke-kognitiva förmågor. Forskning m.m. om individuella faktorer bakom framgång.*

⁷² Fredriksson, Oosterbeek & Öckert (2012). *Långsiktiga effekter av mindre klasser.*

⁷³ Fredriksson, Oosterbeek & Öckert (2012). *Långsiktiga effekter av mindre klasser.*

obligatorisk undervisningstid (se avsnitt 3.2.2). Att välja ut elever som ligger efter sina klasskamrater för intensivundervisning under vissa perioder, på det sätt som skett i flera av de studier vi har redovisat, innebär därmed en viss elevdifferentiering. Detta för tanken till frågan huruvida differentiering och nivågruppering dels är en nödvändig insats, dels vilka typer av effekter det har.

Forskning om nivågruppering är ett ideologiskt laddat område, och även ett forskningsområde som uppvisar blandade och i många fall motstridiga resultat. Området är komplext och olika studie-design, urval och skolkontexter får genomslag i resultaten. Det finns exempel på metaanalyser som i princip finner nollresultat av nivågruppering, det vill säga att det varken tycks ha positiva eller negativa effekter.⁷⁴ Det finns också studier som visar att det gynnar elever att gå i heterogent sammansatta klasser⁷⁵ samtidigt som det finns studier som visar det motsatta.⁷⁶ Det finns också studier som indikerar att de positiva effekterna av nivågruppering för lågpresterande elever väger upp de eventuella negativa effekterna.⁷⁷ En flexibel syn på nivågruppering, där elever inte permanent placeras i en viss typ av grupp, där stödundervisning ges anpassat, flexibelt och med stor lyhördhet för elevers undervisningsbehov, tycks vara det bästa sättet att hantera frågan i skolverksamheten.⁷⁸

5.5.1 Det är skillnad på nivågruppering mellan och inom skolor

En viktig aspekt som måste beaktas vid tolkning av forskningsresultaten gäller huruvida nivågrupperingen har skett på skol-, klass- eller gruppnivå. Metaanalyser har visat att det finns tydliga skillnader mellan hur och på vilka grunder indelningen görs.⁷⁹ Generellt tycks nivågruppering *mellan* skolor och klasser (differentiering) ha små,

⁷⁴ Slavin (1990). "Achievement Effects of Ability Grouping in Secondary Schools: A Best-Evidence Synthesis", *Review of Educational Research*, 60(3).

⁷⁵ Schumm, Moody & Vaughn (2000). "Grouping for Reading Instruction: Does One Size Fit All?" *Journal of Learning Disabilities*, 33(5).

⁷⁶ Decristan m.fl. (2017). "The interplay between class heterogeneity and teaching quality in primary school", *International Journal of Educational Research*, 86.

⁷⁷ Cortes & Goodman (2014). "Ability-tracking, instructional time, and better pedagogy: The effect of double-dose algebra on student achievement", *The American Economic Review*, 104(5).

⁷⁸ Meyer, Shen, & Plucker (2024). "Reducing Excellence Gaps: A Systematic Review of Research on Equity in Advanced Education", *Review of Educational Research*, 94(1).

⁷⁹ Slavin (1987). "Ability Grouping and Student Achievement in Elementary Schools: A Best-Evidence Synthesis", *Review of Educational Research*, 57(3).

inga eller i vissa fall negativa effekter, medan nivågruppering *inom* klasser tycks ha relativt stora positiva effekter.⁸⁰

I en metaanalys av nivågruppering inom skolor, i klasser, finner amerikanska forskare positiva effekter av nivågruppering. De jämför först studier av nivågrupperade och icke-nivågrupperade skolor och finner en genomsnittlig positiv effekt på elevers kunskaper om 0,17 standardavvikelser. Därefter undersöker de betydelsen av homogent eller heterogent sammansatta grupper och finner att homogent sammansatta grupper är bättre, med en genomsnittlig effekt om 0,12 standardavvikelser.⁸¹

Amerikanska forskare har studerat hur flerspråkiga elever påverkas av praktiken gällande differentiering och nivågruppering. De jämför flerspråkiga elever i olika länder med olika praktik. Studiens resultat visat att differentiering mellan skolor har negativa effekter på flerspråkiga elevers resultat. Däremot har nivågruppering inom skolor för ett begränsat urval av ämnen positiva effekter för elevgruppen. Sammantaget konstaterade därför forskarna att flerspråkiga elever tycks gynnas mest av att gå i sammanhållna skolsystem med mindre extern differentiering men med viss skolintern nivågruppering i utvalda ämnen.⁸²

Dessa resultat är viktiga i relation till resultat från forskning om kamrateffekter för elever med invandrabakgrund. Forskning indikerar nämligen att betydelsen av vilka elever som är ens klasskamrater är större för elever med invandrabakgrund än för infödda elever. En italiensk studie visar att medan infödda elevers kunskapsresultat påverkas mest av klassens genomsnittliga nivå påverkas elever med invandrabakgrund kraftigt av att ha en hög andel lågpresterande elever i klassen.⁸³ Motsvarande resultatbild har framkommit i studier från Sverige.⁸⁴ Annan internationell forskning indikerar att ett skäl till denna resultatbild beror på att det i klassrumssituationen – men

⁸⁰ Steenbergen-Hu, Makel, & Olszewski-Kubilius (2016). "What One Hundred Years of Research Says About the Effects of Ability Grouping and Acceleration on K-12 Students' Academic Achievement: Findings of Two Second-Order Meta-Analyses", *Review of Educational Research*, 86(4).

⁸¹ Lou m.fl. (1996). "Within-Class Grouping: A Meta-Analysis", *Review of Educational Research*, 66(4).

⁸² Jang, & Brutt-Griffler (2023). "Between- and within-school tracking and literacy skills of multilingual young adults: A cross-national comparative study", *International Journal of Educational Research*, 120.

⁸³ Meschi & Pavese (2023). "Ability composition in the class and the school performance of immigrant students", *Labour Economics*, 85.

⁸⁴ Szulkin & Jonsson (2007). "Ethnic Segregation and Educational Outcomes in Swedish Comprehensive Schools", *IDEAS Working Paper Series from RePEc*.

också på skolnivå – skapas undanträngningseffekter för den enskilda eleven om det är många klass- och skolkamrater som behöver hjälp eller tillgång till skolans ändliga stödresurser.⁸⁵

⁸⁵ Betts (1998). "Educational Crowding Out: Do Immigrants Affect the Educational Attainment of American Minorities?" *IDEAS Working Paper Series from RePEc*; Jensen & Rasmussen (2011). "The effect of immigrant concentration in schools on native and immigrant children's reading and math skills", *Economics of Education Review*, 30(6).

6 Kompensatoriska stödinsatser – tillämpning och funktionalitet

Detta kapitel behandlar i huvudsak befintliga kompensatoriska stödinsatser som ger möjlighet att tillföra mer undervisningstid, omfördela undervisningstid eller göra undantag från ordinarie timplan. De kan gälla både en enskild elevs undervisningstid och undervisningstiden för en avgränsad grupp elever. Vi redogör för insatsernas reglering och för kunskapsläget när det gäller dess tillämpning och ändamålsenlighet. Vi fokuserar här främst på de elever som vi uppfattar ingå i vår målgrupp, det vill säga elever i grundskolan och sameskolan som behöver mer obligatorisk undervisningstid för att kunna nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan (se avsnitt 3.4). Att ge en heltäckande bild av olika insatsers nytta är dock svårt, vilket även konstaterats i tidigare utredningars betänkanden.¹

Ledning och stimulans ska ges alla elever i den ordinarie undervisningen.² Skolan har också ett kompensatoriskt uppdrag, vilket innebär att skolan ska sträva efter att uppväga skillnader i elevers förutsättningar för att tillgodogöra sig utbildningen.³ Som vi beskriver i avsnitt 4.3 finns det reglerat hur många timmar undervisningstid som skolan ska garantera eleverna. För elever som är i behov av ytterligare stöd, utöver den ledning och stimulans som ges i undervisningen, finns olika stödinsatser.

¹ Se till exempel SOU 2021:30, s. 93.

² 1 kap. 4 § och 3 kap. 2 § skollagen (2010:800).

³ 1 kap. 4 § skollagen, prop. 2009/10:165, s. 221.

6.1 Kompensatoriska insatser som påverkar elevers undervisningstid

De kompensatoriska stödåtgärder som har en direkt påverkan på elevers undervisningstid är följande:

- Lovskola som är obligatorisk för skolhuvudmän för grundskolan att erbjuda elever i årskurs 8 och 9 som riskerar att inte uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan.⁴
- Lovskola som är frivillig för skolhuvudmän att anordna.⁵
- Extra studietid för elever i årskurs 4–9 i grundskolan.⁶
- Möjlighet för rektor att besluta att en elev ska gå om en årskurs.⁷
- Rätt att slutföra den högsta årskursen efter skolpliktens upphörande.⁸
- Anpassad timplan för nyanlända elever.⁹
- Prioriterad timplan för nyanlända eller återvändande elever.¹⁰
- Anpassad studiegång.¹¹

De tre sista insatserna innebär omfördelning inom ordinarie undervisningstid och att den ordinarie timplanen kan frångås för eleven.

I det följande tar vi avstamp i iakttagelser och bedömningar som Utredningen om mer tid till undervisning (U 2020:01) redovisade i sitt slutbetänkande.¹² Vi har uppdaterat eller fördjupat utredningens iakttagelser när vi har sett behov av det, bland annat med iakttagelser från skolmyndigheterna. En viktig del i vår beskrivning utgörs av resultat från den enkätundersökning som vi låtit genomföra under våren 2024. I bilaga 3 finns information om enkätens genomförande och svarsfrekvens. Svarsfördelningen för samtliga enkätfrågor framgår i bilaga 4.

⁴ 10 kap. 23 a–23 b §§ skollagen.

⁵ Förordningen (2014:47) om statsbidrag för undervisning under skollov. Endast huvudmän för grundskola, sameskola, specialskola eller gymnasieskola kan få statsbidrag.

⁶ 10 kap. 5 a § skollagen.

⁷ 7 kap. 11 c § skollagen.

⁸ 7 kap. 15 § skollagen.

⁹ 3 kap. 12 h § skollagen.

¹⁰ 9 kap. 4 a § skolförordningen (2011:185).

¹¹ 3 kap. 12 § skollagen.

¹² SOU 2021:30.

6.2 Lovskola för att ge elever bättre möjlighet att nå målen

Det finns två olika former av lovskola med delvis skilda målgrupper och syften. Den ena lovskolan är utformad som en skyldighet för huvudmannen att erbjuda lovskola till elever i årskurs 8 och 9 som riskerar att inte nå målen. Den andra är frivillig för huvudmannen att anordna och det finns statsbidrag att söka. I vår redogörelse skiljer vi så långt som möjligt på de olika formerna.¹³

Inledningsvis beskriver vi regleringen och iakttagelserna kring den lovskola som alla huvudmän är skyldiga att erbjuda elever i årskurs 8 och 9 i grundskolan under vissa förutsättningar.¹⁴ Därefter beskriver vi iakttagelser relaterade till den statsbidragsfinansierade lovskolan som har funnits i olika former sedan år 2006.¹⁵

6.2.1 Lovskola som huvudmannen är skyldig att erbjuda elever i årskurs 8 och 9 som riskerar att inte nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan

Lovskola är undervisning inom grundskolan som anordnas enligt skollagen (2010:800) under lov under en termin eller utanför terminstid och som inte är obligatorisk för elever.¹⁶ Syftet med lovskola är att öka andelen behöriga till gymnasieskolans nationella program och stärka likvärdigheten i skolan.¹⁷

Regleringen av lovskolan är utformad som en skyldighet för huvudmannen att erbjuda elever i årskurs 8 och 9 som riskerar att inte nå målen i grundskolan.¹⁸ Lovskolan ingår i grundskolan.¹⁹ Där- emot ingår inte undervisningstiden som ges inom ramen för lovskolan i den garanterade undervisningstiden.²⁰ Lovskolans verksamhet omfattas inte heller av skolplikt, men en elev som tackat ja till erbjudandet om lovskola ska delta i den verksamhet som anordnas för

¹³ I Skolverkets utvärdering har rektorer och lärare ombetts att svara för alla typer av lovskola som elever i årskurs 7–9 från deras skolenhet har deltagit i. I redovisningen görs ingen skillnad på obligatorisk lovskola och annan lovskola.

¹⁴ 10 kap. 23 a–23 b §§ skollagen.

¹⁵ Förordningen (2014:47) om statsbidrag för undervisning under skollov.

¹⁶ 1 kap 3 § skollagen.

¹⁷ Prop. 2016/17:156, s. 14 och 21 ff.

¹⁸ 10 kap. 23 a–23 b §§ skollagen.

¹⁹ 10 kap. 3 § tredje stycket skollagen.

²⁰ 10 kap. 23 a § första stycket och 23 b § tredje stycket skollagen.

att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.²¹

Regleringen skiljer sig något vad gäller elever i årskurs 8 respektive 9. Till elever som har avslutat årskurs 8 och som riskerar att i nästa årskurs inte uppfylla betygskriterierna för betyget E i ett eller flera ämnen och som därigenom riskerar att inte uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan är en skolhuvudman skyldig att erbjuda lovskola.²² Den lovskolan ska anordnas i juni (på sommarlovet) samma år som eleven har avslutat årskurs 8 och uppgå till minst 50 timmar. Om eleven deltagit i lovskola som huvudmannen frivilligt anordnat från och med augusti det år eleven påbörjar årskurs 8 till och med vårterminen påföljande år, får huvudmannen räkna av denna tid från den obligatoriska lovskolan som ska anordnas i juni.

För elever i årskurs 9 som riskerar att inte uppfylla betygskriterierna för betyget E i ett eller flera ämnen och som därigenom riskerar att inte uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan är en skolhuvudman också skyldig att erbjuda lovskola.²³ Den lovskolan ska anordnas på loven under läsåret och uppgå till sammanlagt minst 25 timmar. En huvudman är därutöver skyldig att erbjuda och anordna lovskola till elever som har avslutat årskurs 9 utan att ha uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Den lovskolan ska anordnas i juni samma år som eleven avslutat årskurs 9 (på sommarlovet) och uppgå till sammanlagt minst 50 timmar.²⁴ Huvudmannen får räkna av tid för denna lovskola mot sådan lovskola som regleras i 10 kap. 23 b § andra stycket.²⁵

6.2.2 Iakttagelser rörande den lovskola som riktas till vissa elever i årskurs 8 och 9 i grundskolan

I det följande bygger beskrivningen huvudsakligen på iakttagelser som presenterats i slutbetänkandet från Utredningen om mer tid till undervisning (U 2020:01)²⁶, enkätsvar från fackförbundet Sveriges Lärares medlemspanel, enkätsvar från vår enkätundersökning och

²¹ 10 kap. 23 d § skollagen.

²² 10 kap. 23 a § skollagen.

²³ 10 kap. 23 b § första stycket skollagen.

²⁴ 10 kap. 23 b § andra stycket skollagen.

²⁵ 10 kap. 23 b § fjärde stycket skollagen.

²⁶ SOU 2021:30.

Statens skolverks (Skolverkets) uppföljning av lovskolan i grundskolan läsåret 2022/23.²⁷

Många elever erbjuds lovskola men långt ifrån alla deltar

Skolverkets utvärdering av lovskolan i grundskolan läsåret 2022/23 gör ingen skillnad på obligatorisk lovskola och annan lovskola. Utvärderingen visar att majoriteten av alla skolor med elever i årskurs 8 och 9 erbjuder lovskola till de elever som befaras inte nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. På vissa skolor går erbjudandet om lovskola ut till alla elever, medan andra skolor riktar det till elever som inte uppfyllt kriterierna för betyget E i matematik, svenska, svenska som andraspråk eller engelska. På vissa skolor går lärare eller arbetslag igenom sina klasser mer kvalitativt och bestämmer vilka elever som ska erbjudas lovskola.²⁸

I vår enkät svarade nära nio av tio rektorer att obligatorisk lovskola erbjudits alla elever i årskurs 9 som riskerade att inte nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan, någon gång under läsåret 2022/23. För årskurs 8 var andelen något lägre, drygt åtta av tio rektorer (84 procent) svarade att lovskola erbjudits alla elever i årskurs 8 som riskerade att inte nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan, någon gång under läsåret 2022/23.

Att många elever erbjuds lovskola innebär inte att alla erbjudna elever deltar. Det visar både Skolverkets utvärdering²⁹ och Statens skolinspektionens (Skolinspektionens) iakttagelser³⁰. Detta trots att det görs ett omfattande arbete på många skolor för att motivera eleverna att medverka. Elever med hög frånvaro från den ordinarie undervisningen deltar exempelvis sällan.³¹ I Skolverkets utvärdering understryker rektorer att det är viktigt att erbjudandet om lovskola riktas till elever som har en rimlig chans att uppnå godkänt betyg i ett ämne. Lärare beskriver på liknande sätt att det är viktigt att från skolans sida göra ett förarbete och de avvägningar som krävs så att erbjudandet om lovskola riktas till rätt elever.³²

²⁷ Skolverket (2023). *Lovskola i grundskolan – En uppföljning av läsåret 2022/23*.

²⁸ Skolverket (2023). *Lovskola i grundskolan – En uppföljning av läsåret 2022/23*.

²⁹ Skolverket (2023). *Lovskola i grundskolan – En uppföljning av läsåret 2022/23*.

³⁰ Skolinspektionen (2020). *Kartläggning av ett antal huvudmäns arbete med lovskola och tillhörande prövning. Med fokus på huvudmännens arbete för att ge eleverna ett attraktivt erbjudande och en undervisning av hög kvalitet*.

³¹ Skolverket (2023). *Lovskola i grundskolan – En uppföljning av läsåret 2022/23*.

³² Skolverket (2023). *Lovskola i grundskolan – En uppföljning av läsåret 2022/23*.

Vår enkätundersökning bekräftar bilden av att erbjudandet om lovskola riktas till långt fler elever än vad som faktiska deltar. Rektorernas genomsnittliga bedömning var att 40 procent av eleverna i årskurs 8 och 48 procent av eleverna i årskurs 9 tackade ja. En något större andel pojkar än flickor deltog i lovskolan under läsåret och/eller sommarlovet 2022/23, enligt rektorernas bedömning.³³ En rektor skrev som kommentar till sitt enkätsvar:

De elever som behöver mer skola för att få betyg erbjuds. Några få tackar ja och ännu färre kommer därefter till lovskolan.

I vår enkätundersökning frågade vi rektorerna vad de ser som de vanligaste skälen till att elever väljer att inte delta i lovskola. Det mest frekventa svaret är att elever inte vill, följt av att lovskolan krockade med andra planerade aktiviteter. Vi ser vissa skillnader i svaren mellan skolor som har respektive inte har nyanlända elever. Det är något vanligare att rektorer på skolor som har nyanlända elever uppger att elever inte vill delta. I de fall rektorerna har kommenterat svaret att eleven inte ville delta framgår till exempel att eleverna är trötta och vill ha ledigt, att elever är osäkra på om medverkan kommer att påverka studieresultaten och att elever tror att de kommer klara målen även utan lovskola.

Tabell 6.1 Skäl att inte delta i lovskola

Vilka var de vanligaste skälen till att eleverna i inte deltog i lovskola?

	Åk 8	Åk 9
Att eleverna inte ville delta	79 %	75 %
Att lovskolan krockade med andra planerade aktiviteter som familjeangelägenheter, resor etcetera	50 %	44 %
Att vårdnadshavaren inte ville att eleven skulle delta	7 %	5 %
Att eleverna jobbade på lovet	4 %	11 %
Annan anledning	11 %	13 %
Vet ej	5 %	5 %

Källa: Utredningens enkätundersökning. Frågan ställdes till rektorer på skolor med aktuella årskurser som svarat att de erbjuder eleverna lovskola. På skolor med årskurs 8 är n = 254 och på skolor med årskurs 9 är n = 262.

³³ Könsfördelning deltagande bland elever i årskurs 8: 45 procent flickor, 55 procent pojkar. Könsfördelning deltagande bland elever i årskurs 9: 43 procent flickor, 57 procent pojkar.

Färre än en av tio rektorer svarar att skälet till att elever inte deltog var att vårdnadshavaren inte ville det. Svarsmönstret är snarlikt oavsett om svaren avser elever i årskurs 8 eller 9. Svartalernativet att vårdnadshavaren inte ville att eleven skulle delta är något vanligare gällande elever i årskurs 8 på skolor där det finns nyanlända elever än på skolor där det inte finns nyanlända elever (10 procent jämfört med 3 procent).

En mindre andel rektorer har svarat att skälet till att elever inte delar i lovskola är att de jobbade på lovet. Detta svar är vanligare gällande elever i årskurs 9 på skolenheter där det finns nyanlända elever jämfört med skolenheter där det inte finns nyanlända elever (16 procent jämför med 3 procent). En av tio rektorer har valt svarsalternativet annan anledning. I de öppna kommentarerna framhåller rektorerna bland annat att eleverna inte orkar med mer skola utan behöver vila och göra annat.

Många kommentarer handlar också om att eleverna ligger för långt ifrån att nå behörighet för att lovskola skulle kunna göra någon skillnad. I några fall beskriver rektorn att lovskolan erbjuds på en annan skolenhet än den egna och att det leder till att eleverna inte deltar.

Behov av att vila, de orkar inte mer skola.

Ett flertal elever upplevde att de inte med hjälp av lovskolan skulle kunna nå minst betyget E, framför allt på grund av stor frånvaro under åk 7–9.

Vi ligger mitt på landet och eleverna vill inte åka till den centrala lovskolan.

Lovskolans betydelse för elevernas utveckling mot målen

Utredningen om mer tid till undervisning (U 2020:01) konstaterar i sitt slutbetänkande att det saknas tillräckligt underlag för att bedöma effekterna av lovskolan.³⁴ Sedan dess har Skolverket publicerat en rapport som innehåller en statistisk analys av hur elever som nått behörighet till gymnasieskolans nationella program genom att komplettera betyg under lovskolan, sedan klarat gymnasiet.³⁵

³⁴ SOU 2021:30, s. 252 och 225–260.

³⁵ Analysen är en del av Skolverkets undersökning av hur elevernas slutbetyg i grundskolan påverkar deras resultat i gymnasieskolan, och presenteras i Skolverket (2022). *Grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan*.

Resultaten från Skolverkets rapport visade att elever som lämnat årskurs 9 med underkänt betyg i något av ämnena svenska, engelska eller matematik hade en examensfrekvens som varierade mellan 30 och 48 procent beroende på vilket program de hade antagits till. Det kan jämföras med examensfrekvensen för eleverna med betyget E som varierade mellan 46 och 73 procent. I rapporten var Skolverkets slutsats:

Att gå ut grundskolan med betyget F i svenska, engelska eller matematik och sedan komplettera på lovskola innebär generellt en sämre examensfrekvens jämfört med eleverna med betyget E från grundskolan.³⁶

Även om resultaten kan tyckas nedslående, säger det inget om hur examensfrekvensen för eleverna som blivit behöriga under lovskolan hade sett ut om de inte hade kompletterat sin behörighet under lovskolan. Då hade de ju inte haft möjlighet att gå på något nationellt program i gymnasieskolan.

Analysen från Skolverket är den enda studie av lovskolans utfall som grundar sig på offentlig statistik, såvitt vi känner till. Flertalet andra uppföljningar bygger på enkäter eller intervjuer.

Sveriges Lärare har frågat sina medlemmar om de anser att lovskola ger de deltagande eleverna goda förutsättningar att klara studierna på gymnasiet.³⁷ Endast två av tio lärare menade att så var fallet. Den huvudsakliga kritiken riktar lärarna som besvarat frågan mot den lovskola som genomförs på sommaren efter att eleverna gått ut årskurs 9. Flera lärare lyfter att i ämnen med stark progression, som matematik och svenska, kan inte kunskapsluckor avhjälpas på så kort tid. Många lärare uppfattar vidare att det är för lätt att få betyget E på dessa sommarskolor och att det inte ger eleverna de varaktiga kunskaper de behöver för att klara vidare studier i gymnasieskolan.³⁸

Ett huvudbudskap i rapporten är att resurser behöver avsättas så att eleverna kan få det stöd som de har rätt till under ordinarie undervisning. Resurser som i dag satsas på lovskola föreslås i stället satsas på ordinarie stödåtgärder inom ramen för schemalagd undervisning. Vidare framgår av svaren att sju av tio medlemmar i Sveriges Lärare

³⁶ Skolverket (2022). *Grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan*, s. 55.

³⁷ Frågan som ställdes var: Anser du att lovskola ger de deltagande eleverna goda förutsättningar att klara gymnasiet? Ja: 20 procent, Nej: 55 procent, Vet ej: 25 procent.

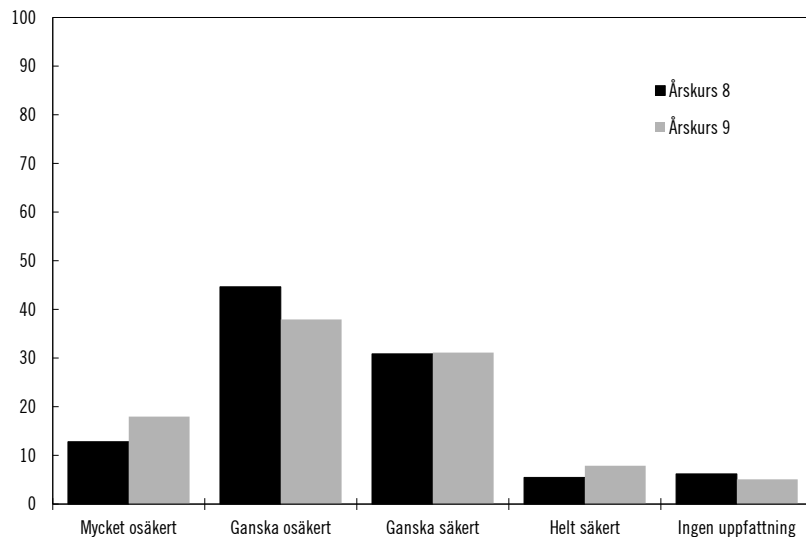
³⁸ Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet (2022). *Lovskola löser inte skolans problem. En undersökning av lärares erfarenheter av arbete med lovskola och extra studietid*.

är positiva till den extra studietiden då det gäller hur den bidrar till elevernas måluppfyllelse. Lärarnas inställning till extra studietid, som ska ges löpande under terminen och i anslutning till elevernas skoldag, är markant mer positiv än till lovskola.³⁹

I vår enkät har vi frågat rektorerna om de bedömer att fler av de elever som riskerade att inte nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan i årskurs 8 och 9 skulle ha blivit behöriga om de hade deltagit i lovskola. Som framgår av figur 6.1 bedömer över hälften av rektorerna det som mycket eller ganska osäkert. Färre än 10 procent gör bedömningen att fler elever helt säkert hade uppnått behörighet om de hade deltagit i lovskola.

Figur 6.1 Lovskolans ändamålsenlighet

Enligt din bedömning, skulle fler elever ha blivit behöriga till ett nationellt gymnasieprogram om de hade deltagit i lovskola? (%)



Källa: Utredningens enkätundersökning. Frågan ställdes till rektorer på skolor med aktuella årskurser som svarat att de erbjuder eleverna lovskola. På skolor med årskurs 8 är n = 248 och på skolor med årskurs 9 är n = 253.

³⁹ Lärarnas Riksförbund och Läraförbundet (2022). *Lovskola löser inte skolans problem. En undersökning av lärares erfarenheter av arbete med lovskola och extra studietid.*

Lovskolan fyller inte behoven hos elever med inlärningsvärigheter eller stora kunskapsluckor

I anslutning till vår enkätfråga om lovskolans ändamålsenlighet (figur 6.1) fanns möjlighet att lämna en kommentar. Flera av rektorerna har beskrivit svårigheten i att på några få veckor hämta igen kunskaper som eleverna av olika skäl inte tillgodogjort sig tidigare under grundskolan. De framhåller också att det inte behöver vara mer *tid* som eleverna behöver, innehållet och genomförande av den ordinarie undervisningen uppfattas som viktigare.

Helt klart kan vi hjälpa vissa att nå betyg där det saknas men jag tror att vi under hela läsåret behöver tillgång till fler speciallärare samt möjlighet att undervisa eleverna i mindre undervisningssammanhang. Tyvärr gör rådande budget detta till en omöjlighet.

Det är svårt att klara målen på några få veckor om de inte gjort det på 10 skolår. Bristen ligger oftast redan före högstadiet.

Jag upplever att sommarlovsskolan i åk 9 är konstgjord andning. Stödet bör sättas in tidigare och mer kontinuerligt.

Eleverna som har svårt att nå målen i åk 9 har ofta svårt att ta till sig skolundervisning av olika anledningar som oftast innebär NPF, psykiska problem eller andra svårigheter. De behöver högre kvalitet på undervisning och fler möjligheter till stöd under vanlig skoltid INTE mer undervisning i nya konstellationer.

För de elever som saknar många betyg handlar det ofta om psykisk ohälsa, NPF-problematik eller hög frånvaro under längre tid. De eleverna har sällan ork eller lust att gå på lovskola.

Rektorernas svar i vår enkät stämmer med lärarnas uppfattning i Skolverkets uppföljning.⁴⁰ Där beskriver lärare att det hade varit omöjligt för elever som missat stora delar av sin skolgång, och som ligger långt i från att nå målen, att hämta i kapp detta på några få veckor. De uppger till exempel att lovskola som insats inte nödvändigtvis fungerar för eleverna med omfattande frånvaro.

⁴⁰ Skolverket (2023). *Lovskola i grundskolan – En uppföljning av läsåret 2022/23*.

Lovskolan anses mest gynnsam för de elever som är nära att klara målen

Enligt rektorerna i Skolverkets utvärdering bidrar lovskolan ofta till att eleverna förbättrar sina kunskaper i de ämnen som de läst under lovskolan. Lovskolan har varit en bra lösning för dem som missat något enstaka område eller för elever som haft dålig motivation under skolåret men i övrigt inte har haft några större svårigheter. Vidare beskriver lärare att lovskolan gör att elever får möjlighet att åtgärda mindre kunskapsluckor och på så sätt uppnå betygskriterierna för betyget E. Särskilt lovskolan som erbjuds under läsåret ger möjlighet för elever som halkat efter i något moment inom ett ämne att komma i kapp. Det gäller till exempel om eleverna har varit bortresta, sjuka eller haft annan kortvarig frånvaro.⁴¹ Att lovskola främst kan gynna elever med mindre kunskapsluckor, som är nära att nå behörighet, lyfts både av Utredningen om mer tid till undervisning (U 2020:01)⁴² och av Skolverket.

Elevernas egen motivation – att de själva valt att delta – ses som avgörande för att lovskolan ska ge avsedd effekt, enligt Skolverkets utvärdering. Flera lärare berättar att de upplevt att eleverna har varit mer motiverade under lovskolan än under ordinarie skoltid och att de har visat goda resultat. Elever i årskurs 8 och 9 har upplevts som särskilt motiverade då slutbetygen närmast sig.⁴³ I vår enkätundersökning skriver en rektor:

Våra utvärderingar av lovskola visar att det faktiskt är i åk 9 som lovskolan har störst effekt beträffande högre måluppfyllelse. Det går emot den allmänna synen att tidiga insatser är avgörande, men vi ser att många elever anstränger sig extra mycket när de ser att det kan betyda något för dem i närtid.

Lovskolan kan erbjuda andra undervisningsformer och upplägg på skoldagen som passar de deltagande eleverna. I Skolverkets utvärdering lyfts att lovskola ger möjlighet till små undervisningsgrupper, vilket är positivt och ger eleverna möjlighet att arbeta i ett lugnare sammanhang än vad som brukar gå att få till i ordinarie undervisning. Det har passat både de mer tystlåtna eleverna som kan komma till tals och de vanligtvis mer oroliga eleverna som fått lättare att kon-

⁴¹ Skolverket (2023). *Lovskola i grundskolan – En uppföljning av läsåret 2022/23*.

⁴² SOU 2021:30, s. 29 och 252.

⁴³ Skolverket (2023). *Lovskola i grundskolan – En uppföljning av läsåret 2022/23*.

centrera sig. Lärare beskriver också att det funnits tid till repetition, möjlighet till en-till-en-undervisning, och att skoldagarna har kunnat läggas upp utifrån individens behov med möjlighet till sovmorgon, tätare pauser eller möjlighet att arbeta med samma ämne under en hel förmiddag.

Det finns slutligen skäl att uppmärksamma att många, såväl lärare som rektorer, uppfattar att lovskola som ges löpande under läsårsloven har varit mer effektiv än den som ges på sommaren. Eleverna har uppfattats vara mer motiverade under läsåret, då de fortfarande har haft möjlighet att få godkända betyg samtidigt som sina klasskamrater. De har även haft bättre möjligheter att komma i kapp under lovet för att sedan kunna följa den ordinarie undervisningen när den börjat igen.⁴⁴

En dyr insats som tar resurser från ordinarie undervisning

Lovskolorna tar både tid och lärarresurser i anspråk oavsett om eleverna deltar på alla planerade lektioner eller inte. Rektorer i Skolverkets utvärdering anser att lovskolorna har blivit dyra. På så sätt har lovskolan kunnat hålla en hög kvalitet, men samtidigt uppger rektorerna att resultaten varit svåra att mäta. En rektor som citeras i uppföljningen beskriver att det inte känts rätt att så mycket resurser har koncentrerats till loven. Resurserna borde i stället ha fördelats över skolåret, då kan undervisningen i större utsträckning bedrivas av behöriga lärare, menar rektorn. Detta är också en övergripande synpunkt på lovskolan som lyfts i Skolverkets utvärdering. Både rektorer och lärare menar att det problem som lovskola är tänkt att lösa borde ha hanterats tidigare i elevens skolgång. Lärare uttrycker att det extra stödet som eleverna fått från lärare under lovskolan på sommarlovet skulle ha gjort ännu mer nytta under läsåret inom ramen för ordinarie undervisning.

En negativ bieffekt av lovskolan som lyfts är att den personal som arbetar på lovskolan missar kompetensutveckling och utvecklingsarbete som pågår samtidigt som lovskolan.⁴⁵

⁴⁴ Skolverket (2023). *Lovskola i grundskolan – En uppföljning av läsåret 2022/23*.

⁴⁵ Skolverket (2023). *Lovskola i grundskolan – En uppföljning av läsåret 2022/23*.

Att bemanna lovskolan kan vara en utmaning

Av Skolverkets utvärdering framgår att nära hälften av rektorerna har haft stora utmaningar med att bemanna lovskolan med behöriga lärare.⁴⁶ Vissa rektorer uppger att utmaningarna inte bara handlar om att få tag på behöriga lärare, utan om att få tag på tillräckligt med personal över huvud taget. Några rektorer menar att bemanningsfrågan främst har varit en kostnadsfråga. Detta då det innebär en extra kostnad att bemanna med den personal som är bäst för eleverna och som eleverna känner sig trygga med.

I vår enkätundersökning har nio av tio rektorer svarat att lovskolan alltid (61 procent) eller oftast (31 procent) är bemannad med legitimerad lärare som är behörig i minst ett av de ämnen som undervisningen bedrivs i. Av flera kommentarer, även från rektorer som svarat att lovskolan alltid eller oftast är bemannad av behörig personal, framgår dock att lärarna inte alltid är behöriga i de ämnen som eleverna ska arbeta med. Några rektorer har också förtydligat att enkätsvaret avser lovskola som ges på sommaren, men inte på övriga lov.

Eleverna arbetar i alla ämnen och vi har inte tillgång till alla behörigheter på lovskolan. Men, det finns alltid legitimerade lärare på plats men i olika ämnen. Matematik, språk och SO prioriteras.

Under lovskolan på sommaren är det lättare att bemanna med legitimerade lärare än övriga lov. Vid övriga lovskolor försöker vi alltid ha en legitimerad lärare på plats och befolkar med annan personal, socialpedagog, resurspersoner och skolledning.

Svaren i vår enkät skiljer sig mellan rektorer på kommunala respektive fristående skolor. Bemanningsfrågan tycks vara mindre utmanande på skolor som har en kommunal huvudman. Närmare sju av tio rektorer på kommunala skolor jämfört med drygt fyra av tio på fristående skolor uppger att lovskolan alltid är bemannad av legitimerad lärare som är behörig i minst ett av ämnena som undervisningen bedrivs i.

6.2.3 Frivilligt anordnad lovskola

En skolhuvudman kan också frivilligt välja att anordna lovskola för elever som inte har rätt till lovskola enligt skollagen. För denna lovskola kan huvudmän för grundskola, sameskola, specialskola eller

⁴⁶ Skolverket (2023). *Lovskola i grundskolan – En uppföljning av läsåret 2022/23*.

gymnasieskola söka statsbidrag.⁴⁷ Syftet med statsbidraget (och lovskolan) är att elever som inte uppfyllt, eller riskerar att inte uppfylla, kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för betyget E ska få ökad möjlighet att uppfylla dem.⁴⁸ En förordningsändring som trädde i kraft den 15 mars 2023 gjorde det möjligt att söka statsbidrag även för lovskola för låg- och mellanstadiet. Tidigare avsåg statsbidraget lovskola från årskurs 6 i grundskolan och sameskolan och årskurs 7 i specialskolan.

Den frivilligt anordnade lovskolan omfattas inte av skollagens definition av lovskola. Den frivilliga lovskolan är inte avräkningsbar från den lovskola som huvudmannen är skyldig att erbjuda och regleras inte i skollagen.

6.2.4 Iakttagelser rörande frivilligt anordnad lovskola

Våra iakttagelser kring den frivilligt anordnade lovskolan är begränsade till våra egna enkätresultat, kontakter med myndigheter och samtal med verksamhetsansvariga, eftersom tidigare myndighetsutvärderingar sällan har skilt på den frivilligt anordnade lovskolan och den lovskola som huvudmannen är skyldig att erbjuda.

Skolverket har uppgett till oss att statsbidraget är väl sökt och att medlen numera går åt varje år. Det tyder på att möjligheten uppskattas av huvudmännen och rimligen att de anser att den gynnar deras elever.

Den frivilliga lovskolan är förstås mindre vanlig än den lovskola som är obligatorisk att anordna. Tre av tio rektorer uppger att eleverna erbjudits frivillig lovskola jämfört med drygt åtta av tio rektorer som uppger att eleverna erbjudits obligatorisk lovskola. På skolenheter där det finns nyanlända elever har 35 procent av rektorerna uppgett att eleverna erbjudits frivillig lovskola, jämfört med 24 procent av rektorerna på skolenheter där det inte finns nyanlända elever. Det tyder på att dessa huvudmän använder den frivilligt anordnade lovskolan som den kompensatoriska insats den är tänkt att vara.

Den frivilliga lovskolan har oftast organiserats på den egna skolenheten. I de fall lovskolan har organiserats centralt eller samordnat med andra skolor är det oftast en kommunal huvudman för lov-

⁴⁷ 4 § tredje stycket förordningen (2014:47) om statsbidrag för undervisning under skollov.

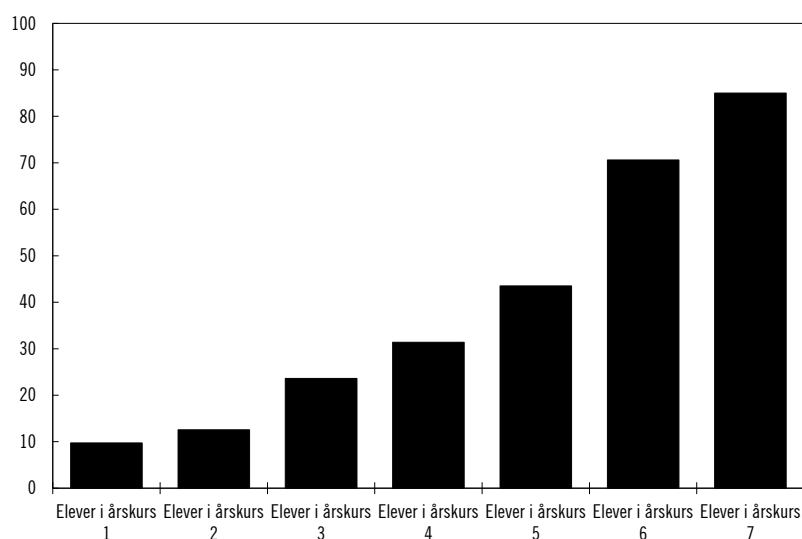
⁴⁸ 1 § förordningen om statsbidrag för undervisning under skollov.

skolan, precis som när det gäller den obligatoriska lovskolan. Det förklaras sannolikt av att kommunala huvudmän oftare än enskilda huvudmän har flera skolor som ligger geografiskt nära varandra.

Rektorerna som uppgivit att de anordnat lovskola ombads även ange vilka av skolans årskurser som erbjudandet omfattade. Av svaren framgår att äldre elever har prioriterats framför yngre. Det är 85 procent av rektorerna som uppgivit att elever i årskurs 7 erbjudits lovskola och 71 procent som svarat detsamma gällande elever i årskurs 6. Endast en av tio rektorer uppger att elever i årskurs 1 fått erbjudande om lovskola.

Figur 6.2 Årskurser som erbjöds frivillig lovskola (%)

Till vilka elever erbjöds annan frivillig anordnad inte avräkningsbar lovskola under läsåret och/eller sommarlovet 2022/23?



Källa: Utredningens enkätundersökning. Frågan ställdes till rektorer som svarat att eleverna på skolenhet erbjöds annan frivilligt anordnad, inte avräkningsbar lovskola, under läsåret och/eller sommarlovet 2022/23 där respektive årskurs finns. (n åk 1 = 126, n åk 2 = 126, n åk 3 = 127, n åk 4 = 140, n åk 5 = 139, n åk 6 = 141, n åk 7 = 121).

Mer än hälften av rektorerna svarar att anledningen till att frivillig lovskola inte erbjuds eleverna är att frågan inte har aktualiserats av huvudmannen, detta är ett frivilligt åtagande. En tiondel av de svarande rektorerna uppger att det inte finns behov av frivillig lovskola, svaret är vanligare bland rektorer inom enskild huvudman än inom kommunal.

I några fall framgår av de kommentarer som rektorerna har lämnat att måluppfyllelsen, eller möjligheten att få stöd under terminen, är så god att skolans elever inte behöver lovskola. Rektorerna ger också exempel på andra stödinsatser som görs under terminens gång.

Vi erbjuder enskild extra tid med matematiklärare under vissa lovdagar, i överenskommelse med vårdnadshavare och elev.

Eftersom vi redan utökat vår timplan för alla elever så ser vi inte behovet. Dessutom behöver eleverna vila när det är lov. Min erfarenhet från högstadiet är att eleverna ändå egentligen inte vill vara där.

Bemanningen av lovskolan riskerar leda till dragkamp om befintliga resurser

Bemanning av lovskola kan vara svårt för rektorer och huvudmän, inte minst i socioekonomiskt utsatta områden. I en rapport beskriver Riksrevisionen⁴⁹ att rektorer på skolor i socioekonomiskt utsatta områden menar att det är svårt att få lärare att ta på sig ytterligare arbetsuppgifter när det redan saknas grundbemanning i skolan. Att rekrytera lärare till lovskolan blir till en belastning för skolor som har svårt att attrahera och behålla behöriga lärare också förutan lovskola. Samtidigt lyfter rektorer i socioekonomiskt utsatta områden fram statsbidrag för lovskola som positivt. Lovskolan hjälper elever med språket, vilket är särskilt viktigt i områdets skolor. Riksrevisionen beskriver att rektorerna menar att det är ett problem att statsbidraget inte går att använda i de lägre årskurserna, trots att eleverna där kan vara i stort behov av extra stöd, framför allt när det gäller läs- och språkträning.⁵⁰ Detta ändrades senare.

Även i vår enkät har rektorer lämnat kommentarer som tyder på att skälet till att elever inte erbjudits lovskola är att det saknas resurser och/eller att det är svårt att bemanna lovskolan med rätt kompetenser.

Det är nog kostsamt att bemanna den lagstadgade lovskolan. Vi får inte folk till att jobba ännu mer än den lovskola som redan är.

Vi har tidigare erbjudit detta men det är svårt att motivera eleverna att gå i skolan på loven, de behöver också återhämtning. Det är även svårt att få lärare som är villiga att jobba under loven. De gånger vi har erbjudit så har vi inte haft några elever.

⁴⁹ Riksrevisionen (2020). *Riktade statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden*.

⁵⁰ Riksrevisionen (2020). *Riktade statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden*.

En liten byskola långt från centralorten vilket medför svårigheter att rekrytera behörig personal för lovskola.

Av flera kommenterar framgår att rektorerna uppfattar att lovskola som insats inte är den mest ändamålsenliga för aktuella elever. I några fall framgår att skolan, eller skolhuvudmannen, gjort prioriteringen att erbjuda äldre men inte yngre elever lovskola.

Ett exempel på frivillig lovskola

Vi har i samtal med en rektor fått ta del av exempel på hur frivillig lovskola kan organiseras och markant förbättra elevers möjligheter att nå målen. Rektorns skola har sedan år 2018 anordnat frivillig lovskola för elever i årskurs 1–3 på sommarlovet.

Lovskolan riktar sig till elever som bedöms vara i behov av ett omfattande stöd för att utveckla sina språkkunskaper i svenska och som vill lära sig läsa och skriva. Rektorn beskriver att denna avgränsning gjordes för att eleverna behöver förstå vad lovskola är och varför de deltar. Rektorn menade att det inte gynnar elever med stora svårigheter att dela i lovskola, även om det kan vara känsligt att säga nej till vissa elever.

Lovskolan har främst två syften:

1. Att öka elevernas läsförmåga. Eleverna ska lära sig läsa, få läsflyt och förstå vad de läser.
2. Att överlappa glappet som kan uppstå i den språkliga utvecklingen när eleverna har sommarlov. Det är lång tid för elever som är i starten av processen att börja läsa att vara borta från skolan en hel sommar.

Lovskolan ges under sex sammanhållna veckor på sommaren (klockan 08.30–14.00 måndag-fredag). Dessutom ges ytterligare lovskola under terminen. Elever som deltar under hela perioden får totalt 225 timmar undervisning i svenska.

Undervisning ges såväl i helklass som enskilt eller i mindre grupper. Varje dag får eleverna träna på att ljuda (enskilt, i mindre grupp och i helklass), lyssna på högläsning av lärarna, träna tyst läsning, göra minst en skrivuppgift, träna på att tala inför klassen, träna ord-

förståelse, träna läsförståelse, träna på att forma bokstäver och träna på skrivregler.

Utöver den språkstärkande undervisningen ingår skolskjuts, vissa måltider och möjlighet för eleverna att delta i fritidsverksamhet innan och efter lovskolan. Under lovskolan erbjuds eleverna även simundervisning.

För att motivera aktuella elever att delta sker ett löpande och aktivt arbete. Bland annat tar lärare och mentorer upp frågan om sommarlovskola under utvecklingssamtal. Då det visat sig att elever som deltagit i sommarlovskolan avsevärt har förbättrat sina kunskaper, har det inte varit svårt att övertyga lärarna att bidra i det motiverande arbetet. Lärarna upplever att eleverna genom sommarlovskolan utvecklar färdigheter som gör det lättare för lärarna att bedriva undervisning i såväl svenska som i andra ämnen den efterföljande terminen.

Undervisningen på sommarlovskolan bedrivs inte av elevernas ordinarie lärare utan av två lärarstudenter i varje klass. Kravet för att få undervisa är att studenten är i slutskedet av sin utbildning, här sista terminen på grundskolläroprogrammet med inriktning mot arbete i förskoleklass och grundskolans årskurs 1–3. Om det inte finns tillräckligt många sökande bland dem som går sista terminen går frågan vidare till dem som läser näst sista terminen och så vidare tills rätt antal studenter rekryterats. De blivande lärarna som arbetar på sommarlovskolan har kommit tillräckligt långt i utbildningen för att kunna ta sig an uppdraget samtidigt som arbetet lockar genom en god ferielön och att de får möjlighet att skaffa meriterande yrkeserfarenhet.

Arbetet leds och organiseras av en rektor som finns på plats under hela perioden. Lovskolan finansieras genom medel från en privat stiftelse med ett stort företag i kommunen.⁵¹

Utvärdering av sommarlovskolan

I den sommarlovskola som vi har fått beskriven för oss ingår att kartlägga elevernas kunskaper både i syfte att kunna lägga undervisningen på rätt nivå och för att kunna följa upp elevernas kunskapsutveckling. De första två dagarna screenar lärarna alla elever, dels med H4 som mäter läshastigheten, dels ett test för avkodning. Samma screening

⁵¹ Lindquist (2024). *Handbok lovskola för lågstadiet*.

görs sommarlovsskolans första och sista dag. För majoriteten av eleverna förbättrats resultaten avsevärt mellan de båda mättillfällena.⁵² I bilaga 5 finns exempel på hur olika elevgruppers resultat har utvecklats över tid.

6.2.5 Utredningens sammanfattande slutsatser om lovskola

Vår enkät och skolbesök samt rapporterna från Skolverket och andra myndigheter visar att lovskola kan fungera ändamålsenligt för elever som behöver ta igen ett avgränsat kunskapsinnehåll eller enstaka områden när eleven i övrigt inte har några större svårigheter, till exempel om eleven varit frånvarande på grund av sjukdom. Lovskolans verksamhet uppfattas också som gynnsam för (vissa) elevers utveckling. I Skolverkets uppföljning nämner rektorer och lärare bland lovskolans förtjänster att den ger möjlighet till undervisning i ett mindre sammanhang och tid till repetition.

För elever med större behov tycks däremot lovskolan fungera dåligt som kompensatorisk åtgärd för ökad behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Av såväl Skolverkets utvärdering som vår enkät framgår också att lovskola av rektorer och lärare ses som en otillräcklig insats i förhållande till aktuella elevers behov. Det finns också en analys från Skolverket som visar att elever som blivit behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan genom sommarlovskola inte tycks ha de kunskaper som motsvarar ett godkänt betyg.

Iakttagelserna stämmer väl överens med svaren från Sveriges Lärares medlemspanel. Att lärarna vill prioritera ordinarie undervisning före utökad lovskola är ett tydligt resultat liksom att uppfattningen ofta är att kunskaperna från lovskolan inte alltid ger eleverna tillräckliga förutsättningar för att klara studierna i gymnasieskolan.

Såväl lärare som rektorer i Skolverkets uppföljning lyfter att det är viktigt att erbjudandet om lovskola riktas till elever som har en rimlig chans att uppnå godkänt betyg i de ämnen som elevens lovskola avser. Med rimlig chans avses då både att omfattningen på det som eleven behöver lära sig för att nå godkänt under lovskolan är rimlig och att lovskola som insats bedöms passa för eleven i given situation. Vidare tycks elevernas motivation att delta i lovskolan

⁵² Lindquist (2024). *Handbok lovskola för lågstadiet*.

vara en avgörande faktor för att åtgärden ska fylla sitt syfte: att eleverna deltar frivilligt med ambitionen att nå godkänt betyg påverkar lärandesituationen positivt.

Slutligen kan vi genom verksamhetsbesök konstatera att det finns exempel på välfungerande (frivillig) lovskola i landet. Kännetecknande för denna är att den då är omfattande i tid, har fokus på tidiga insatser för unga elever, ser till hela sammanhanget runt eleven (inklusive fritidsverksamhet) och att den i undervisningen fokuserar på färdighetsutbildning i läsning och skrivning.

6.3 Extra studietid för att ge elever bättre möjlighet att nå målen

Bestämmelserna i skollagen om extra studietid⁵³ trädde i kraft den 1 juli 2022. Extra studietid är en del av utbildningen i grundskolan och utgör ett komplement till den ordinarie undervisningen. Extra studietid ska inte räknas in i den garanterade undervisningstiden. För elevernas del är medverkan frivillig men huvudmän och skolor bör arbeta för att särskilt motivera de elever som har störst behov av att delta.⁵⁴

Den extra studietiden är undervisning som syftar till att elever, oavsett kunskapsnivå, ska få hjälp med läxor och annat skolarbete, och på det sättet ges möjlighet att ta igen, befästa eller fördjupa sina ämneskunskaper. Extra studietid ska även kunna användas av eleverna för att utveckla och använda olika inlärningsstrategier och för att planera, genomföra och utvärdera det egna lärandet.⁵⁵ Extra studietid är inte en stödåtgärd och ersätter inte de stödåtgärder som en elev kan ha rätt till, exempelvis extra anpassningar, särskilt stöd eller stödåtgärder för nyanlända elever.

Extra studietid ska erbjudas alla elever i årskurs 4–9 och den ska omfatta minst två timmar per vecka.⁵⁶ Utredningen om mer tid till undervisning (U 2020:01) hade i uppdrag att föreslå åtgärder för att ge elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolan bättre förutsättningar att bli behöriga. Utredningens förslag ligger till grund

⁵³ 10 kap. 5 a § skollagen.

⁵⁴ Prop. 2021/22:111, s. 19.

⁵⁵ Prop. 2021/22:111, s. 15–16.

⁵⁶ 10 kap. 5 a § skollagen

för införandet av extra studietid.⁵⁷ Regeringen gjorde bedömningen att elever i grundskolan behöver få mer jämlika förutsättningar för att uppfylla betygskriterierna, bland annat utifrån att elever har olika möjligheter att få stöd hemifrån när det gäller läxor och annat skolarbete.⁵⁸ Utredningen om mer tid till undervisning fann dock flera nackdelar med att enbart rikta sig till dessa elever och föreslog en breddning av målgruppen.⁵⁹ Bland annat lyftes att det kan vara svårt att identifiera vilka elever som ska få insatsen och att insatsen skulle kunna uppfattas som stigmatiserande och hämma elevers självförtroende och ambitioner.⁶⁰

Undervisning inom ramen för extra studietid ska anordnas under eller i direkt anslutning till skoldagen vid den skolenhet som eleven tillhör. Den extra studietiden ska ledas av lärare, men av förarbetena framgår att undervisningen inte i alla delar behöver genomföras personligen av behörig lärare utan även annan personal kan medverka.⁶¹ Om elever arbetar självständigt kan det vara så att det inte finns behov av en lärare närvarande i undervisningslokalen.

6.3.1 Iakttagelser rörande extra studietid

Eftersom extra studietid nyligen infördes är kunskapen om insatsens implementering och effekter begränsad. I vår beskrivning ingår resultat från Skolinspektionens granskningar, svar från lärare i Sveriges Lärares medlemspanel och resultat från den här utredningens enkätundersökning.

Eleverna erbjuds extra studietid men inte alltid i tillräcklig omfattning

Nästan nio av tio rektorer som besvarat vår enkät uppger att samtliga elever i årskurs 4–9 på skolenheten erbjuds extra studietid under läsåret 2023/24. Ytterligare 5 procent svarar att elever i vissa av årskurserna 4–9 har fått erbjudande om extra studietid medan 7 procent svarat att inga elever har fått ett sådant erbjudande. Elever på grund-

⁵⁷ SOU 2021:30.

⁵⁸ Prop. 2021/22:111, s. 44.

⁵⁹ SOU 2021:30, s. 24 och 214.

⁶⁰ Prop. 2021/22:111, s. 212–214.

⁶¹ Prop. 2021/22:111, s. 36.

skolans högstadium (årskurs 7–9) har i större utsträckning erbjudits extra studietid än elever på mellanstadiet (årskurs 4–6).⁶² Rektorer som företräder enskilda huvudmän uppger i större utsträckning att extra studietid erbjuds till samtliga elever i årskurs 4–9.⁶³

I de fall eleverna har erbjudits extra studietid handlar det i genomsnitt om cirka 2 timmar per vecka till elever i årskurs 4–6 och 2,3 timmar per vecka till elever i årskurs 7–9.

Skolinspektionen har under våren 2024 granskat om 60 grundskolor erbjuder eleverna extra studietid i enlighet med lagstiftningen i en tematisk tillsyn.⁶⁴ Hälften av skolorna som ingick i tillsynen har bedömts brista. Även om samtliga skolor har erbjudit eleverna extra studietid i någon omfattning förekommer att erbjudandet understiger de fastställda två timmarna. Detta är den vanligast förekommande bristen på de granskade skolorna.⁶⁵

Tillsyn visar att inte alla elever har reell möjlighet att delta i extra studietid

Skolinspektionens tillsyn visar också att skolornas sätt att organisera den extra studietiden ibland riskerar att drabba eleverna möjligheter att delta. På flera skolor riskerar vissa elevgrupper att gå miste om den extra studietiden då den är förlagt till tider som krockar med den obligatoriska undervisningen, undervisning i modersmål eller skolskjutsens tider. Skolinspektionen konstaterar att de funna bristerna är allvarliga utifrån ett likvärdighetsperspektiv.⁶⁶

Den extra studietiden organiseras fortfarande som ”läxhjälp” på många skolor

Skolinspektionen har även granskat kvaliteten i undervisningen som erbjuds eleverna inom ramen för extra studietid i en tematisk kvalitetsgranskning där 30 skolor har ingått.⁶⁷ Granskningen visar bland

⁶² 92 respektive 85 procent av rektorerna svarade att samtliga elever i aktuella årskurser erbjuds extra studietid.

⁶³ Det är 94 procent jämfört med 86 procent som svarar att samtliga elever i åk 4–9 erbjuds extra studietid.

⁶⁴ Skolinspektionen (2024). *Extra studietid i årskurserna 4–9*.

⁶⁵ Skolinspektionen (2024). *Extra studietid i årskurserna 4–9*.

⁶⁶ Skolinspektionen (2024). *Extra studietid i årskurserna 4–9*.

⁶⁷ Skolinspektionen (2024). *Skolors arbete med extra studietid på mellan- och högstadiet*.

annat att en majoritet av de granskade skolorna sedan tidigare haft någon form av läxhjälpsverksamhet, som i olika utsträckning anpassats för att möta lagkraven för extra studietid. I flera fall har den befintliga verksamheten fortsatt i oförändrad form. Hur väl den extra studietiden fungerar på skolorna i dag beror på hur välutvecklad den tidigare verksamheten var. På många skolor finns, enligt Skolinspektionens rapport, ett synsätt hos både skolpersonal och elever, där den extra studietiden betraktas vara till för dem som behöver ta igen skolarbete, arbeta med läxor eller göra omprov. Detta manifesteras till exempel genom att den extra studietiden ofta kallas för just ”läxhjälp” eller ”studiestöd”. Många gånger är benämningen en kvarleva från den verksamhet som skolan bedrev innan de nya lagkraven infördes.⁶⁸

Långt ifrån alla elever som riskerar att inte nå målen deltar i den extra studietiden

Att det är svårt att få elever, särskilt elever som skulle behöva det, att komma på den extra studietiden framgår av svaren från Sveriges Lärares medlemspanel⁶⁹, Skolinspektionens granskning⁷⁰ och av svaren på vår enkät.

Av Skolinspektionens tematiska kvalitetsgranskning framgår att det uppskattningsvis är mindre än 10 procent av eleverna på de granskade skolorna som deltar i den extra studietiden. Särskilt svårt tycks det vara att få de elever som skulle ha störst nytta av den extra studietiden att delta.

Det finns dock exempel på skolor med högt elevdeltagande. I Skolinspektionens granskning beskrivs en skola där omkring 90 procent av skolans elever någon gång har deltagit i den extra studietiden och rektorn på skolan uppger att det är många elever som deltar regelbundet. Skolan ligger i ett område med stora socioekonomiska utmaningar och rektorn beskriver att de extra studietidspassen också har en social dimension för skolans elever, som ibland har begränsade möjligheter att studera i hemmet eller saknar möjligheten att få stöd av sina

⁶⁸ Skolinspektionen (2024). *Skolors arbete med extra studietid på mellan- och högstadiet*.

⁶⁹ Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet (2022). *Lovskola löser inte skolans problem. En undersökning av lärares erfarenheter av arbete med lovskola och extra studietid*.

⁷⁰ Skolinspektionen (2024). *Skolors arbete med extra studietid på mellan- och högstadiet*.

föräldrar när det kommer till skolarbetet. Enligt eleverna på skolan uppmuntrar lärarna dem hela tiden att delta i den extra studietiden.

I Skolinspektionens granskning framkommer att de flesta elever som deltar i den extra studietiden tycker att de får ett bra lärarstöd även om det varierar mellan olika ämnen. Eftersom det ofta är få elever som nyttjar extra studietid är studieron ofta god och lärarna kan ge eleverna aktivt lärarstöd. I vissa ämnen har skolorna dock svårt att erbjuda eleverna det lärarstöd de behöver, till exempel i de naturorienterade ämnena och matematik. Av granskningen framgår att bemanningen av den extra studietiden kan påverka elevernas beslut att delta.⁷¹

Vi har tagit del av tjänsteanteckningar från intervjuer som gjorts inom ramen för Skolinspektionens granskning.⁷² För elever som deltar i den extra studietiden tycks det spela en underordnad roll vem som håller i undervisningen. Huvudsaken är att läraren som är på plats kan ge dem ett gott stöd. Dessa elever går till den extra studietiden för att få hjälp med sitt skolarbete och för att komma i kapp, inte för att träffa en specifik lärare. Vidare tyder elevernas utsagor på att lärarna vid dessa tillfällen är mer tillgänglig och kan ge dem mer individuell hjälp och fokuserat stöd än på ordinarie lektioner.

För elever som inte deltar i den extra studietiden tycks vem som håller i undervisningen ha större betydelse. Vissa elever uttrycker att de skulle vara mer benägna att gå på studietiden om deras favoritlärare eller mentor var där och andra framhåller att lärarnas engagemang påverkar deras egen motivation. Några elever uppger att mer tydlig och personlig uppmuntran från lärare eller den egna mentorn skulle göra den extra studietiden mer lockande. En elev föreslår att skolan ska informera om vilka lärare som bemannar studietiden för att minska osäkerheten kring detta.⁷³

De rektorer som besvarat vår enkät uppger att det är långt ifrån alltid som elever som riskerar att inte nå målen väljer att delta i extra studietid. Enligt enkätsvaren är deltagandet högre bland elever i mellanstadiet än i högstadiet. Ungefär tre av tio rektorer uppskattar att de flesta eller alla elever som behöver det har deltagit i årskur-

⁷¹ Skolinspektionen (2024). *Skolors arbete med extra studietid på mellan- och högstadiet*.

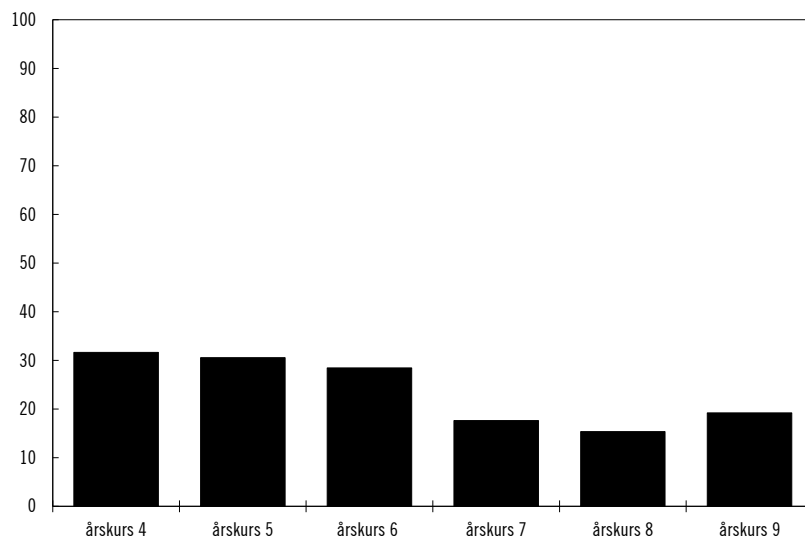
⁷² Tjänsteanteckningar, anteckningar från intervjuer med elever som deltagit respektive inte deltagit i den extra studietiden (dnr 2023:4186).

⁷³ Tjänsteanteckningar, anteckningar från intervjuer med elever som deltagit respektive inte deltagit i den extra studietiden (dnr 2023:4186).

serna 4–6 medan knappt två av tio svara detsamma när det gäller årskurserna 7–9 (se figur 6.3 och 6.4).

Figur 6.3 Elevers deltagande i extra studietid, andel som valt svarsalternativen "De flesta" eller "Alla" (%)

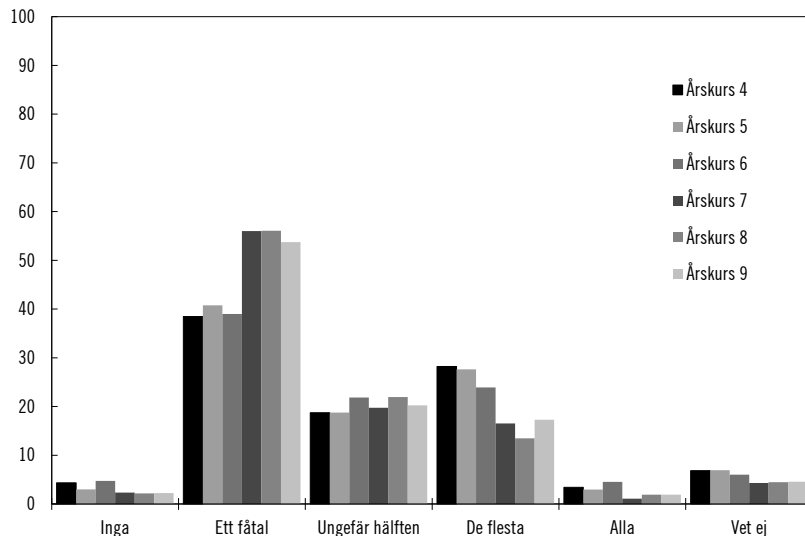
Enligt din uppskattning, ungefär hur många av eleverna som skulle ha behövt delta i extra studietid (med anledning av att de riskerar att inte nå målen) har deltagit i den extra studietiden i respektive årskurs läsåret 2023/24?



Källa: Utredningens enkätundersökning. Frågan ställdes till rektorer som uppgivit att extra studietid erbjuds eleverna i respektive årskurs (n åk 4 = 390, n åk 5 = 387, n åk 6 = 386, n åk 7 = 262, n åk 8 = 262, n åk 9 = 257).

Figur 6.4 Elevers deltagande i extra studietid (%)

Enligt din uppskattning, ungefär hur många av eleverna som skulle ha behövt delta i extra studietid (med anledning av att de riskerar att inte nå målen) har deltagit i den extra studietiden i respektive årskurs läsåret 2023/24?



Källa: Utredningens enkätundersökning. Frågan ställdes till rektorer som uppgivit att extra studietid erbjuds eleverna i respektive årskurs (n åk 4 = 390, n åk 5 = 387, n åk 6 = 386, n åk 7 = 262, n åk 8 = 262, n åk 9 = 257).

Deltagandet i den extra studietiden är ungefär lika stort bland flickor och pojkar, enligt rektorernas bedömning. Detta gäller såväl i årskurs 4–6 som i årskurs 7–9.

Brist på ork uppges vara ett viktigt skäl till att elever inte deltar

Brist på ork är det enskilt vanligaste skälet till att elever som hade behövt extra studietid avstår, enligt rektorernas svar på vår enkät. Det är ungefär åtta av tio rektorer som lämnat det svaret och det gäller oavsett om eleven går i årskurs 4–6 eller årskurs 7–9. En stor andel av rektorerna har också svarat att elever avstår för att de inte vill delta. Drygt tre av tio rektorer uppger att elever i årskurs 7–9 avstått för att de gjort bedömningen att de kan göra uppgifterna hemma. Motsvarande andel för elever i årskurs 4–6 är något lägre, drygt två av tio. Ungefär två av tio rektorer uppger att problem

med skolskjuts eller motsvarande hindrar elever från att delta. Detta problem tycks vara något vanligare på skolor med kommunal huvudman⁷⁴ Även av Skolinspektionens granskningar framgår att samordning av skolskjuts kan vara en utmaning för bland annat huvudmän med många små och avlägset belägna skolenheter. Samtidigt framhålls i rapporten att utmaningarna kan se olika ut på olika platser. Detta exemplifieras med att en huvudman för en stor skola som är centralt belägen i en storstad lyfter att utmaningen för dem ligger i att skolan är ”trångbodd”. Där försvårar lokaltillgången rent praktiskt arbetet med att organisera för extra studietid.⁷⁵

Tabell 6.2 Skäl till att elever som behöver extra studietid inte deltar

Vilka är, enligt din uppfattning, de vanligaste skälen till att elever som skulle behövt delta i extra studietid inte deltar i extra studietid?

	Åk 4–6	Åk 7–9
Elever orkar inte med längre skoldagar	79 %	84 %
Elever vill inte delta	62 %	69 %
Elever bedömer att de kan göra uppgifterna hemma	23 %	31 %
Problem med skolbuss eller motsvarande	22 %	19 %
Elever bedömer att extra studietid inte ger dem något	7 %	16 %
Familjeomständigheter hindrar elever från att delta	13 %	9 %
Extra studietid ges inte i direkt anslutning till ordinarie lektioner	2 %	5 %
Annan anledning	10 %	10 %
Vet ej	2 %	1 %

Källa: Utredningens enkätundersökning. Frågan ställs till de som har svarat att extra studietid erbjuds eleverna och har elever i någon/några av årskurserna 4–6 respektive 7–9 (n åk 4–6 = 424, n åk 7–9 = 278).

Flera rektorer förtydligar sina svar i en öppen kommentar. De framhåller bland annat att det finns elever som inte mår med de längre skoldagar som deltagande i extra studietid innebär. För vissa elever är det enligt rektorerna en stor ansträngning att ta sig igenom en vanlig skoldag. Några rektorer beskriver att deltagande i extra studietid skulle kunna få en negativ effekt på eleverna. Det gäller till exempel för elever som har en längre inlärningskurva. För dessa elever skulle de två timmarna extra studietid inte vara tillräckliga, utan bli ytterligare en arena för skolmisslyckanden. Av några svar framgår också att

⁷⁴ Drygt 20 procent av rektorerna på en skola med kommunal huvudman jämfört med drygt 10 procent av rektorerna på en skola med fristående huvudman har uppgivit detta svarsalternativ.

⁷⁵ Skolinspektionen (2024). *Skolors arbete med extra studietid på mellan- och högstadiet*.

insatsen inte bedöms passa elever med en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning (NPF) eller elever med problematisk skolfrånvaro.

Vill förtydliga mitt svar ”elever orkar inte med längre skoldagar”. Vi har elever som har stora utmaningar med att nå sitt mål och för dem är det en stor ansträngning att bara ta sig igenom en hel skoldag. Att förvänta sig att de sedan ska förlänga en skoldag med två timmar blir en ännu större utmaning. Dessa elever har oftast redan förbrukat all sin energi. Skapar inte ett kvalitativt lärande för dem.

Många elever som riskerar att inte nå målen utvecklar ett sämre psykiskt mående kopplat till sina upplevda misslyckanden. Detta förhindrar dem att delta i extra studietid då detta blir ytterligare en arena att misslyckas. Dessa elever är sådana som har en längre inlärningstid eller flackare inlärningskurva och kommer nå målen men först efter att ha tagit en längre skolväg genom systemet. Att forcera extra studietid skulle snarare skapa högre motstånd och mer frånvaro hos denna grupp.

För nyanlända och elever med labila familjesituationer är extra studietid värdefullt. För elever med en teoretiskt svag begåvning, en NPF och problematisk skolfrånvaro gör extra studietid ingen större skillnad. Att det inte gör någon skillnad för elever med problematisk skolfrånvaro säger sig självt men elever med teoretiskt svag begåvning och en NPF kämpar redan med att orka med den vanliga skoldagen. Dessa elever är också i större behov av återhämtning i samband med helger och lov. Flera av dessa elever skulle må bättre av att gå om en årskurs alternativt ha en långsammare studiegång.

Rektorerna som besvarat vår enkät framhåller vårdnadshavarnas betydelse när det gäller att förmå elever att delta i den extra studietiden. I flera fall framgår att rektorerna uppfattar att det saknas skolengagemang hos såväl elever som deras vårdnadshavare. Att vårdnadshavarnas inställning påverkar elevers benägenhet att delta framgår tydligt i kommentarer som relaterar till årskurserna 4–6.

Det finns ingen studiekultur och elever tycker många gånger att det är viktigare med de kvällsaktiviteter som de deltar i.

Det finns inget engagemang eller ”påtryckning” hemifrån som visar för eleven att det är viktigt att hen deltar.

Av rektorernas kommentarer framgår att ett ytterligare skäl till att elever inte deltar i extra studietid är att de prioriterar andra aktiviteter som är inplanerade efter skolan. Ofta handlar det i dessa fall om sportaktiviteter.

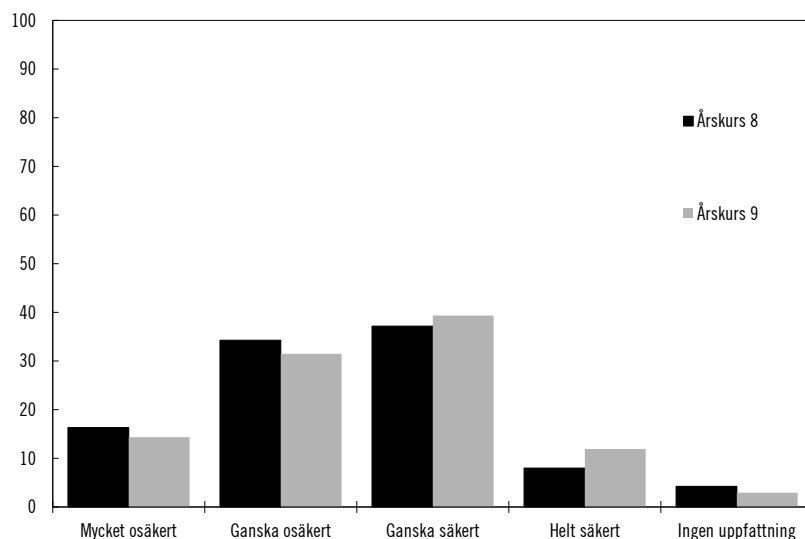
Eleverna ska i väg på träningar efter skolan och vill hem och äta innan träningen.

Rektorer är osäkra på om extra studietid leder till ökad måluppfyllelse

På en direkt fråga i vår enkät svarar ungefär en av tio rektorer att fler elever helt säkert hade uppnått målen om de hade deltagit i extra studietid i årskurs 8 respektive i årskurs 9.⁷⁶ Nästan fyra av tio rektorer bedömer att deltagande i extra studietid ganska säkert hade lett till att fler elever hade blivit behöriga till ett nationellt gymnasieprogram. Ungefär hälften uppger att de är ganska eller mycket osäkra på detsamma.

Figur 6.5 Effekt av medverkan i extra studietid (%)

Enligt din bedömning, skulle fler elever bli behöriga till ett nationellt gymnasieprogram om de deltog i extra studietid i årskurs 8 respektive 9?



Källa: Utredningens enkätundersökning. Frågan ställdes till rektorer som svarat att extra studietid erbjuds på skolor där åk 8 respektive 9 finns (n åk 8 = 280, n åk 9 = 255).

⁷⁶ Utredningens enkätfråga: *Enligt din bedömning, skulle fler elever ha blivit behöriga till ett nationellt gymnasieprogram om de hade deltagit i lovskola i årskurs 8 respektive årskurs 9?*
Åk 8: Helt säkert: 5 procent, Åk 9: Helt säkert 8 procent.

Även i anslutning till den här frågan fanns det möjlighet att lämna ett öppet svar. De kommentarer som rektorerna lämnat ligger i linje med dem som framkom i anslutning till frågorna om lovskolan, exempelvis att skolan i första hand behöver säkerställa att elever får dagligt stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen.

Många rektorer uttrycker också att det inte finns något linjärt samband mellan studietid och måluppfyllelse. Rektorer beskriver bland annat att kvaliteten i den ordinarie undervisning, elevers närvaro, resurstilldelning och individanpassade insatser spelar en större roll för elevernas prestationer än tiden i sig. Flera rektorer framhåller att måluppfyllelsen skulle se annorlunda ut om elevnärvaron generellt sett var högre.

Man behöver se till att ordinarie undervisning ökar i kvalité. Extra studietid med devisen ”more of the same” är ingen bra lösning för att öka måluppfyllelsen. Bättre undervisning, inte mer undervisning!

Eleverna måste i första hand komma till den ordinarie undervisningen. Hade samtliga elever haft en god närvaro i skolan hade de klarat av målen i högre grad. Vårdnadshavare borde få mer krav på sig att se till att eleverna ska vara i skolan. Extra studietid gynnar främst de elever som redan väljer att gå sin tid i skolan och dessa elever klarar vi av på ordinarie undervisningstid.

... Dessa elever har i många fall, av olika skäl, skaffat sig kunskapsluckor ändå sedan lågstadiet. De är också ofta väldigt skoltrötta i åk 8 och har låg motivation för skolarbete vilket innebär att de inte vill gå på studietid och därmed få ännu längre skoldagar. Det skulle inte hjälpa att göra den obligatorisk, de skulle mestadels sitta av tiden.

Även i kommentarer från rektorer som svarat att de tror att deltagande i extra studietid ganska eller helt säkert skulle ha gjort att fler elever blev behöriga till gymnasieskolan, framgår att extra studietid inte fungerar för alla elever eller i alla situationer. Rektorerna framhåller bland annat att eleverna måste vara motiverade, mottagliga för hjälpen och själva vilja delta. De beskriver också att det inte är säkert att eleverna hade orkat med mer undervisning utifrån aktuell situation och mående.

... Om individen är motiverad trots bristande förkunskaper (gäller i mycket hög grad nyanlända elever) kan extra studietid ha en mycket positiv effekt. För elever som är födda i Sverige är det mer tveksamt eftersom det då mycket ofta är motivationen som brister. Att erbjuda

mer studietid till en elev med bristande motivation och hög frånvaro är nästan alltid bortkastat.

OM eleven var motiverad att delta skulle det givetvis förbättra förutsättningarna men skolan har idag stora utmaningar med starka konkurrenter om tid och lust för lärande.

Det handlar inte om mer tid, behoven handlar om brist på ork, motivation, förmåga att ta in kunskap.

Lärare är ganska positiva men med förbehåll

Även om många lärare, enligt svaren från Sveriges Lärares medlemspanel, har en positiv inställning till extra studietid framgår också att de har vissa förbehåll. För att få effekt på elevernas måluppfyllelse behöver den extra studietiden bemannas med behöriga lärare, men samtidigt får inte arbetsbelastningen för de befintliga lärarna öka. Även i detta sammanhang lyfts att lärarna uppfattar att det är bättre att satsa på den ordinarie undervisningen och se till att eleverna får den tid och det stöd som de behöver.⁷⁷

Bemanningen är en utmaning som många rektorer uppger att de löser

Att organisera så att behörig lärare för respektive ämne undervisar på den extra studietiden kan vara svårt. Det framgår av kommentarerna till utredningens enkätfrågor om bemanning. Ofta handlar det om att få befintliga resurser att räcka till.

Detta är mycket komplext att få till utifrån tjänstefördelning, budget och det faktum att de elever som har störst behov inte kommer till extra studietiden.

Det är extremt resurskrävande att få till det och skulle innebära att skolan skulle behöva utöka med flera lärartjänster vilket det absolut inte finns ekonomi för. Ofta när beslut som dessa kommer lämnar man till den enskilda skolan att ordna det, men helt utan att resurser skjuts till vilket är helt befängt och självklart går ut över hela verksamheten. Det kan vara bra beslut men de implementeras slarvigt och utan stöd.

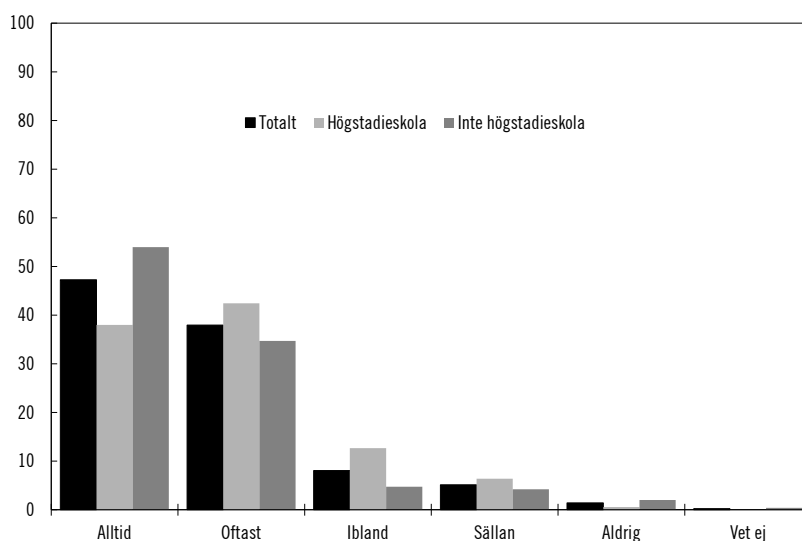
⁷⁷ Lärarnas Riksförbund och Läraförbundet (2022). *Lovskola löser inte skolans problem. En undersökning av lärares erfarenheter av arbete med lovskola och extra studietid.*

Utmaningen för oss som arbetar på mindre enheter är extremt svår. Har en direkt påverkan på lärarnas möjlighet till samarbete inom sitt arbetslag, exempelvis kollegiala samtal och gemensamt lärande. Därför har insatsen en betydligt större negativ effekt jämfört med den positiva.

Trots svårigheterna att bemanna med behöriga lärare uppger nästan hälften av rektorerna att det alltid är en legitimerad lärare, som är behörig i minst ett av de ämnen som undervisningen bedrivs i, som bemannar den extra studietiden. Nästan fyra av tio rektorer svarar att det oftast förhåller sig på det sättet.

Figur 6.6 Bemanning av extra studietid (%)

Bemannas den extra studietiden av legitimerade lärare som är behöriga i minst ett av de ämnen som undervisningen bedrivs i?



Källa: Utredningens enkätundersökning. Frågan ställdes till de rektorer som svarat att extra studietid erbjöds eleverna (n total = 512).

Av kommentarerna framgår att rektorerna så långt som möjligt säkerställer att behörig lärare finns på plats även om de kanske inte alltid är behöriga i de ämnen som eleverna är i behov av. Vid ledighet eller sjukdom täcker vikarier, som ofta är obehöriga, upp.

Av rektorerna uppger totalt sett åtta procent att de endast ibland bemannar den extra studietiden på efterfrågat sätt, medan fem procent svarar att de sällan gör det. Många av rektorerna som svarat att den

extra studietiden ibland eller sällan är bemannad av legitimerade lärare som är behöriga i minst ett av de ämnen som undervisningen bedrivs i, förtydligar i kommentarsfältet att legitimerade eller behöriga lärare förbereder material och lektioner för eleverna. Men det är en resursperson, en erfaren vikarie eller en elevassistent, som arbetar med eleverna under den extra studietiden.

Legitimerade lärare förbereder material och lektioner för de elever som behöver extra studietid. Personal som finns på plats är inte alltid legitimerade lärare då det är brist på lärare. Undervisning i helklass av legitimerade lärare prioriteras före extra studietid i lärares tjänsteplanering.

Enligt enkätsvaren har rektorer för skolor utan högstadium lättare att bemanna den extra studietiden med behörig personal. Det är 54 procent av dem jämfört med 38 procent av övriga som svarar att den extra studietiden alltid bemannas med legitimerade lärare som är behöriga i minst ett av de ämnen som är aktuella.

Av Skolinspektionens tematiska kvalitetsgranskning⁷⁸ framgår att skolans rektor oftast har en övergripande kännedom om elevernas förutsättningar och kunskapsresultat men att bemanningen av den extra studietiden inte gjorts utifrån ifrån den kunskapen. I stället är det oftast lärare som bedömts ha utrymme i sin tjänst som bemannar den extra studietiden. Det är också ganska vanligt att bemanningen sker enligt ett rullande schema. På några av de granskade skolorna har rektorn inte säkerställt att den extra studietiden bemannas av lärare. I dessa fall kan till exempel lärarassistenter eller studiehandledare bemanna den extra studietiden. Av Skolinspektionens rapport framgår vidare att lärare uppger att det finns många elever som behöver stöd i matematik eller som läser svenska som andra språk, men det går inte att få det stödet under den extra studietiden eftersom den inte har bemannats utifrån elevernas behov.⁷⁹

6.3.2 Ett exempel på hur extra studietid kan organiseras

Vid våra verksamhetsbesök har en rektor för en kommunal skolenhet i Stockholmsområdet delat med sig av sina erfarenheter vad gäller organisering och genomförande av bland annat extra studietid. Nästan alla elever i skolan har utländsk bakgrund och den extra studie-

⁷⁸ Skolinspektionen (2024). *Skolors arbete med extra studietid på mellan – och högstadiet*.

⁷⁹ Skolinspektionen (2024). *Skolors arbete med extra studietid på mellan – och högstadiet*.

tiden används uteslutande för extra språk- och färdighetsträning. Tiden finns inlagd i elevernas scheman och är därför en integrerad del av skoldagen. Den extra studietiden genomförs i anslutning till fritidsverksamheten i slutet eller början av skoldagen och deltagandet är högt.

6.3.3 Våra sammanfattande slutsatser om extra studietid

Att använda extra studietid som insats för att elever i årskurs 9 ska nå behörighet till gymnasieskolans nationella program är utifrån våra enkätsvar en mindre träffsäker insats. Bara knappt två av tio rektorer svarar att de flesta eller alla elever i årskurs 7–9 som riskerar att inte nå målen har deltagit i den extra studietiden. Deltagandet är något högre bland elever i årskurserna 4–6, enligt rektorerna.

Enligt många rektorer är skälet till att eleverna inte deltar att de inte mår med de längre skoldagarna som extra studietid innebär. Av flera kommentarer framgår också att vårdnadshavarnas engagemang har betydelse för elevernas deltagande. Extra studietid som kompensatorisk insats står därmed inte för sig själv utan är avhängigt det stöd hemifrån som den extra studietiden var tänkt att kompensera för.

På samma sätt som när det gäller lovskola uppfattar rektorerna att extra studietid kan vara gynnsam för elevers kunskapsutveckling när de väl deltar. Elever som deltagit i extra studietid är också oftast positiva.

Det är oftast legitimerade lärare som ansvarar för undervisningen som bedrivs inom ramen för extra studietid. Däremot är det inte alltid lärare med rätt ämnesbehörighet som bedriver undervisningen. Möjligheten att få adekvat stöd tycks vara central för elevers medverkan.

6.4 Mer undervisningstid genom att gå om en årskurs

Rektor får besluta att en elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan ska gå om en årskurs, om elevens vårdnadshavare medger det och om det med hänsyn till elevens utveckling och personliga förhållanden i övrigt är lämpligast för eleven.⁸⁰

⁸⁰ 7 kap. 11 c § skollagen.

Efter ett förslag av Utredningen om elevers möjlighet att nå kunskapskraven⁸¹ flyttades reglerna om att gå om en årskurs den 1 januari 2023 till skollagen från skolförordningen (2011:185). Ändringen motiverades av att en rektors möjlighet att besluta att en elev ska gå om en årskurs kräver stöd i lag.⁸² I skolförordningen fanns även en särskild bestämmelse om vårdnadshavarens initiativrätt gällande frågan om rektors beslut att en elev ska gå om en årskurs. Den regeln togs in i den nya bestämmelsen i skollagen om att rektor får besluta att en elev ska gå om en årskurs genom kravet på vårdnadshavarens medgivande.⁸³ I förskoleklassen får rektorn på begäran av en elevs vårdnadshavare besluta att eleven får gå i förskoleklassen ytterligare ett läsår om det finns särskilda skäl för det.⁸⁴

Om det finns synnerliga skäl får rektorn även utan medgivande från elevens vårdnadshavare besluta att eleven ska gå om en årskurs.⁸⁵ Med synnerliga skäl avses sådana situationer där det framstår som uppenbart att det inte överensstämmer med elevens behov och förutsättningar att flytta upp till närmast högre årskurs eller fortsätta i den årskurs där denne för närvarande går. Det ska alltså framstå som uppenbart att eleven är i behov av att gå om en årskurs för att kunna tillgodogöra sig undervisningen och uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning som minst ska uppfyllas. Det bör handla om elever som redan ges särskilt stöd och har åtgärdsprogram, men där dessa åtgärder inte är tillräckliga.⁸⁶

En rektors beslut att en elev ska gå om en årskurs måste vara mycket välgrundat, noggrant utrett och väl dokumenterat med de skäl som rektorn anser finns för att fatta ett sådant beslut. I förarbetena understryks att möjligheten att gå om en årskurs aldrig får användas som ett alternativ till en elevs rätt till extra anpassningar eller särskilt stöd enligt skollagen.⁸⁷

Ett beslut av rektor om att en elev ska gå om en årskurs är inte bindande för andra skolhuvudmän, vilket innebär att om en elev för vilken rektorn fattat ett sådant beslut byter skola så är inte rektorn vid den mottagande skolan bunden av beslutet. Av skollagen följer att när en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan,

⁸¹ SOU 2021:11.

⁸² Prop. 2021/22:162, s. 137.

⁸³ Prop. 2021/22:162, s. 137 ff.

⁸⁴ 4 kap. 6 § skolförordningen.

⁸⁵ 7 kap. 11 c § skollagen.

⁸⁶ Prop. 2021/22:162, s. 139.

⁸⁷ Prop. 2021/22:162, s. 139.

specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan byter skolenhet ska den skolenhet som eleven lämnar till den mottagande skolenheten överlämna sådana uppgifter om eleven som behövs för att underlätta övergången för eleven.⁸⁸ Enligt förarbetena är ett beslut om att en elev ska gå om en årskurs typiskt sett en sådan uppgift som ska lämnas över vid byte av skola.⁸⁹

Rektors beslut att låta en elev gå om en årskurs kan överklagas av vårdnadshavaren till Skolväsendets överklagandenämnd.⁹⁰

6.4.1 Iakttagelser rörande möjligheten att gå om en årskurs

Skolverket har gjort en specialbearbetning av sin statistik för utredningens räkning.⁹¹ Uppgifterna om elever som gått om en årskurs baseras på hur många av de elever som var inskrivna i en viss årskurs ett visst läsår som fortfarande var inskrivna i samma årskurs nästkommande läsår. Av alla elever i förskoleklassen och grundskolan läsåret 2022/23 var det 0,2 procent (2 488 elever) som gick i samma årskurs även läsåret 2023/24. Det var vanligast att elever upprepade årskurs 9, följt av förskoleklassen.

Av de som upprepat en årskurs var 55 procent pojkar och 45 procent flickor. Det var 45 procent av eleverna som hade utländsk bakgrund, det vill säga att eleven är född i annat land än Sverige eller att båda elevens föräldrar är födda i annat land än Sverige. Det motsvarar en överrepresentation om 73 procent av elever med utländsk bakgrund. Av elever med utländsk bakgrund var 34 procent födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar och 66 procent var födda utomlands. Totalt 14 procent av eleverna som gick om en årskurs hade föräldrar med högst grundskoleutbildning. Det motsvarar en överrepresentation om 180 procent.

⁸⁸ 3 kap. 12 j § skollagen.

⁸⁹ Prop. 2021/22:162, s. 141.

⁹⁰ 28 kap. 16 § 4 skollagen.

⁹¹ Specialbearbetning av Skolverkets statistik.

Många rektorer har fattat enstaka beslut om att låta elever gå om en årskurs

Att det är få av grundskolans elever som går om en årskurs kan tolkas som att rektorer är ovilliga att utnyttja möjligheten att fatta sådana beslut. I vår enkätundersökning frågar vi rektorerna både om de någon gång har fattat beslut om att en elev ska gå om en årskurs och hur många gånger de i så fall har gjort det. Vi ber dem även ange varför de inte fattat fler sådana beslut.

Av rektorerna som besvarat enkäten har drygt sex av tio rektorer uppgivit att de någon gång under sin tid som rektor fattat beslut om att en elev ska gå om en årskurs. I genomsnitt har rektorerna fattat ett sådant beslut tre gånger, det vill säga för tre elever.

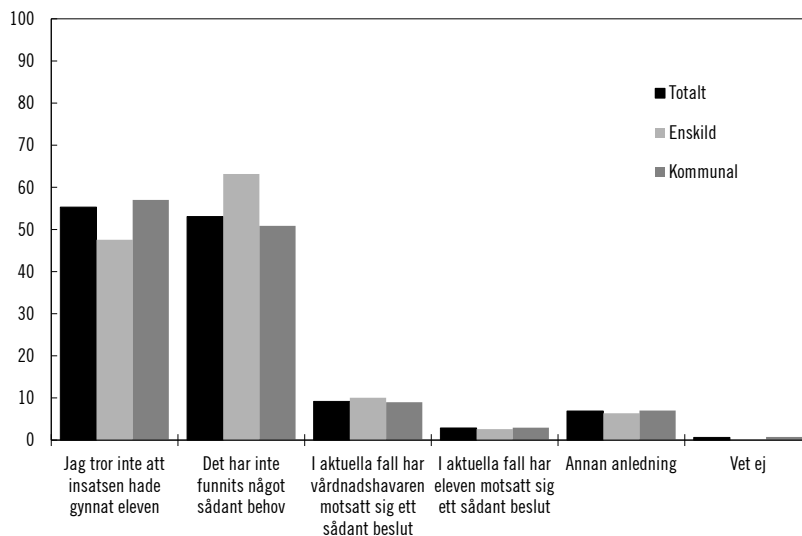
Ju längre rektorerna har arbetat som rektor desto vanligare är det att de någon gång har beslutat att en elev ska gå om en årskurs. Av rektorerna som arbetat i rollen i tre år eller mindre har 24 procent någon gång fattat beslut om att en elev ska gå om jämfört med 73 procent bland dem som haft rollen som rektor i sju år eller mer. Ett skäl till skillnaden är sannolikt att rektorer som arbetat längre har kommit i kontakt med fler elever som kommit i fråga för insatsen. Denna hypotes får visst stöd i enkätresultaten; i kommentarer förtydligar några rektorer sina svar med att de är nya i sin rektorsroll och att frågan ännu inte varit aktuell. Mer erfarenhet kan också ge ökad kunskap och beslutstrygghet.

Två huvudsakliga skäl till att det inte fattas fler beslut om att en elev ska gå om

På vår fråga varför rektorerna inte använt möjligheten att fatta ett beslut om att en elev ska gå om en årskurs fler gånger är det vanligaste svaret att det inte skulle ha gynnat aktuella elever och att det inte funnits något sådant behov. Det är vanligare att rektorer för skolor med en enskild huvudman uppger att det inte funnits något behov av att låta elever gå om en årskurs. Ungefär en av tio rektorer svarar att beslut om att gå om en årskurs inte fattas för att vårdnadshavare eller elever motsatt sig det.

Figur 6.7 Skäl att inte fatta beslut om att en elev ska gå om (%)

Av vilka skäl har du inte använt denna möjlighet fler gånger?



Källa: Utredningens enkätundersökning. Frågan ställdes till samtliga rektorer (n totalt = 597).

Många av rektorernas kommentarer till frågan tyder på att rektorerna uppfattar att det är ett mycket ingripande beslut att låta en elev gå om en årskurs och att insatsen därför bör användas med stor försiktighet och först efter moget övervägande. Rektorer beskriver bland annat hur de efter samråd med exempelvis elevhälsan och vårdnadshavare har kommit fram till att insatsen inte hade hjälpt aktuell elev i det långa loppet. När elevens svårigheter är av varaktig karaktär, som en intellektuell funktionsnedsättning, bedömer vissa rektorer att det inte är en bra lösning att låta eleven gå om en årskurs. I många fall tycks sociala skäl ha vägt tungt när rektorerna övervägt att låta en elev gå om en årskurs men avstått från det. Flera rektorer framhåller att det kan vara socialt missgynnande för en elev att gå om, vilket i sin tur kan leda till att eleven tappar motivation och att skolenärvaron försämras. Ett par rektorer uppger att de av ekonomiska skäl inte fattat beslut om att en elev ska gå om en årskurs.

Jag är djupt övertygad om att ett sådant beslut måste vara enormt välavvägt. Forskning i ämnet påvisar att elever som går om en årskurs inte förbättrar sin prestation. Däremot finns det en större risk att eleverna inte kommer till skolan alls. Därför anser jag att processen måste bearbetas väl, med elevens vårdnadshavare, eleven själv och inte minst lärarkåren.

Den forskning jag har tagit del av visar att det sällan har positiva effekter att låta elever gå om. Undantaget är om de har varit frånvarande en stor del av ett läsår pga medicinska skäl.

I beslut om att gå om ett år behöver man beakta om eleven kommer att passa in rent socialt. Vid beslut om att gå om behöver man fundera på om eleven socialt kommer gynnas av detta. Det är att göra en avvägning mellan det sociala och pedagogiska.

I och med att vi har förmånen att få ha våra elever hos oss i 10 år (F-9) hinner vi med hjälp av anpassningar och särskilt stöd stimulera och utveckla eleverna utan att nyttja en insats som att gå om en årskurs som för vissa fall är kan vara en djupt ingripande åtgärd för eleven och påverka elevens sociala liv. I andra fall är det just av dessa skäl det kan vara väldigt gynnsamt för en elev att få ytterligare ett år att mogna både socialt och kunskapsmässigt. Barnets bästa måste alltid beaktas och en individuell prövning ur flera perspektiv behöver föregås en sådan insats.

Rektorerna lyfter även betydelsen av att beslutet om att en elev ska gå om en årskurs fattas i samförstånd med elevens vårdnadshavare.

Jag har jobbat som rektor i 23 år och över tid fattat flera beslut. Kan inte ange antalet i de tre kommuner jag jobbat i. Har det gynnat eleven och att det ger möjlighet att nå gymnasiebehörighet har jag fattat det beslutet i samförstånd med elev och vårdnadshavare.

Vid ett av våra verksamhetsbesök delade en rektor med sig av sina erfarenheter vad gäller beslut om att låta elever gå om en årskurs. Rektorn är verksam på en kommunal F-9 skola med betydande strukturstöd. I majoriteten av skolans klasser finns en stor spännvidd när det gäller elevernas bakgrund. Samma rektor har varit verksam på skolan i 20 år. Under innevarande år har rektorn fattat tre beslut om att gå om en årskurs. Rektorn uppskattar att det närmast i alla klasser på skolan fanns elever som har gått om en årskurs. Rektorn beskrev att det framför allt är vanligt att elever som har gått i förberedelseklass behöver gå om en årskurs och att det främst beror på bristande kunskaper i svenska. Rektorn beskrev vidare att processen att besluta att en elev ska gå om en årskurs kan vara mycket tidskrävande.

Att skolan är en F-9 skola såg rektorn som en fördel, ”då kan man se hela processen”. Rektorn är tydlig med att insatsen att gå om en årskurs ska hanteras med varsamhet och menade att det är viktigt att ett sådant beslut fattas i de lägre årskurserna och endast om vinsterna för eleven är uppenbara, både i fråga om kunskaper och det sociala sammanhanget. Allra viktigast är att beslutet är väl förankrat hos

vårdnadshavarna och det behöver tydliggöras att det handlar om att deras barn behöver utvecklas i det svenska språket. Rektorn beskriver att det inte är ovanligt att aktuella elevers föräldrar uppfattar det som skamligt att frågan om att gå om en årskurs har kommit upp för deras barn. Rektorn uppskattar att ungefär en tiondel av eleverna som har fått ett beslut om att gå om en årskurs har bytt skola efter att beslutet har fattats.⁹²

6.4.2 Utredningens sammanfattande slutsatser om möjlighet att gå om en årskurs

I dag används möjligheten att fatta beslut om att elever ska gå om en årskurs både med viss försiktighet och i begränsad omfattning. Det finns dock inget som tyder på att det är regleringen som hindrar rektorer från att fatta ett sådant beslut.

Vår enkätundersökning visar att många rektorer har fattat enstaka beslut om att en elev ska gå om en årskurs, men först efter moget övervägande. De skäl som anförs för att avstå från att fatta ett sådant beslut överensstämmer emellertid inte alltid med forskningen (se avsnitt 5.2.3). I vissa fall verkar sociala skäl ha vägt tungt när rektorer övervägt att låta en elev gå om en årskurs, men ändå avstått. Enligt forskning tycks dock psykologiska och sociala aspekter vara något som kan påverkas positivt hos elever som går om en årskurs. Vi bedömer utifrån detta att det kan finnas anledning att ta fram ett kunskapsunderlag som rektorer kan ha till stöd när de överväger att fatta beslut om att en elev ska gå om en årskurs.

6.5 Mer undervisningstid genom annan årskursplacering

Rektor beslutar om nyanlända elevers placering i en årskurs när de börjar skolan i Sverige. Det är så kallad årskursplacering. Den måste inte följa elevens ålder. Eleven ska placeras i den årskurs som är lämplig med hänsyn till dennes ålder, förkunskaper och personliga förhållanden i övrigt.⁹³ Årskursplacering kan ses som ett mått på den undervisningstid som eleven har kvar tills eleven förväntas ha

⁹² Samtal med rektor 2024-06-14, delning av erfarenheter från praktiken.

⁹³ 3 kap. 12 e § skollagen.

uppnått målen med undervisningen och tillgodogjort sig läroplansinnehållet. Elever som går i samma årskurs i grundskolan, har lika mycket tid på sig att nå behörighet till något av gymnasieskolans nationella program.

Enligt förarbetena är det däremot inte tillåtet att slentrianmässigt placera alla nyanlända elever eller andra berörda elever i en viss ålder i en viss årskurs. Det faktum att en elev är nyanländ och inte ligger på samma kunskapsmässiga nivå som jämnåriga elever aldrig kan utgöra ett tillräckligt skäl till att eleven slentrianmässigt placeras i en årskurs under den som eleven normalt tillhör enligt sin ålder. Sociala faktorer måste också vägas in. I de fall en individuell bedömning resulterar i att det vore fördelaktigt både socialt och kunskapsmässigt för eleven att placeras i en annan årskurs än vad elevens ålder motsvarar, bör det vara möjligt för rektorn att besluta om en sådan placering.⁹⁴

6.5.1 Elevers årskursplacering motsvarar oftast deras faktiska ålder

Vi har bett Skolverket ta fram statistik som beskriver elevers årskursplacering i förhållande till deras ålder. I tabell 6.3. redovisar vi statistiken uppdelad på icke-nyinvandrade elever och nyinvandrade elever. Nyanlända elever kan inte urskiljas i den officiella statistiken. I stället används begreppet *nyinvandrade* elever. I gruppen ingår enbart folkbokförda elever, födda utomlands eller med båda föräldrar födda utomlands och som har kommit till Sverige under de senaste fyra åren. Uppgifterna om årskursplacering bland nyinvandrade elever gäller första läsåret i Sverige.

Nyinvandrade elever omfattas av bestämmelser som medger stor flexibilitet vid årskursplacering (3 kap. 12 e § skollagen).

⁹⁴ Prop. 2014/15:45, s. 34 och 61.

Tabell 6.3 Elevers årskursplacering i relation till deras ålder

Andel elever (%) som är placerade i den årskurs som motsvarar deras ålder, eller inte, uppdelat på stadier och icke-nyinvandrade och nyinvandrade elever. Läsåret 2023/24

	Icke-nyinvandrade elever			Nyinvandrade elever		
	Lågstad.	Mellanstad.	Högstad.	Lågstad.	Mellanstad.	Högstad.
% i lägre årskurs	1	2	3	7	11	12
% i årskurs motsvarande ålder	98	97	96	88	84	82
% i högre årskurs	1	1	1	5	5	6
Antal elever	469 719	359 343	367 811	2 324	1 476	1 274

Källa: Skolverket, specialbearbetning.

Av icke-nyinvandrade lågstadielever var 98 procent placerade i en årskurs motsvarande deras ålder läsåret 2023/24, men 1 procent var placerade i lägre årskurs och 1 procent i högre årskurs. Det var något mer vanligt att elever var placerade i lägre årskurs i mellan- och högstadiet. I högstadiet var 3 procent av icke-nyinvandrade elever placerade i en årskurs som var lägre än motsvarande deras ålder. På mellan- och högstadiet var det en något större andel killar än tjejer som placerades i en lägre årskurs (2 procent mot 1 procent på mellanstadiet och 3 mot 2 procent på högstadiet).

Även bland nyinvandrade elever är det vanligaste att de har årskursplacering motsvarande deras ålder. Bland nyinvandrade elever på lågstadiet har 88 procent placerats i årskurs motsvarande deras ålder. Andelen på mellanstadiet är något lägre (84 procent) och på högstadiet ytterligare något lägre (82 procent). På lågstadiet går 7 procent i en lägre årskurs än deras ålder. Andelen som går i en lägre årskurs är större i mellan- och högstadiet, 11 respektive 12 procent. Mellan 5 och 6 procent av nyinvandrade elever går i en högre årskurs än den årskurs som motsvarar deras faktiska ålder.

6.5.2 Utredningens sammanfattande slutsatser om årskursplacering

Statistiken över årskursplacering visar att en mycket tydlig majoritet av eleverna i den svenska skolan är placerade i en årskurs som motsvarar deras faktiska ålder. Detta oavsett om de är nyinvandrade

eller inte. Det är i och för sig en större andel nyinvandrade elever än icke-nyinvandrade elever som placerats i en årskurs som inte överensstämmer med deras ålder men det är inga stora skillnader vilket kan tyckas överraskande.

Många nyinvandrade elever kan ha en begränsad skolbakgrund. Trots detta erbjuds dessa elever alltså sällan kompensation för den undervisningstid de inte fått tidigare. De nyinvandrade eleverna förväntas därmed uppnå samma mål som övriga elever i samma skolform och årskurs, men på mindre sammantagen undervisningstid.

6.6 Rätt att slutföra skolgången efter skolpliktens upphörande

En elev i de obligatoriska skolformerna har rätt att slutföra den högsta årskursen även om skolplikten upphör dessförinnan.⁹⁵ Eleven har också rätt att efter skolpliktens upphörande slutföra utbildningen under ytterligare två år, om eleven inte har uppfyllt de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas för respektive skolform. Åtgärden skiljer sig från möjligheten att låta en elev gå om en årskurs så till vida att eleven inte nödvändigtvis placeras i en klass med elever som föregående läsår gick i årskursen under den aktuella eleven, utan i en egen klass. Detta kan vara gynnsamt av till exempel sociala skäl.⁹⁶

Rätt att slutföra skolan efter skolpliktens upphörande infördes med den nya skollagen år 2010. Målgruppen var elever som inte når kunskapskraven i grundskolan. I dag har kunskapskrav ersatts med betygskriterier och kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas i den aktuella skolformen. Oavsett så var syftet att förtydliga att en elev som inte nått kunskapskraven i grundskolan har rätt att slutföra utbildningen där, innan steget tas till nästa nivå i utbildningssystemet.

⁹⁵ 7 kap. 15 § skollagen.

⁹⁶ Prop. 2009/10:165, s. 338.

6.6.1 Iakttagelser rörande rätten att slutföra skolgången efter skolpliktens upphörande

Internationellt är det vanligt att låta (motsvarande) grundskolan ansvara för att elever under en viss ålder når (motsvarande) grundskolekompetens. I Sverige övergår elever som inte fullgjort grundskolan efter årskurs 9 oftast till gymnasieskolan och dess introduktionsprogram.

6.7 Anpassad och prioriterad timplan – ger mer tid till vissa ämnen och mindre till andra

Rektor får besluta att en nyanländ elev som har tagits emot inom skolväsendet i högstadiet i grundskolan eller specialskolan, ska ges undervisning som avviker från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (anpassad timplan).⁹⁷ Detta får ske om rektorn efter att elevens kunskaper har bedömts eller senare, bedömer att eleven kommer att ha svårt att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan inom ramen för skolplikten eller motsvarande rätt till utbildning. Eleven och elevens vårdnadshavare behöver också samtycka till den anpassade timplanen.

En elev med anpassad timplan ska ges undervisning i sådana ämnen och minst det antal ämnen som krävs för att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan, ett av ämnena ska vara idrott och hälsa, och eleven ska ges minst den totala undervisningstid som återstår för övriga elever i den årskursen hos huvudmannen under den kvarvarande skoltiden. Eleven får alltså inte ges ett mindre antal timmar undervisning än andra elever i samma årskurs.⁹⁸

Syftet med regleringen är att ge möjlighet att anpassa utbildningen efter nyanlända elevers behov och förutsättningar. Enligt äldre bestämmelser skulle alla elever oavsett skolbakgrund som huvudregel undervisas i 16 ämnen i grundskolan. I förarbetena till bestämmelsen om anpassad timplan betonades att, i den heterogena grupp elever som nyanlända elever utgör, finns elever som är analfabeter eller har mycket begränsade kunskaper och erfarenheter från tidigare skolgång.⁹⁹ Det ansågs vara en omöjlighet för de allra flesta elever som är

⁹⁷ 3 kap. 12 h § skollagen.

⁹⁸ Prop. 2017/18:194, s. 92.

⁹⁹ SOU 2017:54, prop. 2017/18:194.

nybörjare både i språket och i flera ämnen, att nå godkänt betyg i 16 ämnen på bara ett till tre år. Därför skulle elever som påbörjar skolgången i högstadiet vid behov ges möjlighet till utökad undervisning i ett mer begränsat antal ämnen.

En annan åtgärd för en nyanländ elev eller en återvändande elev är prioriterad timplan.¹⁰⁰ Som komplement till bestämmelsen om anpassad timplan i skollagen för nyanlända elever regleras i skolförordningen att eleven får ges mer undervisning i svenska eller svenska som andraspråk än övriga elever i samma årskurs hos huvudmannen genom en omfördelning av undervisningstiden. Ett beslut om prioriterad timplan får fattas om det behövs för att eleven så snart som möjligt ska kunna tillgodogöra sig undervisningen i den undervisningsgrupp som eleven normalt hör till. En elev får omfattas av prioriterad timplan under högst ett år och eleven får inte under denna tid ges mindre undervisning totalt än andra elever i samma årskurs hos huvudmannen. Rektor beslutar om prioriterad timplan.

6.7.1 Iakttagelser om anpassad och prioriterad timplan

Utredningen mer tid till undervisning¹⁰¹ (U 2020:1) undersökte skolornas användning av anpassad timplan och prioriterad timplan.¹⁰² De fann att åtgärderna användes i begränsad utsträckning i landets grundskolor. Anpassad timplan användes i 55 procent av skolorna som hade nyanlända elever och prioriterad timplan i 29 procent av skolorna.¹⁰³ Det var också stora skillnader mellan olika skolor. I vissa skolor tog nästan alla nyanlända elever del av någon av åtgärderna, i andra skolor nästan ingen.

I sitt slutbetänkande beskriver Utredningen om mer tid till undervisning att anpassad timplan och prioriterad timplan uppfattades som mer flexibla åtgärder än de åtgärder som ska dokumenteras i åtgärdsprogram, det vill säga åtgärder inom ramen för särskilt stöd. Samtidigt uttryckte också vissa av de tillfrågade att det är svårt att ha två parallella system för stöd i skolan, dels åtgärder för elever i behov särskilt stöd (till exempel anpassad studiegång och placering i

¹⁰⁰ 9 kap. 4 a § skolförordning.

¹⁰¹ SOU 2021:30.

¹⁰² SOU 2021:30, s. 157 ff.

¹⁰³ SOU 2021:30, s. 502.

särskild undervisningsgrupp), dels åtgärder för nyanlända elever (till exempel förberedelseklass, prioriterad och anpassad timplan).

Deltagarna i studien framhöll att förväntningarna på vad åtgärderna kan åstadkomma behöver sättas i relation till att eleverna kan ha flera års skolgång att ta igen. För många nyanlända skulle det behövas mycket mer tid för att ge ordentliga förutsättningar att fortsätta till gymnasieskolan.

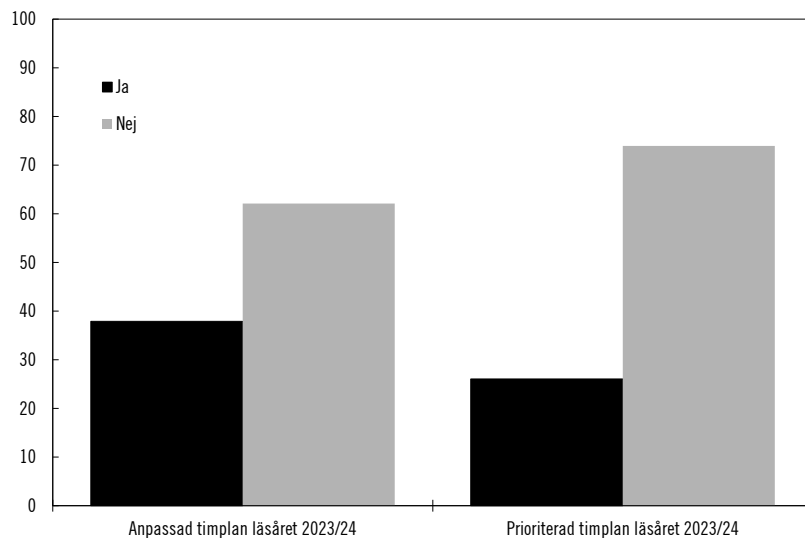
Vidare framgår att det finns de som anser att syftet med anpassad timplan är problematisk. Detta då insatsen innebär att skolan tar bort centrala ämnen som är viktiga att elever får undervisning i för att som vuxna kunna ta del av samhällslivet. Bland annat påpekas att demokrati är ett centralt begrepp i de samhällsorienterande ämnena. Särskilt för elever som kommer från icke-demokratiska länder är det problematiskt att det är just de samhällsorienterande ämnena som ofta prioriteras bort när en nyanländ har någon av åtgärderna anpassad eller prioriterad timplan.¹⁰⁴

I vår enkät har vi frågat rektorer om användningen av åtgärderna under läsåret 2023/24. På skolor där det finns nyanlända elever har 38 procent av rektorerna svarat att elever fått anpassad timplan och 26 procent att elever fått prioriterad timplan. Våra resultat ligger alltså i linje med vad tidigare resultat visat men indikerar också att anpassad timplan används i mindre utsträckning än tidigare.

¹⁰⁴ SOU 2021:30, s. 169 f.

Figur 6.8 Användning av anpassad respektive prioriterad timplan under läsåret 2023/24 (%)

Har någon nyanländ elev på er skolenhet undervisats enligt anpassad timplan detta läsåret (2023/24)? Har någon nyanländ elev fått prioriterad timplan på er skolenhet detta läsåret (2023/24)?

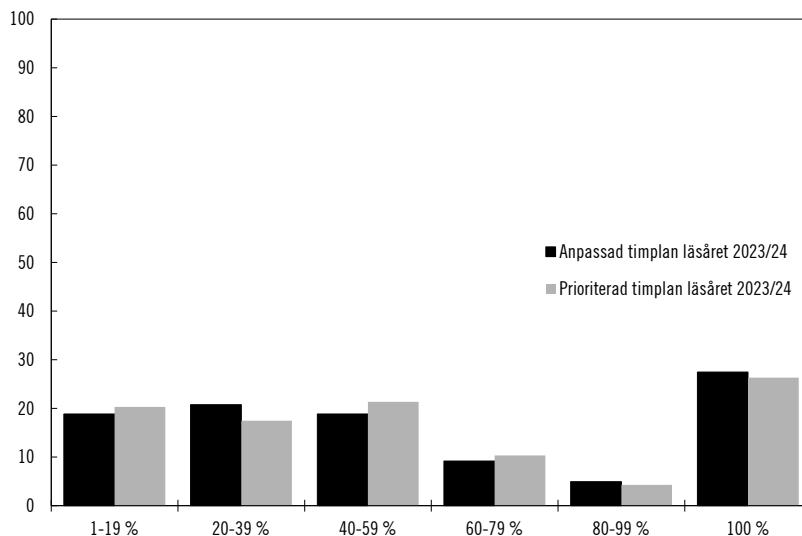


Källa: Utredningens enkätundersökning. Frågorna om anpassad och prioriterad timplan ställdes endast till rektorer som uppgivit att det finns nyanlända elever på skolan (n frågor om anpassad timplan = 194, n frågor om prioriterad timplan = 365).

Resultaten från vår enkät visar i likhet med tidigare redovisade resultat att det varierar hur många av de nyanlända eleverna på respektive skola som får ta del av insatserna anpassad respektive prioriterad timplan.¹⁰⁵

¹⁰⁵ SOU 2021:30, s. 157 ff.

Figur 6.9 Andel (%) av de nyanlända eleverna på respektive skola som haft anpassad respektive prioriterad timplan under läsåret 2023/24



Källa: Utredningens enkätundersökning. Frågan ställdes till rektorer där nyanlända elever fått anpassad respektive prioriterad timplan (n anpassad timplan = 71, n prioriterad timplan = 109).

Att det inte funnits något behov av åtgärden följt av att andra åtgärder för nyanlända elever är mer användbara är det vanligaste skälet till att åtgärden inte använts, enligt rektorernas svar. Det överensstämmer i stort med de resultat Utredningen för mer tid till undervisning redovisade. Däremot tycks rektorernas kännedom om åtgärderna ökat, bara 8 procent anger att de känner sig osäkra på hur de ska användas, jämfört med 26 procent för anpassad timplan och 15 procent för prioriterad timplan i Utredningen om mer tid till undervisning. En liknande utveckling syns vad gäller rektorernas uppfattning att det är svårt att organisera för åtgärderna. I vår enkät anger 13 procent av rektorerna att anpassad timplan inte använts på grund av att det är svårt att organisera för åtgärden och 18 procent svarar samma för prioriterade timplan. I Utredningen om mer tid till undervisning (U 2020:1) var motsvarande andelar 27 respektive 23 procent.

Tabell 6.4 Anledning till att anpassad respektive prioriterad timplan inte använts

	Anpassad timplan	Prioriterad timplan
Ingen nyanländ elev har bedömts ha behov av åtgärden*	63 %	45 %
Andra åtgärder för nyanlända elever är mer användbara	26 %	32 %
Det är svårt att organisera för åtgärden	13 %	18 %
Vi känner oss inte säkra på hur åtgärden ska användas	8 %	8 %
Vi är osäkra på för vilka elever åtgärden ska användas	6 %	5 %
Vi känner inte till åtgärden	2 %	3 %
Inga vårdnadshavare har samtyckt till åtgärden	1 %	1 %
Ingen elev har samtyckt till åtgärden	1 %	0 %
Annan anledning	5 %	12 %

* För prioriterad timplan var formuleringen "Ingen nyanländ elev eller elev som börjat skolan i Sverige efter att tidigare ha bott utomlands har bedömts ha behov av åtgärden".

Källa: Utredningens enkätundersökning. Frågorna ställdes till rektorer som uppgivit att det finns nyanlända elever på skolan men att anpassad respektive prioriterad timplan inte använts (n anpassad timplan = 119, n prioriterad timplan = 247).

Av kommentarerna som rektorerna har lämnat framgår vilka andra åtgärder eller arbetssätt som används i stället för anpassad eller prioriterad timplan. Här nämns bland annat att eleverna får undervisning i svenska som andraspråk (SvA), deltar i ordinarie undervisning och ges stöd av studiehandledare samt att eleverna får extra anpassningar och stöd i mindre grupp eller enskilt.

(Anpassad timplan):

I vår skola talar många av lärarna elevernas modersmål vilket innebär att stöttning i ämnen sker under ordinarie undervisningstid.

Nyanlända elever får extra stöd i form av studiehandledning och /eller att de får stöd i mindre grupp.

Vi lägger ut fler minuter än vi måste för alla elever i behov av SvA.

(Prioriterad timplan):

Att undervisa i samtliga ämnen med fokus på metodval för nyanländas lärande är mer funktionellt i deras utveckling.

Vi läser ämnen i FBK och arbetar språkutvecklande i samtliga ämnen.

SVA-undervisning, studiestöd/språkstödjare och modersmålsundervisning.

Eleven går i förskoleklass och får SVA undervisning med extra stöd i svenska språket. Ytterligare elever med SVA har extra stöd i svenska språket.

Även i Utredningen om mer tid till undervisning uppgav förhållandevis många att en anledning till att prioriterad och anpassad timplan inte använts var att andra åtgärder bedömdes vara mer användbara.¹⁰⁶ Av de intervjuer som då genomfördes framgick att skolorna i stället använde studiehandledning på modersmålet eller placerade elever i förberedelseklass. Flera uppgav också att de kombinerade flera åtgärder.¹⁰⁷

6.7.2 Utredningens sammanfattande slutsatser om anpassad och prioriterad timplan

Utifrån redovisade iakttagelser om anpassad och prioriterad timplan gör vi bedömningen att det främsta skälet till att insatserna inte används är att andra insatser uppfattas som mer användbara. Våra enkätsvar visar inte på någon större osäkerhet kring hur insatserna ska användas.

I likhet med vad som framgick i slutbetänkandet från Utredningen om mer tid till undervisning (U 2020:01) uppfattar vi att förväntningarna på vad insatserna kan åstadkomma behöver sättas i relation till att eleverna som insatserna riktar sig till kan ha flera års skolgång att ta igen. Vidare kan det vara av särskilt stor betydelse att just dessa elever får del av samtliga ämnen som framgår av timplanen. Vår generella hållning är att insatser som innebär att undervisningstiden i ämnen minskar, eller att ämnen helt bortprioriteras, ska användas som en sista nödåtgärd. Alla elever ska i möjligaste mån ges undervisning i enlighet med timplanen.

¹⁰⁶ 19 procent uppgav att det var orsaken till att inte anpassad timplan användes och 25 procent att det var orsaken till att inte prioriterad timplan användes.

¹⁰⁷ SOU 2021:30, s. 158.

6.8 Anpassad studiegång ger mer tid åt vissa ämnen och mindre till andra

Om det inom ramen för den ordinarie undervisningen framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att uppfylla de betygs-kriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar (se avsnitt 6.9) ska detta anmälas till rektorn.¹⁰⁸ Det kan enligt lagen framkomma till exempel genom användning av ett nationellt kart-läggingsmaterial eller ett nationellt bedömningsstöd, resultatet på ett nationellt prov eller uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräck-liga. Rektorn ska efter en sådan anmälan se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Och om utredningen visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska eleven ges sådant stöd. Ett åt-gärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd.¹⁰⁹ Av åtgärdsprogrammet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Av programmet ska det också framgå när åtgär-derna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för upp-följningen respektive utvärderingen. Eleven och elevens vårdnads-havare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas.

Om det särskilda stödet för en elev inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar får avvikelser göras från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (anpassad studiegång).¹¹⁰ Den anpassade studiegången ska utformas så att eleven så långt som möjligt får förutsättningar att nå behörig-het till gymnasieskolans nationella program. Rektor ansvarar för att utbildningen för en elev med anpassad studiegång så långt som möj-ligt är likvärdig med övrig utbildning i den aktuella skolformen.

Enligt förarbetena avser anpassad studiegång situationer när andra stödåtgärder inte har gett resultat, till exempel för skoltrötta elever eller elever som av andra skäl inte är tillgängliga för utbildning.¹¹¹ Eleven och elevens vårdnadshavare måste få information om vad ett beslut om anpassad studiegång kan innebära för elevens möjligheter att studera vidare och deras synpunkter ska inhämtas och beaktas i

¹⁰⁸ 3 kap. 7 § skollagen.

¹⁰⁹ 3 kap. 9 § skollagen.

¹¹⁰ 3 kap. 12 § skollagen.

¹¹¹ Prop. 2009/10:165, s. 666 ff.

bedömningen. För skolpliktiga elever i de högre årskurserna får utbildningen delvis förläggas till en arbetsplats utanför skolan.

6.8.1 Iakttagelser rörande anpassad studiegång

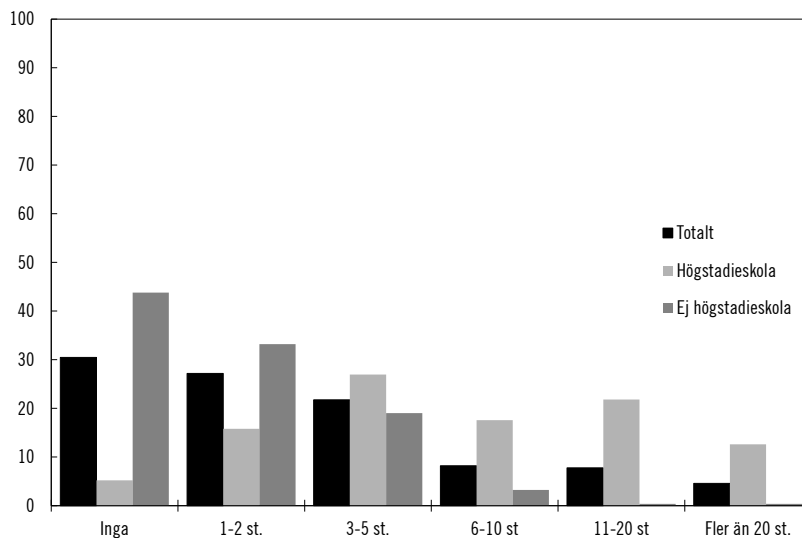
I vår enkätundersökning har vi ställt frågor om anpassad studiegång. I detta avsnitt redogör vi för svaren.

Många rektorer har nyttjat insatsen anpassad studiegång för ett mindre antal elever

På sju av tio skolenheter hade minst en elev på skolan anpassad studiegång under läsåret 2023/24, enligt rektorernas svar. Insatsen används av svaren att döma främst för äldre elever. Det är 95 procent av rektorerna för skolor där det finns ett högstadium som svarat att minst en elev fått insatsen under läsåret jämfört med 57 procent av rektorerna för skolor där det inte finns ett högstadium.

Figur 6.10 Elever med anpassad studiegång under läsåret 2023/24 (%)

Har några elever på er skolenhet fått anpassad studiegång detta läsår (2023/24)?



Källa: Utredningens enkätundersökning. Frågan ställdes till samtliga rektorer (n = 575).

De rektorer som uppger att de inte har fattat något beslut om anpassad studiegång anger oftast att skälet är att ingen elev har bedömts ha det behovet. Två av tio rektorer uppger att andra åtgärder är mer användbara. En av tio rektorer svarar att de i aktuella fall bedömt att insatsen inte hade gynnat eleven.

Tabell 6.5 Skäl att inte fatta beslut om anpassad studiegång

Av vilka skäl har inga beslut om anpassad studiegång fattats detta läsår (2023/24)?

	Andel (%)
Ingen elev har bedömts ha behov av åtgärden	85
Andra åtgärder är mer användbara	19
Jag bedömer att insatsen inte hade gynnat eleven	11
Det är svårt att organisera för åtgärden	5
Vi känner oss inte säkra på hur åtgärden ska användas	2
Inga vårdnadshavare har samtyckt till åtgärden	1
Vi är osäkra på för vilka elever åtgärden ska användas	1
Ingen elev har samtyckt till åtgärden	0
Vi känner inte till åtgärden	0
Annan anledning	4

Källa: Utredningens enkätundersökning. Frågan ställdes till samtliga rektorer som inte fattat beslut om anpassad studiegång (n = 152).

Ett fåtal rektorer lämnade ett öppet svar till frågan. Nedan ges några exempel på deras kommentarer.

Vi anser att anpassad studiegång är ett stort ingrepp och försöker anpassa med undervisningen i stället där personal stöttar och undervisar på annat sätt och i mindre grupp så långt det går.

En liten skola där lärarna hinner med alla barn och har stora möjligheter till anpassningar så att alla hänger med. Nära relation mellan lärare och elev gör att oroande frånvaro kan åtgärdas omgående. Som rektor undviker jag anpassad studietid i de lägre årskurserna, så långt det är möjligt, då det sällan gynnar eleven och problemen skjuts framåt.

6.8.2 Utredningens sammanfattande slutsatser om anpassad studiegång

Som framgår i avsnitt 6.7.2 är vår principiella hållning att insatser som innebär att undervisningstiden i ämnen minskar, eller att ett ämne helt prioriteras bort, ska användas som en sista åtgärd. Alla elever ska i möjligaste mån ges undervisning i enlighet med den ordinarie timplanen.

6.9 Extra anpassningar kan innebära mer lärartid

Extra anpassningar ska genomföras av lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen, om det kan befaras att en elev inte kommer att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas.¹¹² Stödet ska ges skyndsamt och med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövt.¹¹³

Som huvudregel avses med extra anpassningar sådana anpassningar som lärare kan göra i den dagliga undervisningen.¹¹⁴ Mer omfattande eller regelbundna specialpedagogiska insatser utgör i stället särskilt stöd.¹¹⁵

Extra anpassning ska kunna hanteras inom ramen för de resurser som lärare eller till exempel lärarlaget redan har tilldelats. Av förarbetena framgår att extra anpassningar inte ska ålägga lärarna något utöver vad som redan ingår i deras profession.¹¹⁶ Det ska inte fattas något formellt beslut om stöd som ges i form av extra anpassningar.¹¹⁷

Först om det finns skäl att tro att en elev, trots att denne har fått extra anpassningar, inte kommer uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas, ska det anmälas till rektorn. Det är rektors ansvar att organisera och fördela resurser samt att besluta om åtgärdsprogram inom ramen för särskilt stöd.¹¹⁸

¹¹² 3 kap. 5 § skollagen.

¹¹³ Prop. 2017/18:183, s. 134–135.

¹¹⁴ Prop. 2013/14:160, s. 36.

¹¹⁵ 3 kap. 6–12 §§ skollagen.

¹¹⁶ Prop. 2013/14:160, s. 19.

¹¹⁷ Prop. 2013/14:160, s. 36.

¹¹⁸ 3 kap. 9 § skollagen.

6.9.1 Iakttagelser rörande extra anpassningar

Vår beskrivning utgår huvudsakligen från Skolinspektionens erfarenhetsinventering av arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd¹¹⁹, myndighetens arbete med utvärderingar av garantin för tidiga stödinsatser och de verksamhetsbesök som vi själva har gjort. Avsikten är inte att utvärdera eller bedöma effekten av arbetet med extra anpassningar, utan att lyfta erfarenheter av arbetet med dem. Här lyfter vi också iakttagelser som påvisar en utveckling där mängden och omfattningen av de extra anpassningarna som krävs lett till att elevers behov inte alltid kan tillgodoses av läraren i klassrummet inom ordinarie undervisning.

Det finns oklarhet kring hur elevers stödbehov ska tillgodoses

Skolinspektionen uppmärksammar i sin erfarenhetsinventering¹²⁰ att det ibland finns en tveksamhet på skolor när det gäller om elevers behov ska mötas med ledning och stimulans, extra anpassningar eller med särskilt stöd. Detsamma gäller hur och när anmälan om ytterligare utredning ska göras till rektorn. Som en konsekvens av detta förekommer att lärare, elevhälsa och rektor skjuter frågan om elevers stödbehov mellan sig. Lärare uppfattar att möjligheterna till extra anpassningar i undervisningen är uttömda medan elevhälsan och rektor anser att det finns ytterligare extra anpassningar att göra. Resultatet blir att adekvat stöd till elever uteblir eller drar ut på tiden.

Av Skolinspektionens utredningar framgår exempelvis att det finns elever som lärare ”har lyft” till elevhälsoteamet och rektorn upprepade gånger – eftersom de befarat att eleven kan vara i behov av särskilt stöd – men som ändå inte har utretts för särskilt stöd. Skolans rutiner för samverkan är ibland otydliga och saknas i vissa fall en gemensam förståelse för de begrepp som används i stödarbetet. Av Skolinspektionens rapport framgår vidare att regleringen kring stöd över åren blivit alltmer omfattande och att detta kan ha lett både till ett tidskrävande förfarande och försvårad överblick.¹²¹

¹¹⁹ Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet. Skolinspektionens samlade erfarenheter.*

¹²⁰ Skolinspektionen väljer ofta ut skolor för granskning utifrån risk. Resultaten ger därmed inte en representativ bild av hur det ser ut på landets skolor.

¹²¹ Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet. Skolinspektionens samlade erfarenheter.*

De extra anpassningarna har blivit fler och längre i tid

Av Skolinspektionens erfarenhetsinventering framgår vidare att de extra anpassningar som görs tenderar att bli mer omfattande och pågå under längre tidsperioder. På vissa skolor har en stor andel av eleverna i klassrummet behov av extra anpassningar vilket gör det svårt för personalen att mäta med att genomföra dem.¹²²

Denna bild bekräftar av en rapport från Sveriges Lärare¹²³ som tagits fram med utgångspunkt i enkätsvar från deras medlemspanel. I rapporten framhålls att klassrumssituationen ibland blir ohållbar för såväl lärare som elever. Stora elevgrupper i kombination med att många elever har olika behov som försvårar deras möjligheter att klara skolgången utan stöd gör att lärarna har svårt att hinna med sitt kärnuppdrag – att planera, genomföra och följa upp undervisningen.

Som en konsekvens av detta kan, enligt Sveriges Lärares rapport, elevers kunskapsutveckling och både lärares och elevers mående påverkas negativt. Enkätsvaren visar vidare att en stor andel av lärarna uppfattar att undervisning i liten grupp skulle ha ganska eller mycket stor betydelse för elevers möjlighet att klara kunskapsmålen.¹²⁴

Exempel på hur elever givits mer lärartid eller mer undervisningstid genom extra anpassningar

Utredningen har fått information om hur några skolor arbetat med organisering och genomförande av extra anpassningar som innebär att vissa elever deltar i undervisning som sker i så kallade intensivperioder eller som intensivträning.

På skola 1 genomfördes undervisning i intensivperioder en gång på våren och en gång på hösten. Intensivperioderna omfattade 4–6 veckor per tillfälle och utvalda elever fick 20–30 minuter extra tid i läsning (avkodning, läsflyt och läsförståelse) vid fyra tillfällen i veckan under dessa perioder. Undervisningen förlades utifrån elevens behov: innan skolan, på raster, under lektionstid eller efter skolan. Man försökte i möjligaste mån göra så att eleverna inte förlorade (ordinarie) lek-

¹²² Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet. Skolinspektionens samlade erfarenheter.*

¹²³ Sveriges Lärare (2024). *En ohållbar klassrumssituation. Lärares upplevelse av att inte räkna till för alla elever.*

¹²⁴ Sveriges Lärare (2024). *En ohållbar klassrumssituation. Lärares upplevelse av att inte räkna till för alla elever.*

tionstid. En specialpedagog eller en speciallärare höll i intensivundervisningen genom att först kartlägga och analysera elevens svårigheter i läsningen, planera och organisera insatsen, genomföra insatsen och utvärdera insatsen. Insatsen genomfördes i samråd med elevernas vårdnadshavare. Elevernas behov och insatsernas effekt avgjorde hur man gick vidare efter respektive intensivperiod. Elevernas framsteg följdes under intensivperiodens gång och utvärderades innan en ny plan togs fram.¹²⁵

På skola 2 fick elever som bedömdes behöva en ”skjuts” i sin kunskapsutveckling intensivundervisning av sin ordinarie lärare. Intensivundervisningen genomfördes enskilt eller med en mindre grupp elever på en fast tid som läraren hade inplanerat i sitt schema efter lunch. Övriga elever hade då en lite längre lunchrast och fritidspedagogerna hade ansvar för dem. Planeringen hade lagts redan vid terminsstart. Skolans speciallärare och specialpedagogen hade också intensivperioder med en elev åt gången. Dessa undervisningspass förlades till olika tider – före skolstart, under lektionstid eller efter skoltid – allt utifrån vad som passade bäst för aktuell elev. Specialpedagoger handledde lärarna/specialläraren inför intensivperioderna, tog fram anpassat material, hade avstämningar med lärarna samt hjälpte till att utvärdera effekten av intensivperioden. I det aktuella exemplet togs också en form av kontrakt fram där elevens åtagande framgick som eleven fick skriva under i samråd med vårdnadshavare.¹²⁶

På skola 3 identifierade arbetslagets lärare vid terminsstart, utifrån kartläggningmaterial för förskoleklassen och bedömningsstöd för årkurs 1–3, vilka elever som skulle gynnas av intensivträning i läs- och skrivinlärning och/eller matematik. På aktuell skola innebär intensivträning att en elevgrupp om 4–6 elever undervisades av ämnesbehörig lärare, eller annan funktion med liknande kompetens, i cirka 20 minuter om dagen under en period om 4–6 veckor. Detta skedde samtidigt som övriga elever i klassen undervisades i samma ämne. Vid dessa tidpunkter behövde det alltså finnas två lärare i klassrummet så att klassen kunde delas upp i en större och en mindre grupp utifrån elevernas behov.¹²⁷

¹²⁵ Samtal med Skolinspektionen 2024-06-12, delning av erfarenheter från praktiken.

¹²⁶ Samtal med Skolinspektionen 2024-06-14, delning av erfarenheter från praktiken.

¹²⁷ Samtal med Specialpedagogiska myndigheten 2024-06-14, delning av erfarenheter från praktiken.

Exempel på hur elever givits mer lärartid genom undervisningen i halvklass

Vid ett av våra verksamhetsbesök beskrev rektor hur man på hans skola har organiserat för att möjliggöra halvklassundervisning i årskurs 1 och 2 i ämnena matematik och svenska. Rektorn menade att det vid central inläring i dessa ämnen är viktigt att undervisningen sker just i halvklass eller i mindre undervisningsgrupper. Hen beskrev också att en förutsättning för att kunna organisera på det sättet är att det finns ”någon lärare mer”, det vill säga, att det finns ytterligare lärare att tillgå. På aktuell skola delade tre lärare med ordinarie lärar-kompetens på två klasser i lågstadiet. På mellanstadiet fanns en fjärde lärare på tre klasser. Rektorn beskrev hur hen tänker in halv-klassen i tjänstefördelningen och i schemalaggningsplaneringen. Såväl mängden halvklass som vilka lärare och klasser som ska ha halvklass behöver planeras i god tid. Hen lyfter även samplanering som viktigt för att det ska fungera väl i praktiken. Det vill säga att de lärare som undervisar i en årskurs måste få möjlighet till samverkan och samplanering. Fördelningen av lärarnas planeringstid måste därför kopplas till halvklassundervisningen, det vill säga man måste välja att ge lärare som jobbar i samma årskurs, tid och möjlighet att planera undervisning tillsammans. Det innebär också att planeringstid för lärarlag inte kan ges samma prioritet.

Rektor beskrev att undervisning i halvklass är i gränslandet för vad skolan orkar rent ekonomiskt. Hen menade att det är en avvägning vad som ger mest, specialpedagoger eller den här mer generella insatsen som till exempel halvklass innebär. Rektorn uppfattade att ”vanliga” skolor, som inte har strukturstöd, har svårare att organisera på det här sättet, men menar också att det handlar om hur man gör med specialundervisningen, om man väljer att fokusera på stöd till enskilda elever eller på att skapa goda förutsättningar i klassrummet.

Rektorn menade att det är respektive skolas ansvar att känna till elevernas kunskapsnivå och hur undervisningen ska organiseras för att ge aktuella elever goda förutsättningar för sin kunskapsutveckling. Men hen beskrev också att sociala eller praktiska lösningar kanske går först ibland och att det kan handla mer om att få ihop arbets-situationen än om elevernas långsiktiga kunskapsutveckling.¹²⁸

¹²⁸ Samtal med rektor 2024-06-14, delning av erfarenheter från praktiken.

Garantin för tidiga stödinsatser – ett försök att ge elever rätt stöd i rätt tid

Garantin för tidiga stödinsatser som också kallas för läsa- skriva- räknagarantin¹²⁹, infördes läsåret 2019/20. Garantin omfattar förskoleklassen och lågstadiet i grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan och specialskolan och syftar till att ge alla elever som är i behov av stödinsatser för sin språkliga och matematiska utveckling rätt stöd i rätt tid.¹³⁰ Det yttersta syftet med att ytterligare intensifiera arbetet med tidiga stödinsatser var att öka andelen elever som lämnar grundskolan med en fullständig utbildning.¹³¹

Införandet av garantin innebar bland annat att ett obligatoriskt kartläggningmaterial infördes i förskoleklassen och att de befintliga obligatoriska nationella bedömningsstöden i årskurs 1 och nationella proven i årskurs 3 kopplades till garantin. Inom garantin ska förskollärare och lärare samråda med personal med specialpedagogisk kompetens (främst speciallärare eller specialpedagog) i en särskild bedömning i de fall elever uppvisar indikation på svårigheter. Sådant samråd ska också ske vid planering av insatser och vid uppföljning av dessa.¹³²

Garantin förväntas öka den nationella likvärdigheten i utbildningen då alla skolor ska använda nationella bedömningsstöd. Lärarnas samråd med personal med specialpedagogisk kompetens förväntas borga för att eleverna får rätt stöd.¹³³

Skolinspektionen har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera garantin för tidiga stödinsatser. Slutrapporten¹³⁴ planeras att lämnas den 13 december 2024, det vill säga efter färdigställandet av detta betänkande.

Av en delredovisning¹³⁵ från myndigheten framgår att garantin tycks fungera bättre i de delar som handlar om att uppmärksamma elevers stödbehov än i de delar som handlar om att se till att eleverna får det stöd de är i behov av. Vidare framkommer att begränsade förändringar har skett i skolornas organisation och arbetssätt kring

¹²⁹ 3 kap. 4 § skollagen.

¹³⁰ Prop. 2017/18:195, s. 28.

¹³¹ Prop. 2017/18:195, s. 16 ff.

¹³² 3 kap. 4 a § 1 skollagen.

¹³³ Prop. 2017/18:195, s. 38 ff.

¹³⁴ Skolinspektionen (2024). *Garantin för tidiga stödinsatser. Slutredovisning av regeringsuppdrag om att följa upp och utvärdera Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser.*

¹³⁵ Skolinspektionen (2022). *Delredovisning II av regeringsuppdrag att följa upp och utvärdera Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser.*

stöd. Garantin riskerar därför enligt delredovisningen huvudsakligen drivas av lärarna själva.

Av nyligen publicerade tillsynsresultat¹³⁶ framgår att omfattningen av de konstaterade bristerna är ungefär desamma oavsett om de relaterar till arbetet med att upptäcka elevers behov eller att tillgodose desamma. Sammantaget visar tillsynen att det finns brister i arbetet med en eller flera delar av garantin hos 20 av de 40 skolor som granskats.

På 11 av de 40 skolor som ingick i tillsynen har Skolinspektionen konstaterat brister som handlar om genomförandet av de obligatoriska materialen för kartläggning och bedömning. Merparten av bristerna rör användningen av de obligatoriska bedömningsstöden i årskurs 1, men det finns också brister som rör användningen av de obligatoriska kartläggningsmaterialen i förskoleklassen. Av tillsynen framgår också att det på fler än hälften av de granskade skolorna parallellt används material, utöver de obligatoriska materialen. Framför allt för att kartlägga elevernas läs- och skrivutveckling över tid.¹³⁷

I tillsynsrapporten understryker Skolinspektionen vikten av att rektor och huvudman tar sitt ansvar för utbildningen. Detta då tillsynen visar att brister i arbetet med garantin kan kopplas till att skolorna saknat tid och resurser för att genomföra de olika ingående momenten. Personella resurser har till exempel inte varit anpassade till elevgruppens storlek och behov. Det förekommer både att skolor saknat tillgång till personal med specialpedagogisk kompetens och att personal med sådan kompetens funnits på plats, men inte involverats som avsett i arbetet med garantin.¹³⁸

Av Skolverkets lägesbedömning 2023¹³⁹ framgår att det inte finns några tecken på att garantin för tidiga stödinsatser har genererat en högre målpuppfyllelse hos eleverna. Tvärtom består andelen elever med åtgärdsprogram i olika årskurser fortsatt efter fyra år med garantin för tidiga stödinsatser.

Samma bild framkommer i svaren från en enkätundersökning som Sveriges Lärare har genomfört bland sina medlemmar. Nästan sju av tio lärare som besvarat enkäten uppger att eleverna i ganska eller

¹³⁶ Skolinspektionen (2024). *Skolors genomförande av garantin för tidiga stödinsatser*.

¹³⁷ Skolinspektionen (2024). *Skolors genomförande av garantin för tidiga stödinsatser*.

¹³⁸ Skolinspektionen (2024). *Skolors genomförande av garantin för tidiga stödinsatser*; Skolinspektionen (2023). *Det specialpedagogiska arbetet för att stödja lärare inom garantin för tidiga stödinsatser*.

¹³⁹ Skolverket (2023). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023*.

mycket låg utsträckning fått det stöd som de utifrån kartläggningen i läsa-skriva-räkna garantin har rätt till.¹⁴⁰

Sveriges Lärare har uttryckt kritik mot garantins ändamålsenlighet i en skrivelse till Utbildningsdepartementet i januari 2024.¹⁴¹ De framför att testerna brister i träffsäkerhet och ställer för låga krav på elevernas kunskaper, vilket gör att elevers förmågor överskattas och att stödinsatser enligt regelverket i garantin då inte behöver sättas in. Vidare framför Sveriges Lärare att kartläggningen av elevernas kunskaper tar mycket tid från den ordinarie undervisningen, samtidigt som resultaten från testerna inte bidrar till att eleverna ges det stöd som de enligt testerna har rätt till. Sveriges Lärare är vidare kritiska till att det saknas resurser att ge stöd till de elever som enligt kartläggningarna behöver det.

6.10 Våra övergripande slutsatser – summering

I detta kapitel har vi gått igenom insatser som regleras i författning och som ger möjlighet att tillföra mer undervisningstid, omfördela undervisningstid eller göra undantag från ordinarie timplan. Dessa är del av de många olika insatser som i dag finns reglerade i författning och som kan – eller i många fall ska – sättas in för de elever i grundskolan och sameskolan som riskerar att inte nå målen för utbildningen.

Vi konstaterar att de organisatoriska regleringarna av stödundervisning är svaga. Det är i stor utsträckning upp till varje skola att själva bestämma hur de ska hantera skillnader i elevernas behov av undervisningstid och vilka resurser som ska avsättas för detta. Denna situation kan jämföras med hur till exempel halvklassundervisning i lågstadiet var reglerat i Sverige tidigare, då det fanns en stark relation mellan läroplanen, timplanen, elevernas veckoarbetstid och lärarnas undervisningsskyldighet.

¹⁴⁰ Datasamling skedde via en webbenkät mellan 2 och 23 oktober 2023. Totalt svarade 1 639 lärare i förskoleklass, grundskolan årskurs 1–9 samt gymnasieskolan. Svartfrekvensen var 48 procent. Svartsfördelningen i aktuell fråga baseras på 96 svar. Frågan löd: *I vilken utsträckning har de elever som den obligatoriska kartläggningen i läsa-skriva-räkna-garantin visat sig ha rätt till stöd fått det?* Svar: Mycket hög utsträckning: 3 procent, Ganska hög utsträckning: 29 procent, Ganska låg utsträckning: 41 procent, Mycket låg utsträckning: 27 procent.

¹⁴¹ Sveriges lärare (2024). *Skrivelse till regeringen angående testerna inom garantin för tidiga stödinsatser.*

Våra iakttagelser pekar på att den faktiska differentieringen av mängden undervisningstid i relation till elevers behov är mycket liten. I praktiken – och i motsats till forskningen på området – ges elever i stor utsträckning samma mängd undervisning. Det motsägelsefulla i detta blir allra tydligast när det handlar om årskursplacering av nyanlända elever. Den stora majoritet elever som är nya i den svenska skolan placeras i årskurs motsvarande deras ålder och förväntas därmed uppnå samma mål som de andra eleverna i årskursen, på samma undervisningstid. Trots att många av dessa elever kan ha en bristfällig skolbakgrund, erbjuds de alltså ingen kompensation för den undervisningstid de inte fått innan de kom till Sverige.

Lovskola och extra studietid är insatser som ger elever tillgång till mer tid i skolan. Våra iakttagelser av verksamheten vid såväl lovskola som extra studietid är att den långt ifrån alltid präglas av ”processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare [...] mot mål”, vilket är ett krav för att det ska kunna räknas som undervisning enligt 1 kap. 3 § skollagen. Undervisningstiden ska vidare vara ”strukturerad” och ge eleverna ”ett kontinuerligt och aktivt lärarstöd i den omfattning som behövs för att skapa förutsättningar för att eleverna ska uppfylla de kriterier för bedömning av kunskaper eller betygsriterier som minst ska uppfyllas”, enligt 5 kap. 2 § skolförordningen. Vi menar att verksamheten vid lovskola och extra studietid inte alltid kan likställas med ordinarie undervisning där elever ges ledning och stimulans av lärare som känner dem och deras behov, i en viss kontext och utifrån ett visst ämnesinnehåll. Varken lovskola eller extra studietid uppfattar vi är tillräckliga insatser för att de elever som utgör vår målgrupp ska nå behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Dock tycks lovskola och extra studietid på flera skolor användas på ett sätt som ändå bidrar positivt till vissa elevers kunskapsutveckling. Lovskola tycks fungera bra för motiverade elever med mindre kunskapsluckor. Till lovskolans förtjänster hör också att den ger möjlighet till undervisning i ett mindre sammanhang och tid till repetition. Även om det ofta är svårt att bemanna lovskolan med lärare som har behörighet för de ämnen som eleverna behöver undervisning i, är det ofta några behöriga lärare på plats under lovskolan. Till extra studietid kommer eleverna med olika uppgifter och olika syften med sitt deltagande. Undervisningen som ges vid den extra studietiden har ofta karaktären av läxläsning eller ett tillfälle där elever

som har halkat efter ges möjlighet att komma i kapp alternativt göra omprov. Extra studietid tycks vara en flexibel insats som uppskattas av de elever som väljer att delta.

Lovskola och extra studietid har sina positiva sidor, men är inte ändamålsenliga insatser för vår målgrupp. För vår målgrupp behövs mer specifik undervisning och betydligt mer undervisningstid. Extra studietid och lovskola är alltför begränsade insatser som kommer alltför sent i elevernas skolgång. Det blir ett lappande och lagande av ett system som inte löser sin uppgift – att ge eleverna tillräcklig tid och tillräckligt stöd för att lära sig läroplansinnehållet. Ibland leder också de ansträngningar som görs till en dragkamp om den ändliga lärarresursen. Det finns inte alltid tillräcklig kapacitet att hantera behoven.

Vi har också sett tydliga indikationer på att arbetet med extra anpassningar har kommit att bli alltmer omfattande vilket ibland lett till klassrumssituationer som är ohållbara för såväl lärare som elever.

7 Utredningens förslag och bedömningar

I detta kapitel redogör vi för våra förslag och bedömningar. Vi föreslår att en försöksverksamhet med förstärkningsundervisning ska genomföras. Vi lämnar också bedömningar gällande hur en permanent reglering av förstärkningsundervisning skulle kunna göras i timplanen. Vi lämnar också en bedömning gällande hur en färdighets- och språkstärkande sommarlovskola för elever i grundskolan och gymnasieskolans språkintrödnings skulle kunna utformas.

7.1 En treårig försöksverksamhet med förstärkningsundervisning

7.1.1 Försöksverksamhetens syfte och inriktning

Förslag: En försöksverksamhet med förstärkningsundervisning i grundskolan ska regleras i förordning. Försöksverksamheten ska pågå i tre år, vara frivillig för huvudmännen och begränsad till ett visst antal skolhuvudmän och skolenheter. Statsbidrag ska lämnas till de skolhuvudmän som deltar. Förstärkningsundervisningen ska omfatta ett antal förstärkningstimmar.

I lågstadiet och mellanstadiet ska förstärkningsundervisning bedrivas i två olika utformningar. Den ena utformningen ska innebära att ett urval elever under begränsade perioder ska ges förstärkningsundervisning utöver den garanterade undervisningstiden i ämnet enligt timplanen. Den andra utformningen ska innebära att förstärkningstimmarna används för undervisning i halvklass.

Skälen för förslaget

Det finns elever som behöver mer undervisningstid för att lära sig det som anges i läroplanen, men som i dag inte får det. Vår bedömning är att detta är ett bidragande skäl till att cirka 15 procent av eleverna varje år lämnar grundskolan utan behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Bland elever som inte når behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan finns det en tydlig överrepresentation av nyanlända elever och elever vars föräldrar har kort utbildning (se avsnitt 3.4). Även elever med olika typer av funktionsnedsättningar är sannolikt överrepresenterade bland elever som lämnar grundskolan utan behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan.

Vi menar att ett centralt problem i dagens grundskola är att alla elever förväntas lära sig samma läroplansinnehåll på samma undervisningstid, oavsett förkunskaper och förutsättningar. Detta drabbar både eleverna i vår målgrupp och deras klasskamrater, i och med att hela undervisningen påverkas för alla elever när inte alla har de färdigheter och kunskaper som förväntas i den årskurs som de går i. Det finns en bortre gräns för hur mycket en lärare kan individualisera undervisningen inom klassens ram. Många av eleverna i vår målgrupp behöver inte vara i behov av särskilt stöd, men de behöver mer undervisningstid och de behöver den under andra betingelser än den ordinarie undervisningen.

Att mer undervisningstid för elever generellt sett leder till ökade kunskaper hos eleverna, är ett tydligt resultat i forskningen (se avsnitt 5.1). Undervisningstid kan därför användas som ett verktyg i det kompensatoriska uppdraget.

Dock använder skolhuvudmän i dag inte undervisningstid systematiskt för att stödja elevers kunskapsutveckling eller för att försöka höja en skolas resultat. I avsnitt 4.4 redovisar vi statistik från Skolverket som pekar på att huvudmännen sällan använder möjligheten att utöka undervisningstiden med stöd av 9 kap. 3 § skolförordningen (2011:185). Statistiken visar vidare att den undervisningstid som planeras i skolorna varken tycks utgå från elevernas faktiska kunskapsresultat eller skolornas elevsammansättning. Inte heller ökar huvudmännen den planerade undervisningstiden i skolor som rapporterar försämrade resultat eller som tagit emot elever med sämre studieförutsättningar.

Vår slutsats utifrån detta är att den garanterade undervisningstiden enligt 10 kap. 5 § skollagen tycks utgöra såväl golv som tak för den undervisning som huvudmännen planerar. En sådan funktion för den garanterade undervisningstiden menar vi går mot grundtanken i Läroplanskommitténs betänkande Skola för bildning (SOU 1992:94) och i regeringens proposition En ny läroplan (prop. 1992/93:220). I propositionen beskrev regeringen den garanterade undervisningstiden i timplanen som ett ”minimikrav för de resurser som kommunerna är skyldiga att avsätta för grundskolans undervisning. /.../ Det timtal som anges får inte underskridas men väl överskridas.”¹

Vi föreslår därför att skolor ska kunna ge mer undervisningstid i form av förstärkningsundervisning. Denna ska ges i mindre grupper än de som eleverna normalt undervisas i. Mindre gruppstorlekar medger ökat lärarstöd till enskilda elever, annan interaktion mellan lärare och elever och en lugnare studiemiljö (se avsnitt 5.3). Detta är inte minst viktigt för många elever med funktionsnedsättningar.

Vi föreslår att förstärkningsundervisning ska kunna ges i ämnena svenska, svenska som andraspråk samt matematik och inriktas på att alla elever ska ha de färdigheter i ämnena som kan förväntas i aktuell årskurs. Båda ämnena är centrala för elevernas fortsatta lärande. Båda är också kärnämnen i vilka många elever inte når godkänt betyg i årskurs 9.

Vi föreslår att förstärkningsundervisningen ska kunna organiseras på två olika sätt. I våra möten med skolor har vi sett två huvudsakliga varianter på hur undervisning i mindre grupp brukar organiseras. Det förekommer att skolor ger vissa elever periodvisa, specifika insatser i en mindre grupp, ofta inom ramen för extra anpassningar. Det förekommer också att undervisning ges i halvklass på vissa schemapositioner. Det finns forskningsstöd för vardera tillvägagångssätt. Det finns välfungerande metoder för att stödja elever som behöver utveckla färdigheter i läsning och matematik genom intensiv och specifik undervisning i mindre grupper (se avsnitt 5.3). Sådana insatser kan dock uppfattas som särlösningar som riskerar att cementeras. Halvklassundervisning är en mer inkluderande insats som också kan gynna elevers utveckling av färdigheter i läsning och matematik, trots att insatsen inte riktas specifikt till elever som behöver det. Utvärderingar av mindre klasser under den tidiga skolgången visar att detta gynnar elevernas kunskapsutveckling både på kort och lång

¹ Prop. 1992/93:220 s. 65.

sikt och även elevernas inlärningsbeteenden och andra positiva icke-kognitiva förmågor (se avsnitt 5.3.1).

Halvklassundervisning var länge ett fast inslag i svensk skola och genomfördes då med hjälp av de så kallade resurstimmarna, som var flest i lågstadiet för att den grundläggande färdighetsträningen i svenska och matematik bedömdes behöva ske i mindre grupper än helklass (se avsnitt 4.1.1).

Eftersom vi i dag inte vet med säkerhet om elevernas lärande gynnas mest av intensivundervisning under begränsade perioder eller av undervisning i halvklass, är vårt förslag att förstärkningsundervisning ska utprövas i en försöksverksamhet där den antingen ges under begränsade perioder för ett urval av elever (tillfälligt elevurval) eller till alla elever men i mindre undervisningsgrupper än de som eleverna normalt tillhör (halvklass).

Vår bedömning är att mer undervisningstid som ges under läsåret för de eleverna som behöver det kommer att vinna stöd hos lärarkåren, trots att förstärkningsundervisning medför en något ökad undervisningsbörd för vissa lärare. Lärare är tydliga med att de vill prioritera elevernas ordinarie undervisning under terminerna framför insatser som läggs till utanför, som till exempel lovskola (se till exempel avsnitt 6.2.5), samt att de vill kunna ge motsvarande förstärkningsundervisning i mindre grupper.

Syfte med försöksverksamheten

Syftet med en försöksverksamhet är att följa upp och utvärdera om förstärkningsundervisning ger fler elever möjlighet att nå målen. En försöksverksamhet är i vår uppfattning det mest försvarbara tillvägagångssättet för en utökning av undervisningstiden, ur ett etiskt och samhällsekonomiskt perspektiv.

Försöksverksamheten ska utformas så att skolverksamhet som ger förstärkningsundervisning kan jämföras med skolverksamhet som inte ger förstärkningsundervisning och så att effekterna av förstärkningsundervisning i halvklass ska kunna jämföras med effekterna av förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval.

Förstärkningsundervisning ska utvärderas i relation till målgruppen och deras lärande i matematik och svenska eller i svenska som andra-

språk. För en fullständig bild av effekterna ska förstärkningsundervisningen också utvärderas i relation till andra elever och andra ämnen.

Försöksverksamheten ska ge underlag för att bedöma förstärkningsundervisningens kostnadseffektivitet. Som vi visar i konsekvensanalysen är förstärkningsundervisning i halvklass en betydligt dyrare insats än förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval (se avsnitt 8.5). Men det är också möjligt att den är betydligt mer gynnsam. Insatsernas nytta beror på hur stora kostnader de medför i relation till deras effekter för målgruppen men också totalt för alla elever och för lärares arbetssituation.

Det finns i vår mening även ett självändamål med att återuppväcka rigorös försöksverksamhet inom det svenska skolväsendet. Skolans och skolmyndigheternas förmåga att pröva och utvärdera insatser behöver stärkas så att mer av skolutvecklingen, även på systemnivå, vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Ytterligare fördelar med försöksverksamhet

Vårt förslag att förstärkningsundervisning inledningsvis införs i en försöksverksamhet ger möjlighet att dra lärdomar som kan underlätta ett permanent införande. Det kan till exempel handla om hur skolor behövt omfördela i befintliga lärartjänster eller hur lärare upplever att den ordinarie undervisningen påverkats.

Det finns ytterligare fördelar med att skjuta på det fullskaliga införandet av förstärkningstimmar till dess att försöksverksamheten avslutats. Reformens påverkan på lärarförsörjningen blir mindre tack vare att elevkullarna kommer minska under ett antal år framöver, vilket skapar ett lärarresursutrymme för vårt förslag. Den ökade bördan som förstärkningsundervisning innebär för vissa lärare kan också komma att mildras genom förslag från Utredningen om minskad administration och om reglering av förskollärares och lärares tid (U 2023:01)² som har i uppdrag att lämna förslag som minskar lärares administrativa börda och fredar tid för lärares planering.

Konkreta beskrivningar av konsekvenser för lärarkåren och lärarförsörjningen diskuteras i konsekvensanalysen i kapitel 8.

² Dir. 2023:75 och dir. 2024:064.

7.1.2 Förstärkningsundervisningens omfattning och utformning

Förslag: I försöksverksamheten ska förstärkningsundervisning kunna ges i ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik. Antalet timmar för förstärkningsundervisning ska vara flest i lågstadiet. Förstärkningsundervisningen ska vara obligatorisk för eleverna och bedrivas som en del av den vanliga undervisningen.

Totalt ska förstärkningsundervisning i lågstadiet omfatta 210 förstärkningstimmar i matematik och 320 förstärkningstimmar i svenska eller svenska som andraspråk. I mellanstadiet ska den omfatta totalt 210 förstärkningstimmar i matematik och 210 förstärkningstimmar i svenska eller svenska som andraspråk. I högstadiet ska den omfatta 210 förstärkningstimmar i matematik och 110 förstärkningstimmar i svenska eller svenska som andraspråk.

Skälen för förslaget

Förstärkningsundervisningen ska genomföras i svenska, svenska som andraspråk och matematik

Vårt förslag är att förstärkningsundervisning ska ges i ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik.

Goda kunskaper i svenska är en förutsättning för elevernas studier i skolans alla ämnen och för att de ska kunna delta fullt ut i det demokratiska samhället. Att elever läser och skriver svenska på en nivå som är adekvat för årskursen är av avgörande betydelse för deras skolgång. Andelen elever som har annat modersmål än svenska är betydande, särskilt i vissa skolor. Bland de elever som kan gynnas av förstärkningsundervisning för att inhämta och förstärka kunskaper i svenska språket ingår vissa elever med annat modersmål än svenska. Anpassningar av förstärkningsundervisningen i svenska och svenska som andraspråk kan behöva göras när Utredningen om införande av grundläggande svenska och översyn av modersmålsundervisningen (U 2023:08) lämnat sina förslag.

Ämnet matematik är, tillsammans med svenska som andraspråk, det ämne i vilket flest elever inte når godkänt betyg i årskurs 9 och

resultat från internationella kunskapsmätningar visar att runt 20 procent av eleverna i Sverige presterar på låg nivå vad gäller matematik-kunskaper (se avsnitt 3.4.4). I en analys visar vi att vissa elever i årskurs 8 kan behöva mellan tre och sju läsårs matematikundervisning för att nå målen i ämnet matematik i årskurs 9 (se vidare avsnitt 3.4.5). De stora undervisningsbehoven kan möjligen förklaras av att matematik till sin natur är starkt kumulativt, vilket innebär att vissa kunskaper är nödvändiga att ha för att ta nästa steg.³ Det innebär att det är svårt för en elev att följa innehållet i läroplanen i en årskurs om eleven saknar de kunskaper och färdigheter som kan förväntas av elever i årskursen. Därför är det viktigt att kunna ge mer undervisningstid till elever som har kommit efter i matematik eller behöver mer tid för att befästa sina färdigheter.

Vi har övervägt om förstärkningsundervisning också ska kunna ges i ämnet engelska. Engelska är ett av kärnämnen, och runt åtta procent av eleverna uppnår inte godkänt betyg i ämnet i årskurs 9. Det främsta skälet till att vi ändå valt att inte föreslå förstärkningsundervisning i engelska är att det tar stora resurser i anspråk att införa mer undervisningstid i ett ämne. När vi har prioriterat mellan ämnen har vi bedömt att engelska åtminstone tills vidare bör stå tillbaka för matematik och svenska eller svenska som andraspråk. Det främsta skälet till detta är att elevernas resultat i engelska är bättre än i de andra kärnämnen. Dessutom är svenska och engelska en vanlig ämneskombination för ämneslärare, vilket innebär att förstärkningsundervisning även i engelska skulle påverka arbetsbördan alltför mycket för den gruppen lärare. Som vi har beskrivit tidigare, och som vi återkommer till i konsekvensanalysen i kapitel 8, innebär våra förslag ett visst ökat lärarbehov. Slutligen har vi landat i vår bedömning av hänsyn till eleverna. Förstärkningsundervisning i ytterligare ett ämne riskerar leda till att vissa elever får för långa skoldagar.

När erfarenheter från, och utvärdering av, arbete med förstärkningsundervisning är gjorda är det vår uppfattning att en utökning av ämnet engelska kan aktualiseras. I det innefattas också en utvärdering av den extra studietiden som, om den på sikt skulle avskaffas,

³ Till exempel är det nödvändigt att kunna multiplicera och dividera för att kunna räkna procent. För vidare resonemang om detta, se till exempel Dumay & Dupriez, (2007). "Accounting for Class Effect Using the TIMSS 2003 Eighth-Grade Database: Net effect of group composition, net effect of class process, and joint effect." *School Effectiveness and School Improvement*, 18(4), s. 383–408 eller Rolfe, Strietholt & Yang Hansen (2021). "Does inequality in opportunity perpetuate inequality in outcomes? International evidence from four TIMSS cycles." *Studies in Educational Evaluation* (71).

skulle kunna frigöra resurser för att exempelvis addera ämnet engelska (se vidare avsnitt 7.4).

Mest förstärkningsundervisning i svenska och svenska som andraspråk i lågstadiet

Vårt förslag är att förstärkningsundervisning i svenska eller svenska som andraspråk ska omfatta fler förstärkningstimmar på lågstadiet än i senare stadier. Detta grundar sig i betydelsen av att elever tidigt befäster grundläggande kunskaper i läsning och skrivande, vilket också avspeglades i regleringen av de så kallade resurstimmarerna i Lgr69 (se avsnitt 4.1.1). Det följer också fördelningen av antalet undervisningstimmar enligt timplanen i svenska eller svenska som andraspråk, vilken är avsevärt mindre i mellanstadiet och högstadiet än i lågstadiet. Hur behoven hos elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska kan tillgodoses analyseras och utreds nu av Utredningen om införande av grundläggande svenska och översyn av modersmålsundervisningen (U 2023:08).

I matematik ska förstärkningsundervisning omfatta lika många förstärkningstimmar i alla stadier. Ett alternativ vore att ge mer förstärkningsundervisning i matematik i lågstadiet än i övriga stadier, för den grundläggande färdighetsträningen. Vår bedömning är dock att behoven av mer undervisningstid i matematik är stora även i de senare stadierna, utifrån de stora andelar elever som inte når godkända resultat på de nationella proven i årskurs 6 och årskurs 9. Att förstärkningsundervisningen i matematik ska fördelas jämnt över stadierna följer också den nuvarande timplanens dimensionering av matematikundervisningen, som är i princip konstant över stadierna.

Att stadieindela förstärkningstimmar ger möjlighet att variera fördelning och tillämpning med hänsyn till elevers behov i olika åldrar på ett sätt som passar skolans organisation och arbetssätt.

Antal förstärkningstimmar per stadium och ämne enligt vårt förslag

Vårt förslag är att förstärkningsundervisning ska ges i försöksverksamheten i följande omfattning:

- I lågstadiet ska förstärkningsundervisning omfatta 2 förstärkningstimmar i veckan i matematik och 3 förstärkningstimmar i veckan i svenska eller svenska som andraspråk.
- I mellanstadiet ska förstärkningsundervisning omfatta 2 förstärkningstimmar i veckan i vardera ämnet.
- I högstadiet ska förstärkningsundervisning omfatta 2 förstärkningstimmar i veckan i matematik och 1 förstärkningstimme i veckan i svenska eller svenska som andraspråk.

Totalt ska förstärkningsundervisning i lågstadiet omfatta 210 förstärkningstimmar i matematik och 320 förstärkningstimmar i svenska eller svenska som andraspråk.⁴ I mellanstadiet ska den omfatta totalt 210 förstärkningstimmar i matematik och 210 förstärkningstimmar i svenska eller svenska som andraspråk. I högstadiet ska den omfatta 210 förstärkningstimmar i matematik och 110 förstärkningstimmar i svenska eller svenska som andraspråk.

I tabell 7.1 presenterar vi vårt förslag till fördelning av förstärkningstimmar i försöksverksamheten i relation till den garanterade undervisningstiden (GUT) i nuvarande timplan för ämnena matematik och svenska eller svenska som andraspråk. Tillsammans anger timplanen och förstärkningstimmarerna (FT) hur mycket undervisningstid en skola som deltar i försöksverksamheten behöver kunna erbjuda. Den enskilda eleven som går i en skola som deltar i försöksverksamheten är fortsatt enbart garanterad den garanterade undervisningstiden, men är skyldig att delta i FT när så beslutas.

⁴ De föreslagna veckotimmarerna för förstärkningsundervisning räknas om genom att multiplicera det föreslagna antalet veckotimmar med antalet undervisningsveckor på ett läsår (35,6) och antalet år i berört stadium (3). Det totala antalet timmar per ämne är avrundat till närmaste tiotal.

Tabell 7.1 Timplanen (GUT) och försöksverksamhetens förstärkningstimmar (FT) i matematik och svenska eller svenska som andraspråk, per stadium i grundskolan

	Lågstadiet		Mellanstadiet		Högstadiet		Totalt	
	GUT	FT	GUT	FT	GUT	FT	GUT	FT
Matematik	420	210	410	210	400	210	1 230	630
Svenska eller svenska som andraspråk	680	320	520	210	290	110	1 490	640
Totalt antal timmar	1 882	530	2 334	420	2 634	320	6 890	1 270

Enbart i låg- och mellanstadiet kan förstärkningstimmar användas till förstärkningsundervisning i halvklass

Förstärkningstimmar ska kunna användas till förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval i samtliga stadier. I låg- och mellanstadiet ska de även kunna användas till förstärkningsundervisning i halvklass.

Sannolikt har halvklassundervisning en särskilt viktig funktion i de yngre åldrarna, detta då den grundläggande färdighetsträningen gynnas av att läraren har goda möjligheter att ge lärarstöd i en mindre grupp. I de tidiga skolåren är skillnaderna i kunskaper fortfarande relativt små och mer lärarstöd kan räcka för att kompensera elevers sämre förutsättningar. Det finns också goda argument för att undervisningen i de yngre åldrarna generellt bör bedrivas i mindre grupper. Yngre barn har ofta svårare att hantera den mängd relationer som finns i stora grupper.

Dock sker en förskjutning från behov av främjande till åtgärdande insatser över stadierna, eftersom variationen i elevresultat ökar ju äldre eleverna blir (se avsnitt 4.2.2). I senare skolår har skillnaderna mellan elevernas kunskaper ofta ökat, och i högstadiet är behovet av specifika fokuserade, intensiva och kompensatoriska insatser för den grupp elever som hamnat efter tydligt. Vår bedömning är därför att förstärkningstimmar i högstadiet enbart ska kunna användas för förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval för att uppnå maximal kompensatorisk effekt.

Förstärkningsundervisningen ska vara en del av skoldagen

Vi anser att det är viktigt att förstärkningsundervisningen är en naturlig del av elevernas skoldag. Vid förstärkningsundervisning i halvklass sker undervisningen på ett naturligt sätt som en del av elevernas skoldag. Medan en halvklass ges undervisning i matematik ges den andra halvklassen exempelvis undervisning i svenska eller svenska som andraspråk, har rast, sovmorgon eller undervisas i ett ämne som ofta undervisas i halvklass av andra skäl, som till exempel hem- och konsumentkunskap eller musik. Det går också att ordna samverkan med fritidsverksamheten. Förstärkningsundervisning i halvklass är i vår mening alltså förhållandevis enkel att passa in i en skoldags logik och schemaläggning, vilket också gör att lokalfrågan inte blir ett avgörande problem.

Förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval ska ges utanför elevens ordinarie undervisning och är därför mer krävande att planera in. De elever som väljs ut till förstärkningsundervisning under begränsade perioder ska delta i de ordinarie lektionerna och i lektioner för förstärkningsundervisning under de perioder som eleverna valts ut för. I försöksverksamheten ska förstärkningstimmarna ligga på schemapositioner som ligger utöver elevernas ordinarie lektioner i veckoschemat, vilket återigen gör att lokalfrågan inte blir ett stort problem.

Genom att eleverna deltar i ordinarie undervisning med hela klassen och att olika elever väljs ut för olika perioder med förstärkningsundervisning minskar risken för att elever ska känna sig utpekade eller stigmatiserade. Därigenom undviks flera negativa konsekvenser av exkludering och flera positiva effekter av inkludering uppnås.

En rimlig invändning mot att förstärkningsundervisningen för tillfälligt elevurval ska ligga utöver elevernas ordinarie lektioner är att vissa elever inte kommer mäkta med längre skoldagar. Vi ser denna risk men menar att det är viktigt att eleverna kan delta i både ordinarie lektioner och förstärkningsundervisning. Denna utformning innebär dock att vissa elever sannolikt inte bör väljas ut för förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval då de inte skulle gynnas av det. För andra elever kan den mindre gruppen vid förstärkningsundervisning göra att de ändå maktar med mer undervisning. Detta ankommer ytterst på lärarna att avgöra. Genom sin goda kännedom

om eleverna och sitt professionella kunnande är de bäst lämpade att avgöra detta. Det bör därför regleras att urvalet av elever ska göras av den eller de lärare som ansvarar för elevens ordinarie undervisning (vi återkommer till detta nedan).

Förstärkningsundervisning är undervisning i skollagens mening

Förstärkningsundervisning inom försöksverksamheten ska vara undervisning så som denna definieras i 1 kap. 3 § skollagen, och ska syfta till att utbildningens mål ska nås. Detta innebär att förstärkningsundervisningen ingår i den verksamhet som huvudmannen anordnar för att ge den avsedda utbildningen och som därmed är obligatorisk för eleverna att delta i (7 kap. 17 § första stycket skollagen). Det innebär också att undervisningen som huvudregel ska bedrivas av legitimerade och behöriga lärare.

Förstärkningsundervisning är inte en stödinsats inom ramen för särskilt stöd

Försöksverksamhetens förstärkningsundervisning är inte en stödinsats inom ramen för särskilt stöd. Förstärkningsundervisningen ska ses som del i den ledning, stöd och stimulans som ska ges i ordinarie undervisning. Rektors ansvar att organisera och fördela resurser, samt att vid behov skyndsamt utreda och ge elever särskilt stöd, kvarstår oförändrat även i skolor som deltar i försöksverksamheten.

Förstärkningsundervisningen ska i huvudsak bedrivas av elevernas ordinarie lärare

Vår bedömning är att eleverna gynnas mest om förstärkningsundervisningen ges av lärare som är kända för eleverna sedan tidigare. Det kan uppnås till exempel genom att elevens ordinarie klass- eller ämneslärare alternativt läraren i en parallellklass, bedriver undervisningen. Läraren behöver ha en god bild av varje elevs förkunskaper och undervisningsbehov för att kunna stödja och utmana dem på rätt nivå. Det finns också skäl att tro att elevernas motivation gynnas om det finns en etablerad och förtroendefull relation läraren och

elevem emellan (se avsnitt 6.3.1). Därför menar vi att förstärkningsundervisningen i första hand ska bedrivas av de ordinarie lärarna för klassen eller stadiet, själva eller i samverkan.

Förstärkningsundervisning kan också ledas av behöriga speciallärare eller specialpedagoger, men det är alltså inte vår avsikt att detta ska vara huvudregeln. Vår utgångspunkt är att en stor andel av de elever som utgör målgruppen för vårt uppdrag behöver *mer* undervisningstid under *andra* förutsättningar; de behöver inte en annan undervisning eller specialpedagogiska insatser per definition. De elever som har andra och mer omfattande behov ska få stöd enligt regelverket för särskilt stöd, vilket i större utsträckning kan innebära stöd av till exempel speciallärare.

Rektor schemalägger förstärkningsundervisningen

Rektor ansvarar för skolans inre organisation. Därför bör rektor också ansvara för att utrymme för förstärkningsundervisning läggs in i läsårets schema för alla elever i de årskurser som berörs av försöksverksamheten. Schemaläggningen bör i så stor utsträckning som möjligt anpassas efter elevernas behov. Det är även rektor som ansvarar för bemanning av förstärkningsundervisningen.

Vår bedömning är att de klocktimmar vi föreslår för förstärkningsundervisning med fördel kan användas som halvtimmespass i elevernas veckoschema. I den internationella litteraturen finns det flera exempel på insatser som utformats på detta sätt, det vill säga att eleverna under en avgränsad period getts ett flertal halvtimmespass i veckan (se avsnitt 5.3.2).

Vi har mött rektorer som arbetar aktivt med planering och schemaläggning av den extra studietiden, för att få det att fungera på ett integrerat sätt i elevernas skoldag (se 6.3.2 och 6.9.1). På liknande sätt kommer rektorer behöva arbeta för att förstärkningsundervisning blir en naturlig del av skoldagen.

Närmare om förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval

Förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval ska kunna ges i samtliga stadier i försöksverksamheten. Följande specifika villkor ska gälla vid förstärkningsundervisning av tillfälligt elevurval.

Perioderna ska begränsas till högst åtta veckor i följd

Förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval ska ges i perioder om högst åtta veckor och på schemapositioner som ligger utöver elevernas ordinarie lektioner. Därefter ska såväl elevurval som pedagogiskt innehåll förnyas.

Vår bedömning är att åtta veckor i följd är en rimlig övre gräns för en period med förstärkningsundervisning. I forskningsstudier förekommer intensivundervisning i perioder om alltifrån 4 veckor till uppemot 30 veckor med dagliga insatser för lästräning med elever med inlärningssvårigheter (se avsnitt 5.3). I de exempel som vi mött från praktiken tycks 4–6 veckor vara vanligt förekommande för så kallade intensivperioder (se avsnitt 6.9.1).

Elevurvalet inför en kommande period ska alltid göras i relation till periodens planerade innehåll. I och med att eleverna kan ha olika behov under ett läsår i relation till den ordinarie undervisningen, kan olika elever väljas ut för olika perioder av förstärkningsundervisning.

En elev som getts förstärkningsundervisning under en period kan ha behov av förstärkningsundervisning även nästa planerade period. Men om lärarna bedömer att samma elev behöver förstärkningsundervisning under flertalet perioder under ett läsår är elevens behov sannolikt större än vad som kan tillgodoses inom ramen för förstärkningsundervisning. Om det finns indikationer på att elever har mer omfattande behov ska skolan skyndsamt utreda elevens behov av särskilt stöd.

Vid undervisning av tillfälligt elevurval ska urvalet göras av lärare

Vårt förslag är att lärarna ska avgöra vilka elever som ska delta under en period med förstärkningsundervisning i försöksverksamheten. Urval av eleverna ska göras i relation till specifika ämnesrelaterade delar som de behöver få mer undervisning i, förundervisning i eller motsvarande. Vid elevurval ingår det för lärarna att ta ställning till om mer undervisningstid i form av förstärkningstimmar skulle vara en lämplig insats till exempel utifrån elevens ork och behov.

Vår uppfattning är att denna bedömning ligger inom ramen för lärares kompetens och inte förutsätter några särskilda undersökningar eller beslut. I lärares professionella kunnande och yrkesutövning ingår till exempel att bestämma undervisningsmaterial och vilka

arbetsformer som ska användas. Det ingår att formativt och summativt bedöma elevers kunskapsutveckling respektive i vilken utsträckning elevers kunskaper motsvarar ämnets mål och betygskriterier. Vår uppfattning är att professionen på samma sätt kan avgöra för vilka elever ytterligare undervisningstid, i form av förstärkningsundervisning, skulle öka möjligheterna att nå utbildningens mål. Det behöver därför inte utarbetas några urvalskriterier eller något beslutsstöd för lärarnas urval inom försöksverksamheten.

Vår bedömning är att elevers behov av förstärkningsundervisning kommer att uppmärksammas på det sätt som i dag gäller för extra anpassningar enligt 3 kap. 5 § skollagen, det vill säga på en rad olika sätt. Vår uppfattning är att Läroplansutredningens (U 2023:09) framtagande av förtydligade mål och kriterier för vad en elev bör kunna vid ett givet tillfälle kommer att underlätta lärarnas bedömning av vilka elever som ska väljas ut.⁵

Vår bedömning är att den enda dokumentation av urvalsbeslutet och genomförandet som ska krävas är att skolan ska göra en anteckning om vilka elever som deltagit i förstärkningsundervisning. Anteckningen behövs för utvärderingen av försöksverksamheten och bör innehålla uppgift om elevernas deltagande i förstärkningsundervisning, vilka perioder och periodernas inriktning, men bör inte ses som krav på omfattande dokumentation. Vårt syfte är att minimera den tid som tas från lärares tid att planera och genomföra förstärkningsundervisningen. En översyn som syftar till att frigöra lärarnas arbetstid från administration för att till större del ägnas åt undervisning och uppgifter som tillhör undervisningen pågår inom Utredningen om minskad administration och om reglering av förskollärares och lärares tid (U 2023:01).⁶

Gruppstorleken begränsas för tillfälligt elevurval

Forskning tyder på att för elever med inlärningssvårigheter är en lämplig gruppstorlek vid intensiva, specifika undervisningsinsatser 3–5 elever (se avsnitt 5.3.1). Målgruppen för undervisning med förstärkningstimmar är dock bredare och innefattar även elever utan inlärningssvårigheter, vilket innebär att lärarstödet sannolikt inte

⁵ Dir. 2023:173.

⁶ Dir. 2023:75 och dir. 2024:064.

behöver vara fullt lika intensivt. Insatsen är dessutom kostsam, varför det kan vara värt att planera för något större grupper i syfte att timmarna ska komma fler till godo. Samtidigt kan yngre barn generellt sett antas ha svårare att hantera många relationer och större behov av aktivt lärarstöd, medan äldre barn i större utsträckning kan hantera en något större grupp och mer självständighet.

Därför föreslår vi att gruppstorleken för undervisning vid elevurval i försöksverksamheten ska variera utifrån stadium. I lågstadiet ska gruppstorleken begränsas till maximalt 3–6 elever, och delningstalet 7 användas vilket innebär att en grupp inte kan bli större än det specificerade antalet elever. I mellanstadiet ska gruppstorleken begränsas till maximalt 5–8 elever och delningstalet 9 följaktligen användas. I högstadiet ska gruppstorleken begränsas till maximalt 6–10 elever och delningstalet 11 införas.

Att vi anger den maximala gruppstorleken innebär att mindre grupper får förekomma. En fördel med att ange spann för gruppstorleken i stället för exakt elevantal är att det ger lärarna frihet att variera gruppstorleken under olika perioder utifrån periodens innehåll och elevernas behov. Potentiellt ger det också möjlighet att undersöka betydelsen av olika gruppstorlekar.

Tillfälligt elevurval innebär inte att eleven behöver särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp

Eftersom urvalet av elever till förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval ska omprövas inför varje ny period och att samma elev inte bör ingå i urvalet under flertalet perioder på ett läsår, innebär det – tillsammans med att förstärkningsundervisningen ska ges utöver den ordinarie undervisningen – att det bör vara tydligt att det tillfälliga elevurvalet i försöksverksamheten inte kan vara en särskild undervisningsgrupp. Särskild undervisningsgrupp enligt 3 kap. 11 § skollagen är en form av särskilt stöd som förutsätter en utredning om särskilt stöd enligt 3 kap. 8 § och ett beslut om åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 §. Förstärkningsundervisning i tillfälligt elevurval förutsätter inte något av detta.

Rektor ansvarar för att följa upp undervisningstid vid tillfälligt elevurval

I de fall förstärkningstimmarna nyttjas till att ge ett urval elever ytterligare undervisning ökar också den faktiska undervisningstiden för dem. Rektor ansvarar ytterst för att individuella elevers skoldagar inte överskrider reglerna för den obligatoriska verksamheten. Detta kommer inte kunna ske om eleverna endast undervisas enligt den minsta garanterade undervisningstiden och förstärkningstimmar, men om huvudmannen dessutom adderar tid skulle ramarna teoretiskt sett kunna överstigas under försöksverksamheten. Därför åligger det ytterst rektor att ansvara för denna uppföljning, vilket vi bedömer är något som redan ingår i rektors ansvar.

Närmare om förstärkningsundervisning i halvklass

Förstärkningsundervisning i halvklass ska kunna ges i låg- och mellanstadiet i försöksverksamheten.

För halvklassundervisning genom förstärkningstimmar är vårt förslag att gruppstorleken ska vara mellan 10 och 14 elever. Vi grundar detta på en uppskattning av vad som utgör normal storlek på en undervisningsgrupp i låg- respektive mellanstadiet. Enligt en undersökning från Sveriges Lärare är den vanligaste (typvärdet) klassstorleken i lågstadiet 23 elever.⁷ De tio procent största klasserna hade 27 elever eller mer och de tio procent minsta klasserna hade färre än 14 elever. I mellanstadiet är den vanligaste klasstorleken 24 elever, de tio procent största klasserna hade 28 elever eller mer och de tio procent minsta klasserna hade färre än 15 elever. Vårt förslag att gruppstorleken ska vara 10–14 elever gör halvklassindelning hanterlig för flertalet skolor. De vanliga klasserna med 23 elever kan delas in i en grupp på 11 och en på 12. Mindre klasser, med färre än 14 elever behöver inte delas och klasser med 29 elever eller fler behöver delas i tre grupper.

⁷ Sveriges Lärare (2023). *Grupp- och klasstorlekar, extra anpassningar och särskilt stöd från förskoleklass till komvux.*

Överväganden om princip för gruppindelning vid halvklass

Vi har övervägt olika principer för gruppindelning vid halvklass. Det mest uppenbara sättet att dela en klass är att utgå från en alfabetiskt ordnad klasslista och dela in eleverna i två lika delar. I en heterogent sammansatt skolklass, får man två heterogent sammansatta grupper. Ett annat sätt att dela in elever är nivågruppering, som är ett vanligt inslag på skolor i länder som USA och Frankrike. Forskning visar att nivågruppering kan vara gynnsamt så länge den inte sker *mellan* skolor. Inom skolor, i vissa ämnen och flexibelt använt, tycks nivågruppering kunna ha positiva effekter (se avsnitt 5.5). Samtidigt är det också tydligt från forskning att blandade elevgrupper kan gynna alla elever, eftersom alla elever i genomsnitt gynnas av att ha duktiga klasskamrater.

Vi föreslår att skolor som deltar i försöksverksamheten ska göra heterogent sammansatta grupper vid förstärkningsundervisning i halvklass. Det är mest inkluderande och med tanke på att förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval redan på sätt och vis innebär differentiering ser vi inget behov av att differentiera även vid förstärkningsundervisning i halvklass. Snarare gynnar det utvärderingen att elevurval bygger på en typ av differentiering och att halvklassindelning inte gör det. Heterogena halvklasser kan åstadkommas till exempel genom att dela klasslistan på hälften eller att lotta eleverna.

7.1.3 Organisation, effektutvärdering av försöksverksamheten och forskning

Förslag: Skolverket ska pröva frågor om försöksverksamheten och administrera, följa upp och utvärdera den. Skolverket ska pröva frågor om och betala ut statsbidrag till huvudmän som deltar i försöksverksamheten.

Skolverket ska knyta ett särskilt vetenskapligt råd till sig för arbetet med försöksverksamheten.

Regeringen ska ge Skolforskningsinstitutet i uppdrag att ansvara för att besluta om utlysning, granskning av ansökningar och beviljande av medel till följeforskning för försöksverksamheten.

Skälen för förslaget

Försöksverksamheten ska organiseras av Skolverket. Skolverket ska planera, genomföra och effektutvärdera försöksverksamheten. Skolverket ska bedriva uppsökande verksamhet för att få ett representativt urval av huvudmän. Försöksverksamheten ska pågå i tre år och bör omfatta totalt 320 slumpmässigt utvalda skolenheter bland deltagande huvudmän. I detta avsnitt beskriver vi våra resonemang kring försöksverksamhetens organisation närmare.

Skolverket ska ansvara för att planera, genomföra och utvärdera försöksverksamheten

Vi föreslår att försöksverksamheten med förstärkningsundervisning ska organiseras av Skolverket. Det innebär att Skolverket ska styra och leda försöksverksamheten. Detta ska regeringen föreskriva om i en förordning. Skolverket ska också fördela resurser för att genomföra försöksverksamheten på så vis som regeringen föreskriver och stå i dialog med de huvudmän och skolor som deltar.

Vi bedömer att det är viktigt att Skolverket har kapacitet att förbereda försöksverksamheten, genomföra den samt arbeta med effektutvärderingen därefter. I Skolverkets arbete med att styra och leda försöksverksamheten ingår att löpande fatta beslut som påverkar försöksverksamheten. I detta arbete måste Skolverket göra metodologiska överväganden i förhållande till kvaliteten på den slutgiltiga utvärderingen. Det kan exempelvis gälla frågor om elever som flyttar eller skolor som vill avbryta försöksverksamheten.

Vi föreslår att Skolverket knyter till sig ett särskilt vetenskapligt råd som ska utgöra metod- och kunskapsstöd och bidra i arbetet med att planera, genomföra och utvärdera en försöksverksamhet.

Därutöver bör Skolverket också skapa en referensgrupp för försöksverksamheten där bland annat huvudmannaorganisationerna, Sveriges Lärare, Sveriges Skolledare, elevorganisationerna och övriga skolmyndigheter är representerade.

Deltagande i försöksverksamheten bör vara frivilligt för huvudmän

Vi bedömer att försöksverksamheten gynnas av att vara frivillig för huvudmän att delta i. Vår bedömning är att deltagande i försöksverksamheten är ett stort åtagande för en huvudman som kräver engagemang, uthållighet och samsyn, aspekter som har större sannolikhet att uppnås om deltagandet är frivilligt för huvudmannen.

Att försöksverksamheten ska vara frivillig för huvudmän att anmäla sig till riskerar att leda till en skev representation i försöksverksamheten, vilket kan påverka effektutvärderingen negativt. Ett alternativt förfaringsätt hade varit att låta slumpen avgöra på huvudmannanivå. Detta skulle dock innebära att huvudmän skulle tvingas delta i försöksverksamheten. När det gäller kommuner måste en sådan skyldighet antingen regleras i lag eller i författning på lägre nivå med stöd av ett bemyndigande i lag. Det följer av att föreskrifter som avser åligganden eller befogenheter för kommuner ska meddelas i lag eller ha stöd av ett bemyndigande i lag (8 kap. 2 § första stycket 3 och 3 § regeringsformen, se även avsnitt 7.1.4). I skollagen finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om försöksverksamhet, men i den mån sådana föreskrifter som gäller grundskolan innebär undantag från skollagen, får undantag bara göras från organisatoriska bestämmelser i lagen (29 kap. 23 § skollagen). Vidare skulle en skyldighet att delta i försöksverksamheten utgöra en inskränkning i den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen (14 kap. 3 § regeringsformen). Vi bedömer att ett representativt urval kan uppnås utan detta, bland annat genom det statsbidrag som föreslås lämnas till huvudmän som deltar i försöksverksamheten, som skapar tillräckliga incitament för huvudmän att delta. En skyldighet att delta framstår därmed som en oproportionerlig inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Vårt förslag är att Skolverket ska bedriva en uppsökande verksamhet mot huvudmän för att få ett så representativt urval sökande huvudmän som möjligt, i syfte att i förlängningen också få ett så representativt urval av skolenheter som möjligt. Skolverket ska pröva de ansökningar om deltagande i försöksverksamhet som inkommer.

En och samma huvudman ska kunna delta med flera skolenheter. Detta kan innebära en metodologisk fördel för utvärderingen i och med att deltagande skolorna inom en huvudman kan sägas ha i övrigt likvärdiga organisatoriska förutsättningar på huvudmannanivå.

Urvalet av deltagande skolenheter ska göras slumpmässigt

För att underlätta effektutvärdering ska deltagande i försöksverksamheten på skolenhetsnivå vara slumpmässigt. Syftet med slumpmässigt urval av skolenheter i försöksverksamheten är att efterlikna en situation vid fullskaligt införande av förstärkningsundervisning. För att kunna generalisera resultaten är det viktigt att implementering och resultat inte påverkas av att skolorna fått välja utformning.

I samråd med det särskilda vetenskapliga rådet ska Skolverket besluta närmare detaljer om urvalsförfarandet. Det kan handla om ifall urvalet av deltagande skolenheter ska stratifieras för att uppnå representativitet i syfte att stärka effektutvärderingen. Till exempel om skolor med en stor andel elever som riskerar att inte nå målen bör vara överrepresenterade eller om en representativ fördelning av stora och små skolor eller skolor på landsbygd och i städer bör eftersträvas.

Vissa skolor som initialt slumpas fram kan behöva uteslutas från försöksverksamheten av etiska skäl. Exempelvis ska en skola som framgångsrikt bedriver halvkassundervisning men slumpas till gruppen för tillfälligt elevurval kunna exkluderas.

En ytterligare begränsning av urvalets slumpmässighet är att de skolor som väljs ut för deltagande i försöksverksamheten bör ha minst så många elever att åtminstone en normalstor klass i berörd årskurs finns på skolan.

Försöksverksamheten ska omfatta 320 skolor

Vårt förslag är att försöksverksamheten ska omfatta elever som börjar årskurs 1, 4 eller 7 det läsår som regeringen beslutar att försöksverksamheten ska starta. Dessutom föreslår vi att en enskild skola ska delta endast med en årskurs, för att skapa så goda förutsättningar för försöket som möjligt. Det gäller till exempel för att minimera eventuella rekryteringsbehov. En skola som har elever i årskurs 1, 4 eller 7 ska alltså delta med en av dessa årskurser men inte flera.

Vårt förslag är att försöksverksamheten ska omfatta 320 skolenheter varav 150 skolenheter ska delta med lågstadiet, 110 skolenheter ska delta med mellanstadiet och 60 skolenheter ska delta med högstadiet. Med detta förslag har vi försökt finna en nivå som är kostnadseffektiv, ger tillräckligt underlag för utvärdering och som

omfattar alla tre stadierna. Ju fler skolenheter som försöksverksamheten omfattar, desto dyrare blir försöksverksamheten. Samtidigt krävs en viss volym av observationer vid effektutvärdering, särskilt som hälften av skolorna som deltar med låg- eller mellanstadiet ska genomföra förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval och andra hälften ska genomföra förstärkningsundervisning i halvklass. Om utvärderingen ska omfatta skillnader i effekter mellan grupper, som till exempel om det är skillnad i hur pojkar och flickor påverkas av förstärkningsundervisning i halvklass, får inte antalet deltagande skolor och elever vara alltför litet. Ett visst överurval är också nödvändigt för att utvärderingen ska kunna vara motståndskraftig om elever byter skola eller om en skola behöver avbryta sitt deltagande i försöksverksamheten.

Utifrån detta har vi kommit fram till att varje grupp i försöksverksamheten bör innehålla cirka 300 elever som riskerar att inte nå godkända resultat på de nationella proven i svenska, svenska som andraspråk eller matematik. Dessutom vill vi att de skolor som ska ingå i urvalet ska ha minst en normalstor klass. I våra beräkningar har vi därför satt en gräns om minst 18 elever per aktuell årskurs. Detta ger oss en urvalsram av skolor som har relevanta årskurser och minst 18 elever i årskurserna 1, 4 och 7. Utifrån denna urvalsram och antagandet att elever som riskerar att inte nå godkända resultat är jämnt spridda på skolenheterna visar våra beräkningar att:

- För att omfatta tillräckligt många lågstadielever i vår målgrupp behövs cirka 150 deltagande skolor. Tillsammans kommer dessa 150 skolor ha cirka 6 000 elever i årskurs 1, av vilka drygt 600 elever riskerar att inte nå godkända resultat.
- För att omfatta tillräckligt många mellanstadielever i vår målgrupp behövs cirka 110 deltagande skolor. Antal skolor som ska delta med mellanstadiet i försöksverksamheten är lägre än i lågstadiet på grund av att mellanstadieskolor i genomsnitt är något större sett till antal elever och att risken att eleverna inte når godkända resultat i mellanstadiet är något högre. De 110 deltagande skolorna kommer att tillsammans ha cirka 5 300 elever i årskurs 4, av vilka knappt 600 elever riskerar att inte nå godkända resultat.

- I högstadiet ska förstärkningsundervisning enligt vårt förslag ges enbart för tillfälligt elevurval. Det innebär att antalet skolor kan vara lägre. Högstadieskolor är också generellt sett större och risken att elever inte når godkända resultat högre. Samtidigt är det önskvärt att antalet inte blir alltför lågt, eftersom effektutvärderingen behöver kunna göra jämförelser mellan olika typer av huvudmän och skolor. Vår bedömning är att 60 skolor bör delta med högstadiet. Antalet elever i årskurs 7 som riskerar att inte nå godkända resultat kommer att vara drygt 600 elever. Tillsammans kommer de 60 deltagande skolorna ha omkring 4 700 elever i årskurs 7.

Dessa uppgifter utgör grunden för vår kostnadsberäkning av försöksverksamheten (se avsnitt 8.5).

Försöksverksamheten ska också innehålla en kontrollgrupp för att möjliggöra utvärderingen av förstärkningsundervisning i relation till skolverksamhet utan förstärkningsundervisning. Vi lämnar till Skolverket att göra bedömningen om en kontrollgrupp behöver utses inom ramen för försöksverksamheten eller om övriga skolor som inte ingår i försöket kan fungera som kontrollgrupp. Oavsett tillvägagångssätt behöver det inte anslås resurser för kontrollgruppen i försöksverksamheten.

Försöksverksamheten ska pågå under tre år

Vi föreslår att försöksverksamheten ska pågå under tre år på de berörda skolenheterna. Därefter ska en effektutvärdering genomföras. Försöksverksamheten ska ge svar på vilken effekt det hade för eleverna att genomgå lågstadiet eller mellanstadiet med den ena eller den andra tillämpningen av förstärkningsundervisning, vilken effekt det hade för elever i högstadiet att få förstärkningsundervisning genom elevurval samt jämföra alla elever i försöksskolor med elever i kontrollgruppen.

Försöksverksamheten bör omfatta för försöket lämpliga för- och eftermätningar av elevers kunskaper, men också reguljära prov och mätningar som genomförs i hela skolväsendet. Ett exempel på det senare är att alla elever skriver nationella prov i årskurs 3, 6 och 9. Efter tre år kommer det finnas resultat på nationella prov för elever som gått hela lågstadiet, hela mellanstadiet eller hela högstadiet i

skolor som deltar i försöksverksamheten. För elever som börjat årskurs 7 kommer slutbetygen från grundskolan att finnas, vilket möjliggör en utvärdering av insatsens effekt för elevernas behörighet till gymnasieskolan.

Under tiden som försöksverksamheten på de utvalda skolorna pågår ska dessa omfattas av huvudmannens vanliga uppföljnings- och utvecklingsarbete, undervisningen i övrigt ska organiseras och utvecklas som vanligt och elever i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd ska få det enligt gällande regler.

Våra överväganden om alternativa utformningar av försöksverksamheten

Vi har övervägt andra sätt att utforma en försöksverksamhet. Ett alternativt sätt vore att genomföra försöksverksamheten enbart i lågstadiet och då tillåta ett större urval av skolor. Resultaten från en försöksverksamhet i lågstadiet skulle till viss del vara applicerbara i mellanstadiet, men det är tveksamt om de är det i högstadiet. Detta är en nackdel. En annan negativ aspekt av ett sådant upplägg är att det tar mycket lång tid innan en försöksverksamhet i lågstadiet ger svar på vilken effekt insatsen har haft för elevernas behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. En sådan utvärdering är möjlig att genomföra först 6 år efter försöksverksamhetens avslut. En försöksverksamhet där även högstadiet ingår kan ge vissa svar och viss policyvägledning i förhållande till gymnasiebehörighet direkt efter försökets avslut. Dessa aspekter har väglett oss i vår bedömning att en försöksverksamhet bör genomföras i alla stadier.

Med anledning av det finns olika alternativ i utformningen av en försöksverksamhet har vi kostnadsberäknat försöksverksamheten per stadium. Detta redovisas i avsnitt 8.5.

Ytterligare lärdomar från försöksverksamheten nås genom följeforskning och longitudinell forskning

Mot bakgrund av att regelrätt försöksverksamhet enligt vetenskapliga principer enbart har förekommit i några få fall under de senaste decennierna i svenskt skolväsende är vår uppfattning att försöksverksamheten bör ges goda möjligheter att beforskas. Skolverkets effektutvärdering är viktig för det politiska beslutsfattandet, men

försöksverksamheten är också ett unikt experiment som kan bidra med viktiga resultat till den internationella utbildningsvetenskapliga forskningen.

Vi föreslår därför att regeringen ska anslå 50 miljoner kronor till följeforskning och ge Skolforskningsinstitutet i uppdrag att ansvara för att besluta om utlysning, granskning av ansökningar och beviljande av dessa medel. Det är vår bedömning att detta ingår i Skolforskningsinstitutets uppgifter enligt förordning (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet, där det anges att myndigheten ska utlysa och fördela medel för praktisknära forskning.

Det är också viktigt att forskning på försöket kan bedrivas även efter försökets avslut. Det gäller inte minst för att utvärdera dess effekter över tid, i longitudinell forskning. Det skulle kunna gälla en utvärdering av hur det har gått för lågstadielever som fått förstärkningsundervisning i endera utformningen, eller gentemot kontrollgruppen, i högstadiet, gymnasieskolan och i eventuell universitetsutbildning. Därför bör uppgifterna som samlas in inom försöksverksamheten sparas även efter Skolverkets utvärderingsarbete. Det gäller bland annat uppgifter om vilka skolenheter och elever som berörts av förstärkningsundervisning och i vilken form.

7.1.4 Det behövs inte någon lagändring för att införa en försöksverksamhet

Bedömning: Regeringen får med stöd av skollagen meddela föreskrifter om undervisningstid utöver den garanterade undervisningstiden enligt timplanen och kan med stöd av regeringsformen meddela övriga föreskrifter om dels en försöksverksamhet med förstärkningsundervisning, dels statsbidrag för de deltagande skolhuvudmännen.

Skälen för bedömningen

I 8 kap. regeringsformen (RF) finns bestämmelser om i vilka fall föreskrifter ska meddelas av riksdagen genom lag och i vilka fall regeringen får meddela föreskrifter i förordning. Föreskrifter som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna ska meddelas

genom lag, under förutsättning att de gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 2 § första stycket 2 RF). När det gäller kommunerna ska föreskrifter som avser dels kommunernas åligganden eller befogenheter, dels grunderna för deras organisation och verksamhetsformer, meddelas genom lag (8 kap. 2 § första stycket 3 RF). I samtliga dessa fall kan dock riksdagen i lag bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter (8 kap. 5 § RF). Regeringen får därutöver meddela föreskrifter som inte enligt grundlagen ska meddelas av riksdagen (8 kap. 7 § första stycket 2 RF). Detta brukar kallas regeringens restkompetens. På skolområdet har restkompetensen ansetts utgöra tillräckligt stöd för regeringen att meddela vissa föreskrifter om undervisningens innehåll och den inre organisationen av undervisningen, som till exempel klass- och gruppindelning och om uttagning av elev till viss undervisning (prop. 1975:8 s. 80).

Vårt förslag innebär att det ska vara frivilligt för huvudmännen att delta i försöksverksamheten och därmed underkasta sig de villkor som ställs upp för att få statsbidrag. En sådan reglering kan i princip meddelas av regeringen med stöd av dess så kallade restkompetens. Det kan dock hävdas att föreskrifter om förstärkningsundervisning som tillfälligt elevurval, som innebär att vissa elever ska ges undervisning utöver den garanterade undervisningstiden enligt timplanen, utgör föreskrifter som gäller omfattningen av skolplikten och därför bara får meddelas av regeringen med stöd av bemyndigande i lag. Vi bedömer emellertid att det redan finns bemyndiganden i skollagen som ger det stöd som behövs. Regeringen får meddela föreskrifter om undervisningstid utöver vad som följer av bestämmelsen om minsta total undervisningstid i grundskolan (10 kap. 6 § 1 skollagen). Detta bemyndigande medger bland annat att undervisningstiden ökas i ett ämne som anges i timplanen (prop. 2009/10:165 s. 1320).

7.1.5 Integritetsfrågor

Bedömning: Det finns rättsligt stöd för den behandling av personuppgifter som kan komma att ske hos Statens skolverk och Statistiska centralbyrån med anledning av en försöksverksamhet med förstärkningsundervisning.

Skälen för bedömningen

Vi bedömer att Skolverket i samband med sin uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten kommer att behandla personuppgifter. Vi menar att Skolverket ska genomföra sin uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten med förstärkningsundervisning genom en effektutvärdering. I det arbetet måste Skolverket få tillgång till relevanta uppgifter. Det rör elevers personnummer, elevers skoltillhörighet, vilken grupp i försöksverksamheten eleven tillhör, hur eleven fått ta del av förstärkningsundervisning och elevens resultat i olika tester. Testerna kan vara obligatoriska bedömningsstöd, screeninginstrument och kunskapsprov som Skolverket genomför inom ramen för försöksverksamheten.

Behandling av personuppgifter får bara ske om det finns en rättslig grund för behandlingen (artikel 6 dataskyddsförordningen⁸). Behandling av personuppgifter är laglig bland annat om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e dataskyddsförordningen). Av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) framgår att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig bland annat för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning (2 kap. 2 § dataskyddslagen).

Om det är fråga om en uppgift av allmänt intresse måste denna uppgift också vara fastställd i unionsrätten eller i svensk rätt (artikel 6.3 dataskyddsförordningen). Såväl huvudmännens bedrivande av utbildning enligt skollagen som Skolverkets uppföljning och utvärdering av utbildning i skolväsendet är sådana rättsligt fastställda uppgifter av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 56 f. och prop. 2017/18:218 s. 52 och 58 f.).

Vi bedömer att någon behandling av känsliga personuppgifter, inte aktualiseras. Den personuppgiftsbehandling som behövs med anledning av uppföljningen och utvärderingen av försöksverksamheten kan därmed ske med stöd av den rättsliga grunden en uppgift av allmänt intresse i artikel 6.1 dataskyddsförordningen. Vi bedömer

⁸ 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.

att behandlingen av personuppgifter i samband med uppföljningen och utvärderingen innebär ett marginellt intrång i den personliga integriteten och därför är proportionerlig.

7.2 En permanent reglering för förstärkningsundervisning

Bedömning: Efter att försöksverksamheten har avslutats bör en permanent reglering om förstärkningsundervisning med förstärkningstimmar i ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik införas i grundskolan och sameskolan. Antalet förstärkningstimmar och deras fördelning bör regleras i timplanen. Även en reglering om elevernas fördelning på klasser eller grupper och om klass- och gruppstorlekar bör övervägas.

Skolverket bör få i uppdrag att ta fram en fördelningsnyckel på skolenhetsnivå som stöd till kommunernas fördelning av resurserna till förstärkningsundervisning. Fördelningsnyckeln bör vara stadiindelad och baseras på för stadiet relevanta kunskapsmått.

Skälen för bedömningen

Förstärkningsundervisning bör införas i grundskolan och i sameskolan

Vår bedömning är att en permanent reglering om förstärkningsundervisning som i huvudsak motsvarar det vi i avsnitt 7.1 föreslår som försöksverksamhet bör införas i grundskolan och sameskolan sedan försöksverksamheten har avslutats. Hur en permanent reglering om förstärkningsundervisning närmare bör utformas kan avgöras först sedan utvärderingen av försöksverksamheten gett underlag för att ta ställning till vilken modell av förstärkningsundervisning som är mest ändamålsenlig och effektiv.

En permanent reglering om förstärkningsundervisning skulle innebära att staten återtär ett större ansvar för att tillskjuta undervisningstid utöver den garanterade undervisningstiden. Detta är ett avsteg från den ordning som etablerades i samband med Lpo94. Detta tillskott skulle omfattas av finansieringsprincipen; staten måste ersätta

huvudmännen för förstärkningsundervisningen, vilket vi återkommer till i våra konsekvensbeskrivningar (kapitel 8).

Den förstärkningsundervisning som införs permanent efter att försöksverksamheten utvärderats bör införas i grundskolan och i sameskolan. I dessa skolformer har förstärkningsundervisning i vår mening goda förutsättningar att vara en ändamålsenlig insats. I sameskolan är i och för sig flertalet klasser små i jämförelse med grundskolan men det utesluter inte att eleverna är i behov av den förstärkta lärarresurs som förstärkningsundervisning medför. Undervisningstiden i sameskolan är också redan i dag något mer omfattande än i grundskolan, men vi bedömer att detta inte hindrar att även sameskolan ska omfattas av en permanent förstärkningsundervisning som blir obligatorisk (se avsnitt 8.4). Det är rektors ansvar att individuella elevers skoldagar inte överskrider reglerna för den obligatoriska verksamheten.

Även i specialskolan skulle det kunna finnas elever med behov av mer undervisning för att kompensera för bristande förkunskaper för sin årskurs. I specialskolan är den obligatoriska verksamheten redan mer omfattande för eleverna genom en tionde årskurs. Undervisning i specialskolan sker också huvudsakligen i små elevgrupper med hög lärartäthet. Det innebär att eleverna i specialskolan redan får mer undervisningstid med sina lärare än elever i andra obligatoriska skolformer.

Även i den anpassade grundskolan sker undervisningen i små grupper. För elever i den anpassade grundskolan påverkas inte möjligheten att söka till program på gymnasiet av deras betyg, vilket även gäller elever som läser integrerat, det vill säga som går i grundskolan men läser enligt den anpassade grundskolans läroplan. Elever mottagna i den anpassade grundskolan ingår i vår mening inte i målgruppen för förstärkningsundervisning.

Av dessa skäl bedömer vi att specialskolan och den anpassade grundskolan inte bör omfattas av en permanent reglering av förstärkningsundervisning.

Förstärkningsundervisningen bör regleras i förordning

Vår bedömning är att regeringen bör införa en permanent reglering om förstärkningsundervisning i grundskolan och sameskolan på förordningsnivå i form av förstärkningstimmar i timplanen. En sådan konstruktion utgår från den utformning som timplanen hade i Lgr 69 (se avsnitt 4.1.1). Principen för timplanen i Lgr 69 var att antalet lärarveckotimmar var större än antalet elevveckotimmar i ett antal ämnen. De överstigande lärarveckotimmarna utgjorde så kallade resurstimmar, det vill säga timmar som kunde användas för att ge elever mer undervisning i mindre grupp. Resurstimmarna var flest i lågstadiet för att den grundläggande färdighetsträningen i svenska och matematik bedömts behöva ske i mindre grupper än helklass.

Vi anser att den permanenta regleringen om förstärkningsundervisning bör bygga på samma princip. Den minsta undervisningstid som eleverna ska vara garanterade per stadium och ämne bör fortsatt regleras i timplanen. Genom den garanterade undervisningstiden i timplanen fastställs ett minimikrav för de resurser som huvudmännen är skyldiga att avsätta för undervisningen (prop. 1992/93:220 s. 65 och prop. 2009/10:165 s. 729). Därutöver bör det också finnas förstärkningstimmar i vissa ämnen som ska användas för att bedriva förstärkningsundervisning. Den undervisningstid som tillförs genom förstärkningstimmar är en utökad lärarresurs. Denna utökning av lärarresursen omfattas således av finansieringsprincipen, det vill säga staten ska ersätta huvudmännen för utökningen (prop. 1993/94:150, bilaga 7). Våra beräkningar av kostnaderna för en fullskalig reform redovisas i vår konsekvensanalys (se avsnitt 8.5).

Timplanen i nuvarande utformning skiljer inte mellan elevtimmar och lärartimmar på det sätt som gjordes i läroplanen Lgr 69 (se avsnitt 4.1). Om en permanent reglering om förstärkningsundervisning utformas enligt vår bedömning förutsätter det ändringar av timplanen och att det införs kompletterande bestämmelser i anslutning till timplanen. Ovan har vi beskrivit hur förstärkningsundervisning bör regleras närmare inom försöksverksamheten. Även den permanenta regleringen kommer att behöva innehålla närmare bestämmelser om hur förstärkningsundervisningen ska bedrivas. Denna reglering bör utgå från vad som gäller för försöksverksamheten, men givetvis bör den närmare utformningen bygga på erfarenheterna från denna. Till

exempel bör utvärderingen få utvisa hur stort antal förstärkningstimmar som ska finnas i respektive ämne och stadie. I vår konsekvensanalys i kapitel 8 utgår vi från att timantal och stadiefördelning vid fullt ut genomförd reform i grundskolan blir samma som i försöksverksamheten. För sameskolan utgår vi från att förstärkningstimmarnas antal vid fullt ut genomförd reform anpassas efter ämnenas timantal i timplanen, vilket innebär att antalet förstärkningstimmar i svenska och svenska som andraspråk blir något färre, särskilt i lågstadiet (se nedan).

När en permanent reglering om förstärkningsundervisning utformas bedömer vi dessutom att det är lämpligt att också överväga den övriga regleringen om undervisningens organisation. Ett exempel är att det saknas en grundläggande reglering om elevernas fördelning på klasser eller grupper och om klass- eller gruppstorlekar. Det gör regelverket otydligt när det gäller gränsdragningar mellan våra förslag om gruppindelning för förstärkningsundervisning – tillfälligt elevurval eller halvklass – och andra gruppindelningar. Utredningen om en förbättrad elevhälsa (U 2024:01) har i uppdrag att se över regleringen om extra anpassningar och särskild undervisningsgrupp och att bland annat lämna förslag som innebär att det ska bli enklare att placera elever i mindre och flexibla undervisningsgrupper eller att ge elever enskild undervisning (dir. 2024:30). Vår bedömning är att det ger ytterligare skäl att överväga om en grundläggande reglering av klass- eller gruppindelning och klass- eller gruppstorlekar bör återinföras.

Antal förstärkningstimmar i sameskolan

Vår bedömning är att antalet förstärkningstimmar i svenska eller svenska som andraspråk i sameskolan bör anpassas efter den garanterade undervisningstiden i ämnena enligt timplanen.

Enligt timplanen för sameskolan ska undervisningen i svenska eller svenska som andraspråk omfatta 400 timmar i lågstadiet och 510 timmar i mellanstadiet. Det innebär att en elev i lågstadiet i sameskolan ska ges 60 procent av den undervisningstid i ämnet som en elev i lågstadiet i grundskolan ska ges. I mellanstadiet ska en elev ges 98 procent av grundskolans undervisningstid i ämnet. Vår bedömning är att antalet förstärkningstimmar bör motsvara den garanterade

undervisningstiden i sameskolan på samma sätt som det gör i grundskolan. Därför är vår bedömning att antalet förstärkningstimmar i svenska eller svenska som andraspråk i sameskolan bör vara 60 procent av antalet i grundskolan, det vill säga 188 timmar i lågstadiet och 206 timmar i mellanstadiet.

I matematik motsvarar undervisningstiden i sameskolan undervisningstiden i grundskolan och antalet förstärkningstimmar bör därför vara desamma.

Val av utformning av förstärkningsundervisning vid en permanent reglering

Syftet med försöksverksamheten är ytterst att den ska ge vägledning avseende vilken utformning en permanent reglering av förstärkningsundervisning bör ha. Det kan tyckas onödigt att genomföra en försöksverksamhet och att det skulle vara bättre att i den permanenta regleringen låta skolor själva få välja vilken utformning de vill. Vi utesluter inte att det kan bli utfallet vid en permanent reglering men menar att det skulle vara olyckligt att inte genomföra försöksverksamheten först då den kommer att ge kunskaper om vilken modell som ger bäst effekter totalt och för olika elevgrupper. Sådana resultat kommer kunna vara vägledande för skolor även om en permanent reglering skulle bygga på principen att skolorna själva får avgöra tillämpningen.

Det finns ett antal olika modeller som är tänkbara för en permanent reglering. En är (i) att förstärkningsundervisning ska ges för tillfälligt elevurval i alla stadier, en annan är (ii) att det regleras olika för olika stadier, till exempel att låg- och mellanstadiet tillämpar halvklassundervisning och högstadiet elevurval. Ytterligare andra modeller är (iii) att alla stadier tillämpar förstärkningsundervisning i halvklass eller (iv) att skolor själva får välja vilken modell de vill tillämpa. Det sista alternativet påminner mest om det som rådde under Lgr69.

Vilket av dessa alternativ som slutligt väljs för en permanent reglering påverkar vad reformen kommer att kosta. Modell (iii), förstärkningsundervisning i halvklass i alla stadier och i alla grundskolor oavsett elevbehov, kostar mest. Modell (i), förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval i alla stadier, kostar minst. Vi redovisar våra kostnadsberäkningar i kapitel 8.

Det är dock viktigt att påpeka att de olika alternativen också motsvarar olika åtaganden för staten. Förutom skillnaderna i finansiella åtaganden är det också olika elevgrupper som omfattas av förstärkningsundervisning i de olika alternativen. I modell (i) ovan ökar staten sitt åtagande i förhållande till de elever som riskerar att inte nå målen. I modell (iii) ges alla elever, oavsett behov, undervisning i halvklass vilket innebär att staten ökar sitt åtagande även i förhållande till högpresterande elever. Det är inte självklart att staten ska ersätta huvudmännen för ökad undervisningstid för elever som sannolikt ändå skulle nå behörighet till ett nationellt program i gymnasiet. Givet detta skulle det vara möjligt att argumentera för att staten, även om förstärkningsundervisning ska ges som halvklassundervisning, endast ersätter huvudmännen för ökade kostnader i förhållande till andelen elever som riskerar att inte nå målen. Det skulle i sådant fall innebära att förstärkningsundervisningen ska ges enligt modell (iii) men att huvudmännen ersätts genom samma principer som skulle gälla för modell (i) för tillfälligt elevurval. Det skulle i förlängningen innebära att vissa skolor, som har en viss andel elever som riskerar att inte nå målen, ges mer resurser för att ge halvklassundervisning medan vissa skolor får mindre eller inga resurser.

I kapitel 8 beräknar vi av dessa skäl kostnaderna för dels förstärkningsundervisning genom elevurval, dels genom universell halvklassundervisning (modell iii ovan). Vi beskriver också vad ett statligt finansiellt åtagande endast för elever som riskerar att inte nå målen skulle innebära vid en permanent reglering av förstärkningsundervisning genom halvklass.

Statens skolverk bör ta fram en fördelningsnyckel som stöd för finansieringen av förstärkningsundervisning

När staten ersätter skolhuvudmännen för den kostnad som förstärkningsundervisning medför enligt finansieringsprincipen⁹ görs detta genom det generella statsbidraget till kommunerna. Hur resurserna då fördelas mellan kommunerna styrs av det kommunalekonomiska utjämningsystemet. I utjämningsystemets kostnadsutjämning finns en delmodell för grundskola och förskoleklass. Syftet med denna modell är att utjämna kommunernas kostnader för verksamheten som

⁹ Prop. 1993/94:150, bilaga 7.

påverkas av för kommunerna opåverkbara strukturella faktorer, till exempel åldersstruktur på barnen, andel elever med annat modersmål än svenska och hur glest befolkningen bor.

Kostnadsutjämningsens grundskolemodell ger av detta skäl ingen vägledning gällande hur resursfördelningen på skolenhetsnivå bör se ut. Därför är vår bedömning att Skolverket bör ges i uppdrag att ta fram en fördelningsnyckel på skolnivå som stöd i huvudmännens arbete med att implementera reformen. Även om flera huvudmän i dag har välutvecklade resursfördelningsmodeller på skolnivå, så finns också huvudmän som inte har det. Av detta skäl är det vår bedömning att en fördelningsnyckel även kommer underlätta huvudmännens (såväl kommunala som enskilda) resursfördelning till sina skolor.

Hur fördelningsnyckeln behöver utformas påverkas av vilket finansiellt åtagande staten ska ta och vilken utformning förstärkningsundervisningen får i den permanenta regleringen, se diskussionen ovan. Oavsett vilken modell som blir aktuell bör Skolverket överväga huruvida fördelningsmodellen ska innehålla en lägstanivå av resurser för förstärkningsundervisning som ska garanteras alla skolor, detta eftersom alla skolor kommer ha en grundkostnad för att producera en förstärkningstimme. Kostnaderna är också olika för olika skolor beroende på strukturella faktorer. Fördelningsmodellen bör därför också ta hänsyn till skillnader i elevunderlagets behov, kostnadsläge och annat. I detta arbete bör Skolverket beakta de kommande förslagen från Utredningen om en nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet (U 2023:05).¹⁰

¹⁰ Dir. 2023:153.

7.3 Färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola för elever som behöver det

Bedömning: Det bör införas ett statsbidrag för färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola för elever som behöver det. Statsbidraget och sommarlovskolan bör omfatta elever i årskurs 1–9 i grundskolan och elever på introduktionsprogrammet språkintroduktion i gymnasieskolan. Syftet med sommarlovskolan bör vara att stärka elevernas läsförmåga och läsförståelse samt utveckla deras språkkunskaper i svenska med målet att eleverna ska nå de färdigheter som behövs för nästkommande årskurs eller för behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan.

Sommarlovskolan bör vara frivillig för elever att delta i.

Skälen för bedömningen

Att kunna läsa och skriva är en nödvändig förutsättning för allt skollärande. Att elever läser och skriver svenska på en nivå som är adekvat för aktuell årskurs, är av avgörande betydelse för deras fortsatta lärande och kunskapsutveckling. Detta gäller för alla skolans ämnen och genom hela skolgången.

För att ge elever goda förutsättningar att nå målen med utbildningen måste skolan tidigt lära alla elever att läsa och skriva svenska. För att ge elever i de senare årskurserna som ligger efter sina jämnåriga en chans att komma i kapp är det en kompensatorisk insats att ge dem mer undervisningstid. Behoven av förstärkt träning i att läsa och skriva svenska är tydliga. Nära 20 procent av eleverna i årskurs 4 nådde inte mellannivå i läsförståelse på PIRLS och en fjärdedel av 15-åriga elever nådde inte den basnivå på läsförståelse i PISA som anses vara grundläggande för fortsatt lärande (se avsnitt 3.4.4).

Lovskolan som den är utformad i dag är en otillräcklig åtgärd för dessa elever. För att en lovskola ska kunna förändra något för dessa elever är vår bedömning att den behöver omfatta en betydande mängd undervisningstid. Så mycket tid finns det bara utrymme för under sommarlovet. En ytterligare poäng med att förlägga undervisningstid till sommarlovet är att det långa sommarlovet är en period då elever riskerar att tappa färdigheter, det gäller särskilt elever från socioekonomiskt missgynnade hem eller som tillbringar lovet i icke-svensk-

språkiga miljöer, vilket beskrivits av Utredningen om mer tid till undervisning (U 2020:01).

Vi har i vårt arbete mött framgångsrika exempel på sommarlovskola som har haft som syfte att få elever i lågstadiet att lära sig läsa och skriva. En sådan verksamhet har varit mycket omfattande i tid. Verksamheten där har byggt på en god dialog med elevernas vårdnadshavare och tagit ett helhetsgrepp runt elevernas hela vistelse i sommarlovskolan. Denna verksamhet har varit frivillig för eleverna att delta i.

Verksamheten har även varit frivilligt anordnad av rektorn. Vi bedömer att den färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskolan som vi föreslår också bör vara frivillig för huvudmannen att anordna. Boendesegregation och selektion av olika elever till olika huvudmän och skolor innebär att alla huvudmän inte har elever som skulle behöva eller gynnas av en färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola. Det vore därför inte rimligt att göra det obligatoriskt för alla huvudmän att anordna den typ av sommarlovskola som vi bedömer bör införas. Om huvudmannen ser att eleverna är i behov av andra former av lovskola kan detta finansieras med befintligt statsbidrag för undervisning under skollov.¹¹

I budgetpropositionen för år 2025 (prop. 2024/25:1 utg.omr. 16) har regeringen aviserat en försöksverksamhet med intensivträning i svenska för elever som behöver det, i stor utsträckning enligt den modell som vår utredning bedömer bör införas. Regeringen anslår 100 miljoner kronor per år från 2025–2027. För att undvika att Regeringskansliet utarbetar förslag till en statsbidragsförordning och vi lämnar förslag på en annan, lämnar vi i stället vår bedömning av hur en statsbidragsförordning bör utformas, vilka principer den bör bygga på och vilka kriterier som bör gälla för att få ta del av bidraget.

Bedömning av den färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskolans reglering

Den färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskolan bör regleras via reglerna om det statsbidrag för sådan verksamhet som regeringen inrättar. Skolverket bör få i uppdrag av regeringen att utforma villkoren för rätt till statsbidraget, som bör vara knutet till

¹¹ Förordning (2014:47) om statsbidrag för undervisning under skollov.

utformningen av sommarskolan. Statsbidragsreglerna bör styra verksamheten avseende omfattning, innehåll och bemanning. Det innebär en stark normerande styrning av utformningen av verksamheten, samtidigt som den erbjuder viss flexibilitet för huvudmännen.

Det bör vara frivilligt för skolhuvudmännen både att anordna och ansöka om statsbidraget. Statsbidraget bör kunna sökas av alla huvudmän för de obligatoriska skolformerna och språkintröduktion. Statsbidragsramarna bör beräknas efter kostnaden per elev och differentieras per stadium och för språkintröduktion.

En huvudman som anordnar färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola bör utöver sina egna elever få ta emot även elever som under terminstid går i en annan huvudmans skola. Det förutsätter dock att huvudmännen ingår en överenskommelse om att den huvudman vars elever går i en annan huvudmans sommarlovskola ska använda det statsbidrag som lämnats för de eleverna som ersättning till den mottagande huvudmannen.

Sommarlovskolans omfattning och inriktning

Ett grundläggande krav för att kunna få statsbidraget för färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola bör vara att eleverna erbjuds sommarlovskola mellan fyra och sex veckor. Det bör också krävas att eleverna erbjuds färdighetstränande och språkstärkande verksamhet minst 25 timmar per vecka.

Det bör även vara ett krav att skoldagen på sommarlovskolan innehåller varierade aktiviteter. De lovskolor som skolorna ordnar i dag har i många fall svårt att få alla elever som erbjuds lovskola att delta i den (se avsnitt 6.2). Vår bedömning är att elevers lärande, och motivation att delta, kan gynnas av att sommarlovskolan erbjuder varierade aktiviteter, som exempelvis simning i de lägre årskurserna och studiebesök, kreativa inslag, beredskapsutbildning, friluftsliv eller idrott. För elever som går introduktionsprogrammet språkintröduktion i gymnasieskolan kan arbetsplatsbesök, arbetslivspraktik eller trafikantutbildning ingå.

Olika ramar för statsbidraget bör gälla för årskurs 1–3, 4–6, 7–9 i grundskolan och för introduktionsprogrammet språkintröduktion i gymnasieskolan. I årskurs 1–6 i grundskolan bör det vara ett krav att det ingår skolskjuts, fritids och simträning. I årskurs 7–9 bör det

vara ett krav att det ingår skolskjuts och varierade aktiviteter. För samtliga bör det vara ett krav att mat och varierade aktiviteter ingår.

Sommarlovskolan bör vara frivillig för elever att delta i och erbjudas elever som vill utveckla sina färdigheter och språkkunskaper i svenska

Vår bedömning är att sommarlovskolan bör vara frivillig för elever att delta i. Erbjudandet om deltagande i färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola bör riktas till de elever som har behov av och vill utveckla sina färdigheter och kunskaper i svenska.

På de lovskolor som erbjuds i dag är det svårt att få alla erbjudna elever att delta. Detta framkommer i skolmyndigheternas rapporter och bekräftas i vår rektorsenkät. Vår bedömning är att ett obligatorium för eleverna sannolikt skulle resultera i frånvaro för elever, särskilt bland de som redan har hög frånvaro från den ordinarie undervisningen. Ett obligatorium skulle också kunna leda till att elever närvarar vid lovskolan enbart för att undvika ogiltig frånvaro. Det skulle inte gynna dem själva och sannolikt drabba andra deltagare. Rektorer, lärare och skolmyndigheterna betonar att elevernas egen motivation är avgörande för deras deltagande och för att lovskolan ska fylla sitt syfte (se avsnitt 6.2.5). Vi vill därför understryka att målgruppen för sommarlovskolan bör vara elever som behöver delta, som vill delta och som har förutsättningar att tillgodogöra sig den pedagogiska verksamhet som erbjuds på sommarlovskola. Den sommarlovskola som vi bedömer bör införas kan inte förväntas möta behoven hos elever som, utöver att de behöver utveckla sina kunskaper och färdigheter i svenska, också har andra stora utmaningar. Sommarlovskola bör inte vara en stödinsats inom ramen för särskilt stöd.

Ett sätt att öka erbjudna elevers deltagande är sannolikt att tidigt informera elever och vårdnadshavare om sommarlovskolan och dess potentiella betydelse för elevernas framtida skolframgång. Vissa av de elever som inte deltar på den lovskola som erbjuds i dag avstår på grund av att lovskolan krockar med andra planerade aktiviteter. Vi tolkar detta som att elever och vårdnadshavare behöver prioritera lovskolan och i god tid kunna lägga upp övriga sommarplaner eller semestrar med lovskolan i åtanke. Därför är det viktigt att skolor och huvudmän beslutat om lovskola i god tid, så att information om lovskolan kan gå ut senast på vårterminens utvecklingssamtal.

Bemanning på sommarlovskolan

Vår bedömning är att lärarstudenter bör kunna användas för att genomföra färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola, detta för att inte ta resurser från ordinarie undervisning och undvika ytterligare belastning för ordinarie lärare. Redan nu har skolorna, enligt såväl skolmyndigheterna som vår rektorsenkät, svårt att bemanna de lovskolor som anordnas med legitimerade lärare som är behöriga i de ämnen som undervisningen bedrivs i.

Vår bedömning grundar sig i hur bemanningen har lösts vid en befintlig sommarlovskola. Där bemannades varje undervisningsgrupp med två lärarstudenter. Bland positiva effekter av att använda lärarstudenter nämns att bemanningsproblematiken mildras avsevärt (jämfört med att ha krav om legitimerade och behöriga lärare), att de blivande lärarna får tillfälle att pröva på delar av sitt kommande yrke samt att det bidrar till skolors framtida lärarförsörjning.

För att få undervisa på den färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskolan bör lärarstudenterna ha läst minst halva lärarutbildningen, i de årskurser där det är aktuellt bör de ha läst med inriktning mot svenska/svenska som andraspråk för de aktuella stadierna.

Rektor eller den som rektor utser ska inneha rollen som pedagogisk ledare, ansvara för organiseringen av utbildningen vid sommarlovskolan och arbetsleda de som är anställda vid sommarlovskolan.

Alternativa förslag som har övervägts

Vi har övervägt andra alternativ än en för huvudmännen frivillig statsbidragsfinansierad sommarlovskola. Ett alternativ vore att göra verksamheten obligatorisk för huvudmännen att erbjuda. Vi har dock bedömt att detta skulle fungera sämre, av flera skäl. Ett sådant är, som nämnts tidigare, att behovet av en färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola ser olika ut i landet beroende på stora skillnader i elevsammansättningen. Att införa en obligatorisk verksamhet för alla landets huvudmän bedömer vi som oproportionerligt relativt behovet. Därtill skulle det finnas en risk att vissa huvudmän får svårt att bemanna och hålla kvalitet i en sommarlovskola. Eftersom sommarlovskolan ska vara under en längre period och med ett stort ansvar för hela skoldagen och varierade aktiviteter, behövs ett engagemang och en vilja från huvudmännen och att huvudman-

nen ihop med berörda skolors ledningar gör bedömningen om de förmår anordna en sommarlovskola med god kvalitet.

Vi har i dialog med olika aktörer fått förslag på ett alternativt sätt att driva verksamheten. Förslaget har varit att Skolverket borde få i uppdrag att upphandla driften av denna typ av verksamhet i hela landet. Vi menar att den enda verksamhet som har den infrastrukturella täckning över hela landet som krävs för en verksamhet av denna art är kommunerna. Vi bedömer därför ett att det vore ett orealistiskt förslag att en extern aktör skulle kunna bedriva sommarlovskola i hela landet.

7.4 Skolverket ges i uppdrag att utvärdera extra studietid

Förslag: Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att utvärdera extra studietid.

Skälen för förslaget

Reglerna om extra studietid i grundskolan började gälla den 1 juli 2022 (se 10 kap. 5 a § skollagen). Det har ännu inte skett någon samlad utvärdering av reformen.

Vår bedömning är att införandet av förstärkningsundervisning kommer att påverka användningen av extra studietid på olika sätt, bland annat bedömer vi att antalet elever som deltar kan minska över tid. Detta beror på att många av de elever som redan deltar i extra studietid, eller som borde delta, kommer att ha närvaroplikt i vissa förstärkningstimmar. Detta kan minska deras benägenhet att också vilja delta i extra studietid. På samma sätt är det rimligt att anta att rektorer kommer att behöva prioritera schemalaggnings av förstärkningstimmar före schemalaggnings av extra studietid, i och med att det kommer att vara obligatoriska för eleverna att delta i förstärkningsundervisningen. Rektorer skulle därför kunna göra bedömningen att det är bättre att lägga den frivilliga verksamheten senare på dagen. Detta kan ytterligare bidra till en lägre närvaro i extra studietid. Här uppkommer därför en punkt där det är viktigt att

ställa frågan om extra studietid ska finnas kvar eller inte. Vi bedömer att den på sikt bör kunna avskaffas.

Vi föreslår därför att Skolverket ges i uppdrag att dels utvärdera effekterna av extra studietid, dels utvärdera hur den fungerar i relation till förstärkningsundervisning. I en sådan utvärdering är det också viktigt att Skolverket utvärderar konsekvenserna för alla elever, inte endast de elever som riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Vår enkätundersökning visar exempelvis att också andra elever deltar i den extra studietiden, vilket bör beaktas.

Skulle utvärderingen visa att den extra studietiden bör avskaffas bedömer vi att dessa resurser i stället bör användas för ytterligare delfinansiering av förstärkningsundervisning. Det kan också ligga till grund för en eventuell utökning av ämnen i vilket förstärkningsundervisning ska ges, till exempel engelska. Vi återkommer till detta i våra konsekvensanalyser i kapitel 8.

7.5 Forsknings-sammansättning om fler skolår till elever som behöver det

Förslag: Regeringen ska ge Skolforskningsinstitutet i uppdrag att ta fram en systematisk forsknings-sammansättning om faktorer som är viktiga att beakta vid beslut om en elev ska gå om en årskurs, vid årskursplacering av nyanlända elever samt när frågan om rätt att slutföra skolgången efter skolpliktens upphörande ska prövas.

Skälen för förslaget

I dag används möjligheten att fatta beslut om att elever ska gå om en årskurs (7 kap. 11 c § skollagen) i begränsad omfattning och med viss försiktighet (se avsnitt 6.4.1). Vår bedömning är att regleringen som sådan inte är det som hindrar rektorer från att fatta beslut om att en elev ska gå om en årskurs. Ett beslut om att gå om en årskurs måste vara välgrundat, noggrant utrett och väl dokumenterat med de skäl som rektorn anser finns för att eleven ska gå om en årskurs.

De skäl som rektorer anför för att avstå från ett beslut som innebär att en elev går om en årskurs tycks dock inte alltid överensstämma med vad forskning säger om insatsen. Sociala hänsyn tycks ibland ha vägt tungt när rektorer övervägt att låta en elev gå om en årskurs, men ändå avstått (se avsnitt 6.4.2). För att underlätta rektorernas arbete och minska tröskeln för att ta sig an den ofta tidskrävande och komplexa uppgiften som sådana utredningar innebär, föreslår vi att ett kunskapsunderlag tas fram. Vi föreslår att regeringen ska ge Skolforskningsinstitutet i uppdrag att ta fram en forskningssammanställning om faktorer som är viktiga att beakta vid rektorsbeslut om en elev ska gå om en årskurs. En sådan kan också bidra till ökad likvärdighet i rektorers överväganden och beslut.

I vårt utredningsarbete har vi gått igenom ytterligare två sätt varigenom lagstiftningen möjliggör att antalet år för en elev i bland annat grundskolan kan utökas. Dessa är årskursplacering för nyanlända elever (3 kap. 12 e § skollagen, (se avsnitt 6.5) och rätten att efter skolpliktens upphörande fullgöra skolgången under ytterligare två år (7 kap. 15 § skollagen, (se avsnitt 6.6).

Nyanlända elever ska placeras i den årskurs som är lämplig med hänsyn till elevens ålder, förkunskaper och personliga förhållanden i övrigt. Men Skolverkets statistik visar att de allra flesta nyinvandrade elever placeras i en årskurs motsvarande sin ålder, även på högstadiet (se avsnitt 6.5.1). Vi menar att detta är överraskande, givet att många nyinvandrade elever saknar kunskaper i det svenska språket från tidigare och kan ha en begränsad skolbakgrund. Vår bedömning är att ett sammanställt kunskapsunderlag kan tjäna som stöd även vid beslut om årskursplacering för nyanlända elever och för beslut om att en elev ska slutföra utbildningen efter skolpliktens upphörande.

Rätten att efter skolpliktens upphörande slutföra utbildningen under ytterligare två år (7 kap. 15 § skollagen) har funnits i cirka 15 år. Det är tänkbart att detta är en underutnyttjad möjlighet att använda för elever som behöver mer tid på sig i slutet av den obligatoriska skolan för att nå målen. Därför anser vi att även forskningsresultat kring denna typ av insats bör lyftas fram och sammanställas, för att kunna användas när rätten ska prövas.

Beslut om att utöka antalet år för en elev i bland annat grundskolan kan även underlättas av kommande förslag från Läroplansutredningen (U 2023:09) som har i uppdrag att bland annat lämna

förslag på hur progressionen mellan årskurser bättre kan anpassas efter barns kognitiva utveckling.

Uppdraget att ta fram en forskningssammanställning bör ges till Skolforskningsinstitutet. Skolforskningsinstitutet har som uppgift att bidra till att de verksamma inom skolväsendet ges goda förutsättningar att planera, genomföra och utvärdera undervisningen med stöd av vetenskapligt underbyggda metoder och arbetssätt och att bidra till goda förutsättningar för barns och elevers utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever (1 § första stycket förordningen [2014:1578] med instruktion för Skolforskningsinstitutet). Även om beslut och prövning av en elevs behov av ytterligare skolår inte ligger direkt i undervisningspraktiken, är vår bedömning att frågan kan sägas rymmas inom att planera undervisningen i och med att tillgänglig undervisningstid är en central faktor för elevernas lärande.

7.6 Undantag från skyldigheten att tillämpa timplanen ska tas bort

Förslag: Bemyndigandet i skollagen för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att tillämpa timplanen ska tas bort. Bestämmelserna i skolförordningen om medgivande att bedriva utbildning i grundskolan utan att tillämpa timplanen ska upphävas.

Skälen för förslaget

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att tillämpa timplanen (10 kap. 6 § 4 skollagen). Med stöd av detta bemyndigande har regeringen meddelat föreskrifter som gör det möjligt för huvudmän i grundskolan att få medgivande att bedriva undervisning utan att tillämpa timplanen (9 kap. 23–24 §§ skolförordningen).

Undantaget har sin grund i försöksverksamheten med timplanslösa grundskolor som bedrevs år 2000–2005. Efter att försöksverksamheten avslutades infördes den nuvarande möjligheten att ansöka om medgivande att få bedriva grundskoleutbildning utan att

tillämpa timplanen. Skolinspektionen har begränsad information gällande de skolor som har tillstånd att bedriva utbildning i grundskolan utan att tillämpa timplanen. Genom en fråga till ett slumpmässigt urval av dessa skolor framkommer att en majoritet av dem inte längre tycks bedriva utbildningen utan att tillämpa timplanen (se avsnitt 4.2.3).

Vår bedömning är att möjligheten att bedriva utbildning i grundskolan utan att tillämpa timplanen inte längre är ändamålsenlig. Det är få huvudmän som har sådant medgivande och bland de som har det tycks flertalet inte använda det.

Möjligheten rimmar också illa i förhållande till hur reglerna om timplanen i övrigt har utvecklats sedan försöksverksamheten avslutades år 2005 (se avsnitt 4.2.3). Vi bedömer att vårt förslag med förstärkningsundervisning, tillsammans med dagens regelverk för anpassad studiegång, prioriterad timplan, anpassad timplan och möjligheten för skolhuvudmännen att anordna ytterligare undervisningstid utöver den garanterade undervisning, är tillräckliga åtgärder för att ge alla elever den undervisningstid de behöver.

Ur statens perspektiv är det viktigt att eleverna får den garanterade undervisningstiden i respektive ämne. Vår uppfattning är att möjligheten att bedriva timpanelös utbildning rimmar illa med statens ambitioner att öka sin styrning av grundskolan via undervisningstiden, en ambition som har ökat det senaste decenniet (se avsnitt 4.5).

Mot bakgrund av att behovet av att bedriva utbildning i grundskolan utan att tillämpa timplanen i dag är närmast obefintligt och kontraproduktivt bör möjligheten för skolhuvudmän att bedriva sådan undervisning slopas.

En huvudman som med stöd av nuvarande regler bedrivit undervisning utan att tillämpa timplanen bör emellertid få fortsätta att bedriva sådan undervisning i viss utsträckning enligt övergångsregler (se avsnitt 7.8).

7.7 Övriga överväganden i relation till vårt direktiv

Här redogör vi kort för de utredningspunkter som framgår av utredningens direktiv och som faller under något av de förslag vi lägger eller som vi inte kunnat gå vidare med. Vi följer de teman och den ordning som framgår av direktivet.

Obligatorisk lovskola och extra studietid för att fler elever ska nå målen

Vi har bedömt att eleverna i utredningens målgrupp har behov av betydligt mycket mer undervisningstid än vad som skulle tillgodoses genom att göra lovskola eller extra studietid i dess nuvarande utformning obligatoriskt för elever. Tiden för lovskola och extra studietid skulle dock kunna utökas och samtidigt göras obligatorisk för eleverna. Den mängd undervisningstid som vi bedömer att eleverna i utredningens målgrupp behöver är så pass stor att gränsen för den obligatoriska verksamheten då skulle behöva höjas. Vi har valt att inte lägga ett sådant förslag eftersom vi är tveksamma till att ett utökat obligatorium hade gynnat eleverna i målgruppen. Mer obligatorisk undervisningstid utanför läsåret skulle också innebära betydande utmaningar för lärarförsörjningen, och riskera att minska lärarkyrkets attraktivitet på längre sikt. Det riskerar att konkurrera med ordinarie undervisning om den ändliga lärarresursen. Vi bedömer vidare att den undervisningstid som läggs till på ordinarie skoldagar ifrågasätts mindre av eleverna än undervisning som bedrivs på lov. Fler skulle sannolikt vara motiverade att delta. Elevernas motivation är en viktig faktor för den nuvarande lovskolan, enligt rektorer och lärare. Detsamma gäller extra studietid. Därtill förefaller det oss oproportionerligt att utöka skolplikten för alla elever men bara erbjuda undervisning till en del av dem.

Vi menar att vårt förslag om en försöksverksamhet med förstärkningsundervisning bättre täcker in elevernas behov av mer undervisningstid. Vi bedömer också att regeringen ska inrätta statsbidrag för en frivillig färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola som ska pågå under 4 till 6 veckor.

Olika frågor kopplade till att gå om en årskurs

Vi har i avsnitt 6.4 beskrivit våra iakttagelser kring rektorers beslut om att låta en elev gå om en årskurs eller inte. I dag används denna möjlighet i begränsad omfattning och när det görs är det efter noggranna överväganden. Men vår enkätundersökning visar ändå att många rektorer har fattat enstaka beslut om att elever ska gå om en årskurs. Detta framgår också av våra referensgruppmöten.

Vår slutsats är att den begränsade användningen inte beror på reglernas utformning utan på att rektorer är osäkra på om åtgärden skulle gynna eleven eller uppfattar att den sannolikt inte skulle göra det. Vid den noggranna handläggning som föregår ett beslut om att gå om en årskurs lägger rektor ofta särskild vikt vid sociala omständigheter. Det är liknande hänsyn som rektorer tar vid årskursplacering för nyanlända elever, som mycket sällan placeras i en årskurs som inte motsvarar deras ålder, trots att den gruppen är kraftigt över-representerad bland de elever som i grundskolan inte når behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan (se avsnitt 6.5).

Mot bakgrund av detta föreslår vi inte några förändringar i regelverket vad gäller rektorers beslut om att en elev ska gå om en årskurs. Vi föreslår inte heller att det bör införas regler om att rektor under vissa förutsättningar ska vara skyldiga att pröva frågan om att en elev ska gå om en årskurs och fatta ett formellt beslut i frågan. Detta då vi bedömer att det skulle innebära ett stort merarbete för rektorerna, men inte leda till att fler beslut om att en elev ska gå om en årskurs, skulle fattas. Detta har också uttryckts av rektorer i våra referensgruppsmöten.

Information om ett beslut för en elev att gå om en årskurs ska förmedlas i samband med skolbyte (se avsnitt 6.4), men det är inte bindande för rektor på den nya skolan. Vi menar att detta är olyckligt, mot bakgrund bland annat av att många rektorer som har fattat beslut att elever ska gå en årskurs gjort det först efter moget övervägande (se avsnitt 6.4.1). Den relativt låga användningen av insatsen och den omfattande arbets- och förankringsprocess som det innebär att fatta ett sådant beslut talar för att två rektorer skulle komma fram till samma beslut. Därför finns all anledning att beslut om att en elev ska gå om en årskurs bör beaktas även om eleven byter skola. Men vi bedömer av förvaltningsrättsliga skäl att det inte är lämpligt att göra rektorers beslut om att en elev ska gå om en årskurs bindande för andra skolhuvudmäns rektorer. Det finns inte tillräckliga skäl för ett sådant ingrepp i en annan skolhuvudmans ansvar.

Genom att vårdnadshavaren har goda möjligheter att i dialog med rektorn lämna synpunkter om ett ärende som inbegriper att deras barn kan få gå om en årskurs ser vi inget behov av att de också ska kunna överklaga ett sådant beslut.

Utökad undervisningstid för nyanlända elever för en snabbare integration

Vi föreslår förstärkningsundervisning i svenska eller svenska som andraspråk samt ett statsbidrag för frivillig färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola. Dessa åtgärder riktas till alla elever som behöver utveckla sina färdigheter i det svenska språket. Vi bedömer att dessa förslag svarar mot det behov som finns av mer undervisning för en snabbare integration för nyanlända elever. Behoven av mer grundläggande undervisning i svenska utreds nu av Utredningen om införande av grundläggande svenska och översyn av modersmålsundervisningen (U 2023:08).

Eftersom vi inte lägger några förslag som innebär särskilda åtgärder för någon målgrupp är det inte aktuellt för oss att göra analyser med utgångspunkt i principen om likabehandling som den kommer till uttryck i bland annat diskrimineringslagen och Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

7.8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Den nya förordningen om försöksverksamhet med förstärkningsundervisning ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Ändringarna i skollagen och skolförordningen ska träda i kraft den 1 juli 2026. En huvudman, som med stöd av ett medgivande enligt den upphävda bestämmelsen i skolförordningen har bedrivit utbildning utan att tillämpa timplanen under läsåret före ikraftträdandet, ska få fortsätta att bedriva sådan utbildning i återstående årskurser av det stadium som påbörjats.

Skälen för förslaget

Försöksverksamheten med förstärkningsundervisning bör påbörjas så snart som möjligt. Skolverket behöver dessförinnan vidta förberedelser, handlägga ansökningar och besluta om huvudmäns deltagande i försöksverksamheten. Den 1 januari 2026 bedömer vi vara en lämplig ikraftträdandetidpunkt för förordningen. Det första läsåret då huvudmän kan bedriva förstärkningsundervisning inom försöksverksamheten blir därmed läsåret 2026/27.

En huvudman, som med stöd av ett medgivande enligt den upphävda bestämmelsen i skolförordningen har bedrivit utbildning utan att tillämpa timplanen under läsåret före ikraftträdandet, ska få fortsätta att bedriva sådan utbildning i återstående årskurser av det stadium som påbörjats. Som ett exempel kan nämnas en huvudman som, med stöd av ett giltigt medgivande enligt 9 kap. 23 § skolförordningen, under läsåret 2025/26 har bedrivit timplanelös undervisning. Övergångsbestämmelsen innebär exempelvis att om huvudmannens undervisning på mellanstadiet har varit timplanelös i årskurs 4 och 5 läsåret 2025/26 så får huvudmannen fortsätta att bedriva sådan undervisning för eleverna i årskurs 5 och 6 läsåret 2026/27 och i årskurs 6 läsåret 2027/28.

8 Konsekvenser av utredningens förslag

I detta kapitel beskriver vi konsekvenserna av våra förslag. Vi beskriver bland annat vilken påverkan förslagen har för eleverna avseende den tid de ska spendera i skolan, kostnader och behov av fler lärare.

8.1 Krav på konsekvensanalys

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska vi redovisa vilka konsekvenser våra förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda. Eftersom utredningen tillsattes före den 6 maj 2024, gäller 14–15 a §§ i den äldre lydelsen i kommittéförordningen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges på ett sätt som motsvarar kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (se övergångsbestämmelserna till förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar). Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas.

När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredningen föreslå finansiering.

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

Av våra direktiv (dir. 2023:174) framgår att vi utöver detta bland annat ska redovisa vilka konsekvenser förslagen får utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter. Vi ska även redovisa konsekvenser av förslagen utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och konsekvenserna utifrån principen om likabehandling, bland annat utifrån diskrimineringslagen.

De samhällsekonomiska effekterna av förslagen ska beskrivas och när det är möjligt kvantifieras. Viktiga ställningstaganden som vi har gjort vid utformningen av förslagen ska beskrivas.

Även alternativa lösningar som vi har övervägt och skälen till att vi har valt bort dem ska beskrivas. Vi ska också analysera om förslagen som vi lämnar får konsekvenser för tillgången på utbildad personal inom skolväsendet.

8.2 Utredningens uppdrag och problembeskrivning i korthet

Vårt uppdrag handlar om att skapa bättre förutsättningar för elever att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan genom mer obligatorisk undervisningstid. Vi ska lämna förslag och bedömningar om åtgärder som ger mer obligatorisk undervisningstid till elever som behöver det, genom lovskola, extra studietid, beslut om att en elev ska gå om en årskurs eller lämna alternativa förslag till utökad undervisningstid för elevgrupper som inte bör omfattas av en skyldighet att delta i lovskola och extra studietid. Vi ska också lämna förslag och bedömningar specifikt gällande nyanlända elevers deltagande i lovskola eller språkstärkande lovskola.

I fokus för vårt uppdrag står de elever i varje årskull som lämnar årskurs 9 i grundskolan utan behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. De senaste fem åren har denna andel varierat mellan 14–16 procent av eleverna (se avsnitt 3.4.1). Vår slutsats är att befintliga insatser som lovskola och extra studietid är otillräckliga i förhållande till behoven, av flera skäl. De omfattar för lite undervisningstid, de leds inte alltid av legitimerade och för elevernas ämnesbehov behöriga lärare och utgör inte alltid en naturlig del av den lärarplanerade skoldagen för eleverna. De är också riskabla på systemnivå, i vår mening, genom att de konkurrerar om lärarresurserna med den ordinarie undervisningen. Utmaningen för vår utredning har därför varit att finna lösningar på hur den obligatoriska undervisningstiden för eleverna i vår målgrupp kan utökas samtidigt det ryms inom regelverket för den obligatoriska verksamheten.

8.3 Utredningens förslag och bedömningar i korthet

Vi lämnar ett huvudförslag om en försöksverksamhet med förstärkningsundervisning i grundskolan. Förstärkningsundervisning ska ges antingen utöver den garanterade undervisningstiden för ett tillfälligt urval av elever (tillfälligt elevurval) eller inom den garanterade undervisningstiden för samtliga elever men i en mindre undervisningsgrupp än den som eleverna normalt tillhör (halvklass).

Vi lämnar en bedömning att försöksverksamheten, när den är avslutad, bör göras permanent i grundskolan och sameskolan. Vi lämnar också en bedömning att ett statsbidrag bör inrättas för frivillig färdighetstränade och språkstärkande sommarlovskola.

Vi lämnar ett förslag att utvärdera extra studietid och ett förslag att ta fram en forskningssammanställning gällande faktorer som är viktiga att beakta vid beslut som möjliggör att antalet år en elev går i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan kan utökas. Slutligen föreslår vi att möjligheten för skolor att bedriva grundskoleutbildning utan att tillämpa timplanen upphävs.

8.4 Konsekvenser av förstärkningsundervisning för elevers skolplikt och tid i skolan vid en fullt utbyggd reform

Tiden som den obligatoriska verksamheten får omfatta i grundskolan och sameskolan begränsas i skollagen (se avsnitt 4.3). Vårt förslag är att förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval ska ges utöver den garanterade undervisningstiden. Därmed kommer också andelen av den obligatoriska verksamheten som utgörs av obligatorisk undervisningstid att öka för vissa elever under vissa perioder. Denna konsekvens gäller även i försöksverksamheten. Förstärkningsundervisning i halvklass ges inom den garanterade undervisningstiden och påverkar inte mängden obligatorisk undervisningstid för eleverna, varken vid en fullt genomförd reform eller i försöksverksamheten.

Vår bedömning är att den totala undervisningstiden för elever som väljs ut för förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval kommer att ligga inom ramen för den tid som elever i grundskolan eller sameskolan högst kan vara skyldiga att delta. Denna bedömning vilar på våra beräkningar av hur stor andel av den obligatoriska verksam-

heten som kan komma att utgöras av obligatorisk undervisningstid, det vill säga av den garanterade undervisningstiden tillsammans med förstärkningstimmar enligt vårt förslag.

Utrymme för mer undervisningstid i grundskolan

Den obligatoriska verksamheten kan konkretiseras i timmar genom att multiplicera minsta antalet skoldagar (178) med antal år per stadium (3) och antal timmar per dag (6 respektive 8). Som vi beskrivit i avsnitt 4.2 avskaffades systemet att beräkna timplanen i veckotimmar i samband med läroplansreformen år 1994 (Lpo94). Det är ändå fortsättningsvis möjligt att beräkna hur många undervisningstimmar grundskolans minsta garanterade undervisningstid motsvarar per vecka för eleverna. Läsårets lägstanivå om 178 skoldagar motsvarar 35,6 veckors undervisning. Det innebär att den garanterade undervisningstiden i exempelvis mellanstadiet motsvarar 21,9 undervisningstimmar per vecka ($2\ 334 / (35,6 \times 3) = 21,9$). Samtidigt är gränsen för den obligatoriska verksamheten i mellanstadiet 40 timmar per vecka (8 timmar per dag). Enligt denna logik upptar den garanterade undervisningstiden lite mer än hälften av tiden som den obligatoriska verksamheten får omfatta.

I tabell 8.1 visar vi relationen mellan den garanterade undervisningstiden (GUT) i grundskolan, den övre gränsen för den obligatoriska verksamheten per skoldag och vårt förslag till förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval. I tabellens övre del redovisar vi GUT per stadium, den övre gränsen för den obligatoriska verksamheten per skoldag och vad GUT motsvarar per vecka och dag. Vi redovisar också hur stor andel GUT utgör av den obligatoriska verksamheten. I den nedre delen av tabell 8.1 redovisar vi enligt samma modell vad förstärkningsundervisningen tillsammans med GUT motsvarar i antal timmar och i relation den övre gränsen för den obligatoriska verksamheten. Beräkningarna är gjorda för två förstärkningstimmar (FT) per vecka i matematik för samtliga stadier och i svenska eller svenska som andraspråk tre förstärkningstimmar i lågstadiet, två förstärkningstimmar i mellanstadiet och tre förstärkningstimmar i högstadiet.

Det är viktigt att notera att detta är beräknat på skolförordningens reglering av *minsta* antal läsårsdagar (178). Det finns således ett ytterligare utrymme upp till skollagens övre gräns för läsåret (190).

Tabell 8.1 Grundskolan. Relationen mellan garanterad undervisningstid, förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval och den övre gränsen för den obligatoriska verksamheten

	GUT	Övre gräns för den obligatoriska verksamheten	GUT per vecka	GUT per dag	Övre gräns för den obligatoriska verksamheten per vecka	GUT:s andel
Lågstadiet	1 882	3 560	15,9–21,1*	3,2–4,2*	30–40*	53 %
Mellanstadiet	2 334	4 272	21,9	4,4	40	55 %
Högstadiet	2 634	4 272	24,7	4,9	40	62 %
<i>Totalt</i>	<i>6 890**</i>	<i>12 104</i>	–	–	–	<i>57 %</i>
	GUT + FT	Övre gräns för den obligatoriska verksamheten	GUT + FT per vecka	GUT + FT per dag	Övre gräns för den obligatoriska verksamheten per vecka	GUT + FT andel
Lågstadiet	2 416	3 560	20,4–27,1*	4,1–5,4*	30–40*	68 %
Mellanstadiet	2 761	4 272	25,9	5,2	40	65 %
Högstadiet	3 061	4 272	27,7	5,5	40	69 %
<i>Totalt</i>	<i>8 278**</i>	<i>12 104</i>	–	–	–	<i>68 %</i>

* Skillnaderna i begränsning av skoldagens längd mellan åk 1–2 respektive åk 3 skapar dessa spann.

** Utöver tiden per stadium finns 40 timmar hem- och konsumentkunskap som kan fördelas mellan låg- och mellanstadiet.

Källa: Egna beräkningar.

Som framgår av tabellen motsvarar den garanterade undervisningstiden (GUT) i genomsnitt 57 procent av den övre gränsen för den obligatoriska verksamheten beräknat på 178 läsårsdagar. För en elev som väljs ut för förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval i båda ämnena, under alla perioder och i alla stadier ökar den totala mängd tid som tas i anspråk för undervisning (GUT + FT) till 68 procent av den obligatoriska verksamheten. Det motsvarar en ökning om 11 procentenheter och 19 procent. Vår bedömning är att en så stor ökning framför allt är teoretisk eftersom ingen eller få elever skulle komma i fråga för alla förstärkningstimmar, i alla ämnen i alla stadier. Men även detta teoretiska maximum ryms ändå inom ramarna för den obligatoriska verksamheten. Det utrymme som fortfarande kvarstår (32 procent) ger tillräckligt utrymme för raster, lunch och övriga ingående aktiviteter. Detta har vi validerat genom att studera ett urval klassscheman för olika grundskoleklasser i olika årskurser. Beräknat på 190 läsårsdagar kvarstår 41 procent.

Utrymme för mer undervisningstid i sameskolan

Tabell 8.2 gäller sameskolan och visar relationen mellan garanterad undervisningstid, förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval och den övre gränsen för den obligatoriska verksamheten. Beräkningen har gjorts på samma sätt som för grundskolan, men utifrån timplanen för sameskolan. I beräkningen har vi utgått från samma antal förstärkningstimmar som för grundskolan. Vår bedömning är dock att vid en permanent reglering bör antalet förstärkningstimmar i sameskolan justeras efter timplanen i respektive ämne (se avsnitt 7.2). Det skulle öka utrymmet för förstärkningsundervisning i sameskolan.

Den garanterade undervisningstiden i sameskolan motsvarar totalt 57 procent av den övre gränsen för den obligatoriska verksamheten, med något lägre andel i lågstadiet och en högre andel i mellanstadiet. Om en elev i sameskolan väljs ut för förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval i båda ämnena, under alla perioder och i alla stadier skulle den totala mängd tid som tas i anspråk för undervisning (GUT + FT) öka till 69 procent av den övre gränsen för den obligatoriska verksamheten, om antalet förstärkningstimmar är desamma i sameskolan som i grundskolan.

Tabell 8.2 Garanterad undervisningstid, förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval och den övre gränsen för den obligatoriska verksamheten i sameskolan

	GUT	Övre gräns för den obligatoriska verksamheten	GUT per vecka	GUT per dag	Övre gräns för den obligatoriska verksamheten per vecka	GUT:s andel
Lågstadiet	1 890	3 560	15,9–21,2*	3,2–4,2 [†]	30–40*	53 %
Mellanstadiet	2 533	4 272	23,7	4,7	40	59 %
<i>Totalt</i>	<i>4 473**</i>	<i>7 832</i>	–	–	–	<i>57 %</i>
	GUT + FT	Övre gräns för den obligatoriska verksamheten	GUT + FT per vecka	GUT + FT per dag	Övre gräns för den obligatoriska verksamheten per vecka	GUT + FT andel
Lågstadiet	2 424	3 560	20,4–27,2*	4,1–5,4*	20–40*	68 %
Mellanstadiet	2 960	4 272	27,7	5,5	40	69 %
<i>Totalt</i>	<i>5 424**</i>	<i>7 832</i>	–	–	–	<i>69 %</i>

* Skolpliktens skillnad i skoldagens längd mellan åk 1–2 respektive åk 3 skapar dessa spann.

** Utöver tiden per stadium finns 50 timmar hem- och konsumentkunskap som kan fördelas mellan låg- och mellanstadiet.

Källa: Egna beräkningar.

Som framkommer av tabell 8.2 skulle den obligatoriska undervisningstiden rymmas inom ramen den obligatoriska verksamheten även för en elev i sameskolan. Vår bedömning är att det utrymme som kvarstår är tillräckligt för raster, lunch och andra motsvarande ingående aktiviteter. Ingen elev bör dock komma i fråga för så stor del av förstärkningsundervisningen för tillfälligt elevurval.

Vår bedömning är också att antalet förstärkningstimmar i svenska eller svenska som andraspråk bör vara färre i sameskolan än i grundskolan, vilket frigör ytterligare utrymme.

Huvudmännens utrymme att lägga till mer undervisningstid begränsas delvis

I kapitel 4 beskriver vi hur förarbetena till den nya timplanen avsåg att öka huvudmännens möjlighet att lägga till mer undervisningstid för elever som behöver det. I samma kapitel har vi kunnat visa att huvudmännen använder denna möjlighet i liten utsträckning.

Vid en fullt utbyggd reform, efter försöksverksamheten, skulle införandet av förstärkningsundervisning innebära en viss begränsning i huvudmännens utrymme att själva lägga till undervisningstid. Vår bedömning är dock att införandet av förstärkningsundervisning inte i någon betydande grad skulle stå i konflikt med huvudmäns möjlighet att anordna mer undervisningstid.

Sammantaget är vår bedömning att undanträngningseffekten av annan – av huvudmännen adderad undervisningstid – skulle vara liten i och med att huvudmännen gör det i så låg utsträckning. Däremot kommer vårt förslag i viss mån påverka huvudmännens utrymme att anordna undervisningstid utöver den garanterade undervisningstiden.

Ett införande av förstärkningsundervisning i halvklass skulle inte påverka möjligheter till oreglerad halvklassundervisning

Även om halvklassundervisningen successivt försvann i läroplanerna efter Lgr69, tillåter dagens regelverk att rektor organiserar undervisning i halvklass i vilket ämne och i vilket stadium som helst. Som vi har visat förekommer fortfarande halvklassundervisning i viss utsträckning i grundskolan, men inte alls i den omfattning som förr.

Vår bedömning är att förstärkningsundervisning i halvklass vid en fullt utbyggd reform inte påverkar möjligheten att bedriva halvklassundervisning i andra former än de som beskrivs i vår utredning. Fullt utbyggt skulle vårt förslag innebära att det regleras en lägsta nivå för hur många förstärkningstimmar som ska kunna ges i svenska, svenska som andraspråk och matematik per stadium. De skolor som redan bedriver exempelvis halvklassundervisning i de ämnen vår reform gäller, och i den omfattning vi minst skulle reglera, skulle därmed kunna använda sina egna befintliga resurser för halvklassundervisning till att ge ännu mer halvklassundervisning i dessa ämnen eller till halvklassundervisning i andra ämnen.

Förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval kan påverka möjligheter till intensivperioder eller motsvarande

Förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval kan liknas vid intensivundervisning som bedrivs i perioder på vissa skolor för utvalda elever. Vår bedömning är att förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval vid en fullt utbyggd reform inte påverkar möjligheten att bedriva intensivundervisning så länge elever inte deltar i båda insatserna samtidigt. Om en elev blir föremål för urval inom båda insatserna, behöver rektor bevaka att elevernas skolgång inte blir övermäktig.

8.5 Kostnadsberäkningar

Som vi beskrivit i avsnitt 7.1 föreslår vi att förstärkningsundervisning ska prövas i en försöksverksamhet. Skälet för detta är att vi inte vet om förstärkningsundervisning utöver den garanterade undervisningstiden för ett tillfälligt elevurval, eller förstärkningsundervisning inom den garanterade undervisningstiden för samtliga elever i halvklass, ger störst positiva totaleffekter. Vi vet därför inte heller om den förväntade positiva effekten av reformen är så pass stor att den är samhälls-ekonomiskt försvarbar.

I våra kostnadsberäkningar redovisar vi först kostnaden för förstärkningsundervisning vid en fullt utbyggd reform, innan vi redovisar kostnaden för försöksverksamheten. Vi börjar med kostnaderna för en fullt utbyggd reform eftersom dessa behöver beskrivas i det

fall regeringen vill gå vidare med reformen utan att först utpröva den i försöksverksamhet. Vi beräknar därför också vad reformen skulle kosta per stadium, ifall regeringen vill gå vidare med reformen i något eller några stadier men inte alla. Dessutom utgör kostnadsberäkningen för en fullt utbyggd reform ett nödvändigt underlag för beräkningen av vad en försöksverksamhet skulle kosta.

Vi baserar våra kostnadsberäkningar på ett antal olika underlag. Dessa är:

- Nuvarande timplan för grundskolan (för elever som börjar årskurs 1–9 höstterminen 2024),
- Skolverkets redovisning av sitt regeringsuppdrag att lämna förslag om utökad timplan i lågstadiet¹,
- Läroplanskommitténs slutbetänkande Skola för bildning (SOU 1992:94),
- Skolverkets elevstatistik för grundskolan läsåret 2022/23²,
- Skolverkets kostnadsstatistik för grundskolan 2023³,
- Skolverkets statistik gällande nationella prov i grundskolan läsåret 2022/23⁴ samt
- Sveriges Lärares statistiska faktablad gällande klasstorlekar i grundskolan.⁵

8.5.1 Kostnader för en fullt utbyggd reform med förstärkningsundervisning i grundskolan

Vår bedömning av hur en fullt genomförd reform skulle utformas tar sin utgångspunkt i elevers veckoarbetstid, även fast timplanen inte beräknas så längre. Vi gör detta för att kunna relatera våra förslag till vad det innebär i skolvardagen för elever och lärare samt

¹ Skolverket (2023). *Redovisning av uppdrag om utökad undervisningstid i grundskolan och motsvarande skolformer*; Skolverket (2024). *Redovisning av kompletterande uppdrag om utökad undervisningstid*.

² Skolverkets statistik, Grundskolan elever, tabell 5.

³ Skolverkets statistik, Grundskolan kostnader, tabell 2.

⁴ Skolverkets statistik, Grundskolan nationella prov, tabell 3–4, 8 och 13.

⁵ Sveriges Lärare (2023). *Grupp- och klasstorlekar, extra anpassningar och särskilt stöd från förskoleklass till komvux*.

hur det relaterar till den yttersta gränsen för den obligatoriska verksamheten. Beräkningen av veckoarbetstid görs enligt följande:

$$\text{Veckoarbetstimmar}_{\text{ämne } X \text{ stadiet } Y} = GUT_{\text{ämne } X \text{ stadiet } Y} / 3 / 35,6 \quad (1)$$

Vårt förslag till antal förstärkningstimmar per vecka, och vad det motsvarar totalt i en eventuell timplanereglering⁶, sammanfattas i tabell 8.3. Våra kostnadsberäkningar utgår från det totala antalet förstärkningstimmar.

Tabell 8.3 Antal förstärkningstimmar (FT) per vecka, ämne och stadium och totalt

	FT/vecka			Totalt antal FT		
	Låg	Mellan	Hög	Låg	Mellan	Hög
Svenska och svenska som andraspråk	3	2	1	320	210	110
Matematik	2	2	2	210	210	210

Anm.: Antalet förstärkningstimmar totalt i timplanen har avrundats till närmaste tiotal.

Utgångspunkter för våra bedömningar och beräkningar

I avsnitt 7.2 förde vi en diskussion om på vilka olika sätt en permanent reglering kan komma att utformas. Ytterst bör detta styras av resultaten i försöksverksamheten. Som vi beskrev motsvarar dock olika sätt att utforma regleringen olika kostnader och i grunden olika åtaganden för staten.

Finansiering av universell halvklassundervisning

En fullt utbyggd reform med universell halvklassundervisning, det vill säga där alla klasser, i alla stadier och i alla grundskolor, ska ges halvklassundervisning motsvarande det antal timmar som anges i tabell 8.3, innebär ett större statligt åtagande avseende både elever och kostnader än vad vårt direktiv anger. Däremot finns det skäl som talar för att detta kan vara en effektiv åtgärd, i synnerhet för de elever som riskerar att inte nå målen, men också för andra elever. Till exempel

⁶ Omräkning från veckoarbetstid till timmar i timplanen sker genom den omvända beräkningen enligt ekvationen i (1). Avrundning har skett till närmast tiotal timmar. Jfr SOU 1992:94, s. 264.

kan det ge utrymme för positiva kamrateffekter och liknande (se kapitel 5).

Uppvisar försöksverksamheten stora positiva totaleffekter kan denna utformning och detta statliga åtagande vara motiverat. Vi kommer därför nedan att beräkna vad universell halvklassundervisning på detta sätt i svenska, svenska som andraspråk och matematik, i den omfattning vi föreslår, skulle kosta.

Vid en sådan utformning bedömer vi att resurserna kan fördelas i en rak fördelning enligt finansieringsprincipen, via den kommunalekonomiska utjämnings grundskolemodell (jfr avsnitt 7.2), i och med att alla huvudmän kommer att behöva producera det antal förstärkningstimmar i halvklass som motsvarar timantalet och det antal klasser (elever) respektive huvudman har.

Finansiering av elevurval

Våra direktiv anger att målgruppen för vår utredning är elever som riskerar att inte uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan och att det är dessa elever som ska ges mer obligatorisk undervisningstid. Våra direktiv anger att ökad obligatorisk undervisningstid för de elever som bedöms kunna gynnas av det är ett sätt att stärka skolans möjlighet att arbeta kompensatorisk (dir. 2023:174, s. 3).

Grundprincipen för att beräkna kostnaderna för förstärkningsundervisning i elevurval är densamma som för universell halvklassundervisning, men med skillnaden att antalet grupper (elever) som ska ta del av den är mycket färre. Utgångspunkten för beräkningen blir i stället förväntad andel elever som riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan.

I och med att dessa elever inte fördelar sig jämnt över skolbeståndet, utan vissa skolor har en större andel elever som riskerar att inte nå behörighet än andra, bedömer vi att Skolverket vid en permanent reglering bör stödja kommunernas fördelning till huvudmän och skolor genom att ta fram en fördelningsnyckel (se avsnitt 7.2). Den kommunalekonomiska utjämningsmodellen tar via sin delmodell för förskoleklass och grundskola viss hänsyn till kommuners elevsammansättning, men den vägleder lite i hur resurserna ska fördelas till huvudmän och skolor. Detta kan en fördelningsnyckel bidra till.

Halvklassundervisning men med finansiering efter behov

Vid förstärkningsundervisning i elevurval är det tydligt att staten ålägger huvudmännen ett ökat åtagande, motsvarande att ge elever som riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan förstärkningsundervisning i viss omfattning. Staten ersätter sedan huvudmännen för kostnader motsvarande det förväntade antal elever de har som riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan.

Om försöksverksamheten däremot skulle visa att halvklassundervisning är att föredra, men att staten inte vill öka sitt finansiella åtagande motsvarande att finansiera universell halvklassundervisning för alla, skulle det kunna vara möjligt att staten finansierar reformen enligt samma beräkningar som för elevurval, men reglerar att det ska ges som halvklassundervisning. Skulle kommunerna fördela dessa resurser till andra huvudmän och sina egna skolor efter Skolverkets fördelningsnyckel skulle detta sannolikt innebära att skolor med många elever som riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan skulle få mycket resurser för halvklassundervisning medan skolor med få eller inga sådana elever skulle få små eller inga resurser (såtillvida att inte kommuner skjuter till egna medel).

Beräkning av kostnader för befintlig undervisning

För att beräkna kostnaderna för förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval har vi i ett första steg beräknat de nuvarande kostnaderna för att producera en undervisningstimme. I denna beräkning utgår vi från kostnaderna för undervisning och lärverktyg.⁷ Enligt Skolverket kostade undervisning och lärverktyg 89 miljarder kronor 2023. Den rena undervisningskostnaden utgjorde cirka 90 procent av detta, det vill säga 80,1 miljarder.

Därefter beräknar vi de olika stadiernas andel av denna kostnad. Vi utgår då från hur stor andel av den totala undervisningstiden som ska ges i respektive stadium enligt timplanen. Lågstadiets andel av den garanterade undervisningstiden är 27 procent, mellanstadiets andel är 34 procent och högstadiets andel är 38 procent. Det inne-

⁷ Vi följer inledningsvis samma metod som Skolverket (2023). *Redovisning av uppdrag om utökad undervisningstid i grundskolan och motsvarande skolformer* och Skolverket (2024). *Redovisning av kompletterande uppdrag om utökad undervisningstid*.

bär att lågstadiets undervisning kostade 22 miljarder (27 procent av 80,1 miljarder), mellanstadiets 27,3 miljarder (34 procent av 80,1 miljarder) och högstadiets 30,8 miljarder (38 procent av 80,1 miljarder).

I nästa steg beräknar vi kostnaden för undervisningen i svenska eller svenska som andraspråk och i matematik per stadium. I lågstadiet utgör ämnet svenska eller svenska som andraspråk 36 procent av stadiets garanterade undervisningstid. Den totala produktionskostnaden för alla undervisningstimmar i svenska eller svenska som andraspråk i lågstadiet var 8 miljarder (36 procent av 22 miljarder) i mellanstadiet 6,1 miljarder (22 procent av 27,3 miljarder) och i högstadiet 3,4 miljarder (11 procent av 30,8 miljarder). Vi genomför beräkningar av produktionskostnaderna för alla undervisningstimmar i matematik på motsvarande sätt.

Den totala produktionskostnaden per ämne och stadium redovisas i tabell 8.4. Förutom totalkostnaden redovisar vi där också produktionskostnaden för en undervisningstimme i alla klasser i respektive stadium. Vi uppskattar antalet klasser utifrån Sveriges Lärares statistik över klasstorlekar per stadium. Den genomsnittliga klasstorleken var enligt Sveriges Lärare 21 elever i lågstadiet, 22 elever i mellanstadiet och 23 elever i högstadiet. Utifrån Skolverkets statistik över antal elever per årskurs motsvarar detta 17 537 lågstadielklasser, 17 004 mellanstadielklasser och 16 052 högstadielklasser.

Produktionskostnaden för en undervisningstimme (GUT) i alla klasser i ett stadium beräknas genom:

$$\text{Kostnad per GUT}_{\text{stadie } Y} = \frac{\text{Totalkostnad}_{\text{stadie } Y}}{(\text{GUT}_{\text{stadie } Y} \times \text{Antal klasser}_{\text{stadie } Y})} \quad (2)$$

Tabell 8.4 Produktionskostnad för den garanterade undervisningstiden per ämne och stadium läsåret 2022/23

Samtliga kostnader anges i tkr

	Svenska/svenska som andraspråk		Matematik	
	Totalkostnad	Kostnad/GUT	Totalkostnad	Kostnad/GUT
Lågstadiet	7 954 342	667	4 912 976	667
Mellanstadiet	6 082 732	688	4 796 000	688
Högstadiet	3 392 293	729	4 679 024	729

Källa: Egna beräkningar.

Kostnader för förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval

Våra beräkningar utgår från att produktionskostnaden för en förstärkningstimme är densamma som för en vanlig undervisningstimme. För att beräkna hur många förstärkningstimmar som behöver produceras om förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval genomförs i full skala, behöver vi göra en uppskattning av hur många grupper som behöver bildas för förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval. Detta gör vi utifrån vårt förslag till maximal gruppstorlek för försöksverksamheten med förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval, vilket är 6 elever per grupp i lågstadiet, 8 i mellanstadiet och 10 i högstadiet. Antalet ska inte betraktas som normerande för tillämpningen, en skola kan mycket väl göra mindre grupper när reformen införts. Vidare gör vi antagandet att antalet elever som kan komma i fråga för förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval kan uppskattas utifrån antalet elever per stadiet som inte når godkänt på de nationella proven i årskurs 3, 6 och 9.⁸ Med detta antagande var det 36 827 (10 procent) lågstadieelever, 41 150 mellanstadieelever (11 procent) och 47 997 högstadieelever (14 procent) som riskerade att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan läsåret 2022/23.⁹ För att ge så många elever förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval behöver 6 138 grupper bildas på lågstadiet (36 827/6), 5 144 grupper på mellanstadiet (41 150/8) och 4 800 grupper på högstadiet (47 997/10).

Utifrån detta kan vi beräkna kostnaderna för förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval (FU). Den totala kostnaden per ämne och stadium under ett läsår fås genom följande beräkning:

$$\begin{aligned} \text{Totalkostnad } FU_{\text{ämne } X \text{ stadiet } Y \text{ år } N} = \\ \text{Kostnad per } GUT_{\text{ämne } X \text{ stadiet } Y} \times \text{Antal } FT_{\text{ämne } X \text{ stadiet } Y} \\ \times (\text{Antal grupper}_{\text{stadiet } Y} / 3) \end{aligned} \quad (3)$$

där antal grupper dividerat med tre ger antalet grupper som ska få förstärkningsundervisning under ett läsår, inte hela stadiet.

⁸ Våra beräkningar utgår från en samlad bedömning av hur stor gruppen är, bland annat på grund av att i synnerhet de nationella proven i årskurs 3 är baserade på många delprov som inte redovisas i ett samlat mått utan för vardera delprov. I årskurs 9 vet vi exakt hur många elever som inte blev behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan, varför vi också relaterar vår bedömning i de övriga årskurserna till den sanna nivån i årskurs 9.

⁹ Skolverket (2023). *Resultat på de nationella proven i årskurs 3, 6 och 9. Läsåret 2022/23.*

I tabell 8.5 redovisas den totala kostnaden för förstärkningsundervisningen per ämne, stadium och totalt för hela grundskolan genom elevurval. Våra beräkningar visar att förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval skulle kosta 1,6 miljarder per år i grundskolan.

Tabell 8.5 Kostnad för förstärkningsundervisning genom elevurval per ämne, stadium och totalt för grundskolan

Samtliga kostnader anges i tkr

	Svenska/svenska som andraspråk	Matematik	Totalkostnad
Lågstadiet	436 709	286 590	723 299
Mellanstadiet	247 696	247 696	495 392
Högstadiet	128 244	244 830	373 074
Totalt	812 649	779 116	1 591 765

Kostnader för förstärkningsundervisning genom halvklass

Beräkningen av kostnader för förstärkningsundervisning genom halvklass följer samma principer som beräkningen för elevurval, men med den skillnaden att antalet grupper som ska ha ett visst antal halvklasslektioner ytterligare är fler. Tillskillnad från vid elevurval, då 6 138 lågstadiegrupper skulle ges förstärkningsundervisning, ska i detta fall 17 537 lågstadieklasser ges 320 ytterligare undervisningstimmar.

Som vi beskrev i avsnitt 4.1.2 motsvarade resurstimmarna i Lgr69 att 67 procent av lektionerna i svenska och 75 procent av lektionerna i matematik kunde bedrivas i halvklass i årskurs 1. Skulle vårt förslag om förstärkningsundervisning i en permanent reglering ges som halvklassundervisning i de nivåer vi föreslår (tabell 8.3) skulle det motsvara att knappt hälften av den garanterade undervisningstiden skulle kunna ges som halvklasslektioner ($320 / 680 = 0,47$).

I tabell 8.6 redovisas den totala kostnaden för förstärkningsundervisningen per ämne, stadium och totalt för hela grundskolan genom halvklassundervisning. Våra beräkningar visar att förstärkningsundervisning genom universell halvklassundervisning skulle kosta 5 miljarder per år i grundskolan.

Tabell 8.6 Kostnad för förstärkningsundervisning genom halvklassundervisning per ämne, stadium och totalt för grundskolan

Samtliga kostnader anges i tkr

	Svenska/svenska som andraspråk	Matematik	Totalkostnad
Lågstadiet	1 247 740	818 829	2 066 569
Mellanstadiet	818 829	818 829	1 637 659
Högstadiet	428 911	818 829	1 247 740
Totalt	2 495 480	2 456 488	4 951 968

Kostnader för förstärkningsundervisning genom delvis halvklass och delvis elevurval

Som vi har beskrivit i avsnitt 7.1 föreslår vi att försöksverksamheten ska pröva elevurval kontra halvklassundervisning i låg- och mellanstadiet men endast elevurval i högstadiet. Det är därför också en tänkbar modell för en permanent reglering. Enligt våra beräkningar skulle en sådan lösning kosta 4,1 miljarder per år.

Ytterligare en annan variant är att endast lågstadiet har halvklassundervisning i en permanent reglering och mellan- och högstadiet har elevurval. En sådan lösning skulle kosta 2,9 miljarder per år.

Lokalkostnaderna kommer inte att öka nämnvärt

Om fler klasser eller grupper ska ha fler undervisningstimmar uppkommer alltid frågan om vilka lokaler undervisningen ska bedrivas i. Lokaler är nämligen ett nödvändigt villkor för skolundervisning. Vår bedömning är dock att våra förslag, vid en permanent reglering, inte kommer ha någon nämnvärd påverkan på lokalkostnaderna. Som vi har beskrivit i avsnitt 7.2 ska elever, om förstärkningsundervisning ska ges genom elevurval, få denna utanför den ordinarie undervisningen, så att eleverna också kan delta i den ordinarie undervisningen. Förstärkningsundervisningen kan därför med fördel schemaläggas en halvtimme innan alla andra elever inleder sin skoldag, inom en förkortad lunchrast eller efter sista lektionen när övriga elever går till fritids. På detta sätt uppstår ingen konkurrenssituation om lokalerna och därmed ökar inte lokalkostnaderna. Detsamma gäller vid förstärkningsundervisning som ges genom halvklassundervisning. I dessa fall kan de olika halvorna antingen ges sovmorgon respektive lite

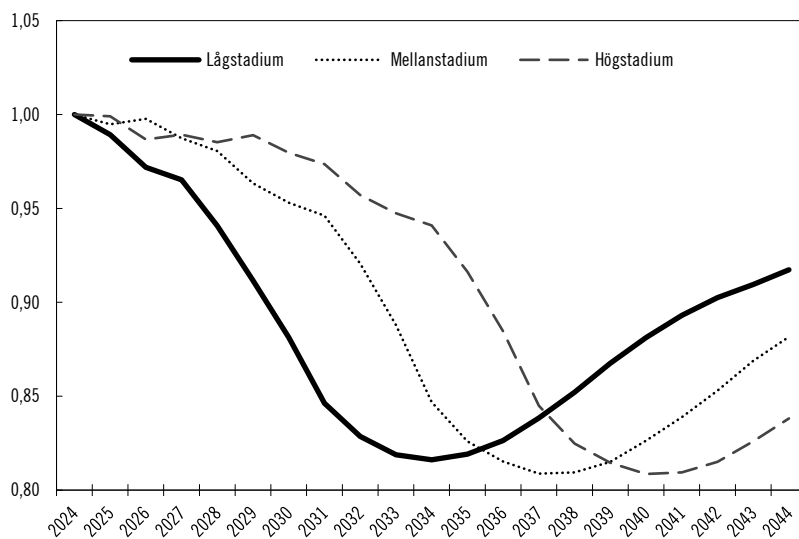
senare eftermiddag, att halvklassundervisningen schemaläggs tillsammans med något annat ämne som ges halvklassundervisning eller genom samverkan med fritidsverksamheten. Även i dessa fall bedömer vi lokalernas påverkan på kostnaderna som ringa, varför vi i våra kostnadsberäkningar inte inkluderar kostnader för lokaler.

Kostnaderna för förstärkningsundervisningen kommer att bli lägre med minskade elevkullar

Enligt befolkningsprognoser från Statistiska centralbyrån (SCB) kommer antalet barn i lågstadie-, mellanstadie- och högstadieålder att minska framåt 2030-talet för att successivt öka igen från mitten av 2030-talet i lågstadiet och i början av 2040-talet i högstadiet. I figur 8.1 har vi indexerat elevkullarnas utveckling i grundskolan utifrån 2024 års nivå, för att illustrera den procentuella utvecklingen av elevkullarna över tid.

Figur 8.1 Prognos för antalet barn i grundskoleålder 2024–2044

Index (1) = 2024



Källa: Egna bearbetningar av data ur SCB:s befolkningsprognos per 2024-04-25 (matris 000005N0).

Baserat på denna indexering är det möjligt att beräkna kostnaden för förstärkningsundervisning över tid, om reformen skulle genomföras. Beräkningen baseras på antagandet att andelen elever som riskerar att inte nå behörighet till nationellt gymnasieprogram är konstant.¹⁰ I tabell 8.7 beräknar vi kostnadsutvecklingen för förstärkningsundervisning i grundskolan, dels för elevurval, dels för halvklass, i 2023 års prisnivå, för vartannat år från 2024 till 2034.

Tabell 8.7 Kostnadsutveckling för förstärkningsundervisning 2024–2034

Samtliga kostnader anges i tkr

		2024	2026	2028	2030	2032	2034
Elevurval	Lågstadiet	723 299	702 940	680 476	637 404	599 360	590 317
	Mellanstadiet	495 392	494 255	485 772	472 132	456 085	419 543
	Högstadiet	373 070	368 103	367 590	365 488	357 084	351 042
	Totalt	1 591 765	1 565 299	1 533 839	1 475 024	1 412 530	1 360 902
Halvklass	Lågstadiet	2 066 569	2 008 399	1 944 217	1 821 155	1 712 459	1 686 620
	Mellanstadiet	1 637 659	1 633 900	1 605 860	1 560 766	1 507 719	1 386 921
	Högstadiet	1 247 740	1 231 115	1 229 399	1 222 369	1 194 261	1 174 054
	Totalt	4 951 968	4 873 414	4 779 476	4 604 290	4 414 439	4 247 594

Källa: Egna beräkningar utifrån SCB:s befolkningsprognos per 2024-04-25.

Kostnaderna motsvarar den minskade lärarresursen i samband med Lpo94

Som vi beskrivit i avsnitt 4.2.1 minskades den reglerade lärarresursen slutligt ned i samband med Lpo94. Förändringarna hade inletts redan i samband med Lgr80, men till Lpo94 beräknades den nya garanterade undervisningstiden i timplanen på elevveckotimmarna i stället för lärarveckotimmarna. Jämfört med timplanen i Lgr69 motsvarade således den garanterade undervisningstiden i Lpo94 en neddragning om 6,5 procent av lärarresursen. Vi konstaterar att beräknat i dag ens kostnadsläge motsvarar dessa 6,5 procent 5,4 miljarder kronor.¹¹

¹⁰ Detta antagande kan innebära att kostnaderna överskattas i och med att införandet av förstärkningsundervisning i lågstadiet på sikt skulle kunna bidra till ett minskat behov i t.ex. högstadiet.

¹¹ Undervisningskostnaden i grundskolan 2023 uppgick till 82,6 miljarder, varför $82,6 \times 0,065 = 5,4$ miljarder.

Alternativa antaganden som har övervägts i beräkningarna

I våra kostnadsberäkningar har vi utgått från Skolverkets uppgifter om undervisningskostnadens andel av grundskolans totalkostnader. I relation till dessa har vi sedan beräknat vad produktionskostnaden för de tillkommande förstärkningstimmar enligt vår bedömning skulle bli. Även om undervisningskostnaden till stor del utgörs av lärarlöner är ett alternativt tillvägagångssätt att beräkna kostnaderna som en produkt av antalet timmar som ska produceras och vad den genomsnittliga timlönen är för grundskollärare. Vår bedömning är att ett sådant sätt att räkna får ett antal negativa konsekvenser. En är att inte tillräcklig hänsyn tas till det för- och efterarbete som lärarna behöver göra av undervisningen. Att bara beräkna undervisningstid och lärarlönekostnader per timme utan att ta hänsyn till det för- och efterarbete som lärarna måste göra riskerar dels att sänka kvaliteten på den undervisning som ska genomföras i och med att lärarna kommer att vara sämre förberedda, dels bidra till upplevd obalans och hög arbetsbelastning för lärarna när de inte får tid till för- och efterarbete av sin undervisning.

Det vore förstås möjligt att hävda det krävs mindre planering för undervisning på förstärkningstimmar än GUT-timmar i och med att gruppstorleken är mindre. Vår bedömning är den motsatta. Vi menar att lärarna snarare behöver mer planeringstid för undervisning på förstärkningstimmar för elevurval än för GUT-timmar med anledning av att det handlar om undervisning av elever som behöver mer stöd och som kan ha specifika svårigheter i relation till det läroplansinnehåll som ska läras. Detta gäller dock inte för undervisning i halvklass, där samma undervisningsplanering gäller för båda undervisningstillfällena. Kostnaden för undervisningsplanering är oförändrad vid halvklassundervisning i och med att samma lektionsplanering i huvudsak gäller vid vardera undervisningstillfälle. Eftersom halvklassundervisning är en kostsam insats är dessa skillnader marginella. Detta är för oss ytterligare ett skäl att räkna på undervisningskostnaden enligt Skolverkets modell snarare än att bara räkna på timlönekostnaden för lärarna.

8.5.2 Kostnader för en fullt utbyggd reform i sameskolan

Vår bedömning är att förstärkningsundervisning bör införas även i sameskolan. Vår modell för att beräkna kostnaderna för införandet utgår från modellen för grundskolan, men har tagit hänsyn till att sameskolan har få elever utspridda på flera skolor utan samordningsmöjligheter mellan skolorna på grund av stora avstånd. I många fall är elevantalet så litet att undervisningen sker i åldersblandade klasser. Vi har också tagit hänsyn till att den garanterade undervisningstiden i svenska och svenska som andraspråk är lägre i sameskolan än i grundskolan, framför allt i lågstadiet, varför antalet förstärkningstimmar i de ämnena också blir lägre i sameskolan.

Vi beräknar de nuvarande kostnaderna för att producera en undervisningstimme utifrån Skolverkets uppgifter om kostnader för undervisning och lärverktyg i sameskolan. Dessa var cirka 20,4 miljoner kronor år 2023. Vi utgår från att andelen som utgjordes av rena undervisningskostnader är densamma som i grundskolan, det vill säga 90 procent, vilket ger en undervisningskostnad i sameskolan på ungefär 18,4 miljoner.

Därefter beräknar vi de olika stadiernas andel av denna kostnad. Sameskolan omfattar bara låg- och mellanstadiet. Lågstadiets andel av den garanterade undervisningstiden är 43 procent och mellanstadiets andel är 57 procent. Det innebär att lågstadiets undervisning kostade 7,8 miljoner (43 procent av 18,4 miljoner) och mellanstadiets 10,5 miljoner (57 procent av 18,4 miljoner).

Vi beräknar kostnaden för undervisningen i svenska eller svenska som andraspråk och i matematik per stadium, genom att ta den andel av undervisningen som utgörs av respektive ämne. I lågstadiet utgör ämnet svenska eller svenska som andraspråk 21 procent av stadiets garanterade undervisningstid. Den totala produktionskostnaden för alla undervisningstimmar i svenska eller svenska som andraspråk i lågstadiet var 1,7 miljoner (21 procent av 7,8 miljoner) och i mellanstadiet 2,1 miljoner (20 procent av 10,5 miljoner). Vi genomför beräkningar av produktionskostnaderna för alla undervisningstimmar i matematik på motsvarande sätt.

Den totala produktionskostnaden per ämne och stadium redovisas i tabell 8.6. Förutom totalkostnaden redovisar vi där också produktionskostnaden för en undervisningstimme i alla klasser i respektive stadium. För sameskolan har vi uppskattat antalet klasser

utifrån uppgifter om elevantal och klassindelning från Sameskolstyrelsens årsredovisning och respektive sameskolas kvalitetsredovisning.¹² Utifrån Sameskolstyrelsens årsredovisning fanns det 94 elever i lågstadiet och 92 elever i mellanstadiet läsåret 2022/23. Utifrån skolornas årsredovisningar har vi bedömt att eleverna undervisades i sammanlagt 18 klasser, som i något fall omfattade årskurs 1–6 och i övriga fall omfattade mellan en och tre årskurser. Vi har fördelat de 18 klasserna lika per stadium, vilket resulterar i 9 lågstadielklasser och 9 mellanstadielklasser.

Produktionskostnaden för en undervisningstimme (GUT) i alla klasser i ett stadium beräknas genom formel (2) i avsnitt 8.5.1.

Tabell 8.7 Sameskolans produktionskostnad för den garanterade undervisningstiden per ämne och stadium läsåret 2022/23

Samtliga kostnader anges i tkr

	Svenska/svenska som andraspråk		Matematik	
	Totalkostnad	Kostnad/GUT	Totalkostnad	Kostnad/GUT
Lågstadiet	1 660	461	1 743	461
Mellanstadiet	2 117	461	1 701	461

Källa: Egna beräkningar.

Kostnader för förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval i sameskolan

Vi utgår från att produktionskostnaden för en förstärkningstimme är densamma som för en vanlig undervisningstimme i sameskolan. För att beräkna hur många förstärkningstimmar som behöver produceras om förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval genomförs i full skala, behöver vi göra en uppskattning av hur många grupper som behöver bildas för förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval. Vårt förslag till maximal gruppstorlek för försöksverksamheten med förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval är 6 elever per grupp i lågstadiet och 8 i mellanstadiet. Vi har antagit att andelen elever i sameskolan som inte når målen är 10 procent. Vi har vidare antagit att sameskolan, på grund av att undervisningen i stor utsträckning bedrivs i åldersblandade klasser också kommer att göra åldersblandade urval vid förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval.

¹² Sameskolstyrelsen (2024). Årsredovisning 2023; Sameskolstyrelsen (2024). "Förskola, skola och fritidshem".

Utifrån uppgifter om elevantal och klassindelning har vi gjort bedömningar att vid de tre mindre sameskolorna kommer bara en grupp per skola att bildas och vid de två större sameskolorna kommer två grupper per skola att bildas. Vi har tagit hänsyn till att även en väldigt liten skola kommer att behöva bilda en grupp. Vi bedömer att förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval kommer att bedrivas i totalt sju grupper i sameskolans låg- och mellanstadium.

Eftersom vi inte beräknar grupperna stadietvis skiljer sig beräkningsformeln något från grundskolans. För sameskolan fås totalkostnaden per ämne under ett läsår enligt:

$$\begin{aligned} & \text{Total kostnad för } FU_{\text{ämne } X \text{ år } N} = \\ & \text{Kostnad per } GUT_{\text{ämne } X} \times FT_{\text{ämne } X} \times (7 \text{ grupper} / 6) \end{aligned} \quad (4)$$

där antal grupper dividerat med sex ger antalet grupper som ska få förstärkningsundervisning under ett läsår, inte hela sameskolan. I tabell 8.7 redovisas den totala kostnaden för förstärkningsundervisningen per ämne, stadium och totalt för hela sameskolan genom elevurval. Våra beräkningar visar att förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval skulle kosta 0,44 miljoner per år i sameskolan.

Tabell 8.8 Kostnad för förstärkningsundervisning genom elevurval per ämne och totalt för sameskolan

Samtliga kostnader anges i tkr

	Svenska/svenska som andraspråk	Matematik	Totalkostnad
Låg- och mellanstadiet	214	224	438

Kostnader för förstärkningsundervisning genom halvklass i sameskolan

Beräkningen av kostnader för förstärkningsundervisning genom halvklass följer samma principer som beräkningen för elevurval, men antalet grupper som ska ha ett visst antal halvklasslektioner skiljer sig. I sameskolan är som nämnts antalet elever per årskurs och skolenhet oftast litet. De 18 klasser som vi bedömt fanns i sameskolan läsåret 2022/23 är ofta alltför små för att halvklassundervisning ska vara rimligt. Vi har bedömt att det i lågstadiet i

sameskolan finns 5 klasser som skulle behöva delas och i mellanstadiet 3 klasser.

I tabell 8.8 redovisas den totala kostnaden för förstärkningsundervisningen i halvklass per ämne, stadium och totalt för hela sameskolan. Våra beräkningar visar att förstärkningsundervisning i halvklass skulle kosta 0,49 miljoner per år i sameskolan.

Tabell 8.9 Kostnad för förstärkningsundervisning genom halvklassundervisning per ämne, stadium och totalt för sameskolan

Samtliga kostnader anges i tkr

	Svenska/svenska som andraspråk	Matematik	Totalkostnad
Lågstadiet	134	146	279
Mellanstadiet	103	103	205
Totalt	236	249	485

Källa: Egna beräkningar.

8.5.3 Kostnader för försöksverksamhet med förstärkningsundervisning

Som vi beskrivit i avsnitt 7.1 anser vi att förstärkningsundervisning ska prövas i en försöksverksamhet innan det införs i full skala. Skälet för detta är att vi inte vet vilken utformning som har störst effekt för elevernas kunskapsutveckling, elevurval eller halvklassundervisning.

Vi har beskrivit att en treårig försöksverksamhet bör omfatta ett slumpmässigt urval om 320 skolor som har minst 18 elever i årskurs 1, 4 och 7 det läsår som regeringen beslutar att försöksverksamheten ska inledas. Det skulle motsvara ett deltagande för 16 000 elever. Skolorna ska delas in i två grupper, där båda ger samma antal förstärknings-timmar men där den ena gruppen ger förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval och den andra ger förstärkningsundervisning i halvklass.

Sammantaget bedömer vi att hela försöksverksamheten kommer att kosta 157 miljoner kronor, där huvuddelen av kostnaderna utgörs av undervisningskostnader men där också kostnader för till exempel Skolverkets och de deltagande skolornas administration ingår.

Undervisningskostnaden i försöksverksamheten

I tabell 8.9 beräknar vi själva undervisningskostnaden för en försöksverksamhet. Den följer samma beräkningsmetodik som vi använt för kostnadsberäkningarna av den fullt utbyggda reformen i avsnitt 8.5.1. Beräkningarna är gjorda med ett antagande om en genomsnittlig klassstorlek om 21 elever i lågstadiet, 22 i mellanstadiet och 23 i högsta-
diat,¹³ att gruppstorleken vid elevurval är 6, 8 respektive 10 elever (per stadium) och att antalet FT fördelas enligt vårt förslag i avsnitt 7.1.1.

Vi exemplifierar våra beräkningar för lågstadiet. I försöksverksamheten beräknar vi att 150 skolor med årskurs 1 ska delta, vilket motsvarar 6 017 elever i 287 klasser. I experimentgrupp 1 (elevurval) ska 301 elever som riskerar att inte nå målen ges förstärkningsundervisning i grupper om 6 elever. Det motsvarar 50 undervisningsgrupper som ska ges 3 förstärkningstimmar i veckan i svenska och svenska som andraspråk respektive 2 förstärkningstimmar i veckan i matematik. I experimentgrupp 2 ska 143 undervisningsgrupper ges samma antal förstärkningstimmar.¹⁴ Undervisningskostnaden för *hela* försöksverksamheten i ett ämne, för en experimentgrupp beräknas då enligt:

$$\begin{aligned} \text{Kostnad för försöket}_{\text{experimentgrupp } X} = \\ \text{Kostnad per FT}_{\text{ämne } X \text{ stadie } Y} \times \text{Veckotimmar}_{\text{ämne } X \text{ stadie } Y} \times \\ \text{Antal grupper}_{\text{experimentgrupp } X} \times 35,6 \times 3 \end{aligned} \quad (5)$$

där kostnad per förstärkningstimme beräknas enligt ekvation (2) i avsnitt 8.5.1.

Undervisningskostnaden för hela försöksverksamheten uppskattas till 129 miljoner kronor.

¹³ Sveriges Lärare (2023). *Grupp- och klasstorlekar, extra anpassningar och särskilt stöd från förskoleklass till komvux.*

¹⁴ Här är det viktigt att notera att 143 halva undervisningsgrupper redan fått den "första" undervisningstimmen och att skolorna i försöksverksamheten måste producera 143 undervisningstimmar till för den andra hälften av eleverna.

8.10 Undervisningskostnader per stadium för treårig försöksverksamhet med förstärkningsundervisning

2023 års priser

	Grupp 1 Tillfälligt elevurval	Grupp 2 Halvklass	Totalt
<i>Lågstadiet</i>			
Skolor	75	75	150
Elever	3 009	3 009	6 017
Urval ej godkända NP (10 %)	301	301	
Antal grupper om 6 resp halvklasser	50	143	193
Kostnad FT Svenska/SvA	10 716 053	30 617 293	41 333 346
Kostnad FT Matematik	7 144 035	20 411 529	27 555 564
Totalt	17 860 088	51 028 822	68 888 909
<i>Mellanstadiet</i>			
Skolor	55	55	110
Elever	2 647	2 647	5 293
Urval ej godkända NP (11 %)	291	291	582
Antal grupper om 8 resp. halvklasser	36	120	157
Kostnad FT Svenska/SvA	5 347 136	17 676 483	23 023 619
Kostnad FT Matematik	5 347 136	17 676 483	23 023 619
Totalt	10 694 272	35 352 966	46 047 238
<i>Högstadiet</i>			
Skolor	60	–	60
Elever	4 713	–	4 713
Urval ej godkända NP (13 %)	613	–	613
Antal grupper om 10	61	–	61
Kostnad FT Svenska/SvA	4 768 319	–	4 768 319
Kostnad FT Matematik	9 536 638	–	9 536 638
Totalt	14 304 956	–	14 304 956
Totalt samtliga stadier	42 859 316	86 381 787	129 241 103

Kostnad per undervisningsgrupp i försöksverksamhetens statsbidragsförordning

I kapitel 1 lämnar vi förslag till reglering i förordning av försöksverksamheten, inklusive ett statsbidrag för deltagande huvudmän och skolor. I förordningen föreslår vi att det ska regleras ett schablonbelopp per undervisningsgrupp som ska ges förstärkningsundervis-

ning. Detta schablonbelopp är detsamma för elevurval och halvklass (men olika mellan stadium), i och med att det kostar lika mycket för skolorna att anordna en ytterligare undervisningstimme oavsett hur många elever som ska delta. Det kan tyckas icke-intuitivt att schablonkostnaden är densamma. Detta beror dock på att kostnaden för själva undervisningstillfället som sagt är densamma, kostnadsskillnaden mellan de två sätten att genomföra förstärkningsundervisningen uppstår antingen på elevnivå (där kostnaden per utvald elev blir högre vid elevurval) eller på totalnivå (där halvklass blir dyrare totalt sett för att fler elever och klasser berörs).

Själva beräkningen av kostnaden per undervisningsgrupp görs med utgångspunkt i tabell 8.9, där vi helt enkelt dividerar den totala undervisningskostnaden i försöksverksamheten per stadium med antalet berörda grupper. Det är viktigt att notera att detta gäller ersättningen per undervisningsgrupp för *hela* försöksverksamheten, inte per år. Totalkostnaden per undervisningsgrupp i lågstadiet blir då 356 000 kronor (69 miljoner / 193 undervisningsgrupper), i mellanstadiet 294 000 kronor (46 miljoner / 157 undervisningsgrupper) och i högstadiet 233 000 kronor (14 miljoner / 61 undervisningsgrupper).

Övriga kostnader

Utöver de direkta undervisningskostnaderna tillkommer också andra kostnader för de deltagande skolorna. Vi bedömer att detta främst handlar om administration och uppgiftsinlämning till Skolverket. Vi bedömer att varje deltagande skolas administrativa arbetsinsats kommer att motsvara 40 arbetstimmar för hela försöksverksamheten. Detta utgörs i huvudsak av uppgiftsrapportering till Skolverket. Vi bedömer att kostnaden för detta därför uppgår till 4 miljoner kronor för hela försöksverksamheten.¹⁵ Vår bedömning är att Skolverket i sitt arbete att leda genomförandet av försöksverksamheten har att administrera och fördela dessa resurser till de deltagande skolorna.

En eventuell försöksverksamhet är också förknippad med kostnader för Skolverkets verksamhet. Vi uppskattar att Skolverket kommer behöva avsätta fyra heltidstjänster i totalt fem år för försöksverksamhetens genomförande och utvärdering. Vår uppskatt-

¹⁵ Detta når vi genom: (Månadslön om 35 000 kr/160) × 40 × 1,42 = 12 500 kr/skola.

ning om fyra heltidstjänster är ett genomsnitt över hela försöksverksamheten, det vill säga vi bedömer inte att fyra heltidstjänster behövs kontinuerligt under försökets alla delar.

Fem år behövs för att förbereda försöksverksamheten, genomföra den under tre år samt därefter arbeta med effektutvärderingen. Beräknat på en kostnad om 1 miljon kronor per heltidstjänst motsvarar detta 20 miljoner kronor.

Vi bedömer också att Skolverket behöver sammankalla ett särskilt vetenskapligt råd som kan stötta Skolverket under hela den femåriga projektperioden. Vi beräknar att rådet kommer behöva vara mer aktivt i början och slutet av projektet varför vi beräknar fem tvådagarsinternat per år dessa år och två tvådagarsinternat de övriga. Beräknat på en något högre årsinkomst än för Skolverkets heltidstjänster motsvarar detta en kostnad, inklusive resor, om 800 000 kronor.

Som vi beskriver i vår bedömning om försöksverksamheten i avsnitt 7.3 anser vi att Skolverket också ska bedriva en uppsökande verksamhet gentemot huvudmän. Därtill kommer att Skolverket i uppstarten av försöksverksamheten sannolikt måste samla representanter för deltagande huvudmän och skolor i konferenser. För detta bedömer vi att Skolverket sammantaget behöver 3 miljoner kronor för hela försöksverksamheten.

Vi har också i avsnitt 7.1.3 lämnat förslag om att regeringen bör anslå medel för följeforskning. Vi förslår att regeringen avsätter 50 miljoner kronor för detta ändamål.

8.5.4 Utredningens finansieringsförslag för förstärkningsundervisning

Utökningen av lågstadiets timplan med 178 timmar bör inte genomföras

Vår bedömning är att förstärkningsundervisning har bättre förutsättningar att ge positiva effekter för fler elever än den generella utökningen av timplanen för lågstadiet som Skolverket föreslagit på uppdrag av regeringen.¹⁶ Skolverket har föreslagit en utökning på

¹⁶ Utökad undervisningstid (U2023/03279).

178 timmar i lågstadiet och till en kostnad av 1,8 miljarder.¹⁷ Som vi har visat tycks det vara viktigt att undervisningstid som adderas, ges under andra förutsättningar än den ordinarie undervisningen. Att bara göra mer av samma tycks ofta få små eller inga positiva effekter. Skolverket anger själva i rapporteringen av sitt uppdrag att lärare, rektorer och annan pedagogisk personal mycket sällan efterfrågar mer undervisningstid för alla elever.¹⁸ I stället efterfrågas i första hand mer resurser för att höja kvaliteten på den undervisning som genomförs inom ramen för dagens timplaner i vilket ingår resurser för mindre gruppstorlekar och halvklasser, vilket vårt förslag omhändertar.

Vi föreslår därför att regeringen inte inför Skolverkets förslag till utökning av timplanen i lågstadiet. Resurserna som varit tänkta att avsättas för detta ska i stället användas till att först genomföra en försöksverksamhet med förstärkningsundervisning, därefter till att införa reformen i full skala. Som våra kostnadsberäkningar har visat skulle detta täcka hela kostnaden för förstärkningsundervisning genom elevurval i samtliga stadier eller en stor del av kostnaderna för en blandmodell med förstärkningsundervisning i halvklass i något stadium och elevurval i andra.

På sikt bör den extra studietiden kunna avskaffas

Vår bedömning är att en permanent reglering av förstärkningsundervisning på sikt skulle kunna innebära att åtgärden extra studietid avskaffas. Skälet till att vi inte föreslår dess direkta avskaffande är dels att effekterna av extra studietid ännu inte utvärderats, dels att försöksverksamheten med förstärkningsundervisning måste genomföras först.

Som vi har beskrivit i avsnitt 7.6 finns det dock skäl att tro att användningen av extra studietid kan påverkas av implementeringen av förstärkningsundervisning. Bland annat är det förväntat att elever som redan deltar eller borde delta i extra studietid ibland kommer att väljas ut till förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval

¹⁷ Skolverket (2023). *Redovisning av uppdrag om utökad undervisningstid i grundskolan och motsvarande skolformer*; Skolverket (2024). *Redovisning av kompletterande uppdrag om utökad undervisningstid*.

¹⁸ Skolverket (2023). *Redovisning av uppdrag om utökad undervisningstid i grundskolan och motsvarande skolformer*.

och då ha obligatorisk närvaro. Detta kan minska deras benägenhet att också vilja delta i extra studietid. På samma sätt är det rimligt att anta att rektorer kommer att behöva prioritera schemalaggnings av förstärkningsundervisningen före schemalaggnings av extra studietid, i och med att förstärkningstimmarna är obligatoriska för eleverna att delta i. Det kommer sannolikt leda till att rektor lägger den frivilliga verksamheten senare på dagen, vilket kan bidra till en ytterligare lägre närvaro i extra studietid. Här skulle det därför uppkomma en punkt där det är viktigt att ställa frågan om extra studietid ska finnas kvar eller inte.

Vi föreslår att Skolverket ges i uppdrag att dels utvärdera effekterna av extra studietid, dels utvärdera hur den fungerar i relation till förstärkningsundervisning. Om extra studietid efter en sådan utvärdering skulle avskaffas frigörs ytterligare 220 miljoner kronor årligen som kan omfördelas till förstärkningsundervisning.

8.5.5 Kostnader för färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola för elever som behöver det

Vår bedömning är att en sommarlovskola av det snitt vi beskriver skulle kosta mellan 332 och 389 miljoner kronor per sommar. Skillnaderna beror på att vi beräknar kostnaderna i två olika modeller.

I tabell 8.10 redovisar vi hur många elever som kan komma att delta i den färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskolan, enligt våra antaganden. Enligt uppgifter i Skolverkets redovisning av de nationella proven i årskurs 3, 6 och 9, läste 15 procent av eleverna i lågstadiet svenska som andraspråk liksom 14 procent av eleverna i mellanstadiet respektive högstadiet.¹⁹ Utifrån det totala antalet elever per årskurs läsåret 2023/24 beräknar vi hur många elever som läste svenska som andraspråk²⁰ och hur många av dessa som inte nådde godkända resultat på nationella proven i årskurs 3, 6 och 9.

Av dessa elever kommer att inte alla att delta i färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola. Vi uppskattar att deltagarandelen kommer att vara 33 procent i lågstadiet, 25 procent i mellanstadiet och 67 procent i högstadiet. Vårt antagande om det högre deltagandet i högstadiet bygger på att de närmar sig grundskolans

¹⁹ Skolverket (2022). *Resultat på de nationella proven i årskurs 3, 6 och 9. Läsåret 2021/22.*

²⁰ Denna beräkning gör vi i och med att Skolverket inte publicerar uppgifter om hur stora andel elever per årskurs som läser svenska som andraspråk.

avslut i årskurs 9. Totalt uppskattar vi att knappt 24 000 elever kommer att delta varje sommar.

Tabell 8.11 Antal elever som kan delta i sommarlovskolan

	Antal elever 2024	varav med SvA*	varav underkända i NP Sv/SvA	Uppskattat deltagande
Åk 1	122 239	18 336	4 100	1 353
Åk 2	120 482	18 072	4 041	1 334
Åk 3	122 231	18 335	4 100	1 353
Åk 4	121 535	17 015	4 849	1 212
Åk 5	122 765	17 187	4 898	1 225
Åk 6	121 977	17 077	4 867	1 217
Åk 7	126 493	17 709	5 100	3 417
Åk 8	123 618	17 307	4 984	3 339
Åk 9	122 584	17 162	4 943	3 312
Språkintrö	7 087	7 087	7 087	6 024
Totalt	1 111 011	165 286	48 970	23 786

Vi antar att gruppstorleken vid sommarlovskolan bestäms till 20 elever per grupp, oavsett ålder på eleverna. I förhållande till elevantalet i tabell 8.11 innebär detta att totalt 1 189 elevgrupper ska undervisas varje sommar. Det innebär att totalt 2 379 lärarstudenter måste anställas för undervisning varje sommar.

Som vi beskrivit i avsnitt 7.3 bedömer vi att eleverna bör erbjudas sommarlovskola mellan fyra och sex veckor om minst 25 timmar per vecka. Vi tar fram två olika modeller för beräkningen av undervisningskostnaden. Båda modellerna utgår från att sommarlovskolan ska ges i sex veckor. I modell 1 utgår vi från att eleverna deltar 6 timmar per dag (motsvarande 30 timmar i veckan), och undervisas av två lärarstudenter per grupp som är anställda på heltid med en månadslön om 28 000 kronor. I modell 2 utgår vi från att eleverna deltar 5 timmar per dag (motsvarande 25 timmar i veckan), och undervisas av två lärarstudenter som är anställda på 80 procent vardera.

Med en månadslön om 28 000 kronor kostar varje ”lärarpar” 19 880 kronor i veckan i modell 1²¹ och 15 904 kronor i veckan i

²¹ Beräknat enligt följande: (Månadslön om 28 000 × sociala avgifter om 1,42/4 veckor) × 2 lärarstudenter × 6 veckor.

modell 2. I tabell 8.11 redovisas antal grupper, lärarstudenter och totala undervisningskostnader för modell 1 respektive 2.

Tabell 8.12 Antal grupper och lärarstudenter i sommarlovskolan

	Antal grupper	Antal lärarstudenter	Undervisningskostnad, totalt modell 1	Undervisningskostnad, totalt modell 2
Lågstadiet	202	404	48 186 894	38 549 515
Mellanstadiet	183	365	43 580 297	34 864 237
Högstadiet	503	1 007	120 092 676	96 074 141
Språkintrö, GY	301	602	71 853 676	57 482 940
Totalt	1 189	2 379	283 713 542	226 970 834

Utöver undervisningskostnaderna tillkommer kringkostnader för sommarlovskolan. Dessa är olika för de olika stadierna och för språkintröduktion. Dessa kostnader involverar måltider, fritids, ledningskostnader, administrativa kostnader och motsvarande. Enligt uppgift beräknade Göteborgs kommun att denna kostnad uppgick till 4 500 kronor per elev i den sommarlovskola vi har beskrivit tidigare i avsnitt 6.2.4. Under ett antagande att denna kostnad skulle vara 4 500 per elev i lågstadiet, 4 000 kronor i mellanstadiet, 3 500 kronor i högstadiet och 2 000 kronor på språkintröduktion skulle kostnaden – oavsett modell – uppgå till 80 miljoner kronor per sommar.

Vi bedömer också att sommarlovskolan bör erbjuda varierade aktiviteter utöver själva undervisningen, för att motivera eleverna att delta. För elever i årskurs 1–6 i grundskolan bör simundervisning ingå. Vi beräknar kostnaden för detta utifrån uppgifter från Göteborgs sommarlovskola där denna kostnad uppgick till 2 250 kronor per elev. Det motsvarar därför en kostnad om 17,3 miljoner kronor per sommar enligt vårt förslag. Därutöver beräknar vi att elever i högstadiet och i gymnasieskolans språkintröduktion bör erbjudas varierade aktiviteter. Vi beräknar 500 kronor per elev och sommar för detta ändamål vilket motsvarar en kostnad om 8 miljoner kronor.

Sammantaget innebär detta att den färdighets- och språkstärkande sommarlovskola som vi bedömer bör införas skulle kosta totalt 389 miljoner kronor per år enligt modell 1 och 332 miljoner kronor per år enligt modell 2.

8.6 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Vid beredning av förslag som har ekonomiska konsekvenser för kommuner ska en bedömning göras av de kommunalekonomiska effekterna. I enlighet med den så kallade kommunala finansieringsprincipen bör kostnaderna för nya uppgifter som åläggs kommunerna, eller förändringar av ambitionsnivåer i de befintliga uppgifter som kommunerna har, finansieras av staten genom en ökning av det generella statsbidraget. På motsvarande sätt minskas bidragen till kommunerna om förslag genomförs som innebär minskade kostnader för dessa. Nedan beskrivs de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna av utredningens förslag närmare.

I den mån utredningens förslag riktar sig till offentliga huvudmän ska dessa också gälla enskilda huvudmän. Dessa kompenseras ekonomiskt genom hemkommunens bidrag till enskilda huvudmän, som ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. Om kostnaderna för den kommunala huvudmannens skolor ökar, ökar också ersättningen till enskilda huvudmän. Nya krav på skolhuvudmännen kompenseras av staten via ersättningen till kommunerna.

8.7 Konsekvenser för lärarbehovet

I sin senaste prognos över lärarbehovet i svenskt skolväsende konstaterar Skolverket att det sammantagna lärarbehovet kommer att minska fram till år 2035.²² Totalt kommer behovet minska med drygt 5 000 heltidstjänster, cirka 3 procent, från 2020 års nivå. Störst minskning sker i grundskolan där behovet kommer minska med drygt 4 000 heltidstjänster. Detta drivs i huvudsak av de minskande elevkullarna som vi beskrev i avsnitt 8.5.1.

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.4 motsvarar vårt förslag om förstärkningsundervisning, fullt utbyggt, en utökning av elevernas potentiella undervisningstid per vecka med 19 procent. I vår konsekvensanalys har vi beräknat hur mycket undervisningsproduktionen kommer behöva öka mätt som antal skolklasser som ska få mer undervisning vid en fullt utbyggd reform med förstärkningsundervisning. Dessa beräkningar visar att lärarbehovet skulle öka med i ge-

²² Skolverket (2021). *Läraprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

nomsnitt 16 procent vid elevurval. Som mest ökar behovet i svenska och svenska som andraspråk (20 procent) i lågstadiet och minst i svenska och svenska som andraspråk i högstadiet (13 procent). Dessa skillnader står i direkt relation till skillnaderna i antalet förstärkningstimmar per stadium och ämne som vi föreslår.

Läraryrket blir naturligtvis mycket större om förstärkningsundervisning ska ges som halvklass i och med att det då är fler grupper som ska få ytterligare undervisningstimmar. I detta fall står det ökade läraryrket i direkt relation till vilket antal timmar som ska ges. I och med att exempelvis timplanen enligt vårt förslag ska utökas med 320 förstärkningstimmar svenska eller svenska som andraspråk i lågstadiet motsvarar det en ökning om 47 procent av undervisningsproduktionen i ämnet ($(680 + 320) / 680 = 1,47$). Enligt våra beräkningar ökar läraryrket dessutom ytterligare, till 56 procent vid halvklassundervisning, i och med att vi också beräknar i förhållande till antal klasser som ska ges denna tid i ämnet och stadiet.

För att närmre beskriva hur vi beräknat läraryrket utgår vi från exemplet matematik i lågstadiet. Den garanterade undervisningstiden (GUT) i matematik i lågstadiet är 420 timmar. I och med att det fanns 368 274 elever i lågstadiet läsåret 2022/23, och klasstorleken i genomsnitt var 21 elever, har vi beräknat att det fanns 17 537 lågstadielärover i landet. Läsåret 2022/23 behövde svensk grundskola således producera 7 365 480 GUT i matematik i lågstadiet ($17 537 \times 420 = 7 365 480$). Enligt Skolverkets personalstatistik²³ för samma läsår fanns totalt 5 382 heltidstjänster i matematik i årskurs 1–3. Det innebär att lågstadieläraernas produktion i matematik motsvarade 1 369 GUT per lärare för hela lågstadiet (eller 456 GUT per årskurs).

Vårt förslag om förstärkningsundervisning innebär vid elevurval att 6 138 undervisningsgrupper (beräknat på 6 elever per grupp) ska ges 210 förstärkningstimmar i matematik i lågstadiet. Det motsvarar en ökad produktion om 1 288 959 förstärkningstimmar, vilket kräver 942 heltidstjänster ($1 288 959 / 1 369 = 942$). I relation till de för läsåret 2022/23 befintliga 5 382 heltidstjänsterna skulle denna utökning ha motsvarat ett ökat behov om 18 procent ($(5382 + 942) / 5382 = 1,18$) fler lärare i matematik i lågstadiet. I tabell 8.12 sammanfattar vi det ökade läraryrket per ämne, stadium och modell (elevurval eller halvklass) beräknat för uppgifter avseende läsåret 2022/23.

²³ Skolverket, tabell 5A: Anställda i olika lärarkategorier läsåret 2022/23, inkl. internationella skolor.

Tabell 8.13 Ökat lärarbehov per ämne, stadium och modell för förstärkningsundervisning

Beräknat på uppgifter för läsåret 2022/23

		Svenska		Matematik		Totalt	
		Elevurval	Halvklass	Elevurval	Halvklass	Elevurval	Halvklass
Lågst.	Antal heltidstjänster	1 464	4 184	942	2 691	2 406	6 875
	Ökat behov (%)	19 %	56 %	18 %	50 %	19 %	54 %
Mellanst.	Antal heltidstjänster	805	2 660	775	2 560	1 579	5 221
	Ökat behov (%)	14 %	48 %	15 %	51 %	15 %	49 %
Högst.	Antal heltidstjänster	451	1 508	705	2 357	1 156	3 865
	Ökat behov (%)	13 %	44 %	16 %	52 %	15 %	48 %
Totalt Antal heltidstjänster		2 720	8 352	2 421	7 609	5 141	15 961
Ökat behov (%)		16 %	51 %	16 %	51 %	16 %	51 %

Summerat för båda ämnena och för hela grundskolan utifrån nivåerna läsåret 2022/23 finner vi att vårt förslag innebär ett ökat lärarbehov om 5 141 grundskollärare (heltidstjänster). Detta behov kommer dock att minska på samma sätt som det generella lärarbehovet enligt Skolverkets prognos.²⁴ Som vi beskrev ovan kommer lärarbehovet i grundskolan att minska med drygt 5 procent till år 2035, vilket innebär att lärarbehovet som en konsekvens av förstärkningsundervisning kommer att vara 4 879 heltidstjänster år 2035.

Dessa beräkningar visar att nu är den rätta tidpunkten för att genomföra en reform av detta slag. Den prognosticerade minskningen av lärarbehovet täcker en mycket stor del av det ökade lärarbehov som vårt reformförslag innebär. Vårt förslag skulle dessutom kunna innebära att många grundskollärare som annars skulle riskera att förlora sitt arbete under åren med minskande elevkullar kan vara kvar i tjänst, vilket gynnar hela skolväsendet genom att dessa lärare inte lämnar skolväsendet för andra branscher.

8.8 Samhällsekonomiska konsekvenser

Att så många elever som möjligt når målen för den obligatoriska utbildningen har positiva konsekvenser för de enskilda individerna och kan ge stora samhällsekonomiska vinster. Förstärkningsundervis-

²⁴ Skolverket (2021). *Lärarprognos 2021*.

ning och färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola syftar båda till att fler elever ska nå behörighet till gymnasieskolans nationella program och därigenom vara bättre förberedda för arbetsmarknaden. De konsekvenser vi beskriver nedan utgår från att förstärkningsundervisning införs i full skala efter försöksverksamheten och att den färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola når sin målgrupp.

Som vi beskriver i kapitel 3 är det omkring 15 procent av eleverna i grundskolan som inte uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program. För individen har detta kostnader i form av försenad etablering på arbetsmarknaden, begränsade yrkesval, försämrade möjligheter till egen försörjning samt ökad risk för ohälsa. De samhälls-ekonomiska kostnaderna utgörs i första hand av det förlorade produktionsvärde som uppstår då individer som annars skulle arbeta inte gör det. Dessutom uppstår kostnader i form av minskade skatteintäkter, ett ökat behov av bidrag samt ökade kostnader för hälso- och sjukvård till följd av ohälsa. Till kostnader för samhället kan även räknas sådant som minskad produktivitet hos arbetskraften och därmed försämrad konkurrenskraft för företagen.

Förändringar som kan bidra till att fler elever når behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan och därigenom ges bättre förutsättningar att ta sig ut på arbetsmarknaden kan därför ha stora samhällsekonomiska vinster.

8.9 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslaget om försöksverksamhet med förstärkningsundervisning innebär inte någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Förslaget om att ta bort möjligheten till undantag från skyldigheten att tillämpa timplanen kan hävdas utgöra en sådan inskränkning, men den bedöms inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

8.10 Barnkonventionen och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Av utredningens direktiv framgår att barnrättsperspektivet och funktionsrättsperspektivet ska beaktas i utredningen och att konsekvenser för barn och elever med funktionsnedsättning särskilt ska belysas. Enligt skollagen ska barnets bästa vara utgångspunkten i all utbildning och annan verksamhet enligt lagen som rör barn (1 kap. 10 § skollagen). Denna bestämmelse har sin utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som är svensk lag sedan 2020. Barnkonventionen klargör att vid alla åtgärder som rör barn ska barnets åsikter och det som bedöms vara barnets bästa beaktas (artiklarna 3 och 12). Enligt barnkonventionen avses med barn varje människa under 18 år (artikel 1). Barnkonventionen fastslår varje barns rättigheter till utbildning och utveckling (artiklarna 2, 6, 28 och 29), och till fritid (artikel 31). Konventionen uttrycker särskilt att barn med funktionsnedsättning ska säkerställas ett fullvärdigt och anständigt liv under förhållanden som säkerställer värdighet, främjar tilltron till den egna förmågan och möjliggör barnets aktiva deltagande i samhället (artikel 23).

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen) har som syfte att undanröja hinder för människor med funktionsnedsättning att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Konventionsstaterna är skyldiga att utnyttja alla tillgängliga resurser för att gradvis förverkliga att de mänskliga rättigheterna också blir allas rättigheter. Enligt funktionsrättskonventionens artikel 24 ska konventionsstaterna erkänna rätten till utbildning för personer med funktionsnedsättning. För att förverkliga denna rätt utan diskriminering och på lika villkor, ska konventionsstaterna säkerställa ett sammanhållet utbildningssystem på alla nivåer. Av artikel 31, som handlar om insamling av statistik och information, framgår att konventionsstaterna åtar sig att samla in ändamålsenlig information, bland annat statistik, så att man kan identifiera och bemöta de hinder som personer med funktionsnedsättning ställs inför vid utövandet av sina rättigheter. Insamlingen och behandlingen av informationen ska innefatta lagstiftning om dataskydd, för att säkerställa sekretess för individen, respektera normer för skydd av mänskliga rättigheter och etiska principer för insamling och användning

av statistik. Konventionsstaterna ska också sprida statistiken och se till att den är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning.

En grundläggande rättighet i både funktionsrättskonventionen (artikel 7) och barnkonventionen (artikel 3) är att barnets bästa ska beaktas vid alla åtgärder som berör barn. En annan grundläggande rättighet i både funktionsrättskonventionen (artikel 24) och barnkonventionen (artikel 28) är att barn har rätt till utbildning som ska vara tillgänglig för alla barn. En ytterligare grundläggande rättighet är barnets rätt till bästa möjliga hälsa, (artikel 24) i barnkonventionen.

Elevers fysiska och psykiska hälsa är viktiga faktorer för deras förutsättningar för lärande och utveckling. När barn och elever utvecklas och lär påverkas deras hälsa positivt. I och med att vårt uppdrag syftar till att fler elever ska nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan är barn- och funktionsrättsperspektiven viktiga utgångspunkter för vårt arbete. Vi bedömer också att vårt förslag om en försöksverksamhet med förstärkningsundervisning skapar ett bra underlag för det fortsatta arbetet att skapa en mer fungerande skolgång för alla elever. Samtidigt finns det risk att det kan bli för mycket undervisning för vissa elever, däribland elever med funktionsnedsättningar. Av denna anledning har vi valt att betona vikten av att lärarkollegiets urval av elever ska göras med hänsyn till elevernas förutsättningar att gynnas av försöksverksamheten, i vilket det ingår att bedöma om eleven skulle orka med det.

Vi bedömer att förslaget och våra bedömningar enskilt och tillsammans kan bidra till att stärka elevers möjligheter att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

10 kap.

6 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undervisningstid utöver vad som följer av 5 §,
2. avvikelser från 4 § och från timplanen för särskilda riksrekryterande utbildningar där undervisningen fördjupas eller breddas i ett eller flera ämnen eller bedrivs i en eller flera kurser enligt gymnasieskolans ämnesplaner (riksrekryterande spetsutbildningar), för fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning och för andra särskilda utbildningar, och
3. andra begränsade avvikelser från 4 § och från timplanen utöver vad som följer av 3 kap. 12 § (anpassad studiegång) eller 7 kap. 9 § andra stycket (integrerad undervisning), om det finns särskilda skäl.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter som avser undervisningens innehåll och omfattning i grundskolan.

Paragrafen ändras genom att punkt 4 utgår. Ändringen innebär att bemyndigandet att meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att tillämpa timplanen för grundskolan, som finns i bilaga 1 till skolförordningen (2011:185), tas bort.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

Referenslista

Litteratur

- Andersson (2007). *Lärartäthet, lärarkvalitet och arbetsmarknaden för lärare*. IFAU. Rapport 2007:5.
- Andreasen & Arendt (2017). Aftale om et fagligt løft af folkeskolen (2013). Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti), Venstre og Dansk Folkeparti: Fagligt løft af folkeskolen. København: Undervisningsudvalget.
- Andreasen & Arendt (2017). Er det kun et spørgsmål om undervisningstid? Betydningen af elevengagement for effekten af undervisningstid på faglige præstationer. København: Sociologisk institut.
- Andersen, Humlum, & Nandrup (2016). "Increasing instruction time in school does increase learning". *Proceedings of the National Academy of Sciences – PNAS*, 113(27), s. 7481–7484. doi: 10.1073/pnas.1516686113.
- Beckerman & Good (1981). "The Classroom Ratio of High- and Low-Aptitude Students and Its Effect on Achievement". *American Educational Research Journal*, 18(3), s. 317–327. doi: 10.3102/00028312018003317.
- Berlinski, Busso & Giannola (2023). "Helping struggling students and benefiting all: Peer effects in primary education". *Journal of Public Economics*, 224, doi: 10.1016/j.jpubeco.2023.104925.
- Betts (1998). "Educational Crowding Out: Do Immigrants Affect the Educational Attainment of American Minorities?" *IDEAS Working Paper Series from RePEc*.

- Bingley m.fl. (2018). "The Timing of Instruction Time: Accumulated Hours, Timing and Pupil Achievement", *IZA Discussion paper no. 11807*.
- Björklund m.fl. (2010). *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?* Rapport 2010:13. Uppsala: IFAU.
- Blatchford, Russell & Bassett (2007). "The effect of class size on the teaching of pupils aged 7–11 years". *School Effectiveness and School Improvement*, 18(2), s. 147–172. doi: 10.1080/09243450601058675.
- Blatchford, P., Edmonds, S. & Martin, C. (2003). "Class size, pupil attentiveness and peer relations". *British Journal of Educational Psychology*, 73(1), s. 15–36. doi: 10.1348/000709903762869897.
- Bloom (1974). "Time and learning". *The American Psychologist*, 29(9), s. 682–688. doi: 10.1037/h0037632.
- Bourke (1986). "How smaller is better: Some relationships between class size, teaching practices, and student achievement". *American Educational Research Journal*, 23(4), s. 558–571. doi: 10.3102/00028312023004558.
- Bäckström (2024). Exploring mechanisms of peer effects in education: Frame factor analyses of classroom instruction. Jönköping: Högskolan för lärande och kommunikation.
- Bäckström (2022). Kamrateffekter i skolundervisning – En ramfaktorteoretisk analys. Jönköping: Högskolan för lärande och kommunikation.
- Bäckström (2022). "Friskolorna: Vår tids differentieringsfråga". *Dagens Arena*.
- Carroll (1963). "A Model of School Learning". *Teachers College Record*, 64(8), s. 1–9. doi: 10.1177/016146816306400801.
- Castles, Rastle & Nation (2018). "Ending the Reading Wars: Reading Acquisition From Novice to Expert". *Psychological Science in the Public Interest*, 19(1), s. 5–51. doi: 10.1177/1529100618772271.
- Chetty (2011). "How Does Your Kindergarten Classroom Affect Your Earnings? Evidence from Project STAR." *Quarterly Journal of Economics* 126(4), s. 1593–1660. doi: 10.1093/qje/qjr041.

- Claessens & Engel (2013). "How Important Is Where You Start? Early Mathematics Knowledge and Later School Success", *Teachers College Record*, 115(6), s. 1–29. doi: 10.1177/016146811311500603.
- Cliffordson (2010). "Methodological issues in investigations of the relative effects of schooling and age on school performance: the between-grade regression discontinuity design applied to Swedish TIMSS 1995 data", *Educational Research and Evaluation* 16(1), s. 39–52. doi: 10.1080/13803611003694391.
- Cliffordson & Gustafsson (2008). "Effects of age and schooling on intellectual performance: Estimates obtained from analysis of continuous variation in age and length of schooling", *Intelligence* 36(2), s.143–152. doi: 10.1016/j.intell.2007.03.006.
- Cortes & Goodman (2014). "Ability-tracking, instructional time, and better pedagogy: The effect of double-dose algebra on student achievement". *The American Economic Review*, 104(5), s. 400–405. doi: 10.1257/aer.104.5.400.
- Dadgar (2021). *School autonomy and subject-specific timetables*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Dahllöf (2002). "Nålsögon, styrgrupper eller individanpassat ramsystem?", *Pedagogisk forskning i Sverige*, 7(3), s. 218–232.
- Dahllöf (1967). *Skoldifferentiering och undervisningsförlopp*. Stockholm: Hæggström.
- Decristan m.fl. (2017). "The interplay between class heterogeneity and teaching quality in primary school", *International Journal of Educational Research*, 86, s. 109–121. doi: 10.1016/j.ijer.2017.09.004.
- Denton m.fl. (2006). "An Evaluation of Intensive Intervention for Students with Persistent Reading Difficulties", *Journal of Learning Disabilities*, 39(5), s. 447–466. doi: 10.1177/00222194060390050601.
- Dumay & Dupriez (2007). "Accounting for class effect using the TIMSS 2003 eighth-grade database: Net effect of group composition, net effect of class process, and joint effect", *School Effectiveness and School Improvement*, 18(4), s. 383–408. doi: 10.1080/09243450601146371.

- Echazarra m.fl. (2016). "How teachers teach and students learn: Successful strategies for school", *OECD Education Working Papers*, 130, doi: 10.1787/5jm29kpt0xxx-en.
- Ehrnlund, Ekerstedt, & Ekerstedt (2015). *Explicit undervisning för läs- och skrivutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Fadda m.fl. (2012). "Effects of drinking supplementary water at school on cognitive performance in children", *Appetite*, 59(3), s. 730–737. doi: 10.1016/j.appet.2012.07.005.
- Figlio, Holden & Ozek (2018). "Do students benefit from longer school days? Regression discontinuity evidence from Florida's additional hour of literacy instruction", *Economics of Education Review*, 67, s. 171–183. doi: 10.1016/j.econedurev.2018.06.003.
- Finn, Gerber & Boyd-Zacharias (2005). "Small Classes in the Early Grades, Academic Achievement, and Graduating From High School", *Journal of Educational Psychology*, 97(2), s. 214–223. doi: 10.1037/0022-0663.97.2.214.
- Finn m.fl. (2001). "The enduring effects of small classes", *Teachers College Record* 103(2), s. 145–183. doi: 10.1111/0161-4681.00112.
- Fischer, Karlsson & Nilsson (2020). *Långsiktiga effekter av mer undervisningstid*. SNS analys nr 64. Stockholm: SNS.
- Fredriksson, Oosterbeek & Öckert (2012). *Långsiktiga effekter av mindre klasser*. Rapport 2012:5. Uppsala: IFAU.
- Giota, Lace & Emanuelsson (2023). "School achievement and changes in inclusive vs exclusive support over 50 years in Sweden regarding students with intellectual disabilities and special educational needs", *Scandinavian Journal of Educational Research*, 67(6), s. 997–1011. doi: 10.1080/00313831.2022.2115129.
- Giota, Bergh & Emanuelsson (2019). "Changes in individualized teaching practices in municipal and independent schools 2003, 2008 and 2014 – student achievement, family background and school choice in Sweden", *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 5(2), s. 78–91. doi: 10.1080/20020317.2019.1586513.
- Giota & Emanuelsson (2018). "Individualized teaching practices in the Swedish comprehensive school from 1980 to 2014 in relation to education reforms and curricula goals", *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 4(3), s. 144–155. doi: 10.1080/20020317.2018.1541397.

- Goos m.fl. (2021). "Effectiveness of grade retention: A systematic review and meta-analysis". *Educational research review*, 34, doi: 10.1016/j.edurev.2021.100401.
- von Greiff, Sjögren & Wieselgren (2012). *En god start? En rapport om att stötta barns utveckling*. Rapport 2012:11. Uppsala: IFAU.
- Gustafsson m.fl. (2010). *School, Learning and Mental Health: A systematic review*. Stockholm: Kungl. Vetenskapsakademien.
- Gustafsson, Sörlin & Vlachos (2016). *Policyidéer för svensk skola*. Stockholm: SNS.
- Gustafsson, Nilsen & Kaplan (2022). "Methods of Causal Analysis with ILSA Data" in *International Handbook of Comparative Large-Scale Studies in Education*, s. 803–830. Springer International Publishing. doi: 10.1007/978-3-030-88178-8_56.
- Harn, Linan-Thompson & Roberts (2008). "Intensifying Instruction: Does Additional Instructional Time Make a Difference for the Most At-Risk First Graders?" *Journal of Learning Disabilities*, 41(2), s. 115–125. doi: 10.1177/0022219407313586.
- Hattie (2014). *Synligt lärande*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Hattie (2008). *Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. Routledge.
- Hattie & Anderman (2020). *Visible learning. Guide to student achievement*. Routledge.
- Holmlund (2022). "Nioårig grundskola för alla bidrog till förbättrade livschanser", *Vägval i skolans historia*, 3.
- Holmlund (2020). *A researcher's guide to the Swedish compulsory school reform. Summing up 15 years of research för en översikt och fler referenser*. Uppsala: IFAU.
- Holmlund m.fl. (2014). *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Rapport 2014:25. Uppsala: IFAU.
- Husén (1968), *Pedagogisk psykologi*. Stockholm: Läromedelsförlagen.
- Jang, & Brutt-Griffler (2023). "Between- and within-school tracking and literacy skills of multilingual young adults: A cross-national comparative study", *International Journal of Educational Research*, 120, doi: 10.1016/j.ijer.2023.102210.

- Jensen & Rasmussen (2011). "The effect of immigrant concentration in schools on native and immigrant children's reading and math skills", *Economics of Education Review*, 30(6), s. 1503–1515. doi: 10.1016/j.econedurev.2011.08.002.
- Johnston & Watson (2005). The effects of synthetic phonics teaching on reading and spelling attainment. Edinburgh: Scottish Executive Education Department.
- Katz & Österberg (2020). "Hur gick det för barnen? En studie om utländsk bakgrund, utbildning och inkomst". *Ekonomisk debatt*, 48(4), s. 45–48.
- Kikuchi (2014). "The effect of instructional time reduction on educational attainment: Evidence from the Japanese curriculum standards revision", *Journal of the Japanese and International Economies*, s. 32, 17–41. doi: 10.1016/j.jjie.2014.01.001.
- Kirschner m.fl. (2006). "Why Minimal Guidance During Instruction Does Not Work: An Analysis of the Failure of Constructivist, Discovery, Problem-Based, Experiential, and Inquiry-Based Teaching", *Educational Psychologist*, 41(2), s. 75–86. doi: 10.1207/s15326985ep4102_1.
- Kotnik, Roelands & Bogataj (2024). "Prolonged theoretical classes impact students' perceptions: an observational study", *Frontiers in Psychology*, 15. doi: 10.3389/fpsyg.2024.1278396.
- Kraft & Novicoff (2024). "Time in School: A Conceptual Framework, Synthesis of the Causal Research, and Empirical Exploration", *American Educational Research Journal*, 61(4), s. 724–766. doi: 10.3102/00028312241251857.
- Kraft (2020). "Interpreting Effect Sizes of Education Interventions". *Educational Researcher*, 49(4), s. 241–253. doi: 10.3102/0013189X20912798.
- Kreuger & Whitmore (2001). "The Effect of Attending a Small Class in the Early Grades on College-test Taking and Middle School Test Results: Evidence from Project Star", *The Economic Journal*, 111(468), s. 1–28. doi: 10.1111/1468-0297.00586.
- Lager m.fl. (2017). "Cognitive and emotional outcomes after prolonged education: a quasi-experiment on 320 182 Swedish boys", *International Journal of Epidemiology*, 46(1), s. 303–311. doi: 10.1093/ije/dyw093.

- Lavy (2020). "Expanding School Resources and Increasing Time on Task: Effects on Students' Academic and Noncognitive Outcomes", *Journal of the European Economic Association*, 18(1), s. 232–265. doi: 10.1093/jeea/jvy054.
- Lavy (2015). "Do differences in schools' instruction time explain international achievement gaps? Evidence from developed and developing countries." *The Economic Journal*, 125(588) F397–F424. doi: 10.1111/econj.12233.
- Lindblad, Fernell & Gillberg (2024). *Den skarpa F-gränsens konsekvenser*. Underlagsrapport till utredningen Likvärdiga betyg och meritvärden (U2023:2).
- Lindblad m.fl. (2018). "Har alla barn förutsättningar att klara nya läroplanens krav?" *Läkartidningen*, 2018, 115:EY3L.
- Lindgren, Oskarsson & Persson (2017). *Ledde förlängd gymnasieutbildning till ökat valdeltagande?* Rapport 2017:12. Uppsala: IFAU.
- Lindström-Sandahl (2024). *Early Elementary School Interventions in Reading and Mathematics*: Linköpings universitet.
- Lou m.fl. (1996). "Within-Class Grouping: A Meta-Analysis", *Review of Educational Research*, 66(4), s. 423–458. doi: 10.2307/1170650.
- Lindgren, Oskarsson & Dawes (2014). *Kan politisk ojämlikhet utbildas bort?* Rapport 2014:26. Uppsala: IFAU.
- Lindquist (2024). *Handbok lovskola för lågstadiet*. Göteborg: MOE-stiftelsen.
- Lundahl m.fl. (2005). *Timmarna i skolan*. Sammanfattande slutrapport från projektet Skola utan nationell timplan. Umeå: Umeå universitet.
- Lundgren (2002). "Utbildningsforskning och utbildningsreformer", *Pedagogisk forskning i Sverige*, 7 (3), s. 233–243.
- Lundgren (1999). "Ramfaktorteori och praktisk utbildningsplanering", *Pedagogisk forskning i Sverige*, 4 (1), s. 31–41.
- Lundgren (1972). *Frame factors and the teaching process: a contribution to curriculum theory and theory on teaching*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.

- Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet (2022). *Lovskola löser inte skolans problem. En undersökning av lärares erfarenheter av arbete med lovskola och extra studietid*. Stockholm: Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet.
- Marcotte (2007). "Schooling and test scores: A mother-natural experiment", *Economics of Education Review*, 26(5), s. 629–640. doi: 10.1016/j.econedurev.2006.08.001.
- Marinelli, Berlinski & Busso (2024). "Remedial Education: Evidence from a Sequence of Experiments in Colombia", *The Journal of Human Resources*, 59(1), s.141–174. doi: 10.3368/jhr.0320-10801R2.
- Marklund (1985). *Skolsverige 1950–1975. Del 4. Differentieringsfrågan*. Stockholm: Liber/Utbildningsförlaget.
- Meghir & Palme (2005). "Educational Reform, Ability, and Family Background", *American Economic Review*, 95(1), s. 414–424. doi: 10.1257/0002828053828671.
- Meschi & Pavese (2023). "Ability composition in the class and the school performance of immigrant students", *Labour Economics*, 85. doi: 10.1016/j.labeco.2023.102450.
- Meyer, Shen, & Plucker (2024). "Reducing Excellence Gaps: A Systematic Review of Research on Equity in Advanced Education", *Review of Educational Research*, 94(1), s. 33–72. doi: 10.3102/00346543221148461.
- Mizuno m.fl. (2011). "Relationship between cognitive functions and prevalence of fatigue in elementary and junior high school students", *Brain & Development*, 33(6), s. 470–479. doi: 10.1016/j.braindev.2010.08.012.
- Myrup Jensen (2013). "Working longer makes students stronger? The effects of ninth grade classroom hours on ninth grade student performance", *Educational Research*, 55(2), s. 180–194. doi: 10.1080/00131881.2013.801244.
- Nielsen m.fl. (2020). *Elevernes læring, trivsel og oplevelser af undervisningen i folkeskolen*. København: VIVE. Nordic studies in Education (2023). Volym 43 nr 1 & 2.

- Nye, Hedges & Konstantopoulos (2000). "The effects of small classes on academic achievement: The results of the Tennessee class size experiment", *American Educational Research Journal*, 37(1), 123–151. doi: 10.3102/00028312037001123.
- Parinduri (2014). "Do children spend too much time in schools? Evidence from a longer school year in Indonesia", *Economics of Education Review*, 41, s. 89–104. doi: 10.1016/j.econedurev.2014.05.001.
- Pischke (2007). "The Impact of Length of the School Year on Student Performance and Earnings: Evidence From the German Short School Years", *The Economic Journal*, 117(523), s. 1216–1242. doi: 10.1111/j.1468-0297.2007.02080.x.
- Rolfe, Strietholt & Yang Hansen (2021). "Does inequality in opportunity perpetuate inequality in outcomes? International evidence from four TIMSS cycles", *Studies in Educational Evaluation*, 71. doi: 10.1016/j.stueduc.2021.101086.
- Rönning (2007). *Tid för reformering. Försöksverksamheten med slopad timplan i grundskolan*. Umeå: Umeå universitet.
- Schumm, Moody & Vaughn (2000). "Grouping for Reading Instruction: Does One Size Fit All?" *Journal of Learning Disabilities*, 33(5), s. 477–488. doi: 10.1177/002221940003300508.
- Slavin (1990). "Achievement Effects of Ability Grouping in Secondary Schools: A Best-Evidence Synthesis", *Review of Educational Research*, 60 (3), s. 471–499. doi: 10.3102/00346543060003471.
- Slavin (1987). "Ability Grouping and Student Achievement in Elementary Schools: A Best-Evidence Synthesis", *Review of Educational Research*, 57 (3), s. 293–336. doi: 10.2307/1170460.
- Steenbergen-Hu, Makel & Olszewski-Kubilius (2016). "What One Hundred Years of Research Says About the Effects of Ability Grouping and Acceleration on K-12 Students' Academic Achievement: Findings of Two Second-Order Meta-Analyses", *Review of Educational Research*, 86 (4), s.849–899. doi: 10.3102/0034654316675417.
- Sveriges Ingenjörer (2021). *Att räknas eller räknas bort. Om matematik, behörighet och ingenjörer*. Stockholm: Sveriges Ingenjörer.
- Sveriges Lärare (2024). *En ohållbar klassrumssituation. Lärarnas upplevelse av att inte räcka till för alla elever*. Stockholm: Sveriges Lärare.

- Sveriges Lärare (2024). *Med orimliga förutsättningar. En beskrivning av arbetsmiljön i skolan och förskolan*. Stockholm: Sveriges Lärare.
- Sveriges Lärare (2024). *Skrivelse till regeringen angående testerna inom garantin för tidiga stödinsatser*. Stockholm: Sveriges Lärare.
- Sveriges Lärare (2023). *Ska alla elever få lyckas? En undersökning av den svenska grundskolans förutsättningar och kompensatoriska förmåga*. Stockholm: Sveriges Lärare.
- Sveriges Lärare (2023). *Grupp- och klasstorlekar, extra anpassningar och särskilt stöd från förskoleklass till komvux*. Statistiskt faktablad 2023:2. Stockholm: Sveriges Lärare.
- Szulkin & Jonsson (2007). "Ethnic Segregation and Educational Outcomes in Swedish Comprehensive Schools", *IDEAS Working Paper Series from RePEc*.
- Söderström (2005). *Utbildning utan nationell timplan i grundskolan. Individualisering eller privatisering av lärprocessen*. Karlstad: Karlstads universitet.
- The National Association of School Psychologists (NASP) (2022). Position statement: Grade retention and social promotion.
- Tomlinson (2017). *How to differentiate instruction in academically diverse classrooms*. Alexandria, Virginia: ASCD.
- Torgesen m.fl. (2001). "Intensive Remedial Instruction for Children with Severe Reading Disabilities: Immediate and Long-term Outcomes From Two Instructional Approaches", *Journal of Learning Disabilities*, 34(1), s.33–58. doi: 10.1177/ 002221940103400104.
- Vaughn m.fl. (2003). "Reading Instruction Grouping for Students with Reading Difficulties", *Remedial and Special Education*, 24(5), s. 301–315. doi: 10.1177/07419325030240050501.
- Vaughn, & Linan-Thompson (2003). "What Is Special About Special Education for Students with Learning Disabilities?", *The Journal of Special Education*, 37(3), s. 140–147. doi: 10.1177/ 00224669030370030301.
- Vinterek (2006). *Individualisering i ett skolsammanhang*. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling.
- Wallberg (2019). *Lektionsdesign – en handbok*. Stockholm: Gothia Fortbildning.

- Wanzek m.fl. (2018). "Current Evidence on the Effects of Intensive Early Reading Interventions." *Journal of Learning Disabilities*, 51(6), s. 612–624. doi: 10.1177/0022219418775110.
- Wanzek, Wexler, Vaughn & Ciullo (2010). "Reading interventions for struggling readers in the upper elementary grades: a synthesis of 20 years of research", *Reading & Writing*, 23(8), s. 889–912. doi: 10.1007/s11145-009-9179-5.
- Wedel (2021). "Instruction time and student achievement: The moderating role of teacher qualifications", *Economics of Education Review*, 85. doi: 10.1016/j.econedurev.2021.102183.
- Westling Allodi, Dahlin & Axelsson (2016). "Språket – det tar lite tid att lära sig" Utvärdering av försöksverksamhet gällande 105 timmar extra undervisning i svenska eller svenska som andraspråk. *Working paper 4:2016*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Williams & Shapiro (2018). "Academic achievement across the day: Evidence from randomized class schedules", *Economics of Education Review*, 67, s. 158–170. doi: 10.1016/j.econedurev.2018.10.007.
- Wössmann & West (2006). "Class-size effects in school systems around the world: Evidence from between-grade variation in TIMSS", *European Economic Review*, 50 (3), s. 695–736. doi: 10.1016/j.euroecorev.2004.11.005.
- Yang Hansen & Gustafsson (2019). "Identifying the key source of deteriorating educational equity in Sweden between 1998 and 2014". *International Journal of Educational Research*, 93, s. 79–90. doi: 10.1016/j.ijer.2018.09.012.

Offentligt tryck

- Bet. 2016/17:UbU23. *En stadiindelad timplan i grundskolan och närliggande frågor.*
- Dir. 2024:30. *En förbättrad elevhälsa.*
- Dir 2023:174. *Mer obligatorisk undervisningstid för elever som behöver det.*
- Dir. 2023:173. *En tydligare kunskapsinriktning i läroplanerna.*
- Dir. 2023:95. *Likvärdiga betyg och meritvärden.*

- Dir. 2023:72. *En minskad administrativ börda för förskollärare och lärare.*
- Dir. 2024:64. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om en minskad administrativ börda för förskollärare och lärare.*
- Dir. 2022:74. *Fler vägar till arbetslivet.*
- Dir. 2023:31. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om fler vägar till arbetslivet.*
- Dir. 2023:114. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om fler vägar till arbetslivet.*
- Dir. 2023:175. *Införande av grundläggande svenska och översyn av modersmålsundervisningen.*
- Dir. 2024:72. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om införande av grundläggande svenska och översyn av modersmålsundervisningen.*
- Dir. 2023:153. *En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet.*
- Dir. 1991:117. *Nya direktiv till läroplanskommittén.*
- Ds 1999:1 *Utan timplan – med oförändrat uppdrag.*
- Kungl. Maj:ts proposition nr 54 år 1962.
- Läroplan för grundskolan. *Lgr69. Skolöverstyrelsen.*
- Läroplan för grundskolan. *Lgr80. Skolöverstyrelsen.*
- Läroplan för det obligatoriska skolväsendet. *Lpo94. Statens skolverk.*
- Prop. 2023/24:20. *Bättre anpassad undervisningstid i grundskolan, specialskolan och sameskolan.*
- Prop. 2021/22:162. *Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.*
- Prop. 2021/22:111. *Mer tid till lärande – extra studietid och utökad lovskola.*
- Prop. 2017/18:195. *Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser.*
- Prop. 2017/18:194. *Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasieskolan och kvaliteten i förskola och fritidshem ska stärkas.*
- Prop. 2017/18:183. *En gymnasieutbildning för alla.*
- Prop. 2016/17:156. *En skyldighet att erbjuda lovskola.*
- Prop. 2016/17:143. *En stadieindelad timplan i grundskolan och närliggande frågor.*

- Prop. 2015/16:149. *Ytterligare undervisningstid i matematik.*
- Prop. 2014/15:45. *Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång.*
- Prop. 2013/14:1. *Budgetpropositionen för 2014.*
- Prop. 2013/14:160. *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.*
- Prop. 2012/13:64. *Utökad undervisningstid i matematik.*
- Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Prop. 1997/98:169. *Gymnasieskola i utveckling – kvalitet och Likvärdighet.*
- Prop. 1993/94:150. *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m. (kompletteringsproposition).*
- Prop. 1992/93:220. *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan.*
- Riksrevisionen (2020). *Riktade statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden.* RIR 2020:14.
- Sameskolstyrelsen (2024). *Årsredovisning 2023.* Dnr 3/2023 P100
- Skolinspektionen (2024). *Extra studietid i årskurserna 4–9. Tematisk tillsyn.* Rapport 2024:17. Bilaga till rapport 2024:16. Dnr 2024:434.
- Skolinspektionen (2024). *Skolors arbete med extra studietid på mellan- och högstadiet. Tematisk kvalitetsgranskning.* Rapport 2024:16. Dnr 2023:4186.
- Skolinspektionen (2024). *Skolors genomförande av garantin för tidiga stödinsatser. Tematisk tillsyn.* Rapport 2024:10. Dnr 2023:429.
- Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet. Skolinspektionens samlade erfarenheter.* Rapport 2024:8. Dnr SI 2023:7269.
- Skolinspektionen (2024). *Skolinspektionens årsrapport 2023. Iakttagelser och erfarenheter från året som gått.* Dnr 2024:1192.

- Skolinspektionen (2023). *Årsrapport 2022. Erfarenheter från inspektion*. Dnr SI 2023:2142.
- Skolinspektionen (2023). *Det specialpedagogiska arbetet för att stödja lärare inom garantin för tidiga stödinsatser. Tematisk kvalitetsgranskning*. Dnr 2022:8799.
- Skolinspektionen (2022). *Delredovisning II av regeringsuppdrag att följa upp och utvärdera Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*. Dnr 2018:8016.
- Skolinspektionen (2020). *Kartläggning av ett antal huvudmäns arbete med lovskola och tillhörande prövning. Med fokus på huvudmännens arbete för att ge eleverna ett attraktivt erbjudande och en undervisning av hög kvalitet*. Dnr 2020:4915.
- Skolinspektionen (2018). *Garanterad undervisningstid i gymnasieskolan. Tematisk kvalitetsgranskning*. Dnr 400-2016:6992.
- Skolverket (2024). *Skolgången för elever med slutbetyget F. Skolverkets aktuella analyser*. Rapport 2024:9.
- Skolverket (2024). *Redovisning av kompletterande uppdrag om utökad undervisningstid*. Dnr 2024:807.
- Skolverket (2024). *Särskilt stöd i grundskolan. Läsåret 2023/24*. Dnr 2023:2057.
- Skolverket (2024). *Elever i anpassade grundskolan. Läsåret 2023/24*. Dnr 2023:2058.
- Skolverket (2024). *Planerad undervisningstid i grundskolan. Läsåret 2023/24*. Dnr 2023:2057.
- Skolverket (2023). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023*. Rapport 2023:9.
- Skolverket (2023). *PISA 2022. 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap*. Internationella studier.
- Skolverket (2023). *PIRLS 2021. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*. Internationella studier.
- Skolverket (2023). *Slutbetyg i grundskolan. Våren 2023*. Dnr 2023:1798.
- Skolverket (2023). *Redovisning av uppdrag om utökad undervisningstid i grundskolan och motsvarande skolformer*. Dnr 2023-260.
- Skolverket (2023). *Lovskola i grundskolan – En uppföljning av läsåret 2022/23*. Rapport 2023:16.

- Skolverket (2022). *Grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan*. Rapport 2022:3.
- Skolverket (2022). *Resultat på de nationella proven i årskurs 3, 6 och 9. Läsåret 2021/22*. Dnr 2022:2294, 2022:2295, 2022:2297.
- Skolverket (2021). *Redovisning av uppdrag om översyn av timplanen för grundskolan och motsvarande skolformer*. Dnr 6.1.1-2020:495.
- Skolverket (2021). *Läraprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*. Dnr 5.1.3-2020:1396.
- Skolverket (2020). *TIMSS 2019. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*. Internationella studier 2020:8.
- Skolverket (2018). *Betyg och stöd från årskurs 6 till 9, 2017-2019*. Dnr 2020:1158.
- Skolverket (2018). *Redovisning av uppdrag om mer rörelse i skolan, fördelning av timmar i idrott och hälsa i grundskolan*. Dnr 2018:838.
- Skolverket (2018). *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor*. Rapport 467.
- Skolverket (2017). *Redovisning av uppdrag om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska eller svenska som andra språk för nyanlända elever i grundskolan*. Dnr 2017:424.
- Skolverket (2016). *Tillgängliga lärmiljöer? En nationell studie av skolhuvudmännens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning*. Rapport 440.
- Skolverket (2016). *Fokus på: Matematikundervisning och elevers inläring i PISA 2012*. Fokus på nr 1 september 2016.
- Skolverket (2015). *Undervisningstid och heltidsstudier i gymnasieskolan*. Rapport 422.
- Skolverket (2014). *Redovisning av uppdrag att ta fram förslag till stadieindelad timplan för grundskolan*. Dnr 2014:574.
- Skolverket (2013). *Att fånga undervisningstiden med målen i fokus. Garanterad undervisningstid i grundskolan ur ett huvudmannans och skolperspektiv*. Rapport 384:2013.
- Skolverket (2013). *Betydelsen av icke-kognitiva förmågor. Forskning m.m. om individuella faktorer bakom framgång*. Skolverkets aktuella analyser.

- Skolverket (2010). *Ålderseffekt och årskurseffekt. En sammanfattande bild och grundläggande metodgenomgång. En fördjupning.*
- Skolverket (2009). *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer. Kunskapsöversikt 2009.*
- Skolverket (2005). Rapport till timplanedelegationen. Dnr 70-2005:747. (Opublicerad rapport).
- SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag.*
- SOU 2021:30. *Kampen om tiden – mer tid för lärande.*
- SOU 2021:11. *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.*
- SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*
- SOU 2017:54. *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet.*
- SOU 2017:35. *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*
- SOU 2016:94. *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.*
- SOU 2005:101. *Utan timplan – för målinriktat lärande.*
- SOU 2004:35. *Utan timplan – med målen i sikte.*
- SOU 1992:94. *Skola för bildning.*
- SOU 1975:9. *Individen och skolan.*
- SOU 1974:36. *Skolan, staten och kommunerna – En redovisning av nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun i fråga om grundskolan och gymnasieskolan m m.*

Elektroniska källor

- Børne- og undervisningsministeriet (2024). ”Ny aftale om folkeskolen”, <https://www.uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2024/mar/240319-ny-aftale-om-folkeskolen> (hämtad 2024-03-22).
- Sameskolstyrelsen (2024). ”Förskola, skola och fritidshem”, <https://sameskolstyrelsen.se/vara-skolor/> (hämtad 2024-11-25).

- Skolverket (2024). "Läxor", <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/laxor> (hämtad 2024-05-08).
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2024). "Våra skolor", <https://www.spsm.se/vara-skolor/om-specialskolan> (hämtad 2024-08-27).
- Statistiska centralbyrån (2020). "Andel elever med stödundervisning oförändrad jämfört med föregående år." <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/befolkningens-utbildning/elevpaneler-for-longitudinella-studier/pong/statistiknyhet/elevpaneler-for-longitudinella-studier-lasaret-201819/> (hämtad 2024-11-30).

Kommittédirektiv 2023:174

Mer obligatorisk undervisningstid för elever som behöver det

Beslut vid regeringssammanträde den 14 december 2023

Sammanfattning

För att skapa bättre förutsättningar för elever att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program ska en särskild utredare se över hur elever i behov av mer undervisningstid kan få det. I det ingår att utreda hur en skyldighet för elever att delta i lovskola eller extra studietid eller annan läxhjälp kan utformas. Utredaren ska även se över bestämmelserna för när en rektor kan besluta att en elev ska gå om en årskurs, i syfte att underlätta sådana beslut. För att möjliggöra snabbare integration ska utredaren även undersöka om och hur undervisningstiden kan utökas för nyanlända elever.

Utredaren ska bl.a.

- bedöma och lämna förslag om i vilken utsträckning det ska bli obligatoriskt för huvudmän att erbjuda lovskola eller extra studietid i fler av de obligatoriska skolformerna och i fler årskurser,
- ta ställning till och föreslå i vilka av de obligatoriska skolformerna och i vilka årskurser som elever ska kunna bli skyldiga att delta i lovskola eller extra studietid eller annan läxhjälp,
- analysera förutsättningarna för rektorer att besluta att en elev ska gå om en årskurs och föreslå åtgärder för att underlätta sådana beslut,

- analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur undervisningstiden kan utökas för nyanlända elever, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 6 december 2024.

Uppdraget att skapa bättre förutsättningar för elever att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan genom mer obligatorisk undervisningstid

Undervisningstiden är central för elevers lärande. Att öka undervisningstiden för elever som behöver det kan bidra till bättre kunskapsutveckling och högre måluppfyllelse för fler elever. Alltför många elever lämnar i dag grundskolan utan att vara behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Av Statens skolverks statistik framgår att 14,8 procent, dvs. drygt 17 800 elever, inte var behöriga till något av gymnasieskolans nationella program när de avslutade grundskolan 2023. Andelen elever som vårterminen 2023 fick minst betyget E i alla ämnen i årskurs 9 uppgick till 73,2 procent.

Över tid har andelen elever som inte når behörighet till gymnasieskolan varit relativt konstant och flickor lyckas i något större utsträckning bli behöriga jämfört med pojkar. Elever som inte är behöriga till ett yrkesprogram hänvisas till gymnasieskolans introduktionsprogram. Ungefär hälften av eleverna på introduktionsprogram har efter fem år påbörjat studier på ett nationellt program. Att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program har stor betydelse för ungas förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden och innebär mindre risk för kriminalitet. En fungerande skolgång är också en stark skyddsfaktor för barns och ungas psykiska hälsa. Mer undervisningstid till elever som behöver det ökar deras möjligheter att klara skolan och minskar risken för att de hamnar i utanförskap.

Behovet av utökad undervisningstid varierar

Elever har olika behov men samma rätt till en god utbildning. Skolan ska arbeta kompensatoriskt och ge varje elev det stöd eleven behöver för att utvecklas så långt som möjligt. I skollagen (2010:800) anges att utbildningen inom varje skolf orm och inom fritidshemmet ska

vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 §). Det innebär att alla elever ska ha tillgång till en verksamhet med en så hög kvalitet att de fastställda målen för utbildningen nås, oavsett var i landet eleverna bor eller vilken skola de går i. För att lyckas med det behöver huvudmännen se till att varje skolenhet har likvärdiga förutsättningar, exempelvis vad gäller behöriga lärare, läromedel, möjligheter till stöd och tillgång till skolbibliotek. Likvärdighet innebär dock inte likformighet eller att skolans resurser ska fördelas lika. Resurser till utbildning inom skolväsendet ska i stället fördelas efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 b § skollagen).

Alla elever har rätt till ledning och stimulans för att kunna utvecklas så långt som möjligt. Om det kan befaras att en elev inte kommer att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas och en utredning visar att eleven är i behov av särskilt stöd ska eleven få ett sådant stöd. Vid en utredning om särskilt stöd ska bl.a. samråd ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt (3 kap. 7 § skollagen). Såväl elever med behov av särskilt stöd som elever utan sådant behov kan gynnas av mer undervisningstid. Elever med stödbehov har rätt att få de behoven tillgodosedda även under lovskola och extra studietid. Det är viktigt att andra stödinsatser inte uteblir eller skjuts upp med hänvisning till att en elev ges mer undervisningstid. I dessa direktiv används fortsättningsvis benämningen extra studietid för såväl extra studietid som andra varianter av hjälp med läxor och annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid.

Andelen elever som uppnår behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan skiljer sig åt mellan olika elevgrupper. Faktorer som påverkar möjligheten att uppnå behörighet är framför allt föräldrarnas utbildningsbakgrund och när det gäller utrikes födda elever har tiden i svensk skola också stor betydelse. Enligt Skolverket (rapport 467) har elevers socioekonomiska bakgrund sedan slutet av 00-talet fått ökad betydelse för hur elever lyckas i grundskolan. En annan viktig faktor är att elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar som t.ex. adhd eller autism är överrepresenterade bland elever som inte uppnår godkända betyg. Regeringen anser att skolan behöver få bättre möjligheter att arbeta kompensatoriskt. Ett sätt att arbeta kompensatoriskt är att öka undervisningstiden genom lovskola eller extra studietid för elever vars lärande bedöms kunna gynnas av det. Att vissa elever särskilt kan gynnas av mer undervisningstid tidigt

under skolgången, berörs i rapporten Långsiktiga effekter av mer undervisningstid (SNS Analys 64, juni 2020).

Mer undervisningstid och tidiga insatser till elever i behov av det

Regeringen anser att det är särskilt viktigt att elever i lägre årskurser, som riskerar att inte klara målen, får mer undervisning, och vill därför betona vikten av att insatser sätts in redan i de tidiga årskurserna. Lovskola och extra studietid innebär att elever får mer tid att lära och härigenom kan måluppfyllelsen och kunskapsutvecklingen förbättras.

I skollagen regleras vilken minsta undervisningstid elever ska få i olika skolformer (se t.ex. 10 kap. 5 §). Utöver den minsta totala undervisningstiden är huvudmän sedan 2017 enligt skollagen skyldiga att erbjuda lovskola för elever i årskurs 8 och 9 i grundskolan, som riskerar att inte uppfylla betygskriterierna för betyget E i ett eller flera ämnen och därigenom riskerar att inte uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Huvudmännen är sedan den 1 juli 2022 också skyldiga att erbjuda alla elever i årskurs 4–9 att delta i undervisning i form av extra studietid. Erbjudandet ska omfatta minst två timmar per vecka och denna tid ska inte räknas in i den minsta totala undervisningstiden (10 kap. 5 a § skollagen). Regeringen vill framhålla att lovskola och extra studietid kan utgöra viktiga komplement till den obligatoriska undervisningen, under förutsättning att såväl den undervisning som ges i lovskola och under extra studietid som eventuellt efterföljande betygssättning håller hög kvalitet.

Förutom den lovskola som är obligatorisk att erbjuda i årskurs 8 och 9 i grundskolan kan huvudmän söka statsbidrag för att erbjuda undervisning under skollov i fler årskurser i grundskolan samt i sameskolan, specialskolan och gymnasieskolan (se förordningen [2014:47] om statsbidrag för undervisning under skollov). Dessutom kan huvudmän söka statsbidrag för läxhjälp för grundskolans lågstadium, anpassad grundskola, sameskola eller specialskola (se förordningen [2014:144] om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid).

Regeringen bedömer att fler elever än i dag är i behov av lovskola och extra studietid, inte minst i de tidiga årskurserna. Rätt stöd i rätt tid kan vara avgörande för godkända kunskapsresultat och kan dessutom minska behovet av större insatser senare under skolgången.

Det finns därför anledning att se över vilka ytterligare skolformer och årskurser huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola och extra studietid bör omfatta. Uppdraget omfattar i denna del förskoleklassen, grundskolan, den anpassade grundskolan, specialskolan och same-skolan (de obligatoriska skolformerna).

Den samlade bilden visar att olika former av stöd till elever hittills har satts in sent i svensk grundskola. Statistik från Skolverket för läsåret 2022/23 visar exempelvis att andelen elever som får särskilt stöd är högst i årskurs 9. Mönstret att stödet sätts in först i slutet av grundskolan har sett likadant ut de senaste åren, och det medför risk för att elevens behov av stöd blir större än om insatser sätts in tidigt. I Skolverkets kunskapsöversikt Att läsa och förstå (Skolverket 2016) beskrivs hur bristande stöd i att utveckla läsförmåga tidigt kan leda till att eleven inte får förutsättningar att tillgodogöra sig kunskaper i olika ämnen i tillräcklig omfattning. Detta kan påverka elevens hela skoltid. Rapporten Långsiktiga effekter av mer undervisningstid (SNS Analys 64, juni 2020) visar att tidiga insatser i form av utökad undervisningstid i skolan kan bidra till att förbättra elevernas grundläggande färdigheter. I rapporten, som bygger på forskning under en period av flera skolreformer, tas undervisning på skollov upp som exempel på insatser som kan utjämna skillnader och livschanser på längre sikt.

Obligatorisk lovskola och extra studietid för att fler elever ska nå målen

Regeringen vill att fler elever ska bli behöriga till gymnasieskolans nationella program och anser därför att en elev som riskerar att inte nå sådan behörighet ska kunna vara skyldig att delta i lovskola och extra studietid om elevens lärare bedömer att det skulle gynna elevens lärande.

I Skolverkets rapport Statsbidragsfinansierad lovskola under 2016 och 2017 konstateras att det var stor skillnad mellan sökt belopp och slutligt bidragsutnyttjande. I Statens skolinspektions rapport Kartläggning av huvudmannens arbete med lovskola och eventuell prövning från 2020, framkommer att det inte är ovanligt att elever som erbjuds lovskola tackar nej till erbjudandet, trots att de har behov av mer undervisning för att bli behöriga till gymnasieskolan. Den vanligaste orsaken är att lovskolan konkurrerar med möjligheten till

sommarjobb. Att elever som erbjuds lovskola väljer att tacka nej till att delta, visar att det finns ett behov av att se över bestämmelserna.

Det är särskilt viktigt att de elever i lägre årskurser som riskerar att inte klara målen får mer undervisning. Därför anser regeringen att det finns behov av att införa en skyldighet att delta i lovskola och extra studietid även för elever i lägre årskurser.

Förutsättningarna för att uppfylla en sådan skyldighet kan skilja sig åt mellan olika skolformer och årskurser, mellan elever med olika behov samt inom och mellan grupper av elever. Det bör därför undersökas vilka elever som ska omfattas av en skyldighet att delta i lovskola och extra studietid samt hur omfattande skyldigheten ska vara. Om det visar sig finnas elever som visserligen är i behov av utökad undervisningstid men som inte bör omfattas av en skyldighet att delta i lovskola och extra studietid, behöver det finnas andra alternativ som bedöms vara effektiva för dessa elever.

Det bör undersökas och föreslås hur en skyldighet att delta i lovskola och extra studietid ska utformas. I det ingår att med utgångspunkt i att det bör vara rektorn som fattar ett sådant beslut, analysera hur lärarens behovsbedömning kan gå till och om vårdnadshavare ska ges möjlighet att delge sina synpunkter inför ett sådant beslut.

Frågan om obligatoriskt deltagande i lovskola och extra studietid, och därmed eventuellt utökad skolplikt, är förenad med ett antal rättsliga utmaningar. Exempelvis behöver principen om likabehandling och principen om barnets bästa i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) beaktas. Enligt 1 kap. 10 § skollagen ska barnets bästa vara utgångspunkt i all utbildning och annan verksamhet som rör barn. Även frågan om huruvida ett beslut om obligatorisk lovskola eller extra studietid ska kunna överklagas kan behöva beaktas. En annan utmaning är eventuella svårigheter med bemanningen med anledning av den rådande lärarbristen. Om fler elever deltar i lovskola och extra studietid kan behovet av lärare öka. Av Skolverkets rapport Lärarprognos 2021 framgår att det kommer att vara fortsatt brist på behöriga lärare framöver, även om det totala behovet av lärare minskat något jämfört med tidigare prognoser. Mot bakgrund av detta bör olika möjligheter undersökas för hur en utökad lovskola med bibehållen hög kvalitet skulle kunna bemannas. Här bör lösningar som olika huvudmän redan använder sig av beaktas.

Utredaren ska därför

- bedöma och föreslå i vilken utsträckning det ska bli obligatoriskt för huvudmän att erbjuda lovskola och extra studietid i fler av de obligatoriska skolformerna och i fler årskurser,
- analysera förutsättningarna för olika elevgrupper att omfattas av en skyldighet att delta i lovskola och extra studietid samt analysera konsekvenserna för dessa vid ett införande av en sådan skyldighet,
- ta ställning till och föreslå i vilka av de obligatoriska skolformerna och i vilka årskurser som elever ska kunna bli skyldiga att delta i lovskola och extra studietid,
- bedöma och föreslå hur en skyldighet för elever i de obligatoriska skolformerna att delta i lovskola eller extra studietid ska utformas,
- undersöka och presentera alternativa förslag till utökad undervisningstid för elevgrupper som utredningen eventuellt bedömer inte bör omfattas av en skyldighet att delta i lovskola och extra studietid,
- undersöka och lämna förslag på olika möjligheter för att säkerställa bemanningen av en utökad lovskola, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Möjligheten att besluta att en elev ska gå om en årskurs bör användas mer

Enligt skollagen får en rektor besluta att en elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan ska gå om en årskurs, om elevens vårdnadshavare medger det och det med hänsyn till elevens utveckling och personliga förhållanden i övrigt är lämpligast för eleven. Om det finns synnerliga skäl får rektorn även utan medgivande från elevens vårdnadshavare besluta att eleven ska gå om en årskurs (7 kap. 11 c §). Rektorns beslut kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 16 § skollagen). Det finns inga bestämmelser om att rektorn måste fatta ett beslut i frågan om en elev ska gå om en årskurs när ett sådant önskemål framställs av vårdnadshavare. Det finns inte heller någon möjlighet för vårdnadshavare att överklaga ett ställningstagande från rektorn att eleven inte ska gå om årskursen.

Det är angeläget att de möjligheter som finns för att ge mer undervisningstid till elever i behov av det används, redan från de tidiga årskurserna. Regeringens bedömning är att fler elevers lärande skulle gynnas om möjligheten att besluta ett extra studieår skulle nyttjas i högre utsträckning än i dag.

Av Skolverkets statistik framgår dock att möjligheten för rektorer att besluta att en elev ska gå om en årskurs utnyttjas i låg grad. Läsåret 2021/22 gick 0,2 procent av alla elever i grundskolan om en årskurs, dvs. 2 666 elever. Av de som gick om var 55 procent pojkar och 45 procent flickor. Det var 45 procent av eleverna som hade utländsk bakgrund, dvs. att eleven är född i annat land än Sverige, eller att elevens båda föräldrar är födda i annat land än Sverige. Av dessa var 32 procent födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar och 68 procent var födda utomlands. Totalt 21 procent av eleverna som gick om hade föräldrar med högst grundskoleutbildning. Det var vanligast att elever gick om årskurs 9, följt av årskurs 1. Med hänsyn till att möjligheten för rektorer att besluta att en elev ska gå om en årskurs utnyttjas i låg grad finns det skäl att se över om nuvarande bestämmelser behöver ändras eller om andra åtgärder bör vidtas för att underlätta sådana beslut, särskilt i de tidiga årskurserna. Det finns även skäl att se över om det under vissa förutsättningar ska vara obligatoriskt för rektorer att besluta att en elev ska gå om en årskurs.

Det finns vidare behov att se över om en rektors beslut ska gälla även vid ett eventuellt skolbyte. En sådan ordning kan minska risken för att en elev byter skola för att slippa gå om en årskurs, något som skulle kunna vara aktuellt i de fall där rektorn fattat ett sådant beslut utan vårdnadshavares medgivande.

Som nämnts ovan finns det inga bestämmelser om att rektorn måste fatta ett beslut i frågan om en elev ska gå om en årskurs trots att ett sådant önskemål framställs av vårdnadshavare. Det finns inte heller någon möjlighet för vårdnadshavare att överklaga ett ställningstagande från rektorn att eleven inte ska gå om årskursen. Det finns skäl att se över om en reglering som möjliggör detta bör införas och hur den i så fall bör vara utformad. Vid dessa överväganden bör även intresset att begränsa skolledares administrativa börda beaktas.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna för rektorer att besluta att en elev ska gå om en årskurs och föreslå åtgärder för att underlätta sådana beslut,

- bedöma om det under vissa förutsättningar ska bli obligatoriskt för rektorer att besluta att en elev ska gå om en årskurs,
- ta ställning till om ett beslut att gå om en årskurs ska gälla även vid ett skolbyte,
- utreda om det bör införas en reglering om en skyldighet att under vissa förutsättningar pröva frågan om en elev ska gå om en årskurs och fatta ett formellt beslut i frågan,
- utreda om det ska gå att överklaga ett beslut att en elev inte ska gå om en årskurs, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

*Utökad undervisningstid för bl.a. nyanlända elever
för en snabbare integration*

För att möjliggöra snabbare integration bedömer regeringen att undervisningstiden för nyanlända elever kan behöva utökas. Med nyanländ avses i skollagen den som har varit bosatt utomlands men nu är bosatt i landet och har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år. En elev ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet (3 kap. 12 a § skollagen). För nyanlända elever och elever som av andra skäl har behov av ytterligare undervisning i svenska kan det finnas ett behov av ytterligare språkträning. Många nyanlända elever saknar kontakter med svensktalande miljöer under lov. En språkstärkande lovskola skulle kunna undanröja risker för kunskapsstapp som framför allt det långa sommaruppehållet, men även andra lov, kan innebära. En språkstärkande lovskola med delvis annan utformning och annat syfte än den sedan tidigare reglerade lovskolan kan bidra till att språkkunskaperna för nyanlända elever utvecklas snabbare och bibehålls. I betänkandet Kampen om tiden – mer tid till lärande (SOU 2021:30) framhålls att det finns behov av en språkstärkande sommarskola. Det finns exempel på kommuner som redan i dag erbjuder en språkstärkande lovskola. Genom att erbjuda språkstärkande lovskola till alla nyanlända elever i behov av det skulle förutsättningarna för att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program kunna stärkas och likvärdigheten i utbildningen kunna öka.

Regeringen anser därför att möjligheterna att införa språkstärkande lovskola för nyanlända elever behöver utredas. I detta ingår att ge förslag på vilka skolformer och årskurser som ska omfattas av en språkstärkande lovskola, samt hur en sådan kan utformas. Det handlar exempelvis om lovskolans längd och om en eventuell tidsöverlappning med den sedan tidigare reglerade lovskolan samt om det är samma eller överlappande målgrupper som berörs av förslagen.

Huvudmän för gymnasieskola och anpassad gymnasieskola är inte skyldiga att erbjuda elever lovskola. Elever som går på språkintröduktion i gymnasieskolan har därmed inte rätt till lovskola på samma sätt som elever i grundskolans årskurser 8 och 9. Det bör ses över om detta ska ändras samt om även språkstärkande lovskola ska erbjudas elever på gymnasieskolans språkintröduktion. Det bör även utredas om det ska införas en skyldighet för elever på språkintröduktion, som bedöms vara i behov av lovskola eller språkstärkande lovskola, att delta i en sådan.

Regeringen anser att det är viktigt att nyanlända elever så tidigt och snabbt som möjligt lär sig svenska för att kunna lyckas i skolan och delta aktivt i samhället. Förutsättningarna för nyanlända elever att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program och slutföra en gymnasieutbildning behöver stärkas. För att öka möjligheterna för nyanlända elever att snabbt lära sig svenska bör det också undersökas och lämnas förslag på om nyanlända elevers undervisningstid i grundskolan och motsvarande skolformer, i gymnasieskolan och i anpassade gymnasieskolan, kan utökas på något annat sätt än genom olika former av lovskola och extra studietid. I sammanhanget bör även andra elever i behov av ytterligare undervisning i svenska beaktas. Här bör ansatsen vara bred och även andra relevanta länders erfarenheter inom området bör beaktas. I arbetet ska principen om likabehandling, utifrån bl.a. diskrimineringslagen och Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter beaktas.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna för och lämna förslag om hur det kan bli obligatoriskt för huvudmän att erbjuda en språkstärkande lovskola för nyanlända elever samt föreslå hur en sådan lovskola kan utformas och vilka obligatoriska skolformer och årskurser som ska omfattas,

- analysera förutsättningarna för och lämna förslag om hur det kan bli obligatoriskt för huvudmän för gymnasieskola att erbjuda lovskola för nyanlända elever på introduktionsprogrammet språkintroduktion samt föreslå hur en sådan kan utformas,
- analysera förutsättningarna för och lämna förslag om hur det kan införas en skyldighet för nyanlända elever som bedöms vara i behov av det, att delta i lovskola eller språkstärkande lovskola samt föreslå hur en sådan skyldighet kan utformas,
- undersöka och lämna förslag på andra eventuella åtgärder som bör införas för att öka bl.a. nyanlända elevers undervisningstid,
- vid utformningen av sina förslag enligt utredningspunkterna ovan beakta principen om likabehandling som den kommer till uttryck i bl.a. diskrimineringslagen och Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, och vid behov t.ex. göra justeringar av eller tillägg till målgruppen om det behövs för att förslaget ska bedömas vara förenligt med nämnda princip och lag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Förslagen ska redovisas så att konsekvenserna för respektive skolform och årskurs framgår. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för tillgången på utbildad personal inom skolväsendet. Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som utredaren lägger fram. Viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen, liksom alternativa lösningar som övervägts, ska beskrivas. Skälen till att övervägda lösningar har valts bort ska anges. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska utredaren ge förslag till finansiering och då särskilt beakta de statsbidrag som lämnas för läxhjälp och lovskola. Utredaren ska ha ett barnrättsperspektiv i sitt arbete och redovisa konsekvenserna av förslagen med utgångspunkt i barnkonventionen samt utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Utredaren ska även redogöra för konsekvenserna av sina förslag utifrån principen

om likabehandling, bl.a. utifrån diskrimineringslagen. I enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen ska utredaren beakta proportionalitetsprincipen i samband med överväganden om inskränkningar av den kommunala självstyrelsen och redogöra för sina bedömningar i detta avseende.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samverka med berörda myndigheter och föra dialog med kommuner och regioner samt med andra aktörer och organisationer som är relevanta för uppdragets genomförande.

Utredaren ska hålla sig informerad om andra relevanta utredningar, exempelvis Utredningen om fler vägar till arbetslivet (U 2022:03), Utredningen om en minskad administrativ börda för förskollärare och lärare (U 2032:01) och Utredningen om likvärdiga betyg och meritvärden (U 2023:02). Utredaren ska även ta hänsyn till relevant arbete som pågår inom berörda myndigheter och Regeringskansliet.

Uppdraget ska redovisas senast den 6 december 2024.

(Utbildningsdepartementet)

Planerad undervisningstid

Analysavdelningen Skolverket, 2024-04-25

Anders Sand & Linnea Claésson

Analysavdelningen på Skolverket blev ombudda att undersöka sambandet mellan planerad undervisningstid för en skolenhet för ett visst läsår och elevsammansättning och resultat för skolenheten läsåret innan. Nedan beskrivs metodiken, de använda regressionsmodellerna samt resultatet. Vi tog oss också friheten att modellera *skillnaden mellan år* och rapporterar kort resultat på slutet.

Metod

Variabelval

Beroende variabeln är den av skolenheten inrapporterade planerade undervisningstiden (timmar) för respektive stadiet (åk 1–3 = lågstadie, 4–6 = mellanstadie, 7–9 högstadie).

Oberoende variabler är

1. Procent nyinvandrade = Procent elever i skolenheten (under hela stadiet) som är nyinvandrade (invandrade under de senaste 4 åren).
2. Procent eftergymnasiala = Procent elever i skolenheten (under hela stadiet) som har minst en förälder med eftergymnasial utbildning.
3. Resultatvariabel som varierar per stadiet.

Notera att planerade undervisningstid insamlades den 15e oktober läsåret 23/24, medan uppgifter om elevsammansättningen insamlades 15e oktober och resultatvariablerna insamlades 18e juni läsåret 22/23.

Som resultatvariabel användes ...

- ... i lågstadiet (åk 3) procent elever i skolenheten som klarade alla delprov i de nationella proven som de deltog i.
- ... i mellanstadiet (åk 6) procent elever i skolenheten som fått godkänt terminsbetyg i alla lästa ämnen.
- ... i högstadiet (åk 9) procent elever i skolenheten som fått godkänt slutbetyg i alla lästa ämnen.

Det bör noteras att det sammanslagna resultatmått som används för årskurs 3, *procent elever i skolenheten som klarade alla delprov i de nationella proven som de deltog i*, inte är ett vedertaget resultatmått utan har konstruerats för denna rapport i syfte att kunna inkludera en enda indikator på elevernas skolprestation i årskurs 3 i modellen. I årskurs 3 består de nationella proven av flera kortare delprov där resultaten bedöms utifrån om eleverna uppnått eller inte uppnått kravnivån på delprovet. Proven är inte konstruerade för en sammanvägning, alltså att eleven ska ha klarat ett visst antal delprov eller poäng för att anses ha klarat provet. Resultaten på delproven redovisas därför vanligen separat och inte i form av ett index som det som används här.

Preprocessande

Tre olika datamängder som beskriver bakgrundsvariabler, planerad undervisningstid samt resultat sammanfogades för rapporten. För att inkluderas i rapporten krävdes det att

- skolenheten rapporterat in värden på samtliga beroende och oberoende variabler,
- att det fanns fler än 14 elever på skolenheten,
- att skolenheten planerat undervisningstid (mer än 0 timmar) för alla årskurser inom respektive stadie
- samt att skolenheten haft fler än 2 elever för respektive årskurs.

Efter dessa inklusionskriterier kunde 2617, 2356, 1398 skolenheter från respektive stadie inkluderas i regressionsmodellerna nedan.

Planerad undervisningstid, datakvalitet

Som tidigare flaggat så är planerad undervisningstid en variabel som troligtvis innehåller en del mätfel/inrapporteringsfel. Dels behöver planerad undervisningstid inte motsvara faktiskt genomförd undervisningstid vid läsårets slut. Dels är värdena något skakiga mellan åren (se Figur 4), dels rapporterar vissa huvudmän in väldigt lika värden mellan skolenheter (se Figur 2) och år (Figur 4). Slutligen finns det inte möjlighet för hur stor variation som helst mellan skolenheter då den garanterade undervisningstiden sätter ett golv.

Modellkonstruktion och jämförelse

För respektive stadie jämfördes i slutändan tre linjära regressionsmodeller. Modell 1 som enbart inkluderar resultat på skolan från året innan. Modell 2 som enbart inkluderar elevsammansättning, dvs procent nyinvandrade elever samt procent elever vars förälder har eftergymnasial utbildning. Modell 3 som

inkluderar både skolresultatet och elevsammansättning (nyinvandrade, eftergymnasial).

Modellerna diagnosticerades okulärt genom diagram över residual- vs predicerade-värden, QQ-diagram, samt utifrån "Leverage" och Cook's distans. Det fanns inga alarmerande tecken på kurvlinjära förhållanden, kollineraritet (se även *VIF* i tabellerna nedan) eller extremt inflytande från enskilda skolenheter.

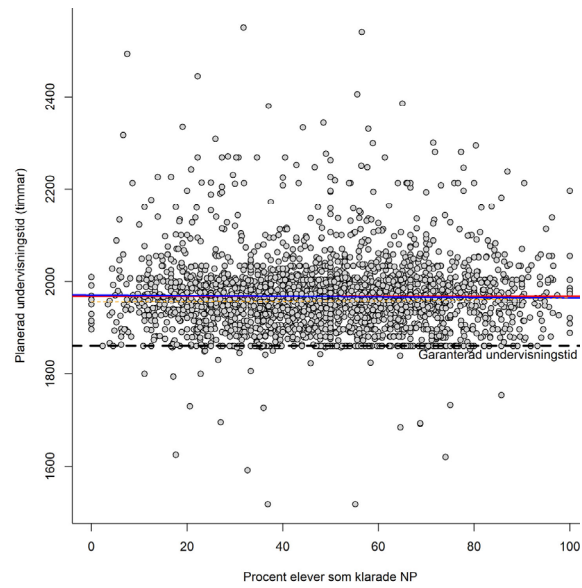
Nedan är variablerna som beskriver andel elever uttryckta i procent. Koefficienterna som beskrivs i resultattabellerna beskriver alltså effekten av att gå från till exempel 0 till 1 procent som är nyinvandrade (inte från 0 till andelen 0.01).

Resultat

Figur 1–3 och Tabell 1–3 presenterar resultat för regressionsmodellerna för respektive stadie. Kortfattat kan resultatet sammanfattas som att variationen mellan skolenheter i planerad undervisningstid för läsåret 23/24 inte nämnvärt var relaterat till variationen i elevsammansättning eller resultat mellan skolenheter läsåret 22/23.

Lågstadiet

Figur 1. Relationen mellan procent elever som klarade alla delprov i NP som de deltog i (året innan) och planerad undervisningstid (timmar) i **lågstadiet**. Varje grå cirkel är en enskild skolenhet ($n = 2617$). Svarta, streckade linjen anger den garanterade undervisningstiden för lågstadiet. Den röda linjen anger regressionslinjen för den Modell 1 (se Tabell 1). Den blåa linjen anger regressionslinjen för Modell 3; alltså efter kontroll av procent nyinvandrade och eftergymnasialt utbildade föräldrar. Den svaga, orangea, streckade linjen är en "locally weighted estimated fit line" som enbart följer trenden i datan och kan användas för att okulärt avgöra tendenser till icke-linjaritet i datamängden. I detta fall finns inga sådana tecken.



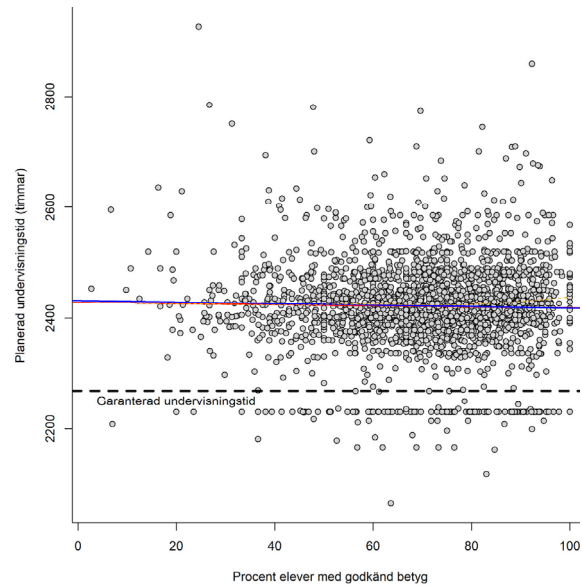
Tabell 1 Resultatet för tre regressionsmodeller för **lägstadiet**. $n = 2607$ skolenheter.

Modell	Prediktor	Koefficient	Statistik			
			VIF	Justerad R^2	F och p	BIC
Modell 1	Intercept	1969			$F(1, 2615) = 0,005,$	30478
	Procent NP	0,005	-	-0,0004	$p = 0,94$	
Modell 2	Intercept	1957			$F(2, 2614) = 1,45,$	30483
	Procent nyinvandrade	0,26	1,31	0,0003	$p = 0,23$	
	Procent eftergymnasiala	0,18	1,31			
Modell 3	Intercept	1956			$F(3, 2613) = 1,29,$	30490
	Procent NP	-0,060	1,34		$p = 0,34$	
	Procent nyinvandrade	0,23	1,33	0,0001		
	Procent eftergymnasiala	0,21	1,57			

Not. Planerad undervisningstid (timmar) är beroende variabeln. Procent NP = Procent elever som klarade alla delprov i nationella prov som de deltog i. Koefficient = Hur mycket planerad undervisningstid (timmar) ökar per ökning (procentenhet) i respektive prediktor, allt annat lika. VIF = Variance inflation factor. Ett sätt att uppskatta kollinearitet mellan prediktorerna. VIF bör, enkelt uttryckt, helst vara under 5. Justerad R^2 = Andel förklarad variation, justerad för att vara ett mer väntevärdesriktigt estimat. F och p jämför respektive modell mot nollmodellen. BIC (Bayesian information criterion) är ett sätt att jämföra hur väl modeller passar datan som (jämfört med R^2) straffar onödig modellkomplexitet. Enkelt uttryckt talar kriteriet för modellen med lägst BIC .

Mellanstadiet

Figur 2. Relationen mellan procent elever som fått godkänt betyg i alla ämnen som de läst (året innan) och planerad undervisningstid (timmar) i **mellanstadiet**. Varje grå cirkel är en enskild skolenhet ($n = 2356$). Svarta, streckade linjen anger den garanterade undervisningstiden för mellanstadiet. Övriga linjer som i Figur 1. Notera bandet av 118 skolenheter inom Stockholms kommun som rapporterat in exakt 2230 planerade undervisningstimmar.



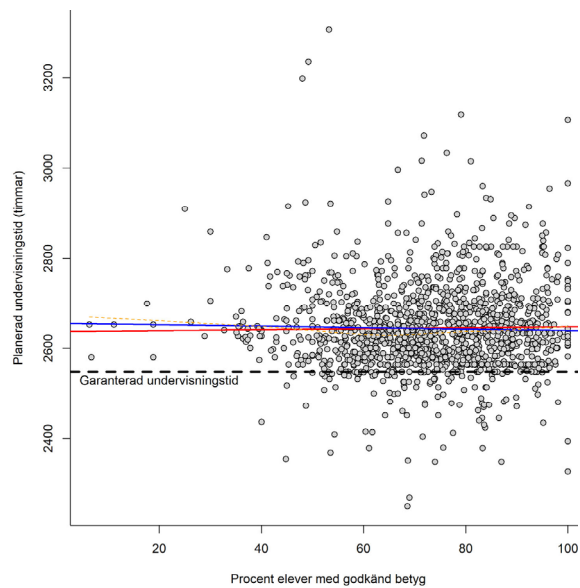
Tabell 2 Resultatet för tre regressionsmodeller för **mellanstadiet**. $n = 2356$ skolenheter.

Modell	Prediktor	Koefficient	Statistik			
			VIF	Justerad R^2	F och p	BIC
Modell 1	Intercept	2429			$F(1, 2354) = 1,135,$	27443
	Procent Godkända	-0,105	-	0,0006	$p = 0,29$	
Modell 2	Intercept	2432			$F(2, 2353) = 0,95,$	27450
	Procent nyinvandrade	-0,41	1,43	0,0004	$p = 0,39$	
	Procent eftergymnasiala	-0,15	1,43			
Modell 3	Intercept	2439			$F(3, 2352) = 0,99,$	27457
	Procent Godkända	-0,145	2,04	0,00001	$p = 0,39$	
	Procent nyinvandrade	-0,54	1,59			
	Procent eftergymnasiala	-0,078	1,98			

Not. Planerad undervisningstid är beroende variabeln. Procent Godkända = Procent elever med godkänt betyg i alla ämnen de läst. Se Tabell 1 för mer information.

Högstadiet

Figur 3. Relationen mellan procent elever som fått godkänt betyg (året innan) och planerad undervisningstid (timmar) i **högstadiet**. Varje grå cirkel är en enskild skolenhet ($n = 1398$). Svarta, streckade linjen anger den garanterade undervisningstiden för högstadiet. Övriga linjer som i Figur 1.



Tabell 3. Resultatet för tre regressionsmodeller för **högstadiet**. $n = 1398$ skolenheter.

Modell	Prediktor	Koefficient	Statistik			
			VIF	Justerad R^2	F och p	BIC
Modell 1	Intercept	2636			$F(1, 1396) = 0,41,$	167800
	Procent Godkända	0,11	-	-0,0004	$p = 0,52$	
	Intercept	2614			$F(2, 1395) = 2,68,$	
Modell 2	Procent nyinvandrade	0,94	1,47	0,002	$p = 0,07$	16802
	Procent eftergymnasiala	0,45	1,47			
	Intercept	2621				
Modell 3	Procent Godkända	-0,17	2,00		$F(3, 1394) = 1,94,$	16809
	Procent nyinvandrade	0,86	1,51	0,002	$p = 0,12$	
	Procent eftergymnasiala	0,54	2,20			
	Intercept	2621				

Not. Planerad undervisningstid är beroende variabeln. Procent Godkända = Procent elever med godkänt betyg i alla ämnen de läst. Se Tabell 1 för mer information.

Förändringar mellan läsår

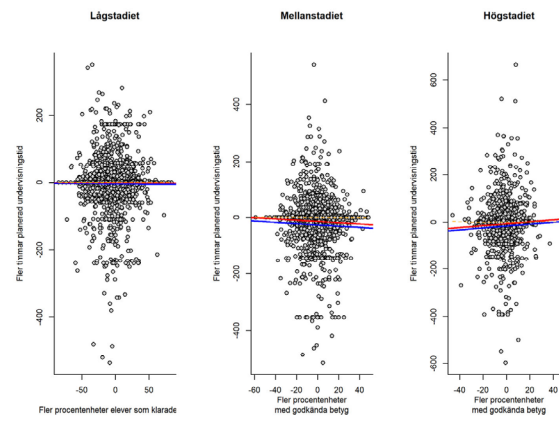
Tanken bakom modelleringen antas vara ungefär ”nu när det gick sämre för eleverna i år, så borde vi planera mer undervisning.” För att fånga den tanken kanske vi inte borde jämföra den planerade undervisningstiden läsåret efter betygen, utan snarare modellera skillnaden mellan de oberoende och beroende variablerna över åren. Dvs, om det från ett år till annat är betydligt färre elever som får godkänt, då borde den planerade undervisningstiden öka mer än den gjort de närmaste åren.

Vi provade därför en modell där vi tog värdena på de oberoende variablerna för respektive skolenhet läsåret 22/23 *minus* läsåret 21/22. Så om det mellan läsåren blivit en större procent elever som är nyinvandrade så har vi en positiv differens, om en större procent elever *inte* klarade proven så har vi en negativ differens. Vi tog sedan de planerade undervisningstimmarna läsåret 23/24 *minus* läsåret 22/23. Vi kan då se om en mindre procent elever som klarar proven motsvarar en ökning i planerad undervisningstid mellan åren.

Metodiken var som ovan fast datamängder från tidigare år också kopplades på. Vi kunde inkludera 2440, 2170, 1328 skolenheter per stadie.

Kortfattat var resultaten att differenserna i de oberoende variablerna inte var nämnvärt relaterade till skillnader i den planerade undervisningstiden de efterföljande läsåren. Mer information om metodiken och modellerna kan skickas om det efterfrågas. Figuren 4 nedan presenterar resultaten motsvarande som Figur 1–3 fast för differenserna mellan åren. Enbart för mellanstadiet kunde vi se en liten trend sådan att på de skolenheter där färre elever (procentenheter) fick godkänt så ökade den planerade undervisningstiden på skolenheten (mer än den gjorde på andra skolenheter).

Figur 4. Tre figurer för tre olika stadier. På x-axeln är skillnaden i procent elever som fått godkänt betyg mellan åren innan (positiv procent = fler godkända elever). På y-axeln är skillnaden i planerad undervisningstid mellan åren (positiva timmar = mer inplanerad undervisningstid). Andra symboler är som i Figur 1.



Om vår enkätundersökning

Under våren 2024 genomförde vi en enkätundersökning. Enkäten riktades till drygt 1 000 rektorer i grundskolan med ett överurval av rektorer vid skolenheter med många nyanlända elever. Det var 632 rektorer (62,9 procent) som svarade på en så stor del av enkäten att de kan redovisas i den slutliga resultatredovisningen.

Enkätfrågorna har tagits fram av oss i utredningen i samråd med företaget Exquiro Market Research som också stod för genomförandet av undersökningen. Frågorna har kvalitetssäkrats av Sveriges Kommuner och Regioners metodavdelning. Vi ställde frågor om de skolförfattningsreglerade åtgärder som syftar till att ge elever mer undervisningstid och de åtgärder som en grundskola kan vidta om en elev riskerar att inte nå målen.

Metodbeskrivning

Målgrupp

Målgruppen i undersökningen är samtliga grundskolor i Sverige. Undersökningen riktade sig till skolans rektor (eller motsvarande).

Urvalsregister och urval

Två register användes vid framtagande av slutligt urval av skolor, Skolverkets skolenhetsregister som innehåller uppgifter gällande samtliga grundskolor i landet och Skolverkets SALSAs-register som bland annat innehåller uppgift om andel nyinvandrade elever på skolan. Exquiro matchade ovanstående två register så att alla nödvändiga uppgifter för att få ett samlat register. Registret innehöll

totalt 4 719 skolor och till cirka 30 procent av dessa fanns e-post-adresser till skolans rektor.

Icke-representativt urval:

Ett önskemål var att resultaten för högstadieskolor som har en stor andel nyanlända elever respektive högstadieskolor som inte har det skulle vara tillförlitliga och kunna jämföras med varandra. För att säkerställa att bland de slutliga svaren skulle få in tillräckligt många svar inom de relevanta undergrupperna genomfördes urvalet på ett sådant sätt att följande grupper var överrepresenterade i urvalet:

- Skolor med årskurs 7–9 i allmänhet.
- Skolor med årskurs 7–9 som har en stor andel nyanlända elever.

För att resultaten ska vara representativa viktades sedan de slutliga resultaten, mer om detta i avsnittet ”viktning”.

Datainsamling

Datainsamlingen genomfördes genom en webbenkät. Webbenkäten skickades ut till de e-postadresser som samlats in inom ramen för urval 2 (1 005 skolor). Det första utskicket gjordes den 26 mars 2024 och följdes upp av tre påminnelser via e-post (den sista 18 april). Efter det genomfördes telefonpåminnelser till de skolor/rektorer som ännu inte besvarat enkäten. Inga telefonintervjuer genomfördes. Kontakten via telefon utgjorde endast en påminnelse om att besvara enkäten.

Svarsfrekvens

Det var 568 rektorer som svarade på hela enkäten (56,5 procent) och 632 rektorer (62,9 procent) svarade på en så stor del av enkäten att de kan redovisas i den slutliga resultatredovisningen. Totalt sett påbörjade 699 rektorer svarsproceduren (69,6 procent).

Viktning

För att säkerställa att resultaten bland de skolor som besvarade enkäten motsvarar målpopulationen som helhet viktades resultaten enligt följande:

- Gällande skolor som inte har årskurs 7–9, viktning efter huvudmannatyp (kommunal/ fristående) och region (Östra Sverige/Södra Sverige/Norra Sverige).
- Gällande skolor som har årskurs 7–9, viktning efter huvudmannatyp (kommunal/ fristående), region (Östra Sverige/Södra Sverige/Norra Sverige) och andel nyanlända elever (0 %, 0,01–4,99 %, –5 % eller mer, ingen uppgift om andel nyanlända).

Enkätfrågor

Bakgrundsfrågor

- a) Arbetar du på skolenheten [skolans namn]?
- Ja, är rektor
 - Ja, är biträdande rektor
 - Ja, annan befattning (*specificera gärna*)
 - Nej, jag arbetar inte på den skolan – Om ”nej”, ej målgrupp, enkäten avslutas

Fråga b ställs till alla som arbetar på skolan (”ja” på fråga a)

- b) Vilka årskurser finns på skolan detta läsår (2023/24)?
(Förskoleklass, årskurs 1, Årskurs 2, Årskurs 3, Årskurs 4, Årskurs 5, Årskurs 6, Årskurs 7, Årskurs 8, Årskurs 9)

- c) Hur många elever går det på skolan detta läsår (2023/24)? ____ elever

Fråga d ställs om Årskurs 8 och/eller 9 finns på skolan

- d) Hur många elever går det i årskurs 8 respektive 9 detta läsår (2023/24)?
__ elever i årskurs 8
__ elever i årskurs 9

e) Hur länge har du arbetat som rektor total sett under hela ditt yrkesliv?

- Mindre än 1 år
- 1–2 år
- 3–4 år
- 5–6 år
- 7 år eller längre
- Jag arbetar inte som rektor

1a) Finns det nyanlända elever på din skolenhet [skolans namn] detta läsår (2023/24)?

- Ja
- Nej – Om ”nej”, gå till fråga 3a

1a:2) Om ”ja” ovan, vänligen ange antal nyanlända elever: ____ elever

Frågor om prioriterad och anpassad timplan för nyanlända elever

Vill du, innan du besvarar frågorna, ha information om regleringen för prioriterad och anpassad timplan för nyanlända elever?

- Ja, jag vill gärna läsa en informationstext
- Nej, jag går direkt till nästa fråga – Om ”nej”, hoppa över infotexten och gå till fråga 1b

Fråga 1b ställs om ”ja”, på fråga 1a

1b) Har någon nyanländ elev fått prioriterad timplan på er skolenhet detta läsår (2023/24)?

- Ja – Ange antal nedan i 1b:2, gå sedan till fråga 2a
(alternativt 3a om ej åk 7–9)
- Nej, ingen nyanländ elev har fått prioriterad timplan detta läsår

1b:2) Om ”ja” ovan, vänligen ange antal nyanlända elever som fått prioriterad timplan: ____ elever

Fråga 1c ställs om ”nej”, på fråga 1b

1c) Varför har ingen nyanländ elev fått prioriterad timplan på er skolenhet?

(Du kan markera ett eller flera svarsalternativ)

- Ingen nyanländ elev eller elever som börjat skolan i Sverige efter att tidigare ha bott utomlands har bedömts ha behov av åtgärden
- Vi känner oss inte säkra på hur åtgärden ska användas
- Vi är osäkra på för vilka elever åtgärden ska användas
- Andra åtgärder för nyanlända elever är mer användbara

Det är svårt att organisera för åtgärden
 Ingen elev har samtyckt till åtgärden
 Inga vårdnadshavare har samtyckt till åtgärden
 Vi känner inte till åtgärden
 Annan anledning (specificera gärna): _____

Frågorna om anpassad timplan (fråga 2a–2b) ställs till rektorer på skolor som har någon av åk 7–9 och där det finns nyanlända elever ("ja" på fråga 1a)

2a) Har någon nyanländ elev på er skolenhet undervisats enligt anpassad timplan detta läsår (2023/24)?

Ja – Ange antal nedan i 2a:2, gå sedan till fråga 3a

Nej, ingen nyanländ elev har fått anpassad timplan detta läsår

2a:2) Om "ja" ovan, vänligen ange antal nyanlända elever som fått anpassad timplan: ____ elever

Fråga 2b ställs om "nej", på fråga 2a

2b) Varför har ingen nyanländ elev fått anpassad timplan på er skolenhet detta läsår (2023/24)?

(Du kan markera ett eller flera svarsalternativ)

Ingen nyanländ har bedömts ha behov av åtgärden
 Vi känner oss inte säkra på hur åtgärden ska användas
 Vi är osäkra på för vilka elever åtgärden ska användas
 Andra åtgärder för nyanlända elever är mer användbara
 Det är svårt att organisera för åtgärden
 Ingen elev har samtyckt till åtgärden
 Inga vårdnadshavare har samtyckt till åtgärden
 Vi känner inte till åtgärden
 Annan anledning (specificera gärna): _____

Frågor om anpassad studiegång – en insats inom ramen för särskilt stöd

Vill du, innan du besvarar frågorna, ha information om regleringen för anpassad studiegång?

Ja, jag vill gärna läsa en informationstext

Nej, jag går direkt till nästa fråga – Om "nej", hoppa över infotexten och gå till fråga 3a

3a) Har några elever på er skolenhet fått anpassad studiegång detta läsår (2023/24)?

Ja – Ange antal nedan i 3a:2, gå sedan till fråga 4a

Nej, inga elever har fått anpassad studiegång detta läsår

3a:2) Om ”ja” ovan, vänligen ange antal elever som fått anpassad studiegång: _____

Fråga 3b ställs om ”nej”, på fråga 3a

3b) Av vilka skäl har inga beslut om anpassad studiegång fattats detta läsår (2023/24)?

Ingen elev har bedömts ha behov av åtgärden

Vi känner oss inte säkra på hur åtgärden ska användas

Vi är osäkra på för vilka elever åtgärden ska användas

Andra åtgärder är mer användbara

Det är svårt att organisera för åtgärden

Ingen elev har samtyckt till åtgärden

Inga vårdnadshavare har samtyckt till åtgärden

Vi känner inte till åtgärden

Jag bedömer att insatsen inte hade gynnat eleven

Annan anledning (specificera gärna): _____

Frågor om beslut om att elever ska gå om

Vill du, innan du besvarar frågorna, ha information om regleringen för beslut om att elever ska gå om?

Ja, jag vill gärna läsa en informationstext

Nej, jag går direkt till nästa fråga – Om ”nej”, hoppa över infotexten och gå till fråga 4a

4a) Totalt sett under din tid som rektor, har du någonsin fattat beslut om att en elev ska gå om en årskurs?

Ja – Ange för hur många elever nedan i 4a:2, svara sedan på fråga 4b

Nej, aldrig fattat ett sådant beslut

Vet ej

4a:2) Om ”ja” ovan, vänligen ange för hur många elever: _____

Besvaras av alla

4b) Av vilka skäl har du inte använt denna möjlighet fler gånger?

(Du kan markera ett eller flera svarsalternativ)

Det har inte funnits något sådant behov

I aktuella fall har eleven motsatt sig ett sådant beslut

I aktuella fall har vårdnadshavaren motsatt sig ett sådant beslut

Jag tror inte att insatsen hade gynnat eleven

Annan anledning (specificera gärna): _____

Vet ej

Frågor om extra studietid

Frågorna om extra studietid ställs till rektorer på de skolor som har åk 4–9

Vill du, innan du besvarar frågorna, ha information om regleringen för extra studietid?

Ja, jag vill gärna läsa en informationstext

Nej, jag går direkt till nästa fråga – Om ”nej”, hoppa över infotexten och gå till fråga 5

5) Erbjuds eleverna vid din skolenhet extra studietid?

Utgå ifrån hur det sett ut detta läsår (2023/24)

Ja, samtliga elever i årskurs 4–9 på skolan erbjuds extra studietid

Ja, elever i vissa av årskurserna 4–9 på skolan erbjuds extra studietid

Nej – Om ”nej”, gå till fråga 12 (om åk 8–9), annars fråga 19a

Vet ej – Om ”vet ej”, gå till fråga 12 (om åk 8–9), annars fråga 19a

Frågorna 6–11 ställs till de rektorer som svarade ”ja” på fråga 5

6) Bemannas den extra studietiden av legitimerade lärare som är behöriga i minst ett av de ämnen som undervisningen bedrivs i?

Alltid

Oftast

Ibland

Sällan

Aldrig

Vet ej

Plats för eventuell kommentar:

Fråga 7 ställs till de rektorer som svarade ”ja” på fråga 5 och gällande de årskurser som finns på skolan

7) Ungefär hur mycket extra studietid per vecka erbjuder ni eleverna detta läsår (2023/24)?

Svaret ska anges som timmar per vecka.

Om skolan inte erbjuder extra studietid för en specifik årskurs så skriver du siffran 0.

Årskurs 4 (antal timmar/vecka): _____

Årskurs 5 (antal timmar/vecka): _____

Årskurs 6 (antal timmar/vecka): _____

Årskurs 7 (antal timmar/vecka): _____

Årskurs 8 (antal timmar/vecka): _____

Årskurs 9 (antal timmar/vecka): _____

Fråga 7 ställs till de rektorer som svarade ”ja” på fråga 5 och gällande de årskurser som finns på skolan

- 8) Enligt din uppskattning, ungefär hur många av eleverna, som skulle ha behövt delta i extra studietid (med anledning av att de riskerar att inte nå målen) har deltagit i den extra studietiden i respektive årskurs läsåret 2023/24?

Svarsalternativ för respektive årskurs:

Inga, Ett fåtal, Ungefär hälften, De flesta Alla, Vet ej, Extra studietid erbjuds ej årskursen

Årskurs 4

Årskurs 5

Årskurs 6

Årskurs 7

Årskurs 8

Årskurs 9

Fråga 9a ställs till de som har sagt ”ja” på fråga 5 och har elever i någon/några av årskurserna 4–6

- 9a) Hur ser könsfördelningen ut när det gäller elevers deltagande i extra studietid i årskurs 4–6?

Ange ungefärlig könsfördelning (andel flickor respektive pojkar)

Värdena för flickor och pojkar ska summera till 100 %

Utgå från hur det sett ut detta läsår (2023/24)

Om inga elever deltagit i extra studietid så lämna fältet tomt

Flickor: ____%

Pojkar: ____%

Fråga 9b ställs till de som har sagt ”ja” på fråga 5 och har elever i någon/några av årskurserna 7–9

- 9b) Hur ser könsfördelningen ut när det gäller elevers deltagande i extra studietid i årskurs 7–9?

Ange ungefärlig könsfördelning (andel flickor respektive pojkar).

Värdena för flickor och pojkar ska summera till 100 %.

Utgå från hur det sett ut detta läsår (2023/24).

Om inga elever deltagit i extra studietid så lämna fältet tomt.

Flickor: ____%

Pojkar: ____%

Fråga 10a ställs till de som har sagt ”ja” på fråga 5 och har elever i någon/några av årskurserna 4–6

- 10a) Vilka är, enligt din uppfattning, de vanligaste skälen till att elever i årskurs 4–6 som skulle behövt delta i extra studietid (med anledning av att de riskerar att inte nå målen) inte deltar i extra studietid?
(Du kan markera ett eller flera svarsalternativ)

Elever vill inte delta
Elever orkar inte med längre skoldagar
Elever bedömer att extra studietid inte ger dem något
Elever bedömer att de kan göra uppgifterna hemma
Familjeomständigheter hindrar elever från att delta
Problem med skolbuss eller motsvarande
Extra studietid ges inte i direkt anslutning till ordinarie lektioner
Annan anledning (specificera gärna): _____
Vet ej

Fråga 10b ställs till de som har sagt ”ja” på fråga 5 och har elever i någon/några av årskurserna 7–9

- 10b) Vilka är, enligt din uppfattning, de vanligaste skälen till att elever i årskurs 7–9 som skulle behövt delta i extra studietid (med anledning av att de riskerar att inte nå målen) inte deltar i extra studietid?
(Du kan markera ett eller flera svarsalternativ)

Elever vill inte delta
Elever orkar inte med längre skoldagar
Elever bedömer att extra studietid inte ger dem något
Elever bedömer att de kan göra uppgifterna hemma
Familjeomständigheter hindrar elever från att delta
Problem med skolbuss eller motsvarande
Extra studietid ges inte i direkt anslutning till ordinarie lektioner
Annan anledning (specificera gärna): _____
Vet ej

Fråga 11a ställs till de som har sagt ”ja” på fråga 5 och har årskurs 8

- 11a) Enligt din bedömning, skulle fler elever bli behöriga till ett nationellt gymnasieprogram om de deltog i extra studietid i årskurs 8?

Mycket osäkert
Ganska osäkert
Ganska säkert
Helt säkert
Ingen uppfattning

Kommentera gärna ditt svar:

Fråga 11b ställs till de som har sagt "ja" på fråga 5 och har årskurs 9

11b) Enligt din bedömning, skulle fler elever bli behöriga till ett nationellt gymnasieprogram om de deltog i extra studietid i årskurs 9?

- Mycket osäkert
- Ganska osäkert
- Ganska säkert
- Helt säkert
- Ingen uppfattning

Kommentera gärna ditt svar:

Frågor om lovskola för elever i årskurs 8 och 9 som riskerar att inte nå behörighet till ett nationellt gymnasieprogram

Frågorna om lovskola ställs till rektorer på de skolor som har åk 8–9

Vill du, innan du besvarar frågorna, ha information om regleringen för lovskola för elever i årskurs 8 och 9 som riskerar att inte nå behörighet till ett nationellt gymnasieprogram?

Ja, jag vill gärna läsa en informationstext

Nej, jag går direkt till nästa fråga – Om "nej", hoppa över infotexten och gå till fråga 12

12) Erbjuds elever i årskurs 8 och 9, som riskerade att inte uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan, lovskola under läsåret och/eller sommarlovet 2022/23?

(Du kan markera ett eller flera svarsalternativ)

- Ja, eleverna i årskurs 8
- Ja, eleverna i årskurs 9
- Nej – Om "nej", gå till fråga 19a
- Vet ej – Om "vet ej", gå till fråga 19a

13) Hur organiserades lovskolan?

- Den organiserades på den här skolenheten
- Den organiserades centralt eller samordnat med andra skolor
- Den organiserades både på den egna skolenheten och centralt eller samordnat med andra skolor
- Vet ej

Fråga 14a ställs till de som har sagt "ja, eleverna i årskurs 8" i fråga 12.

14a) Ungefär hur många elever i årskurs 8, erbjöds respektive deltog i lovskola under läsåret och/eller sommarlovet 2022/23?

Ange ungefärligt antal elever

Om du inte vet antal elever så lämnar du fältet tomt

Skriv siffran 0 om det inte var några elever som erbjöds/deltog i lovskola

Antal elever i årskurs 8 som erbjöds lovskola: _____

Antal elever i årskurs 8 som deltog i lovskola: _____

Fråga 14b ställs till de som har sagt "ja, eleverna i årskurs 9" i fråga 12

14b) Ungefär hur många elever i årskurs 9, erbjöds respektive deltog i lovskola under läsåret och/eller sommarlovet 2022/23?

Ange ungefärligt antal elever

Om du inte vet antal elever så lämnar du fältet tomt

Skriv siffran 0 om det inte var några elever som erbjöds/deltog i lovskola

Antal elever i årskurs 9 som erbjöds lovskola: _____

Antal elever i årskurs 9 som deltog i lovskola: _____

Fråga 15a ställs till de som har sagt "ja, eleverna i årskurs 8" i fråga 12

15a) Vilka var de vanligaste skälen till att eleverna i årskurs 8 inte deltog i lovskola?

(Du kan markera ett eller flera svarsalternativ)

Att eleverna inte ville delta

Att eleverna jobbade på lovet

Att vårdnadshavaren inte ville att eleven skulle delta

Att lovskolan krockade med andra planerade aktiviteter som familjeangelägenheter, resor etcetera

Annan anledning (specificera gärna): _____

Vet ej

Fråga 15b ställs till de som har sagt "ja, eleverna i årskurs 9" i fråga 12

15b) Vilka var de vanligaste skälen till att eleverna i årskurs 9 inte deltog i lovskola?

(Du kan markera ett eller flera svarsalternativ)

Att eleverna inte ville delta

Att eleverna jobbade på lovet

Att vårdnadshavaren inte ville att eleven skulle delta

Att lovskolan krockade med andra planerade aktiviteter som familjeangelägenheter, resor etcetera

Annan anledning (specificera gärna): _____

Vet ej

- 16) Bemannades lovskolan under läsåret och/eller sommarlovet 2022/23 av legitimerade lärare som var behöriga i minst ett av de ämnen som undervisningen bedrevs i?

Alltid
Oftast
Ibland
Sällan
Aldrig
Vet ej

Plats för eventuell kommentar:

Fråga 17a ställs till de som har sagt ”ja, eleverna i årskurs 8” i fråga 12

Infotext innan fråga 17a

När du svarar på den här frågan tänk på de elever i årskurs 8 som erbjuds lovskola men som inte deltog

- 17a) Enligt din bedömning, skulle fler elever ha blivit behöriga till ett nationellt gymnasieprogram om de hade deltagit i lovskola i årskurs 8?

Mycket osäkert
Ganska osäkert
Ganska säkert
Helt säkert
Ingen uppfattning

Plats för eventuell kommentar:

Fråga 17b ställs till de som har sagt ”ja, eleverna i årskurs 9” i fråga 12

Infotext innan fråga 17b

När du svarar på den här frågan tänk på de elever i årskurs 9 som erbjuds lovskola men som inte deltog

- 17b) Enligt din bedömning, skulle fler elever ha blivit behöriga till ett nationellt gymnasieprogram om de hade deltagit i lovskola i årskurs 9?

Mycket osäkert
Ganska osäkert
Ganska säkert
Helt säkert
Ingen uppfattning

Plats för eventuell kommentar:

Fråga 18a ställs till de som har sagt ”ja, eleverna i årskurs 8” i fråga 12

18a) Hur ser könsfördelningen i årskurs 8 ut när det gäller elevers deltagande i lovskola?

Ange ungefärlig könsfördelning (andel flickor respektive pojkar)

Värdena för flickor och pojkar ska summera till 100 %

Utgå från det var under läsåret och/eller sommarlovet 2022/23

Om inga elever deltagit i lovskola eller om du inte vet svaret så lämna fältet tomt

Flickor: ____%

Pojkar: ____%

Fråga 18b ställs till de som har sagt ”ja, eleverna i årskurs 9” i fråga 12

18b) Hur ser könsfördelningen i årskurs 9 ut när det gäller elevers deltagande i lovskola?

Ange ungefärlig könsfördelning (andel flickor respektive pojkar)

Värdena för flickor och pojkar ska summera till 100 %

Utgå från det var under läsåret och/eller sommarlovet 2022/23

Om inga elever deltagit i lovskola eller om du inte vet svaret så lämna fältet tomt

Flickor: ____%

Pojkar: ____%

Frågor om frivilligt anordnad lovskola som inte är avräkningsbar

Vill du, innan du besvarar frågorna, ha information om regleringen för frivilligt anordnad lovskola som inte är avräkningsbar?

Ja, jag vill gärna läsa en informationstext

Nej, jag går direkt till nästa fråga – Om ”nej”, hoppa över infotexten och gå till fråga 19a

19a) Erbjuds eleverna på din skolenhet annan frivilligt anordnad, inte avräkningsbar lovskola, under läsåret och/eller sommarlovet 2022/23?

Ja, den organiserades på den här skolenheten

Ja, den organiserades centralt eller samordnat med andra skolor

Ja, den organiserades både på den egna skolenheten och centralt eller samordnat med andra skolor

Nej – Om ”nej”, gå till fråga 19c

Vet ej – Om ”nej”, gå till fråga 20a

Fråga 19b ställs till de som har sagt "ja" i fråga 19a

19b) Till vilka elever erbjöds annan frivillig anordnad inte avräkningsbar
lovskola under läsåret och/eller sommarlovet 2022/23?

- Elever i årskurs 1
- Elever i årskurs 2
- Elever i årskurs 3
- Elever i årskurs 4
- Elever i årskurs 5
- Elever i årskurs 6
- Elever i årskurs 7
- Vet ej

Fråga 19c ställs till de som har sagt "nej" i fråga 19a

19c) Varför erbjöds inte eleverna på din skolenhet annan frivilligt, inte av-
räkningsbar, lovskola under läsåret och/eller sommarlovet 2022/23?

Frågan har inte aktualiserats av huvudmannen, detta är ett
frivilligt åtagande

Huvudmannen gjorde bedömningen att det inte fanns ett
sådant behov

Huvudmannen gjorde bedömningen att det inte fanns resurser
för ett sådant erbjudande

Huvudmannen gjorde bedömningen att det var för svårt att
organisera

Annan anledning (specificera gärna): _____

Vet ej

Frågor om rätten att slutföra utbildning under ytterligare två läsår efter att skolplikten har upphört

Vill du, innan du besvarar frågorna, ha information om regleringen för
rätten att slutföra utbildning under ytterligare två läsår efter att skol-
plikten har upphört?

Ja, jag vill gärna läsa en informationstext

Nej, jag går direkt till nästa fråga – Om "nej", hoppa över infotexten
och gå till fråga 20a

Fråga 20a ställs till de som har någon av årskurserna 7–9 på skolan

20a) Beslutade du under läsåret 2022/23 att någon/några elever skulle slutföra utbildningen efter skolpliktens upphörande?

Ja – Ange antal nedan i 20b gå sedan till fråga 2a (alternativt 3a om ej åk 7–9)

Nej, fattade inget sådant beslut under läsåret 2022/23

20b) Om ”ja” ovan, vänligen ange antal elever: _____

20c) Av vilket/vilka skäl har du inte använt denna möjlighet mer under läsåret 2022/23?

Det har inte funnits några sådan behov

I aktuella fall har eleven motsatt sig ett sådant beslut

I aktuella fall har vårdnadshavaren motsatt sig ett sådant beslut

Jag bedömer inte att ett sådant beslut hade gynnat eleverna

Annan anledning (specificera gärna): _____

Vet ej

Tabellbilaga från vår enkätundersökning

Bakgrundsfrågor:	Antal svar per fråga (n)	Svarsalternativ/kategori	Total (%)
Arbetar du på skolenheten [skolans namn]?	632	Ja, är rektor	96
		Ja, är biträdande rektor	3
		Ja, annan befattning (specificera gärna)	2
		Nej, jag arbetar inte på den skolan	0
Vilka årskurser finns på skolan detta läsår (2023/24)?	632	Förskoleklass	80
		Årskurs 1	80
		Årskurs 2	79
		Årskurs 3	79
		Årskurs 4	75
		Årskurs 5	74
		Årskurs 6	73
		Årskurs 7	37
		Årskurs 8	37
Årskurs 9	36		
Hur många elever går det på skolan detta läsår (2023/24)? Ange antal.	618	Färre än 200	40
		200-399	35
		400 eller fler	24
Hur länge har du arbetat som rektor totalt sett under hela ditt yrkesliv?	632	Mindre än 1 år	4
		1-2 år	9
		3-4 år	11
		5-6 år	14
		7 år eller längre	61
		Jag arbetar inte som rektor	1
1a:1) Finns det nyanlända elever på din skolenhet detta läsår (2023/24)? Ange antal.	631	Ja	54
		Nej	46
1a:2, alt. 1) Hur många nyanlända elever finns det på din skolenhet detta läsår (2023/24)? (bas: <i>samtliga skolor</i>)	613	Inga	47
		1-5 st	28
		6-10 st	14
		11-30 st	8
		Fler än 30 st	2
1a:2, alt. 2) Hur många nyanlända elever finns det på din skolenhet detta läsår (2023/24)? (bas: <i>de skolor där det finns nyanlända elever</i>)	350	1-5 st.	54
		6-10 st	26
		11-30 st	16
		Fler än 30 st	4

Bilaga 4

SOU 2024:94

Prioriterad och anpassad timplan för nyanlända elever	Antal svar per fråga (n)	Svarsalternativ/kategori	Total (%)
1b:1) Har någon nyanländ elev fått <u>prioriterad</u> timplan på er skolenhet detta läsår (2023/24)? (Bas: <i>samtliga skolor där nyanlända elever finns</i>)	365	Ja	26
		Nej, ingen nyanländ elev har fått prioriterad timplan detta läsår	74
1b:2, alt. 1) Ange hur många nyanlända elever har fått prioriterad timplan på er skolenhet detta läsår (2023/24)? (Bas: <i>samtliga skolor där nyanlända elever finns</i>)	360	Inga	75
		1-5 st	17
		6-10 st	5
		Fler än 10 st	2
1b:2, alt. 2) Ange hur många nyanlända elever har fått prioriterad timplan på er skolenhet detta läsår (2023/24)? (Bas: <i>samtliga skolor där nyanlända elever som fått prioriterad timplan finns</i>)	113	1-5 st.	69
		6-10 st	21
		Fler än 10 st	10
1b:3, alt. 1) Andel nyanlända elever som fått prioriterad timplan på er skolenhet detta läsår (2023/24) (Bas: <i>samtliga skolor där nyanlända elever finns</i>)	356	0 %	76
		1-19 %	5
		20-39 %	4
		40-59 %	5
		60-79 %	2
		80-99 %	1
100 %	6		
1b:3, alt. 2) Andel nyanlända elever som fått prioriterad timplan på er skolenhet detta läsår (2023/24) (Bas: <i>samtliga skolor där nyanlända elever som fått prioriterad timplan finns</i>)	109	1-19 %	20
		20-39 %	17
		40-59 %	21
		60-79 %	10
		80-99 %	4
		100 %	26
1c) Varför har ingen nyanländ elev fått prioriterad timplan på er skolenhet? (frågan besvarades av dem som svarat "nej" på fråga 1b)	247	Ingen nyanländ elev som börjat skolan i Sverige efter att tidigare ha bott utomlands har bedömts ha behov av åtgärden	45
		Andra åtgärder för nyanlända elever är mer användbara	32
		Det är svårt att organisera för åtgärde	18
		Vi känner oss inte säkra på hur åtgärden ska användas	8
		Vi är osäkra på för vilka elever åtgärden ska användas	5
		Vi känner inte till åtgärden	3
		Inga vårdnadshavare har samtyckt till åtgärden	1
		Ingen elev har samtyckt till åtgärden	0
		Annan anledning (specificera gärna)	12
2a:1) Har någon nyanländ elev på er skolenhet undervisats enligt <u>anpassad</u> timplan detta läsår (2023/24)?	194	Ja	38
		Nej, ingen nyanländ elev har undervisats enligt anpassad timplan detta läsår	62

Prioriterad och anpassad timplan för nyanlända elever	Antal svar per fråga (n)	Svarsalternativ/kategori	Total (%)
2a:2, alt. 1) Ange hur många nyanlända elever som undervisats enligt anpassad timplan detta läsår (2023/24)? (Bas: samtliga skolor där åk 7-9 och nyanlända elever finns)	195	Inga	62
		1-5 st.	30
		6-10 st	5
		Fler än 10 st.	3
2a:2, alt. 2) Ange hur många nyanlända elever som undervisats enligt anpassad timplan detta läsår (2023/24)? (Bas: samtliga skolor där åk 7-9 och nyanlända elever som fått anpassad timplan finns)	76	1-5 st.	78
		6-10 st	13
		Fler än 10 st.	9
2a:3, alt. 1) Andel nyanlända elever som fått anpassad timplan på er skolenhet detta läsår (2023/24) (Bas: samtliga skolor där åk 7-9 och nyanlända elever finns)	190	0 %	64
		1-19 %	7
		20-39 %	7
		40-59 %	7
		60-79 %	3
		80-99 %	2
100 %	10		
2a:3, alt. 2) Andel nyanlända elever som fått anpassad timplan på er skolenhet detta läsår (2023/24) (Bas: samtliga skolor där åk 7-9 och nyanlända elever som fått anpassad timplan finns)	71	1-19 %	19
		20-39 %	21
		40-59 %	19
		60-79 %	9
		80-99 %	5
		100 %	27
2b) Varför har ingen nyanländ elev fått anpassad timplan på er skolenhet detta läsår (2023/24)? (om "nej" på fråga 2a)	119	Ingen nyanländ elev har bedömts ha behov av åtgärden	63
		Andra åtgärder för nyanlända elever är mer användbara	26
		Det är svårt att organisera för åtgärde	13
		Vi känner oss inte säkra på hur åtgärden ska användas	8
		Vi är osäkra på för vilka elever åtgärden ska användas	6
		Vi känner inte till åtgärden	2
		Ingen elev har samtyckt till åtgärden	1
		Inga vårdnadshavare har samtyckt till åtgärden	1
Annan anledning (specificera gärna)	5		

Bilaga 4

SOU 2024:94

Anpassad studiegång	Antal svar per fråga (n)	Svarsalternativ/kategori	Total (%)
3a:1) Har några elever på er skolenhet fått anpassad studiegång detta läsår (2023/24)? Ange antal.	599	Ja	71
		Nej, inga elever har fått anpassad studiegång detta läsår	29
3a:2, alt. 1) Antal elever som fått anpassad studiegång på er skolenhet detta läsår (2023/24) (Bas: samtliga skolor)	575	Inga	30
		1-2 st.	27
		3-5 st.	22
		6-10 st	8
		11-20 st	8
		Fler än 20 st.	5
3a:2, alt. 2) Antal elever som fått anpassad studiegång på er skolenhet detta läsår (2023/24) (Bas: samtliga skolor där elever som fått anpassad studiegång finns)	423	1-2 st.	39
		3-5 st.	31
		6-10 st	12
		11-20 st	11
		Fler än 20 st.	7
3a:3, alt. 1) Andel elever som fått anpassad studiegång på er skolenhet detta läsår (2023/24) (Bas: samtliga skolor)	564	0 %	31
		Upp till än 1 %	26
		1,00-1,99 %	18
		2,00-2,99 %	10
		3,00-4,99 %	8
		5,00-9,99 %	4
		10 % eller mer	2
3a:3, alt. 2) Andel elever som fått anpassad studiegång på er skolenhet detta läsår (2023/24) (Bas: samtliga skolor där elever som fått anpassad studiegång finns)	412	Upp till än 1 %	38
		1,00-1,99 %	25
		2,00-2,99 %	15
		3,00-4,99 %	12
		5,00-9,99 %	6
3b) Av vilka skäl har inga beslut om anpassad studiegång fattats detta läsår (2023/24)? (om "nej" på 3a)	152	Ingen elev har bedömts ha behov av åtgärden	85
		Andra åtgärder är mer användbara	19
		Jag bedömer att insatsen inte hade gynnat eleven	11
		Det är svårt att organisera för åtgärden	5
		Vi känner oss inte säkra på hur åtgärden ska användas	2
		Inga vårdnadshavare har samtyckt till åtgärden	1
		Vi är osäkra på för vilka elever åtgärden ska användas	1
		Ingen elev har samtyckt till åtgärden	0
		Vi känner inte till åtgärden	0
		Annan anledning (specificera gärna)	4

Beslut om att elever ska gå om	Antal svar per fråga (n)	Svarsalternativ/kategori	Total (%)
4a:1) Totalt sett under din tid som rektor, har du någonsin fattat beslut om att en elev ska gå om en årskurs?	595	Ja	62
		Nej, aldrig fattat ett sådant beslut	37
		Vet ej	1
4a:2, alt. 1) Totalt antal elever som du som rektor fattat beslut om att de ska gå om en årskurs (bas: <i>samtliga</i>)	587	Inga elever	39
		1-2 elever	41
		3-5 elever	17
		6-10 elever	4
		Fler än 10 elever	0
4a:2, alt. 2) Totalt antal elever som du som rektor fattat beslut om att de ska gå om en årskurs (bas: <i>de rektorer som fattat sådant beslut</i>)	367	1-2 elever	66
		3-5 elever	27
		6-10 elever	6
		Fler än 10 elever	1
4b) Av vilka skäl har du inte använt denna möjlighet fler gånger? (bas <i>samtliga</i>)	597	Jag tror inte att insatsen hade gynnat eleven	55
		Det har inte funnits något sådant behov	53
		I aktuella fall har vårdnadshavaren motsatt sig ett sådant beslut	9
		I aktuella fall har eleven motsatt sig ett sådant beslut	3
		Annan anledning (specificera gärna)	7
		Vet ej	1

Bilaga 4

SOU 2024:94

Extra studietid	Antal svar per fråga (n)	Svarsalternativ/kategori	Total (%)
5) Erbjuds eleverna vid din skolenhet extra studietid? Utgå ifrån hur det sett ut detta läsår (2023/24)	548	Ja, samtliga elever i årskurs 4-9 på skolan erbjuds extra studietid	88
		Ja, elever i vissa av årskurserna 4-9 på skolan erbjuds extra studietid	5
		Nej	7
		Vet ej	1
6) Bemannas den extra studietiden av legitimerade lärare som är behöriga i minst ett av de ämnen som undervisningen bedrivs i?	512	Alltid	47
		Oftast	38
		Ibland	8
		Sällan	5
		Aldrig	1
		Vet ej	0
7:1, alt 1) Ungefär hur mycket extra studietid per vecka erbjuder ni eleverna i årskurs 4 läsåret 2023/24? (antal timmar/vecka) (Bas: samtliga skolor som har årskursen)	430	0 timmar	10
		Mindre än 2 timmar	15
		Mindre än tre timmar	70
		Mindre än 4 timmar	3
		4 timmar eller mer	2
7:2, alt 1) Ungefär hur mycket extra studietid per vecka erbjuder ni eleverna i årskurs 5 läsåret 2023/24? (antal timmar/vecka) (Bas: samtliga skolor som har årskursen)	427	0 timmar	10
		Mindre än 2 timmar	15
		Mindre än tre timmar	70
		Mindre än 4 timmar	3
		4 timmar eller mer	3
7:3, alt 1) Ungefär hur mycket extra studietid per vecka erbjuder ni eleverna i årskurs 6 läsåret 2023/24? (antal timmar/vecka) (Bas: samtliga skolor som har årskursen)	423	0 timmar	10
		Mindre än 2 timmar	13
		Mindre än tre timmar	70
		Mindre än 4 timmar	3
		4 timmar eller mer	4
7:4, alt 1) Ungefär hur mycket extra studietid per vecka erbjuder ni eleverna i årskurs 7 läsåret 2023/24? (antal timmar/vecka) (Bas: samtliga skolor som har årskursen)	279	0 timmar	6
		Mindre än 2 timmar	11
		Mindre än tre timmar	65
		Mindre än 4 timmar	11
		4 timmar eller mer	7
7:5, alt 1) Ungefär hur mycket extra studietid per vecka erbjuder ni eleverna i årskurs 8 läsåret 2023/24? (antal timmar/vecka) (Bas: samtliga skolor som har årskursen)	278	0 timmar	6
		Mindre än 2 timmar	10
		Mindre än tre timmar	65
		Mindre än 4 timmar	12
		4 timmar eller mer	7

Extra studietid	Antal svar per fråga (n)	Svarsalternativ/kategori	Total (%)
7:6, alt 1) Ungefär hur mycket extra studietid per vecka erbjuder ni eleverna i årskurs 9 läsåret 2023/24? (antal timmar/vecka) (Bas: <i>samtliga skolor som har årskursen</i>)	274	0 timmar	6
		Mindre än 2 timmar	9
		Mindre än tre timmar	66
		Mindre än 4 timmar	11
		4 timmar eller mer	7
7:1, alt 2) Ungefär hur mycket extra studietid per vecka erbjuder ni eleverna i årskurs 4 läsåret 2023/24? (antal timmar/vecka) (Bas: <i>samtliga skolor där elever i årskursen erbjuds extra studietid varje vecka</i>)	386	1-2 timmar	17
		Mindre än tre timmar	78
		Mindre än 4 timmar	3
		4 timmar eller mer	3
7:2, alt 2) Ungefär hur mycket extra studietid per vecka erbjuder ni eleverna i årskurs 5 läsåret 2023/24? (antal timmar/vecka) (Bas: <i>samtliga skolor där elever i årskursen erbjuds extra studietid varje vecka</i>)	386	1-2 timmar	17
		Mindre än tre timmar	77
		Mindre än 4 timmar	3
		4 timmar eller mer	3
7:3, alt 2) Ungefär hur mycket extra studietid per vecka erbjuder ni eleverna i årskurs 6 läsåret 2023/24? (antal timmar/vecka) (Bas: <i>samtliga skolor där elever i årskursen erbjuds extra studietid varje vecka</i>)	384	1-2 timmar	15
		Mindre än tre timmar	77
		Mindre än 4 timmar	4
		4 timmar eller mer	4
7:4, alt 2) Ungefär hur mycket extra studietid per vecka erbjuder ni eleverna i årskurs 7 läsåret 2023/24? (antal timmar/vecka) (Bas: <i>samtliga skolor där elever i årskursen erbjuds extra studietid varje vecka</i>)	263	1-2 timmar	12
		Mindre än tre timmar	69
		Mindre än 4 timmar	12
		4 timmar eller mer	8
7:5, alt 2) Ungefär hur mycket extra studietid per vecka erbjuder ni eleverna i årskurs 8 läsåret 2023/24? (antal timmar/vecka) (Bas: <i>samtliga skolor där elever i årskursen erbjuds extra studietid varje vecka</i>)	262	1-2 timmar	11
		Mindre än tre timmar	69
		Mindre än 4 timmar	13
		4 timmar eller mer	8
7:6, alt 2) Ungefär hur mycket extra studietid per vecka erbjuder ni eleverna i årskurs 9 läsåret 2023/24? (antal timmar/vecka) (Bas: <i>samtliga skolor där elever i årskursen erbjuds extra studietid varje vecka</i>)	257	1-2 timmar	10
		Mindre än tre timmar	70
		Mindre än 4 timmar	12
		4 timmar eller mer	8

Bilaga 4

SOU 2024:94

Extra studietid	Antal svar per fråga (n)	Svarsalternativ/kategori	Total (%)
8:1) Enligt din uppskattning, ungefär hur många av eleverna i årskurs 4 , som skulle ha behövt delta i extra studietid (med anledning av att de riskerar att inte nå målen) har deltagit i den extra studietiden i respektive årskurs läsåret 2023/24?	390	Inga	4
		Ett fåtal	38
		Ungefär hälften	19
		De flesta	28
		Alla	3
		Vet ej	7
8:2) Enligt din uppskattning, ungefär hur många av eleverna i årskurs 5 , som skulle ha behövt delta i extra studietid (med anledning av att de riskerar att inte nå målen) har deltagit i den extra studietiden i respektive årskurs läsåret 2023/24?	387	Inga	3
		Ett fåtal	41
		Ungefär hälften	19
		De flesta	28
		Alla	3
		Vet ej	7
8:3) Enligt din uppskattning, ungefär hur många av eleverna i årskurs 6 , som skulle ha behövt delta i extra studietid (med anledning av att de riskerar att inte nå målen) har deltagit i den extra studietiden i respektive årskurs läsåret 2023/24?	386	Inga	5
		Ett fåtal	39
		Ungefär hälften	22
		De flesta	24
		Alla	5
		Vet ej	6
8:4) Enligt din uppskattning, ungefär hur många av eleverna i årskurs 7 , som skulle ha behövt delta i extra studietid (med anledning av att de riskerar att inte nå målen) har deltagit i den extra studietiden i respektive årskurs läsåret 2023/24?	262	Inga	2
		Ett fåtal	56
		Ungefär hälften	20
		De flesta	17
		Alla	1
		Vet ej	4
8:5) Enligt din uppskattning, ungefär hur många av eleverna i årskurs 8 , som skulle ha behövt delta i extra studietid (med anledning av att de riskerar att inte nå målen) har deltagit i den extra studietiden i respektive årskurs läsåret 2023/24?	262	Inga	2
		Ett fåtal	56
		Ungefär hälften	22
		De flesta	13
		Alla	2
		Vet ej	4
8:6) Enligt din uppskattning, ungefär hur många av eleverna i årskurs 9 , som skulle ha behövt delta i extra studietid (med anledning av att de riskerar att inte nå målen) har deltagit i den extra studietiden i respektive årskurs läsåret 2023/24?	257	Inga	2
		Ett fåtal	54
		Ungefär hälften	20
		De flesta	17
		Alla	2
		Vet ej	5

Extra studietid	Antal svar per fråga (n)	Svarsalternativ/kategori	Total (%)
9:1) Deltagande i extra studietid, åk 4-6, andel flickor	342	0-24 %	4
		25-49 %	21
		50 %	50
		51-75 %	23
		76 % eller mer	2
9:2) Deltagande i extra studietid, åk 4-6, andel pojkar	342	0-24 %	2
		25-49 %	23
		50 %	50
		51-75 %	21
		76 % eller mer	4
9:3) Deltagande i extra studietid, åk 7-9, andel flickor	223	0-24 %	3
		25-49 %	19
		50 %	51
		51-75 %	27
		76 % eller mer	1
9:4) Deltagande i extra studietid, åk 7-9, andel pojkar	223	0-24 %	1
		25-49 %	27
		50 %	51
		51-75 %	19
		76 % eller mer	3
10a) Vilka är, enligt din uppfattning, de vanligaste skälen till att elever i årskurs 4-6 som skulle behövt delta i extra studietid (med anledning av att de riskerar att inte nå målen) inte deltar i extra studietid? ("Ja" på fråga 5)	424	Elever orkar inte med längre skoldagar	79
		Elever vill inte delta	62
		Elever bedömer att de kan göra uppgifterna hemma	23
		Problem med skolbuss eller motsvarande	22
		Familjeomständigheter hindrar elever från att delta	13
		Elever bedömer att extra studietid inte ger dem något	7
		Extra studietid ges inte i direkt anslutning till ordinarie lektioner	2
		Annan anledning (specificera gärna)	10
Vet ej	2		

Bilaga 4

SOU 2024:94

Extra studietid	Antal svar per fråga (n)	Svarsalternativ/kategori	Total (%)
10b) Vilka är, enligt din uppfattning, de vanligaste skälen till att elever i årskurs 7-9 som skulle behövt delta i extra studietid (med anledning av att de riskerar att inte nå målen) inte deltar i extra studietid? ("ja" på fråga 5)	278	Elever orkar inte med längre skoldagar	84
		Elever vill inte delta	69
		Elever bedömer att de kan göra uppgifterna hemma	31
		Problem med skolbuss eller motsvarande	19
		Elever bedömer att extra studietid inte ger dem något	16
		Familjeomständigheter hindrar elever från att delta	9
		Extra studietid ges inte i direkt anslutning till ordinarie lektioner	5
		Annan anledning (specificera gärna)	10
		Vet ej	1
11a) Enligt din bedömning, skulle fler elever bli behöriga till ett nationellt gymnasieprogram om de deltog i extra studietid i årskurs 8 ? ("ja" i fråga 5 och åk 8 finns på skolan)	280	Mycket osäkert	16
		Ganska osäkert	34
		Ganska säkert	37
		Helt säkert	8
		Ingen uppfattning	4
11b) Enligt din bedömning, skulle fler elever bli behöriga till ett nationellt gymnasieprogram om de deltog i extra studietid i årskurs 9 ? ("ja" i fråga 5 och åk 9 finns på skolan)	255	Mycket osäkert	14
		Ganska osäkert	31
		Ganska säkert	39
		Helt säkert	12
		Ingen uppfattning	3

Lovskola för elever i årskurs 8 och 9 som riskerar att inte nå behörighet till ett nationellt gymnasieprogram	Antal svar per fråga (n)	Svarsalternativ/kategori	Total (%)
12a) Erbjuds elever i årskurs 8 som riskerade att inte uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan, lovskola under läsåret och/eller sommarlovet 2022/23?	285	Ja	84
		Nej	16
12b) Erbjuds elever i årskurs 9 som riskerade att inte uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan, lovskola under läsåret och/eller sommarlovet 2022/23?	282	Ja	87
		Nej	13
13) Hur organiserades lovskolan?	285	Den organiserades på den här skolenheten	65
		Den organiserades centralt eller samordnat med andra skolor	15
		Den organiserades både på den egna skolenheten och centralt eller samordnat med andra skolor	21
		Vet ej	0
14:1) Andel elever i årskurs 8 som erbjuds lovskola	198	0-10 %	18
		10,01-20 %	27
		20,01-30 %	14
		30,01-40 %	9
		40,01-50 %	6
		50,01-60 %	1
		60,01-70 %	3
		70,01-80 %	1
		80,01-90 %	2
		90,01-99,99 %	4
100 %	16		
14:2) Andel elever i årskurs 8 som deltog i lovskola (av totala elevantalet)	204	0 %	11
		0,01-5 %	23
		5,01-10 %	22
		10,01-20 %	30
		Mer än 20 %	14

Lovskola för elever i årskurs 8 och 9 som riskerar att inte nå behörighet till ett nationellt gymnasieprogram	Antal svar per fråga (n)	Svarsalternativ/kategori	Total (%)
14:3) Andel elever i årskurs 8 som deltog i lovskola (av de som erbjöds)	193	0-10 %	18
		10,01-20 %	14
		20,01-30 %	9
		30,01-40 %	13
		40,01-50 %	15
		50,01-60 %	9
		60,01-70 %	11
		70,01-80 %	7
		80,01-90 %	1
		90,01-100 %	5
14:4) Andel elever i årskurs 9 som erbjöds lovskola	207	0-10 %	17
		10,01-20 %	22
		20,01-30 %	19
		30,01-40 %	7
		40,01-50 %	6
		50,01-60 %	3
		60,01-70 %	1
		70,01-80 %	1
		80,01-90 %	1
		90,01-99,99 %	4
		100 %	19
14:5) Andel elever i årskurs 9 som deltog i lovskola (av totala elevantalet)	211	0-10 %	6
		10,01-20 %	17
		20,01-30 %	22
		30,01-40 %	33
		40,01-50 %	22
		50,01-60 %	0
		60,01-70 %	0
		70,01-80 %	0
		80,01-90 %	0
		90,01-100 %	0

Lovskola för elever i årskurs 8 och 9 som riskerar att inte nå behörighet till ett nationellt gymnasieprogram	Antal svar per fråga (n)	Svarsalternativ/kategori	Total (%)
14:6) Andel elever i årskurs 9 som deltog i lovskola (av de som erbjöds)	203	0-10 %	10
		10,01-20 %	12
		20,01-30 %	9
		30,01-40 %	10
		40,01-50 %	17
		50,01-60 %	10
		60,01-70 %	10
		70,01-80 %	11
		80,01-90 %	2
90,01-100 %	9		
15a) Vilka var de vanligaste skälen till att eleverna i årskurs 8 inte deltog i lovskola?	254	Att eleverna inte ville delta	79
		Att lovskolan krockade med andra planerade aktiviteter som familjeangelägenheter, resor etcetera	50
		Att vårdnadshavaren inte ville att eleven skulle delta	7
		Att eleverna jobbade på lovet	4
		Annan anledning (specificera gärna)	11
		Vet ej	5
15b) Vilka var de vanligaste skälen till att eleverna i årskurs 9 inte deltog i lovskola?	262	Att eleverna inte ville delta	75
		Att lovskolan krockade med andra planerade aktiviteter som familjeangelägenheter, resor etcetera	44
		Att eleverna jobbade på lovet	11
		Att vårdnadshavaren inte ville att eleven skulle delta	5
		Annan anledning (specificera gärna)	13
		Vet ej	5
16) Bemannades lovskolan under läsåret och/eller sommarlovet 2022/23 av legitimerade lärare som var behöriga i minst ett av de ämnen som undervisningen bedrevs i?	259	Alltid	61
		Oftast	31
		Ibland	5
		Sällan	1
		Aldrig	1
		Vet ej	1

Lovskola för elever i årskurs 8 och 9 som riskerar att inte nå behörighet till ett nationellt gymnasieprogram	Antal svar per fråga (n)	Svarsalternativ/kategori	Total (%)
17a) Enligt din bedömning, skulle fler elever ha blivit behöriga till ett nationellt gymnasieprogram om de hade deltagit i lovskola i årskurs 8 ?	248	Mycket osäkert	13
		Ganska osäkert	45
		Ganska säkert	31
		Helt säkert	5
		Ingen uppfattning	6
17b) Enligt din bedömning, skulle fler elever ha blivit behöriga till ett nationellt gymnasieprogram om de hade deltagit i lovskola i årskurs 9 ?	253	Mycket osäkert	18
		Ganska osäkert	38
		Ganska säkert	31
		Helt säkert	8
		Ingen uppfattning	5
18:1) Hur ser könsfördelningen ut i årskurs 8 när det gäller elevers deltagande i lovskola? Deltagande i lovskola, årskurs 8, andel flickor	181	0-24 %	14
		25-49 %	22
		50 %	46
		51-75 %	12
		76 % eller mer	5
18:2) Hur ser könsfördelningen ut i årskurs 8 när det gäller elevers deltagande i lovskola? Deltagande i lovskola, årskurs 8, andel pojkar	181	0-24 %	5
		25-49 %	12
		50 %	46
		51-75 %	22
		76 % eller mer	14
18:3) Hur ser könsfördelningen ut i årskurs 8 när det gäller elevers deltagande i lovskola? Deltagande i lovskola, årskurs 9, andel flickor	192	0-24 %	14
		25-49 %	31
		50 %	37
		51-75 %	12
		76 % eller mer	6
18:4) Hur ser könsfördelningen ut i årskurs 8 när det gäller elevers deltagande i lovskola? Deltagande i lovskola, årskurs 9, andel pojkar	192	0-24 %	6
		25-49 %	12
		50 %	37
		51-75 %	31
		76 % eller mer	14

Frivilligt anordnad lovskola som inte är avräkningsbar	Antal svar per fråga (n)	Svarsalternativ/kategori	Total (%)
19a) Erbjuds eleverna på din skolenhet annan frivilligt anordnad, inte avräkningsbar lovskola, under läsåret och/eller sommarlovet 2022/23?	563	Ja, den organiserades på den här skolenheten	24
		Ja, den organiserades centralt eller samordnat med andra skolor.	5
		Ja, den organiserades både på den egna skolenheten och centralt eller samordnat med andra skolor	1
		Nej	67
		Vet ej	4
19b) Till vilka elever erbjuds annan frivilligt anordnad inte avräkningsbar lovskola under läsåret och/eller sommarlovet 2022/23? (Bas: de skolor där respektive årskurs finns på skolan samt där respondenten svarade "ja" på fråga 19a)	126 / 126 / 127 / 140 / 139 / 141 / 121	Elever i årskurs 1	10
		Elever i årskurs 2	13
		Elever i årskurs 3	24
		Elever i årskurs 4	31
		Elever i årskurs 5	44
		Elever i årskurs 6	71
		Elever i årskurs 7	85
19c) Varför erbjuds inte eleverna på din skolenhet annan frivilligt, inte avräkningsbar, lovskola under läsåret och/eller sommarlovet 2022/23? ("nej" i fråga 19a)	357	Frågan har inte aktualiserats av huvudmannen, detta är ett frivilligt åtagande	55
		Huvudmannen gjorde bedömningen att det inte fanns ett sådant behov	9
		Huvudmannen gjorde bedömningen att det var för svårt att organisera	5
		Huvudmannen gjorde bedömningen att det inte fanns resurser för ett sådant erbjudande	4
		Annan anledning (specificera gärna)	20
		Vet ej	14

Bilaga 4

SOU 2024:94

Rätten att slutföra utbildning under ytterligare två läsår efter att skolplikten har upphört	Antal svar per fråga (n)	Svarsalternativ/kategori	Total (%)
20a) Beslutade du under läsåret 2022/23 att någon/några elever skulle slutföra utbildningen efter skolpliktens upphörande? (bas: skolor där någon/några av åk 7-9 finns)	264	Ja	9
		Nej, fattade inget sådant beslut under läsåret 2022/23	91
20b) Om ja ovan, vänligen ange antal elever:	263	Inga	91
		1 st	7
		2 st	1
		3 st	1
		5 st	0
20c) Av vilket/vilka skäl har du inte använt denna möjlighet mer under läsåret 2022/23? (bas: skolor där någon/några av åk 7-9 finns)	264	Det har inte funnits några sådan behov	72
		Jag bedömer inte att ett sådant beslut hade gynnat eleverna	24
		I aktuella fall har eleven motsatt sig ett sådant beslut	4
		I aktuella fall har vårdnadshavaren motsatt sig ett sådant beslut	3
		Annan anledning	4
		Vet ej	3
Medelvärde		4a:2, alt. 1) Totalt antal elever som du som rektor fattat beslut om att de ska gå om en årskurs (bas: samtliga)	2
		4a:2, alt. 2) Totalt antal elever som du som rektor fattat beslut om att de ska gå om en årskurs (bas: de rektorer som fattat sådant beslut)	3

Medelvärde	9:1) Deltagande i extra studietid, årskurs 4-6, andel flickor	50
	9:2) Deltagande i extra studietid, årskurs 4-6, andel pojkar	50
	9:3) Deltagande i extra studietid, årskurs 7-9, andel flickor	51
	9:4) Deltagande i extra studietid, årskurs 7-9, andel pojkar	49
Medelvärde	18:1) Deltagande i lovskola, årskurs 8, andel flickor	45
	18:2) Deltagande i lovskola, årskurs 8, andel pojkar	55
	18:3) Deltagande i lovskola, årskurs 9, andel flickor	43
	18:4) Deltagande i lovskola, årskurs 9, andel pojkar	57

Uppföljningsresultat från sommarskola

Screening/kartläggning

I aktuellt exempel har en nationell screening som heter H4 gjorts för årskurs 2 och 3. H4 mäter läshastighet. Eleverna ska läsa ett visst antal ord på en minut.

Eleverna förväntas ha följande läshastighet:

- Höstterminen årskurs 2: 37 ord per minut.
- Vårterminen årskurs 2: 55 ord per minut.
- Höstterminen årskurs 3: 66 ord per minut.
- Vårterminen årskurs 3: 72 ord per minut.

Kartläggning av läsutveckling

A = Kan

A = Kan ej

Namn och datum: _____

D L F M G A B T U V E O J Y K S

N C Ä Z H I P Å Ö R Q X

y x k d ä s j q n f o r m c ö e

v å z g a h p u l i b t

Kan du läsa orden?

DU	SOL	KO	HÄR	MAT	BIL	JAG		
duk	fat	vi	ko	bi	hus	pil	båt	mat
TRÄD	BLAD	GRIS	HUND	SNÖ	SKO			
brev	fisk	eld	hand	bröd	bord			
MÖSSA	SKOLA	PAPPA	FLICKA	HOPPA				
springa	fågel	pensel	bokstav	hopprep				

hus = Kan

hus = Kan ej

Kan du läsa meningarna?

Mamma ser en bok.

Jag har en liten katt.

Jag springer till affären och köper mjölk.

BRAVKOD Avkodningstest 1 (motsvarande H4)
PEDAGOGBLAD

så av du få om ja se gå
sy vi de är is bo en på
nu den för lek var bak vår han
sol vit hål jag fin går mat när
det här fot bra liten glad små ute
och två goda katt från laga blå gräs
bada ont säga band båda rygg snö blir
sova brör hela tre ropa varm nära drick
fri ögon jord leka tro över bröd står
några stanna börja gamla öppen snart bodde smaka
under svårt skulle bland ofta snälle kommer glömt
tycker ledsen flera stort innan följa klart trodde
ensam barnen sommar varför klokt håller trampa önska
språng märkte blanda ström färdigt vandra färsk undra
mjölk skrik väldigt först minsta svarta följde hemsk

Resultat

Årskurs	Resultat första veckan	Resultat sista veckan
Förskoleklass 66 elever	91 procent av eleverna kan mellan 1–10 bokstavsljud.	97 procent av eleverna kan mellan 10–22 bokstavsljud. De ljud som är svåra är de mindre frekventa, Z, Ö, Å, Ä, Y och X.
Årskurs 1 65 elever	12 elever kan läsa meningen Jag har en liten katt.	Alla elever kan läsa meningen Jag har en liten katt
Årskurs 2 78 elever	18 procent av eleverna klarade screeningen 82 procent av eleverna läser färre än 23 ord per minut.	61 procent av eleverna klarade screeningen 96 procent av eleverna som inte klarade screeningen ligger mellan 2–5 ord/minut från att klara screeningen
Årskurs 3 63 elever	38 procent av eleverna klarade screeningen 85 procent av eleverna läser färre än 50 ord.	79,3 procent av eleverna klarade screeningen 98 procent av eleverna ligger 2–5 ord ifrån att klara screeningen.

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.
51. En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. Ju.
52. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. Ju.
53. Stöd till invandrades utvandring. Ju.
54. Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. Ju.
55. En översyn av 23 kap. brottsbalken. Ju.
56. Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. LI.
57. Ett nytt regelverk för hälsodataregister. S.
58. Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. Fi.
59. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. Fö.
60. Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. S.
61. Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare. Fi.
62. En förbättrad modell för presumtionshyra. Ju.
63. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. Ju.
64. Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. Fö.
65. Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. Fö.
66. Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. S.
67. Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. Fi.
68. Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. Ju.
69. Ett nytt konsumentkreditdirektiv. Ju.
70. Tiotandvård – ett förstärkt högkostnadsskydd för tandvård. S.
71. Reglering av hushållens skulder. Fi.
72. Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård. S.
73. Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom genom testamente. LI.
74. Fler vägar till arbetslivet. U.
75. Personuppgifter och mediegrundlagarna. Ju.
76. Från överskottsmål till balansmål. Fi.
77. Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel. UD.
78. Ett språkrav för språkutveckling. S.
79. Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel. Ju.
80. Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll. Ju.
81. Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning. U.

82. Ökad va-beredskap. KN.
83. Fler vägar till att äga sitt boende.
Del I. En utvidgning av systemet med ägarlägenheter.
Del II. En lagreglerad modell för hyrköp av bostäder. Ju.
84. Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv. Fö.
85. Effektivare gränsöverskridande inhämtning av elektroniska bevis. Ju.
86. Utformning av och alternativ för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
87. Ökat uppgiftsutbyte i det brottsförebyggande arbetet – skolans och socialtjänstens behov. U.
88. Säkerhetsprövningar – nya regler. Ju.
89. Vindkraft i havet. En övergång till ett auktionssystem. KN.
90. Skatteincitament för juridiska personers gåvor till ideell verksamhet. Fi.
91. Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk. LI.
92. Sverige i Afghanistan 2001–2021. Erfarenheter och lärdomar. UD.
93. Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare. Ju.
94. Förstärkningsundervisning i skolan. En försöksverksamhet för fler behöriga elever. U.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]
- Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]
- Utformning av och alternativ för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [86]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel. [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välbefinnande. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]
- Digital myndighetspost. [47]

- Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. [50]
- Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. [58]
- Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare. [61]
- Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. [67]
- Reglering av hushållens skulder. [71]
- Från överskottsmål till balansmål. [76]
- Skatteincitament för juridiska personers gåvor till ideell verksamhet. [90]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. [59]
- Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. [64]
- Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. [65]
- Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv. [84]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]

En effektivare kontaktförbuds-
lagstiftning – ett utökat skydd
för utsatta personer. [13]

Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m.
[15]

Kamerabevakning i offentlig
verksamhet – lättnader och utökade
möjligheter. [27]

En ändamålsenlig vapenlagstiftning.
Del 1 och 2. [31]

Skärpta regler om ungdomsövervakning
och straffreduktion för unga. [39]

Ett ändamålsenligt samhällsskydd.
Vissa reformer av straff- och
straffverkställighetslagstiftningen.
Volym 1 och 2. [48]

En mer rättssäker och effektiv
domstolsprocess. [51]

Allmänna sammankomster och Sveriges
säkerhet. [52]

Stöd till invandrades utvandring. [53]

Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder
för att motverka återfall i brott. [54]

En översyn av 23 kap. brottsbalken. [55]

En förbättrad modell för presumtionshyra.
[62]

Ökat informationsutbyte mellan myndig-
heter. Behov och föreslagna föränd-
ringar. [63]

Mottagandelagen. En ny lag
för ordnat asylmottagande
och effektivt återvändande. [68]

Ett nytt konsumentkreditdirektiv. [69]

Personuppgifter och mediegrundlagarna.
[75]

Handlingsoffentlighet och handlingar som
inhämtas genom straffprocessuella
tvångsmedel. [79]

Vissa åtgärder för stärkt återvändande-
verksamhet och utlänningskontroll.
[80]

Fler vägar till att äga sitt boende.
Del I. En utvidgning av systemet
med ägarlägenheter.
Del II. En lagreglerad modell
för hyrköp av bostäder. [83]

Effektivare gränsöverskridande inhämt-
ning av elektroniska bevis. [85]

Säkerhetsprovningar – nya regler. [88]

Effektivare verktyg för att bekämpa brott av
unga lagöverträdare. [93]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en
ändamålsenlig regeringsprovning på
miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor
– för ökad försörjningsberedskap. [19]

Ökad va-beredskap. [82]

Vindkraft i havet. En övergång till ett
auktionssystem. [89]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida
generationer. Nationell strategi för att
stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Ansvar och oberoende
– public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

En framtid för alm och ask
– förädling, forskning och finansiering.
[35]

Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid
fastighetstransaktioner. [38]

Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan.
[44].

Animalieproduktion med hög konkurrens-
kraft och gott djurskydd. [56].

Juridiska personers förvärv av lantbruks-
egendom genom testamente. [73]

Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk.
[91]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för
effektivare hantering av kommande
vacciner. Del 1 och 2. [2]

En trygg uppväxt utan
nikotin, alkohol och lustgas. [23]

En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten.
[25]

En utvärdering av förändringar i sjukför-
säkringens regelverk under 2021
och 2022. [26]

- En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]
- Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]
- Ett nytt regelverk för hälsodataregister. [57]
- Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. [60]
- Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. [66]
- Tiotandvård – ett förstärkt högkostnads- skydd för tandvård. [70]
- Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård. [72]
- Ett språkrav för språkutveckling. [78]
- Sverige i Afghanistan 2001–2021. Erfarenheter och lärdomar. [92]

Utbildningsdepartementet

- Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]
- Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]
- Skolor mot brott. [17]
- Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]
- Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. [42]
- Fler vägar till arbetslivet. [74]
- Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning. [81]
- Ökat uppgiftsutbyte i det brottsförebyggande arbetet – skolans och socialtjänstens behov. [87]
- Förstärkningsundervisning i skolan. En försöksverksamhet för fler behöriga elever. [94]

Utrikesdepartementet

- Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. [46]
- Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel. [77]

Umeå kommun

Protokollsutdrag

För- och grundskolenämndens arbetsutskott 2025-03-13

§ 25

Diarienum: SK-2025/00052

Yttrande om remiss - Förstärkningsundervisning i skolan - En försöksverksamhet för fler behöriga elever - SOU 2024:94

Arbetsutskottets beslut

För- och grundskolenämndens arbetsutskott beslutar att ställa sig bakom förslag till yttrande samt att revidering i bilaga 1 genomförs inför utskick av nämndhandlingar.

Förslag till beslut

För- och grundskolenämnden beslutar att ställa sig bakom förslag till yttrande med tillhörande bilaga enligt nedan.

Nämnden beslutar vidare att ärendet förklaras omedelbart justerat.

Ärendebeskrivning

Regeringen beslutade den 14 december 2023 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag som syftar till att ge mer obligatorisk undervisningstid till elever som behöver det för att bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan.

Utbildningsdepartementet önskar remissvar från ett antal insatser och för- och grundskolenämnden i Umeå kommun är en av dem.

Betänkandet anger att ungefär var sjunde elev lämnar varje år grundskolan utan behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan, flera av dessa elever skulle under sin skolgång vara hjälpta av att få mer obligatorisk undervisningstid med behöriga lärare än vad den garanterade undervisningstiden innebär. Det finns ett grundläggande samband mellan mängden undervisningstid elever får och hur mycket de lär sig. Forskning och utvärdering visar dock att enbart mer undervisningstid sällan har stora positiva effekter.

Umeå kommun**Protokollsutdrag**För- och grundskolenämndens arbetsutskott 2025-03-13

Betänkandet föreslår att det ska införas en försöksverksamhet på tre år med start läsåret 26/27 där elever på olika sätt ges mer undervisningstid med syfte att skapa förutsättningar för kommuner och skolor att på ett bättre sätt kunna utföra sitt kompensatoriska uppdrag samt utvärdera den mest effektiva och kostnadseffektiva metoden för att öka gymnasiebehörigheten. Den undervisningstid som ska tillföras ska ges under andra förutsättningar än den ordinarie undervisningen, så kallad förstärkningsundervisning. De ämnen som omfattas är svenska, svenska som andraspråk samt matematik. 320 skolor och 16 000 elever ska delta i försöket. Försöksverksamheten beräknas totalt kosta 157 miljoner kronor.

Förstärkningsundervisningen ska ges antingen under begränsade perioder (maximalt 8 veckor) för ett urval av elever (tillfälligt elevurval) eller till alla elever men i mindre undervisningsgrupper än de som eleverna normalt tillhör (halvklass). I lågstadiet och mellanstadiet föreslås en kombination av ovanstående, medan det i högstadiet föreslås att det endast ska gå att använda sig av tillfälligt elevurval. Detta motiveras med att det sker en förskjutning från behov av främjande till åtgärdande insatser över stadierna, eftersom variationen i elevresultat ökar ju äldre eleverna blir.

Efter utvärdering av försöksverksamheten kan en timplanereform med förstärkningsundervisning genomföras och betänkandet föreslår att den föreslagna generella utökningen av lågstadiet timplan på 178 timmar inte ska genomföras. Timplanen bör i stället vid en permanent reglering tillföras ett antal förstärkningstimmar i svenska, svenska som andraspråk och matematik i alla stadier. Dessa timmar ska skolhuvudmännen vara skyldiga att anordna utöver den garanterade undervisningstiden. Om timmarna ska ges genom tillfälliga elevurval i mindre grupper ska huvudmän vara skyldiga att ge timmarna när sådana behov finns och eleverna ska vara skyldiga att delta när de väljs ut för att få förstärkningsundervisning.

En utgångspunkt i försöksverksamheten och för en framtida permanent reglering av förstärkningsundervisning är att den ska ges i mindre undervisningsgrupper. För att kunna göra det föreslår betänkandet att regeringen utreder en reglering av klasstorlekar i grundskolan.

Umeå kommun**Protokollsutdrag**För- och grundskolenämndens arbetsutskott 2025-03-13

Oavsett val av utformning av förstärkningsundervisning kommer lärarbehovet att öka. Betänkandet framför att elevkullarna minskar de kommande åren och så också lärarbehovet. Ett ökat behov av lärare vid införande av förstärkningsundervisning motsvarar minskningen och gör att det är ett extra gynnsamt läge för reformen.

Vidare föreslås att det ska införas en färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola på fyra och till sex veckor. Syftet är att stärka elevernas läsförmåga och läsförståelse samt utveckla deras språkkunskaper i svenska med målet att eleverna ska nå de färdigheter som behövs för nästkommande årskurs eller för behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Sommarlovsskolan föreslås finansieras av statsbidrag. Insatsen ska inte ses som en åtgärd inom särskilt stöd. Nuvarande lovskola ska kvarstå och skälet för detta anges vara att den lovskolan fyller en viktig funktion för en begränsad elevgrupp som av någon anledning missat ett särskilt moment i undervisningen men bedöms vara otillräcklig för elever med ett större behov.

En utvärdering av extra studietid som infördes 2022 i årskurserna 4-9 behöver göras och betänkandet föreslår att Skolverket ska genomföra det. Efter utvärdering av extra studietid samt utvärdering av försöksverksamheten kan extra studietid komma att ersättas av förstärkningsundervisning.

Skolforskningsinstitutet bör ges i uppdrag att ta fram en systematisk forskningssammanställning om faktorer som är viktiga att beakta vid beslut om en elev ska gå om en årskurs, vid årskursplacering av nyanlända elever samt när frågan om rätt att slutföra skolgången efter skolpliktens upphörande ska prövas. Detta utifrån att dessa åtgärder används av rektorer i liten utsträckning idag.

Slutligen föreslår betänkandet att det inte ska vara möjligt att bedriva undervisning utan timplan.

Yttrande

Då remissvaret av betänkandet ska följa en viss struktur lämnas detta i medföljande bilaga 1.

Umeå kommun

Protokollsutdrag

För- och grundskolenämndens arbetsutskott 2025-03-13

Beslutsunderlag

Bilaga 1: Yttrande om remiss - Förstärkningsundervisning i skolan - En försöksverksamhet för fler behöriga elever

Bilaga 2: Remiss - Förstärkningsundervisning i skolan - en försöksverksamhet för fler behöriga elever (SOU 2024:94).

Beredningsansvarig

Lina Gullbrand, skolstrateg

Beslutet ska skickas till

ksdiarium@umea.se, senast 2025-03-28, ange dnr KS-2025/00092

Förvaltningen föreslår en revidering av bilaga 1 vilken innebär en strykning av punkt 3 under rubriken **Sammanfattning**: "Är positiva till att regeringen utreder en reglering av klasstorlekar och framför att det även behöver inkludera konsekvenser" samt att revidering genomförs innan utskick av handlingar till nämndsammanträdet.

Propositionsordning

Ordföranden prövar tjänsteskrivelsens förslag inklusive förvaltningens förslag om revidering av bilaga 1 och finner att arbetsutskottet bifaller tjänsteskrivelse samt nämnd revidering.

Tjänsteskrivelse

2025-03-04

För- och
grundskolenämndens
arbetsutskott

Diariennr: SK-2025/00063

**FGN: Yttrande om remiss från
Utbildningsdepartementet - Ökat uppgiftsutbyte i
det brottsförebyggande arbetet - Skolans och
socialtjänstens behov (SOU 2024:87)****Förslag till beslut**

För- och grundskolenämnden beslutar att ställa sig bakom remissyttrande till Utbildningsdepartementet gällande remiss: *Ökat uppgiftsutbyte i det brottsförebyggande arbetet – Skolans och socialtjänstens behov*. (SOU 2024:87) i enlighet med nedanstående.

Nämnden beslutar vidare att ärendet förklaras omedelbart justerat.

Ärendebeskrivning

För- och grundskolenämnden har getts möjlighet att yttra sig över ovan nämnd remiss.

Regeringen tillsatte utredningen 22 juni 2022 vars helhet syftar till att barn, elever, lärare, rektorer och annan personal ska ha en säker och trygg utbildnings och arbetsmiljö. Två delbetänkanden har tidigare lämnats innan detta slutbetänkande: "Samhället mot skolattacker" (SOU 2023:28) och "Skolor mot brott" (SOU 2024:17).

Utredningens uppdrag (SOU 2024:87) innefattar att kartlägga och analysera vilka uppgifter som kan behöva utbytas mellan skolor och mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter i brottsförebyggande syfte, samt föreslå författningsändringar som medför att sådana uppgifter kan utbytas.

Utredningen betonar vikten av att skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter får bättre information om enskilda individer som begår brott eller riskerar att begå brott, eller som själva riskerar att utsättas för brott.

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2025/00063

I syfte att möjliggöra ett ökat uppgiftsflöde föreslår utredningen nya bestämmelser i Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) som innebär:

- En möjlighet för Polisen att lämna uppgifter om enskilda till en skolenhet, om det antas behövas i skolenhetens verksamhet för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet
- En möjlighet för Socialtjänsten att lämna uppgifter om en elev till den skolenhet eleven tillhör om det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att eleven kommer utöva brottslig verksamhet eller utsättas för brott
- Utökade möjligheter för skolan att lämna uppgifter om enskilda till socialtjänsten, om uppgiften kan antas bidra till att förebygga brottslig verksamhet

Utredningen föreslår därutöver en utvidgning av skyldigheten i skollagen (2010:800) att överlämna uppgifter till mottagande skolenhet vid skolbyten som innebär att:

- Uppgifter ska överlämnas om det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att eleven kommer utöva brottslig verksamhet eller utsättas för brott.

Utredningen föreslår även en ändring i skollagen (2010:800) med innebörden att när en elev byter skolenhet eller skolform ska den mottagande skolenheten skyndsamt:

- Informera den överlämnande skolenheten att man tagit emot eleven, om det inte är obehövt

Utredningens förslag förväntas bidra till minskad brottslighet, främst genom att det förebyggande arbetet effektiviseras när skolan och socialtjänsten får bättre förutsättningar att fullgöra sina ordinarie uppdrag

De föreslagna författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Nämndens yttrande behandlar de delar som främst berör dess verksamhetsområden.

Yttrande

För- och grundskolenämnden utredningens bedömning att förslagen förväntas leda till att skolan får bättre förutsättningar att utföra ett effektivare brottsförebyggande arbete. Detta främst på grund av att skolan får bättre information om individer som begår eller riskerar att begå brott, eller som själva riskerar att utsättas för brott.

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2025/00063

Nämnden anser att förslagen kommer att stärka samhällets samlade brottsförebyggande arbete vilket i förlängningen kan leda till minskad brottslighet. Vidare delar nämndens utredningens uppfattning att informationsdelning i möjligaste mån ska ske med stöd av den berörda individens samtycke då detta främjar möjligheten att upprätthålla en god relation och förtroendet för skolan. Därtill skall det även göras en intresseavvägning i det aktuella fallet, innan uppgifter överlämnas. Nämnden bedömer att förslagen är förenliga med principen om barnets bästa i artikel 3 i Barnkonventionen. Detta i och med att ökat uppgiftsutbyte om barn inte är oproportionerliga i förhållande till förbättrade möjligheter för barns trygghet, behov av stöd och utveckling. Syftet är att skydda barn och unga från att dras in i kriminalitet eller själv utsättas för brott.

Synpunkter och kommentarer:

Då det pågår parallella utredningar som inkluderar skolans brottsförebyggande arbete är det av vikt att de delar som riktade mot skolan samstämmer. Förutom de ovan nämnda delbetänkandet, till exempel beslutad prop. 2024/2025:65 "Ökat informationsflöde till brottsbekämpning", som träder i kraft 1 april 2025, som berör skolan och rektors skyldighet att lämna information till polis och andra myndigheter.

Därtill träder en ny socialtjänstlag i kraft 1 juli 2025, där socialtjänsten får ett uttalat och utökat ansvar att förebygga och motverka brottslighet särskilt bland barn och unga. Utredning behöver förtydliga hur nya bestämmelser i socialtjänstlagen, om förebyggande och främjande insatser mot barn och unga i brottsförebyggande arbete, överensstämmer med skolans ansvar.

Det framgår inte av utredningen (SOU 2024:87) hur dokumentation av sekretessbrytande uppgifter ska ske och vilka intresseavvägningar som behöver göras i det enskilda fallet. Det är önskvärt med en tydlighet över när skolan ska lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter. Mer information och stöd kommer behövas för skolan, främst avseende hur lång tid sekretessbrytande information ska bevaras och kunna delges andra. Det är av vikt hur informationsutbytet kan säkerställas. Detta ställer i sin tur krav på säkra kommunikationsvägar och säkra lagringsplatser. Vidare efterlyses en beskrivning av hur förslaget till ny lagstiftning förhåller sig till personer med skyddade personuppgifter.

I alla dessa sammanhang önskar nämnden ett klagörande och en vägledning för att säkerställa att den sekretessbrytande informationen

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2025/00063

hanteras korrekt, samt betona vikten av att tydliga riktlinjer och rutiner för informationsutbyte behöver tas fram.

För- och grundskolenämnden ser positivt på möjligheten att sekretesslättnad kan stärka samverkansformen SSPF och SIG för att lättare kunna dela information, dela oro och lägesbild.

Stor vikt läggs i denna utredning och tidigare delbetänkanden vid att skolan ska ta ett större ansvar kring skolsäkerhet och med extra stöd och resurser stötta barn och unga som är i riskzonen för kriminalitet eller att bli utsatta för brott. Detta utan att det förväntas medföra några ökade kostnader. För- och grundskolenämnden är av annan uppfattning kring detta och ställer sig också frågande till om skolans resurser i form av personal är tillräcklig. Sammantaget påförs skolans personal nya arbetsuppgifter som är resurskrävande samt innebär ett dokumentationsansvar för att kunna fullgöra det ökade uppgiftsutbytet. Skolpersonal och elevhälsa behöver få relevant utbildning, stöd och kunskap om riskfaktorer kopplat till kriminalitet och hur man identifierar och hanterar varningssignaler. Elevhälsa och skolpersonal har inte sin expertis inom offentlighet och sekretesslagstiftning vilket medför behov av utbildningsinsatser.

Avslutningsvis framgår även i promemorian (U 2024/02201) som föreslås träda i kraft 1 januari 2026 "En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet" att varje skolenhet upprättar tre nya handlingsplaner: *Höjd beredskap*, *Fredstida krissituationer* samt *Allvarliga störningar av lokal art*. Även i dessa innefattas att huvudmän och skolenheterna ska arbeta mer brottsförebyggande. Det är således flera pågående förslag om lagändringar som behöver resursersättas för den ökade arbetsbördan för rektorer och andra medarbetare inom skolans verksamhetsområde. För- och grundskolenämnden vill därmed påtala vikten av att samordning sker för att minimera risken för dubbelreglering som kan medföra otydligheter.

Beslutsunderlag

Bilaga: Ökat uppgiftsutbyte i det brottsförebyggande arbetet – skolans och socialtjänstens behov

Beredningsansvariga

Fredrik Strandgren, enhetschef
Emma Steen, utbildningsjurist

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2025/00063

Beslutet ska skickas till

KS diarium, senast 2025-03-28, ange diarienummer: KS-2024/00095

Ann-Christine Gradin
utbildningsdirektör

Christopher Granberg
biträdande
utbildningsdirektör

Ökat uppgiftsutbyte i det brottsförebyggande arbetet

– skolans och socialtjänstens behov

Slutbetänkande av Skolsäkerhetsutredningen

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:87

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 2024

ISBN 978-91-525-1083-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-1084-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till skolminister Lotta Edholm, Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 22 juni 2022 att uppdra åt en särskild utredare att lämna förslag till åtgärder för att förbättra arbetet med säkerhet i skolväsendet (dir. 2022:86). Jonas Trolle, chefen för Center mot våldsbejakande extremism (CVE), numera vikarierande generaldirektören och chefen för Brottsförebyggande rådet (Brå), förordnades samma dag som särskild utredare. Tilläggsdirektiv beslutades av regeringen den 9 februari 2023 (dir. 2023:22), den 14 augusti 2023 (dir. 2023:120) och den 18 januari 2024 (dir. 2024:7). Utredningen har antagit namnet Skolsäkerhetsutredningen.

Till sakkunniga att biträda utredningen förordnades från och med den 30 augusti 2022 departementssekreteraren Lars Karlander, kanslirådet Emma Lindahl Timmelstad, kanslirådet Joel Mård-Larsson, departementssekreteraren Malin Sedvallsson och kanslirådet, numera ämnesrådet, Marie Törn. Kanslirådet Joel Mård-Larsson entledigades som sakkunnig från och med den 7 februari 2023 och ersattes av ämnesrådet Elisabet Modée. Till sakkunniga att biträda utredningen förordnades från och med den 7 februari 2023 kanslirådet Anders Persson och kanslirådet Johanna Gokall. Kanslirådet Emma Lindahl Timmelstad entledigades från och med den 20 juni 2023 som sakkunnig i utredningen. Till sakkunnig att biträda utredningen förordnades från och med den 5 september 2023 rättssakkunnige Måns Norman. Rättssakkunnige Måns Norman entledigades från och med den 27 november 2023 som sakkunnig i utredningen och ersattes av rättssakkunniga Klara Hedlund.

Departementssekreteraren Malin Sedvallsson entledigades från och med den 7 mars som sakkunnig i utredningen och ersattes av departementssekreteraren Sandra Rosenälv. Kanslirådet Anders

Persson entledigades från och med den 2 april 2024 som sakkunnig i utredningen och ersattes av kanslirådet Johanna Granfors.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 30 augusti 2022 enhetschefen Stefan Anering, skolläkaren Kristin Carlström Dahllöf, enhetschefen Anders Duvkär, utredaren Carl Gynne, polismästaren Carin Götblad, handläggaren Kristian Hansson, utredaren Liselotte Persson Öhrn, utredaren Johan Rydstedt och verksjuristen Maria Sertcanli. Utredaren Johan Rydstedt entledigades från och med den 18 april 2023 som expert i utredningen och ersattes av verksamhetsutvecklaren Lars Thornberg. Verksamhetsutvecklaren Lars Thornberg entledigades från och med den 21 augusti 2023 som expert i utredningen och ersattes av undervisningsrådet Joakim Öberg. Skolläkaren Kristin Carlström Dahllöf entledigades från och med den 5 september 2023 som expert i utredningen och ersattes av skolpsykologen Emma Lindbom. Rektorn Hans Koljonen förordnades från och med den 5 december 2023 som expert i utredningen. Verksjuristen Maria Sertcanli entledigades från och med den 7 mars 2024 som expert i utredningen och ersattes av verksjuristen Jessica Ovin. Kammarrättslagmannen Peder Liljeqvist förordnades från och med den 18 juni 2024 som expert i utredningen

Revisionsdirektören Ulf Andersson anställdes från och med den 15 september 2022 som huvudsekreterare i utredningen. Hovrättsassessorn Emilia Anders anställdes från och med den 10 november 2022 som sekreterare i utredningen. Hovrättsassessorn Jakob Gustafsson anställdes från och med den 2 januari 2023 som sekreterare i utredningen. Utredaren Anne Gulati anställdes från och med den 7 februari 2023 som sekreterare i utredningen. Utredaren Anne Gulati entledigades som sekreterare i utredningen från och med den 8 mars 2024. Juristen Elisabeth Hedborg anställdes från och med den 1 juni 2024 som sekreterare i utredningen.

Utredaren har bedrivit arbetet i nära samarbete med sekreterare, experter och sakkunniga. Betänkandet är därför avfattat i vi-form, även om det finns skilda uppfattningar i vissa delar.

I juni 2023 överlämnades delbetänkandet *Samhället mot skol-
attacker* (SOU 2023:28). I mars 2024 överlämnades delbetänkandet
Skolor mot brott (SOU 2024:17). Härmed överlämnas slutbetänk-
andet *Ökat uppgiftsutbyte i det brottsförebyggande arbetet – skolans
och socialtjänstens behov* (SOU 2024:87).

Stockholm i december 2024

Jonas Trolle

Ulf Andersson
Emilia Anders
Jakob Gustafsson
Elisabeth Hedborg

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	25
1 Författningsförslag	37
1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	37
1.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	40
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter	42
2 Uppdraget och genomförandet	45
2.1 Uppdraget.....	45
2.2 De aktuella deluppdragen och våra avgränsningar	46
2.3 Arbetet med det här betänkandet	47
3 Samhällets brottsförebyggande arbete gällande barn och unga	51
3.1 Allvarlig brottslighet bland unga har ökat i omfattning	51
3.2 Ambitionerna växer i det brottsförebyggande arbetet kring barn och unga	53
3.3 Det finns olika definitioner av brottsförebyggande arbete	55

3.4	Socialtjänstens och SiS brottsförebyggande arbete	56
3.4.1	Socialtjänstens uppdrag	56
3.4.2	Socialtjänstens brottsförebyggande roll	58
3.4.3	Frivillighet, mellantvång och tvång.....	59
3.4.4	Socialtjänstens brottsförebyggande arbete på individnivå.....	61
3.4.5	SiS uppdrag och brottsförebyggande arbete.....	63
3.5	Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets brottsförebyggande arbete	65
3.5.1	Polismyndighetens uppdrag	65
3.5.2	Polismyndighetens brottsförebyggande arbete på individnivå.....	66
3.5.3	Säkerhetspolisens uppdrag och brottsförebyggande arbete.....	66
3.5.4	Tullverkets uppdrag och brottsförebyggande arbete	67
3.6	Skolans brottsförebyggande arbete	67
3.6.1	Skolans uppdrag	67
3.6.2	Skolans stödåtgärder	69
3.6.3	Skolans åtgärder för en säker skola.....	71
3.7	Individeriktad brottspreventiv samverkan	73
3.7.1	Vad är individriktad brottspreventiv samverkan?	73
3.7.2	Vissa studier har gjorts av individriktad brottspreventiv samverkan	75
4	Reglering av dataskydd och sekretess	77
4.1	Informationsutbyte och personlig integritet	77
4.2	Dataskyddsregleringen har sin grund i de mänskliga rättigheterna	79
4.2.1	Europakonventionen	79
4.2.2	Dataskyddskonventionen	80
4.2.3	EU-stadgan.....	81
4.2.4	Regeringsformen.....	81

4.3	EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen.....	82
4.3.1	Tillämpningsområdet	82
4.3.2	Personuppgifter och personuppgiftsansvar	83
4.3.3	Principer för personuppgiftsbehandling	84
4.3.4	Kravet på rättslig grund.....	85
4.3.5	Känsliga personuppgifter	87
4.3.6	Uppgifter om lagöverträdelser.....	89
4.3.7	Barns personuppgifter	90
4.3.8	De registrerades rättigheter	91
4.3.9	Säkerhetsåtgärder.....	91
4.4	Dataskyddsdirektivet och brottsdatalagen.....	92
4.4.1	Tillämpningsområdet	92
4.4.2	Gränsdragningsfrågor som rör brottsdatalagens tillämpningsområde.....	94
4.5	Personuppgiftsbehandling på området nationell säkerhet	96
4.6	Offentlighet, sekretess och tystnadsplikt	96
4.6.1	Offentlighetsprincipen.....	96
4.6.2	Allmänna handlingar hos myndigheterna	97
4.6.3	Allmänt om sekretess och tystnadsplikt	99
4.7	Förhållandet mellan dataskyddsregleringen och regleringen av offentlighet och sekretess	103
4.7.1	Finalitetsprincipen enligt EU:s dataskyddsförordning	104
4.7.2	Finalitetsprincipen enligt dataskyddsdirektivet och brottsdatalagen	107
4.7.3	Förhållandet mellan finalitetsprincipen och sekretessbrytande regler.....	109
4.8	Dataskydd och sekretess i skolan.....	113
4.8.1	Skolans personuppgiftsbehandling.....	113
4.8.2	Sekretess och tystnadsplikt i skolan.....	117
4.8.3	Olika sekretessbrytande regler kan tillämpas i skolan	120

4.9	Dataskydd och sekretess i Polismyndighetens, Tullverkets och Säkerhetspolisens brottsbekämpande verksamhet	125
4.9.1	Polismyndighetens och Tullverkets personuppgiftsbehandling i den brottsbekämpande verksamheten	125
4.9.2	Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet....	133
4.9.3	Sekretess inom den brottsbekämpande verksamheten.....	136
4.10	Dataskydd och sekretess i socialtjänstens och SiS verksamheter.....	141
4.10.1	Socialtjänstens och SiS personuppgiftsbehandling	141
4.10.2	Sekretess inom socialtjänsten och SiS.....	146
5	Utgångspunkter för utredningens förslag	153
5.1	Kartläggningen visar att flertalet aktörer efterfrågar förbättrade möjligheter till informationsutbyte	153
5.1.1	Vår kartläggning handlar om behovet av att utbyta personuppgifter	153
5.1.2	Skolmyndigheterna anser att utbytet av uppgifter behöver utökas	154
5.1.3	Rektorerna efterfrågar fler uppgifter från socialtjänsten och Polismyndigheten	157
5.1.4	Friskolornas riksförbund efterfrågar förbättrade möjligheter till informationsutbyte	159
5.1.5	Idéburna Skolors Riksförbund efterfrågar ett förbättrat informationsutbyte	161
5.1.6	Sveriges Kommuner och Regioner efterfrågar ett förbättrat informationsutbyte	162
5.1.7	Socialstyrelsen framhåller att det finns möjligheter att utbyta uppgifter i brottsförebyggande syfte redan i dag.....	163
5.1.8	Chefer inom individ- och familjeomsorg ser ett behov av ett större utbyte av uppgifter	165

5.1.9	Några av aktörerna efterfrågar fler uppgifter i brottsförebyggande syfte vid skolbyten	168
5.1.10	Flera aktörer anser att utbytet av uppgifter behöver förbättras vid skolbyten för barn och unga i samhällsvård.....	172
5.1.11	Polismyndigheten ser ett behov av att kunna lämna fler uppgifter till skolan.....	177
5.1.12	Polismyndigheten ser ett behov av att kunna lämna fler uppgifter till socialtjänsten	179
5.1.13	Säkerhetspolisen efterfrågar större möjligheter att lämna uppgifter till socialtjänsten, SiS och skolan	180
5.1.14	Tullverket efterfrågar utökade möjligheter att lämna uppgifter till socialtjänsten och SiS	181
5.1.15	Polismyndigheten och skolmyndigheterna ser ett behov av särskilt informationsutbyte vid strukturerad samverkan.....	182
5.1.16	Deltagarna i individinriktad brottspreventiv samverkan bör i stor utsträckning få samma information	185
5.1.17	Åtgärder inom individinriktad brottspreventiv samverkan kan vara av skilda slag	186
5.1.18	Samtycke utgör grunden för informationsutbytet	186
5.2	Vi föreslår inte särreglering av informationsutbytet inom specifika samverkansformer	190
6	Skolans informationsbehov	195
6.1	Bedömningar och förslag.....	195
6.1.1	Skolan har behov av mer information	195
6.1.2	Det bör införas möjligheter att dela information, men inte uppgiftsskyldigheter	203
6.1.3	En sekretessbrytande bestämmelse för vissa brottsbekämpande myndigheter.....	205
6.1.4	En sekretessbrytande bestämmelse för socialtjänsten.....	212
6.1.5	En utökad uppgiftsskyldighet mellan skolor	223

6.1.6	Skyddet för uppgifterna hos den mottagande skolan.....	236
6.1.7	Skolenheter inom fler skolformer ska informera om att en elev mottagits	241
6.2	Integritetsfrågor	243
6.2.1	Våra förslag medför en utökad behandling av personuppgifter.....	243
6.2.2	Allmänt om integritetsrisker	244
6.2.3	Integritetsrisker aktualiseras som en följd av våra förslag	245
6.2.4	Det finns skyddsåtgärder.....	248
6.2.5	Nya rättsliga grunder för socialtjänsten, Polismyndigheten och skolan	250
6.2.6	En ny sekundär ändamålsbestämmelse för Säkerhetspolisen.....	255
6.2.7	Våra förslag innebär att vidarebehandling av personuppgifter kommer att ske	257
6.2.8	Skolan har rättslig grund att behandla mottagna uppgifter.....	265
6.2.9	Våra förslag innebär inte övervakning eller kartläggning.....	269
6.2.10	Det behövs ingen kompletterande reglering för skolan.....	270
6.2.11	Slutlig proportionalitets- och nödvändighetsbedömning	272
7	Socialtjänstens och SiS informationsbehov.....	275
7.1	Bedömningar och förslag	275
7.1.1	Det behövs förbättrade möjligheter att lämna uppgifter till socialtjänsten och SiS.....	275
7.1.2	Det bör införas möjligheter att dela information, men inte uppgiftsskyldigheter.....	285
7.1.3	En sekretessbrytande bestämmelse för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket	286
7.1.4	En sekretessbrytande bestämmelse för skolan....	294

7.1.5	Det behövs ingen kompletterande sekretessreglering för uppgifterna hos socialtjänsten och SiS	300
7.2	Integritetsfrågor.....	302
7.2.1	Våra förslag medför en utökad behandling av personuppgifter	302
7.2.2	Integritetsrisker aktualiseras som en följd av våra förslag.....	303
7.2.3	Det finns skyddsåtgärder	306
7.2.4	Nya rättsliga grunder för skolan, Polismyndigheten och Tullverket.....	307
7.2.5	En ny sekundär ändamålsbestämmelse för Säkerhetspolisen	309
7.2.6	Våra förslag innebär att vidarebehandling av personuppgifter kommer att ske.....	310
7.2.7	Socialtjänsten har rättslig grund att behandla mottagna uppgifter	315
7.2.8	SiS har rättslig grund att behandla mottagna uppgifter	317
7.2.9	Våra förslag innebär inte övervakning eller kartläggning	322
7.2.10	Det behövs ingen kompletterande reglering.....	323
7.2.11	Slutlig proportionalitets- och nödvändighetsbedömning.....	324
8	Ikraftträdande	327
9	Konsekvenser.....	329
9.1	Krav på konsekvensanalysen	329
9.2	Utredningens uppdrag i korthet	330
9.3	Utredningens förslag i korthet.....	330
9.4	Betydelsen för det brottsförebyggande arbetet	332

9.5	Sveriges internationella åtaganden.....	333
9.5.1	Enskildas rätt till personlig integritet	333
9.5.2	Barn och ungas rättigheter.....	334
9.5.3	FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.....	336
9.6	Ekonomiska konsekvenser.....	338
9.6.1	Samhällsekonomiska konsekvenser	338
9.6.2	Statliga myndigheter	339
9.6.3	Kommuner och regioner	340
9.6.4	Särskilt om skolan	341
9.7	Övriga konsekvenser.....	342
9.8	Risken för dubbelreglering bör beaktas i det fortsatta beredningsarbetet.....	343
10	Författningskommentar	345
10.1	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	345
10.2	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	355
10.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter	358
	Källförteckning	361
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:86.....	373
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:22.....	389
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2023:120.....	401
Bilaga 4	Kommittédirektiv 2024:7.....	459

Sammanfattning

Uppdraget och utgångspunkterna

Regeringen tillsatte utredningen med syftet att barn, elever, lärare, rektorer och annan personal ska ha en säker och trygg utbildnings- och arbetsmiljö (dir. 2022:86). Utredningen hade från början inriktning mot att förebygga, förhindra och försvåra skolattacker. Genom tre tilläggsdirektiv (dir. 2023:22, 2023:120 och 2024:7) utvidgades det ursprungliga syftet med olika frågeställningar som handlar om att motverka alla former av brott inom skolväsendet och i samhället, det vill säga inte enbart skolattacker eller grövre våldsdåd. I juni 2023 lämnade vi delbetänkandet *Samhället mot skolattacker* (SOU 2023:28) och i mars 2024 lämnade vi ytterligare ett delbetänkande, *Skolor mot brott* (SOU 2024:17).

I det här slutbetänkandet redovisar vi uppdragen enligt de två sista tilläggsdirektiven. Enligt regeringen är det angeläget att möjligheterna för skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter att utbyta uppgifter om barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt är tillräckliga för att de ska få det stöd och den hjälp de behöver och har rätt till, i rätt tid. Enligt regeringen ska utgångspunkten således vara att uppgifter ska kunna utbytas i brottsförebyggande syfte.

Ett uppdrag enligt tilläggsdirektiven har inneburit att kartlägga och analysera vilka uppgifter som kan behöva utbytas mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter i brottsförebyggande syfte och att föreslå författningsändringar som medför att sådana uppgifter kan utbytas (dir. 2023:120). Ett annat uppdrag har varit att kartlägga och analysera vilka uppgifter som kan behöva utbytas mellan skolor i brottsförebyggande syfte och att vid behov lämna förslag som medför att sådana uppgifter kan utbytas (dir. 2024:7).

Det har ingått i uppdragen att göra en bedömning av om våra förslag är proportionerliga och ändamålsenliga samt att lämna nödvändiga författningsförslag.

Vi har avgränsat vårt arbete till att avse förbättrade möjligheter att lämna uppgifter till skolan, socialtjänsten och Statens institutionsstyrelse (SiS). Det beror på att förslag om ökat uppgiftsflöde till brottsbekämpande myndigheter finns i lagrådsremissen *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, från den 26 september 2024.

En naturlig utgångspunkt har varit att ett utökat uppgiftslämnande måste syfta till att skapa förutsättningar för skolan, socialtjänsten och SiS att bidra med åtgärder och insatser som ligger inom ramen för deras befintliga författningsreglerade uppdrag. Det bör därför vara den mottagande aktörens behov av uppgifterna inom sin ordinarie verksamhet som är styrande för huruvida ett uppgiftslämnande ska ske. Åtgärder inom skolan eller socialtjänsten som inte främst är motiverade av ett brottsförebyggande syfte, kan ändå vara av central betydelse för ett framgångsrikt brottsförebyggande arbete. En fullgjord skolgång kan minska risken för att hamna i kriminalitet. Åtgärder för att skapa trygghet och studiero samt tidiga insatser för att alla elever ska nå utbildningens mål är därför viktiga utgångspunkter för skolans brottsförebyggande arbete.

Av vår kartläggning framgår att uppgiftsutbyte om en enskild individ mellan skolan, socialtjänsten och Polismyndigheten ofta sker med individens samtycke. Detta gäller inte minst inom ramen för så kallad individriktad brottspreventiv samverkan där socialtjänst, skola och polis samverkar kring en enskild individ. Det finns en bred enighet om att det i det brottsförebyggande arbetet finns fördelar med att arbeta med den enskildes samförstånd och delaktighet. En utgångspunkt för våra bedömningar har därför varit att samtycke till informationsdelning även i fortsättningen bör eftersträvas i första hand.

Skolan har behov av mer information om enskilda från socialtjänsten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och från andra skolor, i brottsförebyggande syfte

Vi bedömer att skolan har behov av att få fler uppgifter från socialtjänsten, Polismyndigheten och i vissa fall Säkerhetspolisen än vad man får i dag om elever som befinner sig i riskzonen för eller är aktiva i kriminalitet, alternativt riskerar att bli utsatta för brott. Information behövs dels för skolans olika stödjande insatser, dels för att öka säkerheten för skolans elever och personal. Av samma skäl har en skola som tar emot en ny elev efter ett skolbyte behov av fler uppgifter än vad man får i dag, från den skola som eleven lämnar.

Skolan kan exempelvis behöva uppgifter om att en elev missbrukar narkotika, har begått brott, är aktiv i någon kriminell gruppering, utsätts för rekryteringsförsök av kriminella eller riskerar att dras in i våldsbejakande extremism. Vidare kan skolan behöva uppgifter om att elever tillhör olika kriminella grupperingar som ligger i konflikt med varandra eller att det finns en hotbild mot en elev vid skolan. Det kan även handla om att en elev på skolan misstänks ägna sig åt narkotikaförsäljning i anslutning till skolmiljön.

Uppgifter från socialtjänsten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller andra skolor, som direkt eller indirekt relaterar till kriminalitet, kan leda till olika stödjande åtgärder i skolan. En god skolanknytning är en väsentlig skyddsfaktor mot framtida kriminalitet. Alla åtgärder på individnivå som skolan kan vidta för att främja en god skolanknytning är således av betydelse för samhällets brottsförebyggande arbete, även om åtgärderna i skolkontexten inte är motiverade av ett uttalat syfte att förebygga brott. Det kan exempelvis handla om anpassningar i skolmiljön, beslut om särskilt stöd eller liknande. Uppgifterna kan också ligga till grund för en dialog med vårdnadshavare om hur skolan kan stötta. När en negativ utveckling hos en elev behöver brytas måste samordnade åtgärder vidtas från såväl skolan som socialtjänsten och Polismyndigheten. Detta kräver samverkan och informationsutbyte mellan aktörerna.

I vissa fall kan uppgifterna vara sådana att skolan måste agera för att stärka säkerheten i skolmiljön. Det kan till exempel handla om att sätta in rastvakter eller att öka vuxennärvaron. Men det kan också behövas mer långtgående åtgärder. Uppgifter av detta slag kan också

skapa en beredskap att agera snabbt vid incidenter och kontakta polisen.

I dagsläget finns begränsade möjligheter att utbyta information, särskilt från socialtjänsten till skolan, när samtycke saknas från vårdnadshavarna eller den individ som är berörd. Vår bedömning är att det bör finnas möjligheter att bryta sekretess i vissa situationer när samtycke saknas.

Bättre möjligheter för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att lämna uppgifter om enskilda till skolan

Vi föreslår en bestämmelse i 35 kap. 10 e § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, som innebär en möjlighet för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att lämna uppgifter om enskilda till en skolenhet, om det kan antas att uppgiften behövs i skolenhetens verksamhet för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet. Kravet på att uppgiften kan antas behövas för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet innebär att skolan måste kunna antas ha ett behov av uppgiften vid fullgörandet av sin ordinarie verksamhet. Det är den utlämnande aktören som ska pröva om det finns förutsättningar att lämna ut en uppgift. Utlämnande av uppgifter är inte begränsat till uppgifter om elever. Vi bedömer att bestämmelsen bör tillåta utlämnande av uppgifter som exempelvis rör utomstående personer som försöker rekrytera elever på skolan till kriminella grupperingar eller tidigare elever som uttalat hot mot skolan. En intresseavvägning ska göras som innebär att en uppgift endast får lämnas om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Bättre möjligheter för socialtjänsten att lämna uppgifter om enskilda till skolan

Vi föreslår en bestämmelse i 10 kap. 18 d § OSL som innebär en möjlighet för socialtjänsten att lämna uppgifter som rör en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan eller den kommunala vuxenutbildningen till den skolenhet eleven tillhör om

- det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att eleven kommer att utöva brottslig verksamhet eller utsättas för brott
- det kan antas att uppgiften behövs i skolenhetens verksamhet för att förebygga eller förhindra detta och
- det med hänsyn till planerade eller pågående insatser eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

Förslaget innebär att socialtjänstens möjligheter att lämna uppgifter till skolan till viss del kommer att motsvara socialtjänstens nuvarande möjligheter att lämna uppgifter till Polismyndigheten, i syfte att förebygga brott.

Kravet på konkreta omständigheter som talar för en risk för brottslig verksamhet innebär att bestämmelsen bara ska tillämpas när det framstår som särskilt viktigt att lämna information. Till exempel kan det handla om att eleven tidigare har begått brott, umgås med kriminellt belastade personer eller vistas i sådan miljö att det finns risk att eleven begår brott. Vi bedömer att såväl en risk för att en elev utövar brottslig verksamhet som en risk för att eleven utsätts för brott ska kunna leda till att uppgifter lämnas till skolan. I det sistnämnda fallet kan det till exempel handla om att en elev har en hotbild mot sig, eller att eleven på något annat sätt löper en risk att utsättas för brott.

Möjligheten att lämna uppgifter är avgränsad till elever som hör till den aktuella skolenheten.

Utvidgad uppgiftsskyldighet avseende elever vid skolbyten

Vi föreslår en utvidgning av skyldigheten för skolor att överlämna uppgifter till en mottagande skola vid skolbyten. Bestämmelsen finns i 3 kap. 12 j § skollagen (2010:800). Den nuvarande innebörden av bestämmelsen är att uppgifter som är konkret knutna till elevens skolsituation ska överlämnas i syfte att underlätta övergången för eleven. Uppgiftsskyldigheten bryter sekretess och i förekommande fall tystnadsplikt. Uppgiftsskyldigheten gäller dock oberoende av om en uppgift omfattas av sekretess eller tystnadsplikt.

Vårt förslag innebär att uppgifter som rör eleven ska överlämnas till den mottagande skolenheten, om det på grund av konkreta om-

ständigheter finns risk för att eleven kommer att utöva brottslig verksamhet eller utsättas för brott, och uppgifterna behövs i den mottagande skolenhetens verksamhet för att förebygga eller förhindra detta. En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar mot att uppgiften lämnas ut.

Skolenheter inom fler skolformer ska informera om att en elev mottagits

Vi föreslår en ändring av 3 kap. 12 j § andra stycket skollagen med innebörden att skolenheter inom fler skolformer än vad som är fallet i dag blir skyldiga att informera om att man tagit emot en elev vid ett skolbyte. Den befintliga skyldigheten gäller endast om mottagande skolenhet tillhör gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan. Det har dock framkommit att avlämnande skola inte alltid har kännedom om vilken skola som tagit emot en tidigare elev. Syftet med förslaget är att skapa bättre förutsättningar för skolan att fullgöra sin uppgiftsskyldighet vid skolbyten och därmed minska risken för att relevant information inte når fram till mottagande skola. Förslaget innebär att när en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan övergår från någon av dessa skolformer till en annan av de angivna skolformerna, eller byter skolenhet inom skolformen, ska den mottagande skolenheten skyndsamt informera den överlämnande skolenheten om att eleven har tagits emot, om det inte är obehövt.

Socialtjänsten och SiS har behov av mer information om enskilda i brottsförebyggande syfte

Kommunala myndigheter inom socialtjänsten har en central roll inom det brottsförebyggande arbetet. Myndigheterna är dock beroende av att externa aktörer lämnar information om enskilda som kan vara i behov av stöd och hjälp med anledning av en problematik kring kriminalitet. Socialtjänstens behov av sådan information tillgodoses i stor utsträckning av skyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) att genast anmäla kännedom om eller misstankar om att ett barn far illa till socialnämnden. Den skyldig-

heten omfattar bland annat skolor, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. När det gäller enskilda som är över 18 år är emellertid möjligheterna att lämna information till socialtjänsten mer begränsade, trots att socialtjänsten har ett långtgående ansvar även för denna grupp. Vår kartläggning visar också att andra myndigheter i en inte obetydlig utsträckning lämnar information till socialtjänsten kring individer över 18 år, men att det då sker med stöd av den så kallade general-klausulen i 10 kap. 27 § OSL. Det är vår bedömning att uppgiftslämnande kring vuxna individer till de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten utgör ett så pass regelmässigt inslag att informationsdelningen bör vara föremål för en särskild reglering.

Inom ramen för vårt uppdrag kan vi konstatera att socialtjänsten har behov av uppgifter från i första hand Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och skolan. Socialtjänsten har ett brett ansvar och det är därför en stor mängd av olika typer av uppgifter som kan ligga till grund för att socialtjänsten inleder en utredning eller på annat sätt agerar med fokus på en individ.

Vi bedömer även att SiS har ett behov av att i större utsträckning än vad som sker eller medges i dag, få vissa uppgifter från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. SiS har behov av uppgifter för att kunna säkerställa trygghet och säkerhet för de barn och unga som är placerade vid de särskilda ungdomshem som SiS ansvarar för, exempelvis uppgifter om enskilda som rör kopplingar till kriminella grupperingar, tidigare hot- och våldsincidenter och aktuella hotbilder. Uppgifterna behövs dels för att kunna placera barn och ungdomar tryggt och säkert, dels i skolverksamheten. I SiS skolor kan dessa uppgifter till exempel användas för att säkerställa att inte elever från rivaliserande gäng placeras i samma klass.

Bättre möjligheter för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket att lämna uppgifter om enskilda till socialtjänsten och SiS

Vi föreslår ändringar av en befintlig bestämmelse i 35 kap. 10 c § OSL som innehåller en möjlighet för Polismyndigheten att lämna uppgifter om enskilda till socialtjänsten om uppgiften kan antas bidra till att förebygga vissa brott enligt terroristbrottslagen (2022:666). Vi bedömer att bestämmelsen bör utvidgas på tre sätt. För det första ska uppgiftslämnande kunna ske avseende brottslig verksamhet,

utan krav på brottslighet av viss typ eller allvarhetsgrad. Det kan ofta finnas skäl för socialtjänsten att vidta åtgärder även om inte någon konkret brottsmisstanke föreligger. Det är också ett angeläget intresse att insatser sätts in i ett så tidigt skede som möjligt. För det andra ska även Säkerhetspolisen och Tullverket omfattas av möjligheten att lämna uppgifter enligt bestämmelsen. För det tredje ska, förutom kommunala myndigheter inom socialtjänsten, också SiS kunna ta emot uppgifter enligt bestämmelsen.

Exempel på uppgifter som kan lämnas ut enligt bestämmelsen är uppgifter om personer som har kontakt med andra personer med koppling till gängkriminalitet eller som behöver stöd och hjälp att lämna en kriminell gruppering.

En intresseavvägning ska göras som innebär att en uppgift endast får lämnas om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Bättre möjligheter för skolan att lämna uppgifter om enskilda till socialtjänsten

Vi föreslår en ny sekretessbrytande bestämmelse i 23 kap. 6 b § OSL, som innebär att skolan får utökade möjligheter att lämna uppgifter om enskilda till socialtjänsten, om uppgiften kan antas bidra till att förebygga brottslig verksamhet. Bestämmelsen är åldersneutral men syftet med den är att se till att skolan har möjlighet att lämna uppgifter till socialtjänsten i situationer då skyldigheten att anmäla oro för barn enligt 14 kap. 1 § SoL inte är tillämplig. Avsikten är alltså att den i första hand ska tillämpas för elever som har fyllt 18 år. Skolan behöver bedöma om det föreligger en risk för brottslig verksamhet och om uppgiftslämnandet kan ha betydelse för att förebygga detta. En intresseavvägning ska göras som innebär att en uppgift endast får lämnas om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Vi föreslår ingen särreglering av uppgiftsutbytet om enskilda inom specifika samverkansformer

Det finns några etablerade samverkansformer i brottsförebyggande syfte på lokal nivå där skolan, socialtjänsten och Polismyndigheten ingår och som rör barn och unga med riskbeteende för kriminalitet. Dit hör samverkansformerna SSPF (skola, socialtjänst, polis, fritid) och SIG (sociala insatsgrupper). En samverkansform som benämns Bob (barn och unga i organiserad brottslighet) är under uppbyggnad. Vi har övervägt en särreglering av uppgiftsutbytet om enskilda vid sådana särskilda former av strukturerad, individinriktad samverkan mellan skolan, socialtjänsten och Polismyndigheten, i brottsförebyggande syfte. I detta sammanhang har lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet lyfts fram som ett framgångsrikt exempel. Vår bedömning är emellertid att det inte är möjligt att avgränsa tillämpningsområdet för en sådan reglering med en tillräcklig grad av tydlighet. De olika sekretesskydd som gäller i socialtjänstens, skolans och Polismyndighetens verksamheter medför vidare att det kan ifrågasättas om en gemensam sekretessbrytande regel är ändamålsenlig. Vår bedömning är att sekretessbrytande regler som utformas med hänsyn till de samverkande aktörernas behov är ett mer ändamålsenligt sätt att skapa förutsättningar för ett uppgiftsutbyte i samverkan, än att knyta regleringen till särskilda samverkansformer eller någon särskild samverkanssituation.

Sammanfattningsvis medger våra förslag ett utökat informationsflöde, i syfte att förebygga eller förhindra brott

Våra förslag innebär sammantaget utökade möjligheter eller skyldigheter att lämna information om enskilda

- från socialtjänsten till skolan (förslaget i 10 kap. 18 d § OSL)
- från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen till skolan (förslaget i 35 kap. 10 e § OSL)
- mellan skolor (förslaget i 3 kap. 12 j § skollagen)
- från skolan till socialtjänsten (förslaget i 23 kap. 6 b § OSL)

- från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket till socialtjänsten och SiS (förslaget i 35 kap. 10 c § OSL).

Våra förslag ger tillsammans med andra aktuella förslag som bereds i Regeringskansliet väsentligt bättre möjligheter till utbyte av uppgifter i syfte att förebygga eller förhindra brott.

Skyddet för den personliga integriteten

Vi har gjort en analys av om våra förslag är förenliga med bestämmelserna om skyddet för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter, en så kallad integritetsanalys.

De utökade möjligheterna och skyldigheterna att lämna information som de föreslagna bestämmelserna innebär, medför integritetsrisker och en inskränkning i rätten till skydd för personuppgifter för bland annat barn och unga. Vi bedömer att förslagen trots det är proportionerliga i förhållande till behovet av förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan de aktuella aktörerna. Mot bakgrund av de problem som vi har identifierat vad gäller befintlig reglering av dessa aktörers informationsutbyte, framstår det inte som möjligt att tillgodose behoven på något annat sätt än genom utökade möjligheter till uppgiftsutbyte. Vår bedömning är därför att förslagen är nödvändiga och ändamålsenliga. Vid proportionalitetsbedömningen har vi bland annat beaktat det allmänna intresset av att de aktuella aktörerna ges goda möjligheter att genom sina respektive uppdrag skydda framför allt barn och unga från att dras in i kriminalitet eller utsättas för brott. De avvägningar som vi har gjort vid utformningen av de föreslagna bestämmelserna är en viktig del i att säkerställa att den behandling av personuppgifter som utlämnandet innebär är proportionerlig.

Summary

Increased information exchange in crime prevention – the needs of schools and social services

Remit and basic premises

The Government appointed this Inquiry with a view to ensuring that children, pupils, teachers, headmasters and other school staff will have a safe and secure learning and working environment (ToR 2022:86). Initially, the Inquiry focused on preventing, averting and impeding school attacks. Three supplementary terms of reference (ToR 2023:22, 2023:120 and 2024:7) expanded this to include various issues that involve combating all forms of crime in the school system and society, i.e. not only school attacks or serious acts of violence. In June 2023, we submitted the interim report, Society against school attacks (SOU 2023:28), and in March 2024, we submitted another interim report, Schools against crime (SOU 2024:17).

In this final report, we present the tasks according to the latter two supplementary terms of reference. The Government considers it essential for schools, social services and law enforcement authorities to have sufficient possibilities to exchange information about children and young people at risk of developing in an unfavourable direction to provide them with the support and assistance that they need and are entitled to, at the right time. The Government considers that the basic premise should thus be that it should be possible to exchange information for crime prevention purposes.

According to the supplementary terms of reference, one task involved surveying and analysing what information schools, social services and law enforcement authorities may need to exchange for crime prevention purposes. It also involved proposing legislative changes to allow such information to be exchanged (ToR 2023:120).

Another task was to survey and analyse what information schools may need to exchange for crime prevention purposes and, if necessary, submit proposals to enable such information to be exchanged (ToR 2024:7).

Our tasks included assessing whether our proposals are proportionate and appropriate, and submitting necessary legislative proposals.

We limited our efforts to improving possibilities to provide information to schools, social services and the National Board of Institutional Care, and are thus not submitting any proposals concerning the flow of information to law enforcement authorities. Proposals for increased flow of information to law enforcement authorities have already been presented in the proposal referred to the Council on Legislation for consideration 'Increased flow of information to law enforcement' on 26 September 2024.

Increased submission of information must aim to create conditions for schools, social services and the National Board of Institutional Care to contribute with measures and initiatives that are within the framework of their duties regulated by law. It should therefore be the receiving actor's need for the information within its regular activities that determines whether information is submitted. Measures in schools or social services that are not primarily motivated by crime prevention purposes can also be key to successful crime prevention efforts. Completing school can reduce the risk of becoming involved in crime. Measures to provide safety, security and conducive study environments, and early efforts to ensure that all pupils achieve their educational goals are therefore important starting points for schools' crime prevention efforts.

Our analysis shows that the exchange of information about an individual between schools, social services and the Swedish Police Authority often takes place with the consent of the individual. This particularly applies within the framework of crime prevention collaboration that targets individuals, where collaboration between social services, schools and the police concerns one specific individual. There is broad consensus that working with the individual's consent and participation benefits crime prevention efforts. Our assessment was therefore based on the notion that consent to information-sharing should continue to be sought in the first instance.

Schools need more information about individuals from social services, the Swedish Police Authority, the Swedish Security Service and from other schools, for crime prevention purposes

Our assessment is that schools have a need for more information than they currently receive from social services, the Swedish Police Authority and the Swedish Security Service regarding pupils who are, or are at risk of becoming, involved in crime, or are at risk of being subjected to crime. Information is needed both for schools' various support initiatives and to increase security for pupils and staff in schools. For the same reasons, schools that receive a new pupil following a change of schools have a need for more information than they currently receive from the school that the pupil has left.

For example, a school may need to know that a pupil abuses drugs, has committed crimes, is active in a criminal group, is vulnerable to recruitment attempts by criminals or is at risk of being drawn into violent extremism. The school may also need information about pupils belonging to different criminal groups in conflict with each other, or regarding a threat against a pupil at school. It may also involve a pupil being suspected of selling drugs in connection with the school environment.

Information from social services, the Swedish Police Authority, the Swedish Security Service or other schools, that directly or indirectly relates to crime can lead to various support initiatives in schools. Our assessment is that a good connection to school is a key factor in preventing future crime. All measures that schools can take at the individual level to promote a pupil's good connection to school are thus beneficial to society's crime prevention efforts, even if the measures are not explicitly aimed at crime prevention. For example, this could involve adaptations in the school environment, decisions on special support or similar actions. This information can also form the basis for dialogue with custodial parents regarding how schools can provide support. When a pupil's negative development needs to be reversed, coordinated measures must be taken by the school, social services and the Swedish Police Authority. This requires collaboration and exchange of information.

In certain cases, this information could make it necessary for the school to enhance security in the school environment. This could

involve having guards on duty during breaks or ensuring increased adult presence, but further-reaching measures may also be necessary. Based on this type of information, schools could be prepared to act swiftly and contact the police when incidents occur.

The current possibilities to provide information, particularly from social services to schools, without the consent of custodial parents or the individual concerned are limited. Our assessment is that it should be possible to override secrecy in certain situations without consent.

Better possibilities for the Swedish Police Authority and the Swedish Security Service to provide information about individuals to schools

We propose a provision in Chapter 35, Section 10 e of the Public Access to Information and Secrecy Act (2009:400) that would allow the Swedish Police Authority and the Swedish Security Services to provide information about individuals to a school unit, if this information can be assumed to help prevent or avert criminal activities. The requirement that the information can be assumed to help prevent or avert criminal activities means that schools must be assumed to have a need for the information in the performance of their regular activities. A disclosing actor must determine whether this requirement has been met before disclosing information. Disclosure of information is not limited to information about pupils. This provision should allow disclosure of information concerning, for example, external individuals who attempt to recruit school pupils to criminal groups or former pupils who have made threats against a school. A balancing of interests must precede provision of information, where the interest in providing the information must take precedence over the interest that secrecy intends to protect.

Better possibilities for social services to provide information about individuals to schools

We propose a provision in Chapter 10, Section 18 d of the Public Access to Information and Secrecy Act that would make it possible for social services to provide information concerning a pupil in

preschool class, compulsory school, compulsory school for pupils with intellectual disabilities, special school, Sami school, upper secondary school, upper secondary school for pupils with intellectual disabilities or municipal adult education to the school unit to which the pupil belongs, if

- due to concrete circumstances, there is a risk that the pupil will commit criminal activities or be subjected to crime
- it can be assumed that this information is needed in the school's activities to prevent or avert this crime, and
- in view of planned or ongoing initiatives or other special reasons, it is not inappropriate to disclose the information.

According to this proposal, social services' possibilities to provide information to schools will, to a certain extent, correspond to social services' current possibilities to provide information to the Swedish Police Authority with the aim of preventing crime.

The requirement of concrete circumstances that indicate a risk of criminal activities restricts disclosure to situations in which disclosing information appears to be particularly urgent. For example, this could involve a pupil having previously committed crime, socialising with people with criminal records or being in an environment where they are at risk of falling into crime. Our assessment is that both a risk of a pupil committing crime and a risk of a pupil being subjected to crime should warrant a disclosure of information to the school. The latter case could involve a pupil being threatened or in some other way being at risk of being subjected to crime.

The possibility to provide information is limited to information concerning pupils enrolled in the relevant school.

Expanded obligation to provide information regarding pupils who change schools

We propose an expansion of the obligation for schools to provide information to the receiving school when pupils change schools. This provision is found in Chapter 3, Section 12 j of the Education Act (2010:800). The current meaning of this provision is that information that is concretely connected to a pupil's school situation

must be provided with the aim of facilitating the transfer for the pupil. The obligation to provide information overrides secrecy and, when relevant, the duty of confidentiality. However, the obligation to provide information applies regardless of whether the information is subject to secrecy or confidentiality.

According to our proposal, information concerning a pupil would have to be provided to the receiving school unit if, due to concrete circumstances, there is a risk that the pupil will carry out criminal activity or be subjected to crime, and the receiving school unit needs this information to prevent or avert such crime. Information should not be provided if the arguments against providing the information outweigh the arguments in favour of it.

Expanded obligation to provide information about receiving a pupil who changes schools

We propose an amendment to Chapter 3, Section 12 j, second paragraph of the Education Act, so that more schools are obliged to provide information about having received a pupil in a change of schools than is currently the case. The existing obligation applies only if the receiving school unit is responsible for upper secondary school or upper secondary school for pupils with intellectual disabilities. However, it has emerged that the school from which a pupil has left is not always aware of which school has received them. The aim of this proposal is to create better conditions for schools to fulfil their obligation to provide information when there is a change of schools and thus reduce the risk of relevant information not reaching a receiving school. According to the proposal, when a pupil in preschool class, compulsory school, compulsory school for pupils with intellectual disabilities, special school, Sami school, upper secondary school or upper secondary school for pupils with intellectual disabilities transfers from one to another of these types of schools or changes to another school of the same type, the receiving school unit would have to promptly inform the pupil's former school unit that they have received the pupil, unless this is not necessary.

For crime prevention purposes, social services and the National Board of Institutional Care need more information about individuals

Municipal social service authorities play a key role in crime prevention efforts. However, these authorities are dependent on external actors providing information about individuals who may need support and assistance due to problems related to crime. The needs of social services in this respect are largely met by the obligation under Chapter 14, Section 1 of the Social Services Act (2001:453) to immediately notify the social welfare committee if there is knowledge or suspicion of a child being mistreated. This obligation includes schools, the Swedish Police Authority and the Swedish Security Service, among others. However, in the case of individuals over the age of 18, the possibilities to provide information to social services are more limited, despite social services having a far-reaching responsibility for this group. Our survey also shows that other authorities provide information to social services about individuals over the age of 18 to a significant extent, but that this occurs pursuant to Chapter 10, Section 27 of the Public Access to Information and Secrecy Act (the ‘general clause’). The Inquiry finds that provision of information regarding adult individuals to municipal authorities in social services constitutes such a regular feature that this information-sharing should be subject to a special regulation.

Within the framework of our remit, we note that social services need information primarily from the Swedish Police Authority, the Swedish Security Services, Swedish Customs and schools. Social services have broad responsibility, which is why many different types of information can form the basis for them to initiate an investigation or act in relation to an individual in some other way.

Moreover, the Inquiry finds that the National Board of Institutional Care also has a need to receive certain information from the Swedish Police Authority, the Swedish Security Service and Swedish Customs to a greater extent than what currently occurs or is permitted. The Board needs information related to security for children and young people placed in special youth homes for which it is responsible. This includes information about individuals with ties to criminal groups, previous incidents of threats and violence, and current threats. This information is needed to be able to

make safe and secure placements of children and young people, and in school activities. For example, in schools run by the Board, this information can be used to ensure that pupils from rival gangs are not placed in the same class.

Better possibilities for the Swedish Police Authority, the Swedish Security Service and Swedish Customs to provide information about individuals to social services and the National Board of Institutional Care

We propose amendments to an existing provision in Chapter 35, Section 10 c of the Public Access to Information and Secrecy Act that allows the Swedish Police Authority to provide information about individuals to municipal social services if the information can be assumed to help prevent certain offences under the Terrorist Offences Act (2022:666). Our assessment is that the provision should be expanded in three ways. First, provision of information regarding criminal activities should be possible, without requiring the crime to be of a certain type or degree of seriousness. There are often grounds for social services to take measures even if there are no concrete suspicions of crime. It is also a pressing interest for initiatives to be put in place at as early a stage as possible. Second, the Swedish Security Service and Swedish Customs should also be able to provide information under this provision. Third, in addition to municipal authorities within the social services, the National Board of Institutional Care should also be able to receive information under the provision.

An example of what can be disclosed under this provision is information about individuals who have contact with individuals who are linked to gang crime or need support and assistance to leave a criminal group.

A balancing of interests must precede provision of information, where the interest in providing the information must take precedence over the interest that secrecy intends to protect.

Better possibilities for schools to provide information about individuals to social services

We propose a new provision in Chapter 23, Section 6 b of the Public Access to Information and Secrecy Act, that give schools expanded possibilities to provide information about individuals to municipal social services, if this information can be assumed to help prevent criminal activities. This provision is age-neutral, but its aim is to ensure that schools can provide information to social services in situations in which the obligation to report concern for a child under Chapter 14, Section 1 of the Social Services Act is not applicable. The provision would therefore apply primarily to pupils who are over 18 years of age. Schools need to assess whether there is a risk of criminal activity and whether the provision of information could be significant for preventing it. A balancing of interests must precede provision of information, where the interest in providing the information must take precedence over the interest that secrecy intends to protect.

We do not propose a special regulation of the exchange of information about individuals within specific forms of collaboration

There are some established forms of collaboration for crime prevention purposes at the local level concerning children and young people with a risk behaviour for crime. Among these are SSPF (school, social services, police and leisure activity associations) and SIG (social action groups). A form of collaboration named Bob (children and young people in organised crime) is being established.

We have considered a special regulation of the exchange of information about individuals in such structured collaboration between schools, social services and the Swedish Police Authority, that targets individuals for crime prevention purposes. In this context, the Act (2016:774) regarding Reporting Duty for Cooperation Against Certain Organised Crime has been highlighted as a successful example. However, we do not consider it possible to limit the scope of application of such regulations to a sufficient degree of clarity. The various forms of secrecy protection that apply to the activities of social services, schools and the Swedish Police Authority also cast doubt

on the suitability of a common regulation that overrides secrecy. Our assessment is that rules that override secrecy formulated with the needs of the collaborating actors in mind are a more appropriate way to create conditions for exchange of information in these actors' collaboration, than a regulation connected to a specific form of collaboration or to collaboration in a particular situation.

In summary, our proposals would allow an expanded flow of information with the aim of preventing or averting crime

Overall, our proposals would expand possibilities to provide information about individuals

- from social services to schools (the proposal in Chapter 10, Section 18 d of the Public Access to Information and Secrecy Act)
- from the Swedish Police Authority and the Swedish Security Services to schools (the proposal in Chapter 35, Section 10 e of the Public Access to Information and Secrecy Act)
- between schools (the proposal in Chapter 3, Section 12 j of the Public Access to Information and Secrecy Act)
- from schools to social services (the proposal in Chapter 23, Section 6 b of the Public Access to Information and Secrecy Act)
- from the Swedish Police Authority, the Swedish Security Service and Swedish Customs to social services and the National Board of Institutional Care (the proposal in Chapter 35, Section 10 c of the Social Services Act).

Our proposals, together with other current proposals under consideration by the Government Offices, would provide significantly better possibilities for exchange of information for crime prevention purposes.

Protection of personal integrity

We have conducted an analysis of whether the proposals we are presenting are compatible with the provisions on the protection of personal integrity when processing personal data.

The increased flow of information that the proposed provisions would allow entails privacy risks and a restriction on the right to protection of personal data for children and young people. However, we consider that the provisions are nevertheless proportionate in relation to the need for improved possibilities for information exchange between relevant actors. Considering the problems we have identified about existing regulation of these actors' exchange of information, it does not appear possible to meet the needs in any other way than through expanded exchange of information. Our assessment is therefore that the proposals are necessary and appropriate. In our proportionality assessment, we have considered the general interest in providing relevant actors with good opportunities to prevent and avert crime – above all among children and young people – through their respective tasks. The considerations we have made in drafting our proposed provisions are an important part of ensuring that the processing of personal data that this exchange of information entails is proportionate.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att rubriken närmast före 23 kap. 6 a § ska ha följande lydelse,

dels att 35 kap. 10 c § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 10 kap. 18 d §, 23 kap. 6 b § och 35 kap. 10 e § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

18 d §

Sekretessen enligt 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift som rör en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan eller kommunala vuxenutbildningen lämnas till den skolenhet eleven tillhör om

1. det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att eleven kommer att utöva brottslig verksamhet eller utsättas för brott,

2. det kan antas att uppgiften behövs i skolenhetens verksamhet

för att förebygga eller förhindra detta, och

3. det med hänsyn till planerade eller pågående insatser eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

En uppgift som angår misstanke om ett begånget brott får inte lämnas ut.

23 kap.

Sekretessbrytande bestämmelse Sekretessbrytande bestämmelser

6 b §

Sekretessen enligt 2 och 3 §§ hindrar inte att en uppgift om en enskild lämnas till en kommunal myndighet inom socialtjänsten, om uppgiften kan antas bidra till att förebygga brottslig verksamhet.

En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Vad som föreskrivs i första och andra styckena ska även gälla sekretessen enligt 5 §, i fråga om den kommunala vuxenutbildningen.

35 kap.

10 c §

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att Polismyndigheten lämnar uppgift om en enskild till en kommunal myndighet inom socialtjänsten, om uppgiften kan antas bidra till att förebygga

1. brott enligt 4–10 §§ terroristbrottslagen (2022:666), eller

2. försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott enligt 4 § samma lag.

En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att Polismyndigheten, *Säkerhetspolisen* eller *Tullverket* lämnar uppgift om en enskild till en kommunal myndighet inom socialtjänsten eller till *Statens institutionsstyrelse* om uppgiften kan antas bidra till att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet.

35 kap.

10 e §

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen lämnar uppgift om en enskild till en skolenhet, om det kan antas att uppgiften behövs i skolenhetens verksamhet för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet.

En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

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

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 12 j § skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

12 j §

När en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan övergår från skolformen till en annan av de angivna skolformerna ska den skolenhet som eleven lämnar, utöver vad som följer av 4 b §, till den mottagande skolenheten överlämna sådana uppgifter om eleven som behövs för att underlätta övergången för eleven. Detsamma gäller om eleven byter skolenhet inom skolformen.

Den skolenhet som eleven lämnar ska, utöver vad som följer av första stycket och 4 b §, till den mottagande skolenheten överlämna uppgifter som rör eleven om det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att eleven kommer att utöva brottslig verksamhet eller utsättas för brott, och uppgifterna behövs i mottagande skolenhets verksamhet för att förebygga eller förhindra detta. En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar mot att uppgiften lämnas ut.

När en elev byter skolform från grundskolan eller anpassade grundskolan till gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan, ska den mottagande skolenheten skyndsamt informera den över-

När en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan övergår från skolformen till en annan av de an-

lämnande skolenheten om att skolenheten har tagit emot eleven, om det inte är obehövt. *givna skolformerna*, ska den mottagande skolenheten skyndsamt informera den överlämnande skolenheten om att skolenheten har tagit emot eleven, om det inte är obehövt. *Detsamma gäller om eleven byter skolenhet inom skolformen.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 4 § lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §

Personuppgifter som behandlas med stöd av 1 § får även behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs

1. för något av de syften som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) hos Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen eller Skatteverket,

2. i en myndighets verksamhet, om informationen tillhandahålls inom ramen för myndighetsöverskridande samverkan mot brott,

3. i Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst och i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelseverksamhet, om det finns särskilda skäl att tillhandahålla informationen,

4. i en myndighets verksamhet om Säkerhetspolisen enligt lag eller förordning ska bistå myndigheten med en viss uppgift,

5. i brottsbekämpande verksamhet hos en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation, *eller*

6. i verksamhet hos utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst.

5. i brottsbekämpande verksamhet hos en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation,

6. i verksamhet hos utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst,

7. i en skolenhets verksamhet, för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet, *eller*

8. i verksamhet hos en kommunal myndighet inom socialtjänsten eller Statens institutionsstyrelse för

att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet.

Personuppgifter som behandlas med stöd av 1 § får även behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information till riksdagen eller regeringen och, i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning, till andra.

I ett enskilt fall får personuppgifter som behandlas med stöd av 1 § även behandlas för att tillhandahålla information för något annat ändamål än de som anges i första och andra styckena, under förutsättning att ändamålet inte är oförenligt med det ändamål som uppgifterna samlades in för.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2 Uppdraget och genomförandet

2.1 Uppdraget

I juni 2022 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag till åtgärder för att förbättra arbetet med säkerhet i skolväsendet. Utredningen tillsattes med syftet att barn, elever, lärare, rektorer och annan personal ska ha en säker och trygg utbildnings- och arbetsmiljö (dir. 2022:86). Utredningen antog namnet Skolsäkerhetsutredningen. Utredningen har fått tre tilläggsdirektiv, med nya eller justerade deluppdrag och förlängd tid (dir. 2023:22, 2023:120 och 2024:7).

I delbetänkandet *Samhället mot skolattacker* (SOU 2023:28) behandlar vi frågan om samverkan i individärenden som rör oro för skolattacker. Vi redogör även för erfarenheter och lärdomar efter inträffade skolattacker i Sverige och andra länder samt lämnar förslag på hur det förebyggande arbetet mot våldsdåd i skolväsendet kan stärkas. Delbetänkandet har varit ett underlag för regeringens beslut att ge Centrum mot våldsbejakande extremism (CVE) ökade möjligheter att erbjuda stöd till skolor och andra aktörer som känner oro för en skolattack. Regeringen har också föreslagit författningsändringar, med ikraftträdande den 1 mars 2025, för att säkerställa att CVE kan hantera känsliga personuppgifter på ett rättssäkert sätt i samband med det nya uppdraget (prop. 2024/25:46).

I vårt andra delbetänkande *Skolor mot brott* (SOU 2024:17) föreslår vi att skolan genom skollagen (2010:800) ges ett lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete. I det betänkandet föreslår vi också bestämmelser i skollagen som reglerar huvudmannens ansvar att se till att det på varje förskole- eller skolenhet bedrivs ett löpande arbete för att säkerställa en beredskap att hantera allvarliga våldssituationer. Vi föreslår även en bestämmelse i skollagen som ålägger huvudmannen att se till att det på förskole- eller skolenheten vidtas

åtgärder för att obehöriga inte ska ges fritt tillträde till förskole- eller skolenhetens område under tid då verksamheten pågår. Dessutom föreslår vi bestämmelser i skollagen som reglerar en möjlighet att besluta om undersökning av väskor och andra föremål inom skolans område under vissa förutsättningar. Vidare föreslår vi en bestämmelse i skollagen som reglerar skolans skyldighet att anmäla till Polismyndigheten när en elev kan misstänkas för brott i samband med skolans verksamhet. Slutligen föreslår vi att det i samtliga läroplaner görs ett tillägg som förtydligar att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de lagar och andra regler som gäller i samhället.

2.2 De aktuella deluppdragen och våra avgränsningar

Ett av våra förslag i delbetänkandet SOU 2024:17 är att skolan ska upprätta en lägesbild över den brottslighet som förekommer i samband med verksamheten och utifrån denna ta fram en åtgärdsplan. Förslaget syftar till ett brottsförebyggande arbete på generell nivå och inte till att identifiera individer som begår brott eller att vidta individinriktade åtgärder. Förslaget i delbetänkandet innebär alltså inte att skolan ska samla in information om enskilda individer. I det här slutbetänkandet behandlar vi däremot frågor om vilka uppgifter om enskilda individer som kan behöva utbytas mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter i brottsförebyggande syfte. Vi behandlar också frågor om vilka uppgifter som kan behöva utbytas mellan skolor i brottsförebyggande syfte.

I vårt uppdrag ingår att vid behov lämna författningsförslag eller andra förslag som förbättrar möjligheterna att utbyta uppgifter mellan ovan nämnda aktörer. Redan i dag är aktörerna oförhindrade att utbyta uppgifter av mera allmän karaktär. När det gäller uppgifter om enskilda individer finns det dock begränsningar, i form av regler om offentlighet och sekretess samt i den dataskyddsrättsliga regleringen. Vår kartläggning och analys samt våra förslag är inriktade på uppgifter om enskilda individer.

De uppgifter som kan behöva utbytas mellan de ovan nämnda aktörerna i brottsförebyggande syfte är framför allt uppgifter som kan användas för att förebygga och förhindra brott som begås av

skolelever. Även om vi enligt direktiven till utredningen är oförhindrade att lämna förslag som omfattar förskolan har vi funnit det nödvändigt att avgränsa utredningsarbetet till andra skolformer.

Våra deluppdrag om uppgiftsutbyte avser utbyte inom ramen för respektive myndighets befintliga uppdrag. Vi har alltså inte haft i uppdrag att utvidga skolans grunduppdrag för att därigenom kunna motivera ett ökat inflöde av uppgifter från socialtjänsten eller brottsbekämpande myndigheter. Vi kan bara motivera ett utökat inflöde av personuppgifter till skolan om dessa uppgifter kan komma till användning i skolans befintliga uppdrag. Det kan till exempel handla om elevhälsouppdraget, tillsynsansvaret eller uppdraget om trygghet och studiero. Motsvarande resonemang är giltigt även för socialtjänsten och de brottsbekämpande myndigheterna.

Vi har kartlagt och analyserat behovet av uppgiftsutbyte i flera bilaterala relationer som inkluderar skolan, socialtjänsten eller brottsbekämpande myndigheter. Vi har även kartlagt och analyserat behovet av uppgiftsutbyte vid strukturerad samverkan i individärenden som inkluderar flera av aktörerna. Vi har avgränsat bort uppgiftsflödet från skolan till brottsbekämpande myndigheter och även flödet från socialtjänsten till brottsbekämpande myndigheter. Skälet till dessa avgränsningar är att uppgiftsflödet i dessa relationer har behandlats i betänkandet *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvudregel* (SOU 2023:69), som legat till grund för lagrådsremissen *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

2.3 Arbetet med det här betänkandet

Vid ett sammanträde den 23 januari 2024 hade vi en inledande diskussion om de frågor som avhandlas i det här slutbetänkandet. Därefter har vi sammanträtt ytterligare fem gånger.

Under arbetet med våra två föregående delbetänkanden inhämtade vi synpunkter med anledning av utredningens uppdrag från Barnombudsmannen, Elevernas Riksförbund, Friskolornas riksförbund¹, Föräldraalliansen Sverige, Idéburna Skolors Riksförbund, Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sveriges Lärare och Sveriges Skolledarför-

¹ Sedan den 1 juli 2024 är Friskolornas riksförbund Almega Utbildning.

bund. Vi hade även kontakter med utredningen *Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter* (Ju 2022:03). Övriga kontakter som vi hade med olika intressenter under 2022 och 2023 framgår av kapitel 2 i våra två delbetänkanden.

Den 25 januari 2024 berättade vi om vårt arbete och tog emot synpunkter och frågor från Beredningen för utbildningsfrågor hos SKR.

Den 1 mars 2024 skickade vi en förfrågan till Polismyndigheten, Skolverket, Socialstyrelsen och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), om respektive myndighets syn på behovet av utbyte av uppgifter mellan skola, socialtjänst och polis i brottsförebyggande syfte. Motsvarande förfrågan ställdes den 13 mars 2024 till Friskolornas riksförbund, Idéburna Skolors Riksförbund och SKR.

Den 8 april 2024 skickade vi ut en webbenkät till ett urval av rektorer i samtliga skolformer, utom förskolan (Sweco 2024a). Ytterligare en webbenkät skickades till chefer inom socialtjänsten med ansvar för arbetet med barn och unga inom individ- och familjeomsorgen (Sweco 2024b). I enkäterna ställdes frågor om synen på behovet av att utbyta uppgifter i brottsförebyggande syfte mellan skolan, socialtjänsten och Polismyndigheten. Enkäten till rektorerna innehöll också frågor om behovet av att utbyta uppgifter mellan skolor i samband med skolbyten. Vi tog hjälp av konsultföretaget Sweco med att administrera enkäterna.

I syfte att få kontakt med rektorerna använde vi Skolenhetsregistret, som administreras av Skolverket, för att få e-postadresser till skolenheterna. Enkäten skickades till ett obundet slumpmässigt urval av skolenheter från Skolenhetsregistret. Det går inte att ange det exakta antalet respondenter i urvalet, beroende på att vissa adresser i skolenhetsregistret är gemensamma för flera skolenheter. I urvalet fanns skolenheter representerade från förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning. Vi bad den inom respektive skolenhet som mottog vårt e-postmeddelande med den bilagda enkäten att vidarebefordra enkäten till de berörda rektorerna.

Vi fick kontakt med cheferna inom socialtjänsten genom att skicka ett e-postmeddelande till registratorn i samtliga av landets 290 kommuner, med en begäran om att enkäten skulle vidarebefordras till de berörda cheferna. I mindre kommuner är det endast en chef som ansvarar för socialtjänstens arbete med barn och unga

inom individ- och familjeomsorgen. I större kommuner finns det däremot flera chefer med detta ansvarsområde. Det går därför inte att avgöra hur många respondenter som fått del av enkäten.

Enkäterna var öppna till den 13 maj 2024. Totalt inkom 2 004 svar på enkäten till rektorerna. Enkäterna till cheferna inom socialtjänsten besvarades av 235 chefer. Med hänsyn till att bortfallet är stort, vilket är vanligt vid denna typ av undersökningar, måste resultatet tolkas med försiktighet. Vi har inte haft möjlighet att göra någon bortfallsanalys. Det går alltså inte att ange en svarsfrekvens i procent, beroende på dels att vissa adresser i skolenhetsregistret är gemensamma för flera skolenheter, dels att det är okänt hur många chefer som är berörda inom socialtjänsten. Sammantaget bedömer vi ändå att enkätmaterialen har gett ett värdefullt kunskapsunderlag för vår utredning.

Den 14 maj 2024 anordnade vi ett digitalt möte med en fokusgrupp med lokalt verksamma inom SIG (sociala insatsgrupper). I fokusgruppen diskuterades behovet av utbyte av uppgifter mellan skolan, socialtjänsten och Polismyndigheten, i brottsförebyggande syfte, vid samverkan inom SIG. Inför mötet med fokusgruppen samarbetade vi med Socialstyrelsen, bland annat för att få kontaktuppgifter till deltagarna.

Den 15 maj 2024 anordnade vi ett digitalt möte med en fokusgrupp med lokalt verksamma i samverkan inom SSPF (skola, socialtjänst, polis, fritid). I denna fokusgrupp diskuterades behovet av utbyte av uppgifter mellan skolan, socialtjänsten och Polismyndigheten, i brottsförebyggande syfte, vid samverkan inom SSPF. Inför utskicket av inbjudan till fokusgruppen samarbetade vi med Brottsförebyggande rådet, bland annat för att få tillgång till e-postadresserna.

Under maj månad 2024 hade vi enskilda möten med några erfarna specialpedagoger eller rektorer, efter rekommendation från Skolverket eller SPSM. Vid dessa möten ställde vi frågor om vilka extra anpassningar eller vilket särskilt stöd som kunde vara aktuellt för elever med normbrytande beteenden, särskilt om beteendet innefattade kriminalitet. Vi frågade också om vilket behov av uppgifter från socialtjänsten eller Polismyndigheten som skolan kan ha gällande dessa elever.

Den 10 och 11 juni 2024 anordnade vi digitala möten med fokusgrupper med rektorer. Även med dessa fokusgrupper diskuterades behovet av utbyte av uppgifter i brottsförebyggande syfte, denna

gång med fokus främst på skolans behov av uppgifter. Även behovet av utbyte av uppgifter i samband med skolbyten diskuteras. Vi fick hjälp av Skolverket med att få kontakt med ett antal rektorer som var villiga att delta i fokusgrupperna och dela med sig av sina erfarenheter. Fokusgrupperna gav oss bland annat hjälp med tolkningen av resultaten från enkäten till rektorerna (se ovan om enkäten).

Den 12 juni 2024 anordnade vi ett digitalt möte med en fokusgrupp med socialchefer, med fokus på behovet av utbyte av uppgifter mellan socialtjänsten, skolan och Polismyndigheten, i brottsförebyggande syfte, sett ur socialtjänstens perspektiv. Vi fick hjälp av SKR med att tillfråga chefer som var villiga att delta i fokusgruppen och dela med sig av sina erfarenheter. Den 20 juni 2024 skickade vi en förfrågan till Tullverket om behovet av förbättrade möjligheter att lämna uppgifter till socialtjänsten och Statens institutionsstyrelse.

Under arbetet med det här betänkandet har vi samrått och haft andra möten med *Utredningen om stärkt trygghet och studiero i skolan* (U 2023:06), *Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter* (Ju 2023:22) och utredningen *En förbättrad elevhälsa* (U 2024:01). Under arbetets gång har vi även fått information av Polismyndigheten om arbetet med det så kallade Bob-uppdraget. Bob står för barn och unga i organiserad brottslighet och är ett regeringsuppdrag till bland andra Polismyndigheten (Ju 2023/02529).

3 Samhällets brottsförebyggande arbete gällande barn och unga

I kapitlet beskriver vi socialtjänstens, Statens institutionsstyrelses (SiS), Polismyndighetens, Säkerhetspolisens, Tullverkets och skolans uppdrag, med särskilt fokus på åtgärder på individnivå inom ramen för ett brottsförebyggande arbete. Vidare beskrivs olika former av individriktad brottspreventiv samverkan. Vi redogör också för några av regeringens och riksdagens aktuella åtgärder för att förebygga brott bland barn och unga. Inledningsvis redogör vi för utvecklingen av den grova kriminalitet som i större utsträckning kommit att involvera barn och unga i Sverige.

3.1 Allvarlig brottslighet bland unga har ökat i omfattning

Vår utredning har i uppdrag att analysera och föreslå ny författningsreglering som medger att uppgifter kan utbytas i större utsträckning i brottsförebyggande syfte mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter. Uppdraget ska förstås mot bakgrund av den allvarliga brottsutvecklingen bland barn och unga i Sverige.

I direktiven (dir. 2023:120) motiverar regeringen uppdraget till oss med att Polismyndigheten under senare tid vittnat om att allt yngre personer påträffas, såväl som offer som gärningsmän, i samband med grova våldsbrott och kriminella nätverksuppbyggnader. Genom att använda sig av yngre personer som utförare kan äldre kriminella skydda sig själva från exponering och straff.

Regeringen framhåller vidare att det är oacceptabelt att barn och unga socialiseras och rekryteras in i organiserad brottslighet och en kriminell livsstil och att barn har rätt till skydd mot alla former av våld och utnyttjande. Ytterligare åtgärder behöver därför enligt

regeringen vidtas för att förhindra att de socialiseras eller rekryteras in i gängkriminalitet och begår grova brott, liksom för att förhindra att barn och unga skadar andra.

Regeringen framhåller också i våra direktiv att det är viktigt att upptäcka och identifiera barn och unga som är i behov av stöd i ett tidigt skede. Tidiga insatser är viktiga för att förebygga en ogynnsam utveckling, normbrytande beteende, brottsutsatthet och kriminalitet bland barn och unga. I arbetet med att förebygga och förhindra att barn och unga utsätts för eller begår brott är socialtjänsten och skolan centrala aktörer tillsammans med polisen. Ett effektivt brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete förutsätter enligt regeringen ett ändamålsenligt informationsbyte mellan berörda aktörer. I en rapport från Brottsförebyggande rådet (Brå) beskrivs utvecklingen av det dödliga våldet i Sverige från 1990-talet och framåt (Brå 2024a). Av rapporten framgår att dödligt våld i kriminell miljö i Sverige har ökat i snart två decennier.

I en annan rapport från Brå beskrivs hur yngre barn rekryteras av äldre barn eller ungdomar, varpå de mer eller mindre omedelbart dras in i grov brottslighet. Barn i 12–15-årsåldern rekryteras till kriminella nätverk av andra unga som ofta är 15–20 år (Brå 2023). Brås analyser visar även att misstankar om vapenbrott, narkotikaöverlåtelse, utpressning och bedrägerier har ökat tydligt under åren 2012–2022, för barn som inte är straffmyndiga och barn under 18 år (ibid.). Unga under 21 år stod för omkring hälften av alla misstankar om mord med skjutvapen under 2022, vilket kan jämföras med omkring en fjärdedel tio år tidigare. Under 2022 avsåg dessutom 12 procent av misstankarna barn under 18 år (ibid.).

Under 2023 har rekordmånga 15-åringar åtalats för mord, mordförsök, förberedelse eller anstiftan till mord enligt Polismyndigheten. Det finns även flera exempel på barn under 15 år som har dödat inom ramen för gängkriminaliteten. Inte sällan rekryterar den organiserade brottsligheten barn som redan är kända av socialtjänsten eller placerade vid verksamheter som drivs av SiS. Rekryteringen av barn till kriminalitet kan även ske direkt i skolmiljön (Polismyndigheten 2023).

Arbetsmiljöverket skriver att myndighetens analys talar för att våld och hot i skolan blivit vanligare under den senaste tioårsperioden. Grundskolan är den skolform som både i antal anmälningar

och proportionellt bidrar med flest anmälda allvarliga händelser i arbete orsakat av hot och våld i skolan (Arbetsmiljöverket 2024).

Skolundersökningen om brott har genomförts återkommande sedan 1995, och har sedan 1999 genomförts av Brå, som har i uppdrag att genomföra undersökningen minst vart tredje år. Resultaten från Skolundersökningen om brott 2023 visar att 45,3 procent av eleverna uppger att de har utsatts för stöld, misshandel, hot, rån eller sexualbrott minst en gång under de senaste tolv månaderna. Andelen utsatta är på ungefär samma nivå som 2021, men dessförinnan har utsattheten legat på en högre nivå. Utsatthet för sexualbrott är 2023 på den lägsta nivån under hela mätperioden (12,5 procent). De tillfrågade eleverna som har utsatts för brott svarar ofta att det sker i skolmiljön. Det är den vanligaste brottsplatsen för både mindre grov och grövre misshandel, samt för fysiska sexuella kränkningar bland pojkar (Brå 2024b).

3.2 Ambitionerna växer i det brottsförebyggande arbetet kring barn och unga

Regeringen har utöver vår utredning även tillsatt andra utredningar med uppdrag att lämna förslag på ny författningsreglering i syfte att medge ett större utbyte av uppgifter i brottsförebyggande syfte. Vår utredning ingår som en del i en större helhet, där regeringen vidtar en rad åtgärder för att förbättra det brottsförebyggande arbetet bland annat genom att underlätta uppgiftsutbytet mellan myndigheter och mellan andra aktörer. Nedan omnämns två aktuella lagrådsremisser samt några av de aktuella utredningar som för närvarande bereds i Regeringskansliet, som direkt eller indirekt berör frågor om utbyte av uppgifter i brottsförebyggande syfte.

I lagrådsremissen *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter*, som överlämnades till Lagrådet i juli 2024, föreslås att en ny socialtjänstlag ska träda i kraft den 1 juli 2025. Bland annat föreslås att det ska framgå av de övergripande målen för socialtjänsten att socialtjänsten ska arbeta förebyggande och vara lätt tillgänglig, att kommunens ansvar för planering av insatser ska utvidgas till att omfatta hela socialtjänstens verksamhetsområde och att kommunen särskilt ska väga in behovet av tidiga och förebyggande insatser vid planeringen. För att social-

tjänsten ska kunna nå fler på ett enklare sätt och i ett tidigare skede föreslås även att socialnämnden ska få befogenhet att erbjuda vissa insatser utan individuell behovsprövning. I lagrådsremissen *Ett stärkt brottsförebyggande ansvar för socialnämnden* lämnas förslag som ska komplettera den nya socialtjänstlagen. Förslagen i denna lagrådsremiss innebär att det tydliggörs i den nya socialtjänstlagen att socialnämnden ska arbeta för att förebygga och motverka brottslighet. Vidare föreslås att socialnämnden ska arbeta aktivt för att förebygga och motverka brottslighet bland barn och unga.

I lagrådsremissen *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, som överlämnades till Lagrådet i september 2024, föreslås bland annat en ny uppgiftsskyldighet för skolan, som innebär att skolan ska lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter, om uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten, se vidare i avsnitt 4.8.3.

I promemorian *Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn* (Ds 2023:15) föreslås bland annat att en myndighet inom socialtjänsten under vissa förutsättningar ska få lämna ut uppgifter som rör ett barn till en annan sådan myndighet i samma eller i en annan kommun om det finns risk för att barnet kommer att utöva eller utsättas för brottslig verksamhet.

I februari 2024 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av den statliga barn- och ungdomsvårdens uppdrag och organisation. Syftet är att stärka den statliga barn- och ungdomsvårdens vårdande uppdrag och del i vårdkedjan för att säkerställa att barn och unga ges en trygg och kvalitativ vård, skola och behandling. I dag ansvarar SiS för den statliga barn- och ungdomsvården. I detta ansvar ligger bland annat att planera, leda och driva de 21 särskilda ungdomshemmen (dir. 2024:13).

Under maj 2024 överlämnades betänkandet *En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga* (SOU 2024:30). Betänkandet innehåller förslag om att staten får ansvar för att gripa in, besluta om och följa upp brottsförebyggande åtgärder för barn och unga som riskerar att begå allvarlig brottslighet.

Delbetänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar* (SOU 2024:63) innehåller förslag om att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny generell sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör

utlämnande av annars sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet, bland annat i brottsförebyggande syfte.

3.3 Det finns olika definitioner av brottsförebyggande arbete

Det finns ingen allmänt vedertagen definition av brottsförebyggande arbete. Begreppet kan behöva definieras och avgränsas på olika sätt beroende på sammanhang (prop. 2022/23:43 s. 15). I Brås publikation *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* definieras brottsförebyggande som något som syftar till att förhindra att människor begår brott, genom att försöka påverka antingen vissa omständigheter i en situation där brott riskerar att begås, eller vissa personers benägenhet (motivation) att begå brott (Brå m.fl. 2020).

I Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet definieras det brottsförebyggande arbetet som aktiviteter som myndigheten genomför eller aktivt deltar i med det primära syftet att förhindra att brott begås (Polismyndigheten 2022).

Brottsförebyggande arbete delas vanligtvis in i tre nivåer – generell, selektiv och indikerad. Generell prevention är allmän och riktas till befolkningen i stort, den selektiva preventionsnivån är riktad till identifierade riskgrupper eller individer och den indikerade nivån har mer karaktären av behandlande eller förändrande insatser (Söderberg 2016).

Vår utredning har ett fokus på brottsförebyggande arbete som rör individer. Det är framför allt i arbetet kring individer som det kan finnas ett behov av att dela sekretesskyddade uppgifter. Generella brottsförebyggande insatser aktualiserar mera sällan ett behov av att dela annars sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter.

En särskild fråga är gränsdragningen mellan det generella förebyggande arbetet som framför allt ligger inom socialtjänstens, men även skolans, grunduppdrag, och det mer specifikt brottsförebyggande arbetet. Att avgöra vilken eller vilka typer av brottsförebyggande åtgärder som kan vara aktuella förutsätter en förståelse för de inblandade aktörernas uppdrag och befogenheter. I följande avsnitt redogör vi därför för socialtjänstens, SiS, Polismyndighetens, Säkerhetspolisens, Tullverkets och skolans uppdrag, med ett särskilt

fokus på åtgärder på individnivå som dessa kan vidta inom ramen för ett brottsförebyggande arbete.

3.4 Socialtjänstens och SiS brottsförebyggande arbete

3.4.1 Socialtjänstens uppdrag

Enligt 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, ska samhällets socialtjänst på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten ska under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver, se 2 kap. 1 § SoL. Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer, vanligen av en socialnämnd. SiS är en statlig myndighet som framför allt bedriver socialtjänst. När vi använder begreppet socialtjänst i det följande avser vi dock den verksamhet som bedrivs av kommunala myndigheter inom socialtjänsten. När vi avser SiS så anges det uttryckligen i texten.

I 3 kap. 1 § SoL anges de uppgifter som vilar på socialnämnden inom socialtjänsten. Socialtjänstens uppgifter kan sammanföras i tre huvudfunktioner:

- *Strukturinriktade insatser*, som syftar till en god samhällsmiljö. Hit räknas medverkan i samhällsplaneringen, arbete med sociala problem i samhället och uppsökande verksamhet.
- *Allmänt inriktade insatser*, varmed åsyftas generellt utformade sociala insatser inom exempelvis barnomsorg och äldreomsorg. Av särskild vikt är här insatser som avser att tillgodose behov av information, barns och ungdomars omvårdnad och utveckling, arbete och försörjning, självständigt boende med mera samt social jour.

- *Individuellt inriktade insatser*, som avser sociala tjänster direkt anpassade till den enskilde individens behov. Hit räknas bland annat kommunal behovsprövad ekonomisk hjälp, upplysningar, samtal och rådgivning om ekonomi, barnuppfostran, samlevnad och så vidare, andra förebyggande insatser och hjälpåtgärder som motiveras av den aktuella situationen, fortlöpande kontakt för stöd och rådgivning vid problembearbetning (bland annat familjerådgivning och gruppterapi), erbjudande om behandling och vård i olika former samt insatser som gäller nyinflyttades och invandrares förhållanden (Lundgren & Sunesson 2024).

Socialnämndens särskilda ansvar för barn och unga regleras bland annat i 5 kap. 1 § SoL. Enligt bestämmelsen ska socialnämnden bland annat verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden, ha ett nära samarbete med hemmen för att främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och unga och särskilt följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken på en ogynnsam utveckling. Nämnden ska bland annat bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa och tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem.

Socialnämnden har också ansvar för att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får hjälp och stöd (5 kap. 11 § SoL). Till socialnämndens uppgifter hör vidare att verka för att den som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp ska ändra sitt beteende (5 kap. 11 a § SoL).

SoL innehåller flera bestämmelser som innebär att socialtjänsten ska samverka med andra aktörer. Enligt 3 kap. 4 § SoL ska socialnämnden i den uppsökande verksamheten upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp. När det är lämpligt ska nämnden härvid samverka med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar. Även när det gäller socialnämndens insatser för den enskilde anges i 3 kap. 5 § SoL att nämnden i mån av behov ska samverka med andra samhällsorgan, organisationer och föreningar. Kravet på samverkan uttrycks särskilt i arbetet med barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa. Enligt 5 kap. 1 a § SoL gäller att socialnämnden ska samverka med samhällsorgan,

organisationer och andra som berörs av frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa och att nämnden aktivt ska verka för att samverkan kommer till stånd. Samverkan ska ske både på individnivå och på övergripande nivåer (se prop. 2002/03:53 s. 58).

Som nämnts ovan har regeringen beslutat en lagrådsremiss med förslag om att en ny socialtjänstlag ska träda i kraft den 1 juli 2025.

3.4.2 Socialtjänstens brottsförebyggande roll

I lagrådsremissen *Ett stärkt brottsförebyggande ansvar för socialnämnden* föreslås att ett uttalat brottsförebyggande ansvar ska regleras i den nya socialtjänstlagen. Socialnämndens ansvar i det brottsförebyggande arbetet ska enligt förslaget regleras genom dels en ålderneutral bestämmelse, dels en specifik bestämmelse för barn och unga.

I Socialdepartementets promemoria *Ett förtydligt brottsförebyggande ansvar för socialnämnden* (S2023/03181) som ligger till grund för lagrådsremissen anges att brottsförebyggande åtgärder syftar till att motverka att brott begås och att de många faktorer som på olika sätt påverkar människors benägenhet att begå brott liksom tillfällena att begå brott gör att arbetet spänner över en mängd olika områden och kan omfatta åtgärder av varierande slag. I promemorian berörs frågan om gränsen mellan det allmänt förebyggande och det specifikt brottsförebyggande arbetet bland annat i följande uttalande.

Socialtjänsten har redan i dag uppdrag och ansvar att arbeta förebyggande (...). Det handlar inte minst om att förebygga sociala problem, exempelvis genom att i det uppsökande arbetet identifiera risker och sociala problem och erbjuda enskilda stöd och hjälp eller genom att tidigt främja och stärka faktorer som kan ha skyddande effekt. (...) Samma bakgrundsfaktorer är i hög utsträckning närvarande vid flera olika samhällsproblem, som missbruk, ohälsa, våld och kriminalitet. Ett brett förebyggande arbete som påverkar dessa bakgrundsfaktorer kan därför ha positiv effekt på flera problemområden samtidigt (...) Ett allmänt preventivt arbete, med breda insatser som spänner över flera områden, kan dock medföra att den allvarliga problematiken med potentiell kriminalitet och kriminalitet inte får den uppmärksamhet som krävs. Det riskerar i sin tur att leda till att ändamålsenliga insatser används i allt för liten utsträckning (...). Det allmänna preventiva arbetet behöver därför kompletteras med ett tydligt brottsförebyggande fokus där särskilda brottsförebyggande och återfallsförebyggande

insatser används. (...) Fokus bör vara den sociala brottspreventionen, vilken syftar till att minska individers risk och benägenhet att begå brott och återfalla i brott snarare än situationell prevention, vilken avser att förändra en plats eller situation där brott kan begås (s. 32–33).

Socialtjänsten bedriver redan i dag ett brottsförebyggande arbete med barn och unga som sträcker sig från generellt förebyggande arbete till individuellt anpassade insatser till barn och unga med normbrytande beteende eller som begår allvarliga brott (Kunskapsguiden 2024a).

Socialnämnden har som framgått ovan ett särskilt ansvar för barn och unga. Enligt 11 kap. 1 § SoL ska socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. När en anmälan rör barn eller unga ska socialnämnden enligt 11 kap. 1 a § SoL genast göra en bedömning av om barnet eller den unge är i behov av omedelbart skydd.

3.4.3 Frivillighet, mellantvång och tvång

Socialtjänstens verksamhet bygger på frivillighet. En utgångspunkt är alltså att socialtjänstens förebyggande arbete ska ske i samförstånd med barnet eller den unge.

När vård inte kan ske med samtycke finns dock olika möjligheter för socialtjänsten att använda tvång. Enligt 3 kap. 6 a § SoL får socialnämnden besluta om öppna insatser för ett barn som har fyllt 12 år även utan vårdnadshavarens samtycke om det är lämpligt och barnet samtycker till det.

Enligt LVU kan socialnämnden vidare besluta om vård utan samtycke. Sådan vård ska beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (2 § LVU). Vård ska också beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU). Vård ska även beslutas om den som dömts till sluten ungdomsvård enligt 32 kap. 5 § brottsbalken vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatt vård för att inte löpa sådan risk som avses i 3 § första stycket LVU. Ett

beslut om vård enligt 2 § LVU kan avse en person under 18 år, medan ett beslut om vård enligt 3 § LVU också kan avse en person som har fyllt 18 men inte 20 år om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än någon annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke.

I 22 § LVU finns bestämmelser om så kallat mellantvång. Om det kan antas att den som är under 20 år till följd av ett beteende som avses i 3 § kommer att behöva beredas vård enligt LVU om beteendet fortsätter och det stöd eller den behandling som den unge behöver inte kan ges med samtycke av den unge själv, om han eller hon har fyllt 15 år, och av den unges vårdnadshavare, får socialnämnden besluta att den unge ska hålla regelbunden kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson som socialnämnden utsett, eller att den unge ska delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten. När ett sådant beslut meddelas, ska en särskild behandlingsplan finnas.

En särskilt kvalificerad kontaktperson är en insats som kan användas i situationer när den unge har behov av bland annat särskilt stöd och särskild vägledning av en vuxen person. Kontaktpersonen har ett särskilt ansvar för den unge som innebär att dels ge stöd och vägledning, dels hjälpa den unge i frågor om samhällets insatser och åtgärder. Med behandling i öppna former inom socialtjänsten avses den behandling en socialsekreterare eller behandlare inom ramen för öppenvård kan ge. Det kan vara öppenvårdsteam med exempelvis familjeterapeuter och socialpedagoger med särskilda inriktningar. Beslut om behandling i öppna former kan innebära individuell behandling för den unge eller behandling i grupp.

Det har uttalats att det generellt är angeläget att socialnämnden inte utan vidare släpper kontakten med unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling i situationer när förutsättningarna för vård enligt LVU inte är uppfyllda och samtycke till insatser inte har kunnat erhållas (Lundgren & Sunesson 2024). Den möjlighet till ingripande som skapas genom 22 § LVU minskar inte heller det ansvar som nämnden har enligt SoL. Detta innebär således att socialtjänsten även efter ett beslut enligt 22 § LVU behöver fortsätta att motivera till frivilliga insatser enligt SoL (Socialstyrelsen 2019).

Det finns inga sanktionsmöjligheter om den unge inte följer behandlingsplanen. För att ett beslut enligt 22 § LVU ska kunna verkställas krävs således att den unge medverkar.

Även om utgångspunkten är att socialtjänsten ska arbeta utifrån frivillighet och i samförstånd med den enskilde finns det således möjligheter och skyldigheter för socialtjänsten att använda olika mått av tvång i vissa sammanhang.

I departementspromemorian Ds 2024:30, *En lag om insatser inom socialtjänsten till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas*, lämnas förslag om en ny lag som ger socialnämnden befogenheter att besluta om insatser i öppna former och särskilda föreskrifter till vårdnadshavare, barn och unga (som fyllt 18 år men som inte har fyllt 21 år) när samtycke till dessa saknas. Enligt förslaget ska beslut om sådana insatser bland annat kunna ske när det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att barnet kommer att utveckla ett missbruk av beroendeframkallande medel, involveras i eller ägna sig åt brottlig verksamhet eller uppvisa något annat socialt nedbrytande beteende. I förslaget anges vidare att socialnämnder ska kunna förena beslut om insatser till vårdnadshavare med vite. Om barnet eller den unge inte följer ett beslut om insatser i öppna former föreslås en reglering som innebär att socialnämnden ska få kalla barnet eller den unge samt barnets vårdnadshavare till ett samtal i syfte att förmå barnet eller den unge att efterleva beslutet. Lagförslaget innebär vidare möjligheter att besluta om provtagning för kontroll av nykterhet och drogfrihet samt elektronisk övervakning för kontroll av skyldighet att under vissa tider uppehålla sig i bostaden eller annan anvisad plats som kan likställas med bostad. Enligt promemorian bör, som en följd av förslagen, de nuvarande bestämmelserna om så kallat mellantvång i 22 och 23 §§ LVU upphävas.

3.4.4 Socialtjänstens brottsförebyggande arbete på individnivå

Socialstyrelsen rekommenderar fem insatser som socialtjänsten bör erbjuda barn med hög risk för fortsatt normbrytande beteende. För barn 6–11 år rekommenderas beteendebaserade föräldraskapsstödsprogram vilka bland annat syftar till att stärka föräldra-barnrelationen och föräldrarnas uppfostringsstrategier. För samma grupp

rekommenderas även multimodala¹ KBT-baserade färdighets-
träningsprogram, som bland annat syftar till att stärka förmågan
till känsloreglering, problemlösning och socialt samspel. Förutom
barngrupp innehåller programmen insatser till föräldrar och kon-
takt med skolpersonal för att omgivningen ska kunna stödja barnet
i färdighetsträningen.

För barn 12–17 år rekommenderas strukturerad familjebehandling
i öppenvård som bland annat syftar till att minska konflikter i famil-
jen, stärka föräldrarnas uppfostringsstrategier och barnets prosociala
beteende. Socialstyrelsen rekommenderar även Treatment Foster
Care Oregon (TFCO) som alternativ till institutionsvård för barn
12–17 år med hög risk för fortsatt normbrytande beteende. Treatment
Foster Care Oregon är en form av strukturerad familjebehandling
som ges under tiden barnet är placerad i en behandlingsfamilj. För-
utom behandlingsfamilj består programmet av en ungdomsterapeut
och en färdighetstränare som arbetar direkt med barnet, och en
familjeterapeut som arbetar med ursprungsfamiljen. Slutligen
rekommenderas strukturerad, individuell KBT-baserad beteende-
och färdighetsträning. Insatsen ges individuellt och syftar bland
annat till att utveckla prosociala beteenden och tankesätt samt fär-
digheter som självkontroll, problemlösning och konsekvenstänk-
ande. Beteende- och färdighetsträning kan med fördel kompletteras
med insatser riktade till föräldrar/familj och skola för att samtidigt
påverka riskfaktorer i barnets omgivning (Kunskapsguiden 2024b).

Gemensamt för de insatser som Socialstyrelsen rekommenderar
är bland annat att de är multimodala och riktade mot faktorer hos
både barn och föräldrar. I många fall inbegrips även de sociala sam-
manhangen runt barnet såsom kamrater, skola och fritid. Exempel-
vis kan skolpersonal och fritidsledare behöva nya strategier för att
bemöta barnet eller så behövs stöd och extra anpassningar i skolan.
Omständigheter som skapar stress och orsakar problem, såväl
hemma som i skolan, på fritiden och i närmiljön, kan också behöva
påverkas. Prosociala beteenden, färdigheter och tankar behöver för-
stärkas överallt där barnet prövar och tillämpar nya strategier, såsom i
hemmet, på fritiden och i skolan. Det har påpekats att flera av dessa
förändringar ligger utanför socialtjänstens mandat varför samverkan
och samordning med andra myndigheter och aktörer ofta är nöd-

¹ Multimodala insatser kännetecknas av att de är inriktade på flera olika riskfaktorer och arenor i den unges liv.

vändigt (Socialstyrelsen 2021). Det påpekas ofta att insatser som involverar både den unge, vårdnadshavarna och omgivningen såsom skola och fritid samt insatser som består av en kombination av psykosociala och pedagogiska stödinsatser, generellt har visat sig ha bättre effekt för unga med missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller annat socialt nedbrytande beteende (Socialstyrelsen 2019).

Även om socialtjänsten kan anses vara en av huvudaktörerna inom det brottsförebyggande arbetet framhålls ofta att en väl fungerande samverkan krävs för att få en helhetssyn och för att nå framgång i arbetet. Samverkan utgör en central del i flera av de konkreta insatser som ingår i socialtjänstens verktygslåda, till exempel sociala insatsgrupper (SIG), olika typer av föräldraskapsstöd och tidiga samordnade insatser (Socialdepartementet S2023/03181).

3.4.5 SiS uppdrag och brottsförebyggande arbete

SiS bedriver vård av vuxna enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) vid SiS LVM-hem. Vid SiS särskilda ungdomshem bedrivs individuellt anpassad tvångsvård av barn och unga enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). SiS ansvarar även för verkställigheten av sluten ungdomsvård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU). Vid hemmen finns även möjlighet att bereda plats för barn, unga och vuxna som vårdas utan tvång med stöd av SoL.

SiS ska inom ramen för sin verksamhet säkerställa att de barn, unga och klienter som vårdas vid hemmen får en ändamålsenlig, god och rättssäker vård samt bättre förutsättningar för ett socialt fungerande liv utan missbruk, kriminalitet och annat socialt nedbrytande beteende. SiS ansvarar för planering, ledning och drift av de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen, anvisning av platser till hemmen, ekonomisk styrning, resultatuppföljning och kontroll samt för metodutveckling, forskning, uppföljning av vårdresultat och utvecklingsarbete. Myndigheten ansvarar för att placerade barn och ungas rätt till utbildning kan tillgodoses under placeringstiden och är huvudman för den skolverksamhet som bedrivs på de särskilda ungdomshemmen. Som vårdgivare ansvarar SiS för hälso- och sjukvård som är öppen och frivillig och har att för-

hålla sig till gällande bestämmelser inom hälso- och sjukvården (SiS 2024a).

SiS huvudsakliga vård- och behandlingsuppdrag är att avbryta kriminalitet, missbruk och annat socialt nedbrytande beteende. Vården är beroende av den enskildes behov och den placeringsgrund socialnämnden beslutar om. För LVM-vården är uppdraget begränsat till att avbryta missbruk samt motivera till vidare vård (SiS 2024a).

Begreppen vård och behandling är sammanvävda inom SiS. Vård har en bredare innebörd och inkluderar exempelvis mer generella behov av omsorg, stabilisering och omvårdnad, insatser med stöd av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) samt skydd. Med behandling avses riktade insatser utifrån individuella behov som bland annat syftar till att minska riskfaktorer och träna färdigheter (ibid).

De barn, unga och klienter som vårdas inom myndigheten har omfattande psykosociala vårdbehov, ofta i kombination med psykiatriska behov och neuropsykiatriska funktionsvariationer. Sammantaget ger detta ofta en mycket komplex behovsbild. En viktig förutsättning för ett gott resultat är att miljön är trygg, säker och trivsamt samt att vården präglas av delaktighet (ibid).

I syfte att kunna möta komplexa och individuella behov är SiS avdelningar speciellt utformade för vård av olika målgrupper med skilda vårdbehov. När barnet, den unge eller klienten bedöms ha bättre förutsättningar för ett socialt fungerande liv, behöver öppna vårdinsatser ta vid. På så sätt bedrivs verksamheten i samverkan med andra aktörer såsom socialtjänst, hälso- och sjukvård och skola där SiS är en länk i en längre vårdkedja. Det pågår arbete med att utveckla säkerheten samt vården och behandlingen för de barn och unga som har högst risk för återfall i brott, våld, avvikning och fritagning (ibid).

3.5 Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets brottsförebyggande arbete

3.5.1 Polismyndighetens uppdrag

Till Polismyndighetens uppgifter hör enligt 2 § polislagen (1984:387) att

- förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
- övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat,
- utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal,
- lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
- fullgöra den verksamhet som ankommer på Polismyndigheten enligt särskilda bestämmelser.

Det har uttalats att Polismyndighetens brottsförebyggande verksamhet i egentlig mening är sådan verksamhet som är riktad till personer som inte är föremål för rättsväsendets åtgärder på grund av brott, till exempel information till skolelever. En bredare förståelse för begreppet har emellertid förordats i förarbeten, med innebörden att alla aktiviteter som polisen vidtar i syfte att förhindra eller försvåra genomförandet av brott, brottslig verksamhet eller ordningsstörningar omfattas (prop. 2011/12:171 s. 11).

I Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet definieras detta arbete som aktiviteter som myndigheten genomför eller aktivt deltar i med det primära syftet att förhindra att brott begås (Polismyndigheten 2022). I strategin anges att det brottsförebyggande arbetet ska vara problemorienterat och underrättelsebaserat, baserat på polisiär närvaro, kunskap och samverkan och främst fokuserat på situationell brottsprevention. Det anges dock att Polismyndigheten ska främja att andra aktörer, som arbetar med att minska individens benägenhet att begå brott, tar ett större ansvar för social brottsprevention och att Polismyndigheten ska delta i social brottsprevention när det bedöms att dess initiativ eller medverkan effektivt bidrar till att förebygga och förhindra brott (ibid.).

3.5.2 Polismyndighetens brottsförebyggande arbete på individnivå

Polismyndighetens brottsförebyggande arbete beskrivs således främst som ett arbete med situationell brottsprevention på övergripande nivå. Polismyndigheten deltar dock ofta som en självklar aktör i individriktad brottsförebyggande samverkan såsom SSPF eller SIG. Polismyndighetens uppgifter inom sådan samverkan beskrivs emellertid i regel som att lämna information till andra aktörer, samt att vidta åtgärder för att kontrollera den unge, till exempel genom att hålla kontakt med vårdnadshavare och informera när den unge påträffas i olämpliga miljöer (Socialstyrelsen m.fl. 2022a).

De konkreta åtgärder som Polismyndigheten kan vidta inom ramen för ett individriktat brottsförebyggande arbete handlar ofta om riktade insatser för att förhindra att brott begås. Det kan till exempel handla om att Polismyndigheten utövar störande verksamhet genom att närvara vid tillfällen då det annars finns en risk att den unge begår brott, se betänkandet *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99) samt prop. 2011/12:171 s. 47. Det är däremot inte Polismyndighetens uppdrag att erbjuda stöd till enskilda eller att genom egna åtgärder agera socialpreventivt.

3.5.3 Säkerhetspolisens uppdrag och brottsförebyggande arbete

Säkerhetspolisens verksamhet är indelad i fem huvudområden; kontraspionage, kontraterrorism, författningsskydd, personskydd och säkerhetsskydd. Tyngdpunkten i Säkerhetspolisens uppdrag är att förebygga brott och syftet med verksamheten är alltså att förhindra att brott över huvud taget begås. Säkerhetspolisens huvudsakliga uppgifter och ansvar framgår av 3 § polislagen (1984:387) och förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen arbetar framför allt med att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot Sveriges säkerhet eller terrorbrott och att skydda den centrala statsledningen. En form av förebyggande verksamhet är att Säkerhetspolisen kontaktar personer som misstänks planera brottslig verksamhet och som därigenom blir medvetna om Säkerhetspolisens intresse, vilket i sig kan leda till att den brottsliga

verksamhet som planerades aldrig blir av (jfr betänkandet *En tydligare organisation för Säkerhetspolisen*, SOU 2012:77).

Säkerhetspolisen är också nationell säkerhetstjänst, vilket innebär att myndigheten arbetar för att höja säkerhetsnivån i Sverige. Det görs dels genom att avslöja och reducera säkerhetsshot som riktas mot Sverige, dels genom att reducera sårbarheter. Myndigheten bedriver omfattande säkerhetsunderrättelseverksamhet för att ta fram hot- och sårbarhetsbedömningar. Verksamheten är inriktad på att avslöja om viss brottslighet kan komma att begås. Bedömningarna tjänar som underlag för beslut om vilka åtgärder Säkerhetspolisen ska vidta i sitt förebyggande arbete (ibid).

3.5.4 Tullverkets uppdrag och brottsförebyggande arbete

Tullverket har, till skillnad från Polismyndigheten, inte ett generellt uppdrag att bekämpa brott. Tullverket uppvisar i stället likheter med Säkerhetspolisen och Kustbevakningen, som båda har ett visst, väldefinierat, område inom vilket de kan sägas ha huvudansvaret för att förebygga, upptäcka, utreda och i viss utsträckning lagföra brott (prop. 2023/24:132 s. 288). Tullverket har framför allt till uppgift att övervaka och kontrollera varuflödet in i och ut ur Sverige. Tullverkets uppdrag styrs främst av tullbefogenhetslagen (2024:710) och förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket. I sin kontrollverksamhet och brottsbekämpning ska Tullverket arbeta aktivt för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet i samband med in- och utförsel av varor, se 2 kap. 1 § tullbefogenhetslagen och prop. 2023/24:132 s. 172.

3.6 Skolans brottsförebyggande arbete

3.6.1 Skolans uppdrag

I regeringens skrivelse *Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet* (skr. 2023/24:68) anges att skolan och förskolan på flera sätt kan bidra i arbetet med att förebygga brott. Regeringen pekar på att en fullgjord skolgång kan vara en stark skyddsfaktor mot kriminalitet och ett flertal andra problem senare i livet. Åtgärder för ökad kvalitet och en mer lik-

värdig utbildning, värdegrundsarbete, arbete för att skapa trygghet och studiero samt tidiga insatser för att alla elever ska nå utbildningens mål är därför viktiga utgångspunkter för skolans brottsförebyggande arbete enligt regeringen.

I en rapport från Skolverket om skolans roll i det brottsförebyggande arbetet anges att skolan i stor utsträckning arbetar brottsförebyggande även om skolan inte formellt har ett sådant ansvar och att centralt för detta är skolans uppgift att arbeta för att alla elever ska nå målen för utbildningen och att i alla delar av utbildningen utgå från den värdegrund som ligger till grund för Sveriges demokratiska samhällsform (Skolverket 2023). Skolans grundläggande uppdrag beskrivs således som en central aspekt av samhällets brottsförebyggande åtgärder i stort.

Skolans grundläggande uppdrag kommer till uttryck i 1 kap. 4 § skollagen (2010:800) som stadgar att utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden och att den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Det anges vidare att utbildningen syftar till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvars-kännande individer och medborgare.

Formuleringarna är allmänt hållna och utgör i första hand en grundval för tolkningen av andra mer konkret utformade bestämmelser (prop. 2009/10:165 s. 634). Skollagen innehåller en stor mängd bestämmelser som på olika sätt konkretiserar hur utbildningen ska genomföras, vilka typer av stöd skolan ska bidra med och hur skolan ska agera i olika situationer.

I regeringens brottsförebyggande strategi anges att skolan och förskolan även kan bidra med mer riktade insatser i det brottsförebyggande arbetet. Viktiga delar i detta arbete är att tidigt upptäcka, uppmärksamma och anmäla oro kring barn och unga med risk för en ogynnsam utveckling, som kan leda till stödinsatser som är an-

passade efter barnets situation. I skolan kan elevhälsan vara navet i detta arbete. Det anges vidare att skolan behöver samverka med exempelvis socialtjänst, polis och hälso- och sjukvård när behov finns av samordnade insatser från flera aktörer. I strategin lyfts ett behov av att öka effektiviteten och kvaliteten i det återfallsförebyggande arbetet för barn och unga, både för att förhindra fortsatt kriminalitet under pågående stödinsatser och för att öka förutsättningarna för ett liv utan brott efter genomförd vård och behandling. En förutsättning för detta är en effektiv samverkan mellan de aktörer som berörs, exempelvis inom ramen för SIG, SSPF-arbete eller andra samverkansmodeller (skr. 2023/24:68).

När det handlar om hur skolan kan arbeta brottsförebyggande på individnivå aktualiseras två olika perspektiv som härrör från olika ansvarsområden för skolan. För det första kan skolan vara en aktör som bidrar med stöd till en elev som befinner sig i eller i riskzonen för kriminalitet. Skolans roll i detta avseende kan relateras till skolans övergripande ansvar för elevens utveckling och elevhälsoansvaret. För det andra har skolan en uppgift att skydda elever och personal från att utsättas för brott i skolmiljön. Skolans roll i detta avseende kan relateras till skolans arbetsmiljöansvar, ansvaret för trygghet och studiero, tillsynsansvaret med mera. Utifrån båda perspektiven kan skolan sägas ha ett särskilt ansvar som är av betydelse för det brottsförebyggande arbetet, och det kan i båda fallen finnas behov av mer riktade åtgärder på individnivå.

3.6.2 Skolans stödåtgärder

Som framgått ovan har skolan ett brett övergripande ansvar för elevernas utveckling enligt 1 kap. 4 § skollagen. Enligt 2 kap. 25 § skollagen gäller vidare att det för eleverna i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska finnas elevhälsa. Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande. Elevernas utveckling mot utbildningens mål ska stödjas. Elevhälsans arbete ska bedrivas på individ-, grupp- och skolenhetsnivå och ske i samverkan med lärare och övrig personal. Vid behov ska elevhälsan samverka med hälso- och sjukvården

och socialtjänsten. I förarbetena till bestämmelsen uttalas att en utgångspunkt är att lärande och hälsa på många sätt påverkas av samma generella faktorer och att arbetet med elevhälsa förutsätter en hög grad av samverkan mellan elevhälsans personal och övriga personalgrupper. I det individuellt inriktade arbetet har elevhälsan ett särskilt ansvar för att undanröja hinder för varje enskild elevs lärande och utveckling (prop. 2009/10:165 s. 276).

Elevhälsoarbetet ska vara en del av undervisningen och det som sker mellan lektioner, på till exempel raster. Ett framgångsrikt elevhälsoarbete förutsätter att skolor länkar samman elevhälsoarbetet med övriga uppdrag enligt skollagen och läroplaner, till exempel de övergripande stadgandena i 1 kap. 4 § skollagen och till skrivningar i läroplanerna om att omsorgen om den enskilda elevens hälsas, välbefinnande och utveckling ska präglade verksamheten (Skott 2023). Skolan har således ett relativt brett ansvar att ge stöd till elever som av något skäl hindras från att nå målen med utbildningen.

De centrala bestämmelserna i skollagen som reglerar stödinsatser på individnivå finns i 3 kap. 5 och 7–9 §§ skollagen. Enligt bestämmelserna ska en elev – om det framkommit att det kan befaras att eleven inte kommer att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas – skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen (5 §) eller särskilt stöd (7–9 §§).

Stöd i form av extra anpassningar är till exempel att hjälpa en elev med att planera och strukturera sina studier. Även hjälp med att förstå texter, att förklara ett ämnesområde på annat sätt eller extra färdighetsträning inom ramen för den ordinarie undervisningen, såsom lästräning eller mattestugor, är att anse som stöd i form av extra anpassningar. Till stöd i form av extra anpassningar hör även enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid. Likaså kan särskilda läromedel eller utrustning i form av till exempel tidsstöd, det vill säga hjälpmedel för att förstå och passa tider, samt digital teknik med anpassade programvaror som huvudregel anses falla inom ramen för stöd i form av extra anpassningar (prop. 2013/14:160 s. 21).

Till skillnad från stöd i form av extra anpassningar är särskilt stöd insatser av mer ingripande karaktär och är normalt inte möjliga att genomföra för lärare och övrig skolpersonal inom ramen

för den ordinarie undervisningen. Särskilt stöd för en elev beslutas av rektorn i ett åtgärdsprogram.

Bestämmelserna om extra anpassningar och särskilt stöd syftar som framgått främst till att åtgärda situationen att det kan befaras att eleven inte kommer att uppfylla betygskriterier eller andra kriterier för bedömning av kunskaper. Det är således fråga om stöd som tydligt är relaterat till undervisningen och skolans kunskapsuppdrag. Behovet av särskilt stöd ska dock även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Det pekas också ofta på att dessa åtgärder kan utgöra en del av en brottsförebyggande insats i samverkan med socialtjänst och polis (Socialstyrelsen m.fl. 2022a). Extra anpassningar och särskilt stöd beskrivs ofta kunna utgöra en viktig del av multimodala insatser för barn och unga med hög risk för fortsatt normbrytande beteende (Socialstyrelsen 2021, se ovan).

När det handlar om att skolan inom ramen för det brottsförebyggande arbetet ska ge stöd på individnivå är det i regel fråga om ett arbete som sker i samverkan med andra aktörer. I Skolverkets rapport om skolans roll i det brottsförebyggande arbetet beskrivs att skolans arbete på indikerad nivå sker i samverkan med vårdnadshavare och externa aktörer som socialtjänst och polis (Skolverket 2023).

Som framgått ovan kan åtgärder som skolan vidtar på individnivå vara av betydelse för ett brottsförebyggande arbete, även om åtgärderna i sig inte i första hand syftar till att vara brottsförebyggande. Ett arbete i samverkan med socialtjänsten kan exempelvis innebära att skolpersonal tillämpar nya strategier för att bemöta eleven, eller att skolpersonal bidrar till att förstärka prosociala beteenden, färdigheter och tankar (Socialstyrelsen 2021).

3.6.3 Skolans åtgärder för en säker skola

Vid sidan av ansvaret att bidra med stöd till enskilda elever har skolan även ett ansvar för elevernas och personalens säkerhet i skolmiljön. Skolan har ett tillsynsansvar för eleverna, vilket innebär att skolan i viss utsträckning ansvarar för att eleverna inte skadas eller skadar andra under tiden de står under skolans tillsyn. Skolan har vidare ett arbetsmiljöansvar. Enligt 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen

(1977:1160) ska en arbetsgivare vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Med arbetstagare likställs den som genomgår utbildning, med undantag för barn i förskolan och elever i fritidshemmet. I arbetsmiljölagstiftningen regleras våld och hot i arbetsmiljön i föreskrifter om åtgärder mot våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2). Föreskrifterna innefattar bland annat bestämmelser om att arbetsgivaren ska utreda de risker för våld eller hot om våld som kan finnas i arbetet samt vidta de åtgärder som kan föranledas av utredningen (2 §), och att arbetet ska ordnas så att risk för våld eller hot om våld så långt som det är möjligt förebyggs (3 §). I skollagen ställs vidare krav på att alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet och undervisningen av studiero (5 kap. 3 § skollagen).

Det finns således flera olika rättsliga skyldigheter för skolan som innebär att skolan måste agera för att skydda elever och personal från att skadas eller utsättas för brottsliga handlingar. I detta sammanhang bör också påpekas att vi i vårt delbetänkande *Skolor mot brott* (SOU 2024:17) föreslår ett krav på ett arbete med beredskap för allvarliga våldssituationer och på att det på varje förskole- och skolenhet ska finnas en beredskapsplan som anger de åtgärder som ska vidtas vid en sådan situation.

Det ansvar som följer av redovisade bestämmelser kan sägas innebära krav på såväl åtgärder som rör social brottsprevention som åtgärder som är mer orienterade mot situationell brottsprevention. En skola kan arbeta socialt med konflikthantering i syfte att deskalera konflikter innan de leder till allvarliga våldshandlingar. Det kan också handla om att förstärka övervakningen på skolan i syfte att avskräcka från brottslig verksamhet, till exempel genom rastvakter, övervakningskameror eller liknande. Liksom beträffande skolans stödåtgärder kräver som regel skolans brottsförebyggande åtgärder samverkan med externa aktörer, inte minst Polismyndigheten.

3.7 Individinriktad brottspreventiv samverkan

3.7.1 Vad är individinriktad brottspreventiv samverkan?

Som framgått av redogörelsen ovan förutsätts i regel samverkan för att det brottsförebyggande arbetet som bedrivs av skola, socialtjänst och polis ska vara effektivt. Begreppet samverkan kan förstås på olika sätt. Samverkan kan beteckna ett organisatoriskt sätt att lösa utmanande uppgifter som den egna verksamheten inte klarar på egen hand, eller en form av systematiserande samarbete (Kunskapsguiden 2024c). Ibland avgränsas begreppet samverkan till sådant samarbete som innebär att flera aktörer vidtar samordnade åtgärder, medan begreppet i andra sammanhang betecknar informationsutbytet som sådant. Det har till exempel uttalats att samverkan kring barn som riskerar att fara illa kan vara såväl en hjälp i arbetet med att få en god helhetsbild av barnets situation som ett sätt för de olika inblandade verksamheterna att samordna eventuella insatser (prop. 2002/03:53 s. 107).

En särskild form av samverkan har betecknats *individinriktad brottspreventiv samverkan* (Söderberg 2023). Sådant samverkan innebär att flera aktörer samarbetar både vad gäller informationsutbyte och samordnade insatser avseende en enskild.

Det mer konventionella samarbetet runt unga i utsatta livssituationer mellan polis, skola och socialtjänst har bestått i att polis eller skola gör en orosanmälan till socialtjänsten, som sedan hanterar ärendet enligt gängse ordning. Det innebär bedömning och eventuell utredning, varpå beslut om insats från socialtjänsten fattas. I utredningsskedet förekommer ofta att socialtjänsten inhämtar information från skola, BUP, familj och så vidare. Ibland fortsätter samarbetet med olika instanser för att arbeta framåt runt den unga individen. Vid misstanke om brott håller polisen förhör med den unge där socialtjänst och vårdnadshavare bjuds in att delta. I den nyare typen av samverkansformer, där SSPF är ett exempel, är det alltså vanligt att polisen finns med i samverkansarbetet runt målgruppen även på individnivå (Söderberg 2016, s. 36).

Några av de vanligaste arbetssätten för individinriktad brottspreventiv samverkan är SSPF och SIG. Det finns emellertid ett flertal andra arbetssätt och beteckningar på motsvarande samverkan.

Den konkreta organiseringen av arbetet kan skilja sig åt mellan olika modeller för samverkan, men även inom en och samma modell. Ofta finns någon form av styrgrupp som beslutar i övergripande frågor och en operativ grupp som arbetar direkt med den unge

(jfr Turner m.fl. 2015 samt Socialstyrelsen m.fl. 2022b). Styrgruppen består vanligen av personer i ledande funktioner från de olika deltagande myndigheterna. Om styrgruppen enas om att gemensam oro finns bland samverkansparterna för den aktuella unge så går ärendet vidare till en arbetsgrupp. I denna finns vanligen personer som arbetar i direkt kontakt med den unge, såsom lärare och/eller kurator från skolan, fritidsledare eller exempelvis fotbollstränare och handläggande socialsekreterare (Söderberg 2016).

Inom de arbetssätt för individriktad brottspreventiv samverkan som finns i dagsläget, som SSPF eller SIG, möjliggörs informationsutbytet genom att den enskilde eller dennes vårdnadshavare samtycker till att inblandade aktörer utbyter information. Detta beskrivs också ofta som en central del i arbetsformen.

Kärnan i SIG är insatser och samordnat stöd från viktiga aktörer i syfte att motverka att den unge återfaller i brott. Genom att den unge och/eller vårdnadshavare samtycker till att de medverkande aktörerna får dela uppgifter om den unge har alla inblandade samma kunskap. Detta ökar förutsättningarna för att kunna ge rätt stöd i rätt tid (Socialstyrelsen m.fl. 2022a).

Själva grundtanken i SSPF baseras på att den unge/vårdnadshavare samtycker till att sekretessbelagda uppgifter får delas mellan de aktörer som ska medverka (Socialstyrelsen m.fl. 2022b).

I en vägledning för SSPF anges att ett syfte med informationsdelningen är att aktörerna ska få en gemensam bild av den unge och den unges situation för att kunna sätta in rätt åtgärder. Relevanta frågor under informationsdelningen kan vara: Hur beskrivs individens behov och situation av olika aktörer? Finns det bland aktörerna olika åsikter om hur situationen bör förstås eller hanteras? (Socialstyrelsen 2022a).

Uppgiftsutbytet i detta sammanhang syftar således till att skapa en lägesbild över den unges situation som kan utgöra underlag för en bedömning av vilka risker som föreligger och vilka åtgärder eller insatser som är påkallade.

Som regel är avsikten att en åtgärdsplan ska upprättas och att denna ska innehålla alla samverkande aktörers olika konkreta åtgärder rörande den unge och familjen. Till exempel insatser som socialtjänsten beviljar till barn och familj, åtgärder som skolan vidtar i form av exempelvis särskilt stöd eller anpassning av skolmiljön samt åtgärder från polisen i syfte att hålla kontakt med

vårdnadshavare och informera när den unge påträffas i olämpliga miljöer. Uppföljning måste ske bland annat för att visa huruvida den enskilde unge fått de åtgärder som överenskommits och huruvida de haft avsedd effekt (Socialstyrelsen m.fl. 2022a).

Samverkan innebär inte att någon av de samverkande aktörerna får nya uppgifter som de inte annars skulle ha haft. Varje aktör agerar således i samverkan inom ramen för sitt författningsreglerade uppdrag och det är viktigt att samverkan inte sker på ett sätt så att denna rollfördelning blir otydlig.

I november 2023 gav regeringen Polismyndigheten, Brå, Kriminalvården, länsstyrelserna, Socialstyrelsen, SiS, Skolverket och Åklagarmyndigheten i uppdrag att inrätta en samverkansstruktur, för ett sammanhållet arbete med barn och unga som riskerar att begå eller begår grova brott, i miljöer kopplade till organiserad brottslighet (Ju 2023/02529). Uppdraget benämns Bob, och står för barn och unga i organiserad brottslighet (Polismyndigheten m.fl. 2023).

Bob-arbetet, som för närvarande är under uppbyggnad, ska bedrivas på central, regional och lokal nivå. Arbetet i de lokala råden ska vara individbaserat med fokus på operativt arbete och konkreta insatser. Arbetet i de lokala råden ska komplettera och förstärka redan etablerade och fungerande samarbetsformer. Inrättandet av en samverkansstruktur innebär inte att gällande sekretessregler kan åsidosättas (Ju 2023/02529).

3.7.2 Vissa studier har gjorts av individriktad brottspreventiv samverkan

De få kvantitativa utvärderingar av SIG som finns i svensk kontext finner inga entydiga resultat som visar på minskad brottsaktivitet för de individer som deltagit i SIG jämfört med motsvarande individer som fått ordinarie insatser. Det har därvid uttalats att förbättrad samverkan i sig inte kan avgöra om det blir ett positivt utfall för ungdomarna om inte innehållet i insatserna skiljer sig från dem som getts vid tidigare kontakt med socialtjänsten. Trots detta framkommer att professionella tenderar att uppfatta att SIG fyller en viktig funktion och att det är en effektiv arbetsform för att motverka återfall i kriminalitet (Socialstyrelsen 2020). Även i studier som rör SSPF har uttalats att yrkesverksamma har en positiv inställning till

SSPF, trots att det ofta är svårt att se konkreta resultat av samverkan (Söderberg 2023).

En problematik som ibland lyfts fram kring individriktad brottspreventiv samverkan är att det kan råda ett spänningsförhållande mellan den kontrollogik som Polismyndigheten står för och den omsorgslogik som socialtjänsten representerar. Det har i sammanhanget anförts att det inom samverkan ofta är den mer repressiva kontrollogiken och intresset av att kartlägga och identifiera risker, som dominerar. Därigenom riskerar socialtjänstens grundlogik att i viss mån suddas ut och bli otydlig (ibid.).

4 Reglering av dataskydd och sekretess

I det här kapitlet redogör vi för den reglering av dataskydd och sekretess som är av betydelse för vårt uppdrag. I avsnitt 4.1–4.7 redogör vi för övergripande regleringar och frågor av allmän betydelse för de aktuella aktörerna. I kapitlets tre sista avsnitt redogör vi för regleringen om dataskydd och sekretess som gäller specifikt för skolan (avsnitt 4.8), Polismyndigheten, Tullverket respektive Säkerhetspolisen i den brottsbekämpande verksamheten (avsnitt 4.9) samt socialtjänsten respektive Statens institutionsstyrelse, förkortad SiS (avsnitt 4.10).

4.1 Informationsutbyte och personlig integritet

Informationsutbyte är en av förutsättningarna för en fungerande samverkan mellan myndigheter och andra aktörer. I vissa fall kan det vara tillräckligt att utbyta allmän eller aidentifierad information, medan det i andra fall kan vara nödvändigt att utbyta uppgifter om enskilda individer, det vill säga personuppgifter. En personuppgift kan vara all slags information om en identifierad eller identifierbar fysisk person. Personuppgiftsbehandling är ett vidsträckt begrepp som bland annat omfattar utlämnande av personuppgifter (vi återkommer till definitionerna av dessa begrepp nedan). För att det ska vara tillåtet att lämna ut uppgifter om enskilda individer krävs dels att uppgifterna inte omfattas av sekretess eller tystnadsplikt alternativt att sekretessen/tystnadsplikten kan brytas, dels att det finns rättsligt stöd för den personuppgiftsbehandling som själva utlämnandet av personuppgifter utgör. För att personuppgifterna ska få behandlas av den mottagande aktören efter utlämnandet krävs också att mottagaren har rättslig grund för personuppgifts-

behandlingen enligt den dataskyddsrättsliga reglering som gäller för mottagaren.

Rätten till skydd av personuppgifter ingår i den grundläggande rätten till respekt för privatlivet, som regleras i flera internationella konventioner till skydd för de mänskliga rättigheterna. Skyddet för privatlivet omfattar vitt skilda aspekter av en persons liv och begreppet kan inte ges någon uttömmande definition (se Europadomstolens uttalanden i till exempel *López Ribalda* med flera mot Spanien, mål nr 1874/13 och 8567/13, dom den 17 oktober 2019 och *Breyer* mot Tyskland, mål nr 50001/12, dom den 30 januari 2020). Utöver skydd för en persons bostad och kommunikationer garanterar dock denna rättighet bland annat ett skydd för den personliga integriteten, en rätt till självbestämmande och en rätt till personlig utveckling.

Behandling av personuppgifter och annan data sker i en alltmer omfattande utsträckning, mot bakgrund av den snabba tekniska utvecklingen och framväxten av informationssamhället. Detta gäller såväl offentlig som privat sektor. Om personuppgifter behandlas för ett annat ändamål än vad som avsetts eller om de hanteras av någon som inte borde ha tillgång till uppgifterna kan det utgöra ett otillåtet intrång i den personliga integriteten. Automatiserad behandling av personuppgifter kan dessutom innebära särskilda risker för den personliga integriteten eftersom tekniken gör det möjligt att på ett enkelt sätt både samla in, sammanställa och sprida stora mängder information.

Det finns ingen allmänt vedertagen definition av begreppet personlig integritet. Integritet är en inre egenskap som är olika hos olika individer. Rätten att få vara i fred är en tolkning av begreppet. Rätten att få sin personliga egenart och inre sfär respekterad och inte utsättas för kränkande behandling, är en annan (IMY 2024). Kränkningar av den personliga integriteten kan även möjligen sägas vara intrång i den fredade sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad och där intrång bör kunna avvisas (prop. 2005/06:173 s. 15 och prop. 2009/10:80 s. 175). Regeringen uttalade i samband med den senaste utvidgningen av integritetsskyddet i regeringsformen att en rimlig utgångspunkt för bedömningen av behovet av ett utökat skydd för den personliga integriteten var att den skulle ske utifrån den enskildes intresse av att skydda information om sina personliga förhållanden (prop. 2009/10:80 s. 175).

Vissa faktorer har ansetts särskilt viktiga att ta hänsyn till när det gäller att bedöma integritetskänsligheten vid behandling av personuppgifter. Det gäller arten av personuppgifter som samlas in och registreras, varför detta görs, hur och av vem uppgifterna används samt mängden av uppgifter som samlas på ett och samma ställe eller som på något annat sätt är tillgängliga för bearbetningar och sammanställningar (prop. 2005/06:173 s. 15). Även rådande samhällsvärderingar kan ha viss påverkan på vilken reglering och begränsning av behandlingen av personuppgifter som är nödvändig för att skydda den personliga integriteten (prop. 2022/23:34 s. 162, prop. 2023/24:146 s. 77 och prop. 2023/24:147 s. 77).

Skyddet för den personliga integriteten är dock inte absolut och kan under vissa förutsättningar begränsas, se mer om det nedan.

Skolan, socialtjänsten, SiS och brottsbekämpande myndigheter hanterar stora mängder allmänna handlingar och uppgifter som rör enskilda fysiska personer. Offentlighetsprincipen innebär att enskilda har rätt till insyn i den offentliga verksamheten genom att ta del av allmänna handlingar och uppgifter om de inte är sekretessbelagda. Utöver de dataskyddsrättsliga regelverk som syftar till att skydda enskildas personliga integritet finns bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt som ger skydd mot spridning av uppgifter om enskilda. I svensk rätt betraktas bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt som en viktig del av det nationella skyddet för personuppgifter (prop. 2021/22:272 s. 133).

4.2 Dataskyddsregleringen har sin grund i de mänskliga rättigheterna

4.2.1 Europakonventionen

Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som svensk lag, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 § regeringsformen). Artikel 8 i Europakonventionen stadgar att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentlig

myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Artikel 8 innebär därmed en förpliktelse för stater att avstå från att göra oproportionerliga intrång i rätten till respekt för privat- och familjelivet. Behandling av personuppgifter faller ofta inom artikelns tillämpningsområde (se till exempel Europadomstolens dom i S. och Marper mot Förenade kungariket, mål nr 30562/04 och 30566/04, dom den 4 december 2008).

4.2.2 Dataskyddskonventionen

Europarådets dataskyddskonvention (nr 108) antogs 1981 till skydd för enskilda vid automatisk behandling av personuppgifter. Sverige och övriga medlemsstater i EU har ratificerat konventionen. Syftet med konventionen är att säkerställa den enskildes rätt till personlig integritet i samband med automatiserad behandling av personuppgifter. Dess innehåll kan ses som en precisering av skyddet vid användning av automatiserad behandling av personuppgifter enligt artikel 8 i Europakonventionen (prop. 2016/17:91 s. 24).

Dataskyddskonventionen tar sikte på behandling av personuppgifter i automatiserade personregister och automatiserad personuppgiftsbehandling i allmän och enskild verksamhet. Enligt konventionen ska personuppgifter inhämtas och behandlas på ett korrekt sätt och de ska vara relevanta med hänsyn till ändamålet. Vissa kategorier av personuppgifter får inte behandlas genom automatiserad databehandling om inte den nationella lagstiftningen ger ett ändamålsenligt skydd. Till sådana kategorier hör personuppgifter som avslöjar ras, politisk tillhörighet, religiös tro eller övertygelse i övrigt, sexualliv samt uppgifter om brott.

Med anledning av bland annat den tekniska utvecklingen sedan 1981 har konventionen genomgått en översyn i syfte att modernisera och förbättra den.¹ Ändringarna har ännu inte trätt i kraft.

¹ Protocol amending the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, CETS No. 223.

4.2.3 EU-stadgan

EU:s medlemsstater har antagit Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) som, sedan Lissabonfördragets ikraftträdande i december 2009, är rättsligt bindande för EU-institutionerna och medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten och en del av EU:s primärrätt (jfr prop. 2007/08:168 s. 58–59). Enligt artikel 7 i EU-stadgan har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och kommunikationer. Av artikel 8 i EU-stadgan framgår vidare att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Uppgifterna ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Enligt artikeln gäller vidare att var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterlevs.

Även i EU-stadgan är utgångspunkten att en inskränkning av skyddet för personuppgifter endast får göras i lag och måste vara förenlig med det väsentliga innehållet i de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan. Begränsningar får med beaktande av proportionalitetsprincipen endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (artikel 52.1).

4.2.4 Regeringsformen

Den personliga integriteten skyddas av regeringsformen (RF). Av målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF följer att det allmänna ska värna den enskildes privat- och familjeliv. Målsättningsstadgandet anger ett viktigt mål för den samhällseliga verksamheten, men är inte rättsligt bindande för det allmänna. I 2 kap. RF finns däremot rättsligt bindande föreskrifter om grundläggande fri- och rättigheter. I 2 kap. 2 § RF föreskrivs att ingen får av det allmänna tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Vidare anges i 2 kap. 3 § RF att ingen svensk medborgare får utan samtycke antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning. Av 2 kap. 6 § andra stycket RF

framgår att 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.

Skyddet för den personliga integriteten får endast begränsas genom lag (2 kap. 20 § första stycket 2 RF). Begränsningar i lag får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § RF). Enligt förarbetena innebär bestämmelsen att lagstiftaren noggrant ska redovisa sina syften, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, se betänkandet *Medborgerliga fri- och rättigheter* (SOU 1975:75) och prop. 1975/76:209 s. 153. Lagstiftaren ska göra en proportionalitetsbedömning där integritetsriskerna med personuppgiftsbehandlingen vägs mot fördelarna med behandlingen. I detta ingår att bedöma om behandlingen av personuppgifterna är nödvändig utifrån det avsedda ändamålet med behandlingen och om det finns alternativ som är mindre integritetskänsliga.

4.3 EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen

4.3.1 Tillämpningsområdet

Det allmänna skyddet för den personliga integriteten i samband med behandling av personuppgifter regleras i 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 (EU:s dataskyddsförordning). Förordningen ska tillämpas 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 2.1). Förordningen syftar till att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter (artikel 1.2). Förordningen

är tillämplig på behandling av personuppgifter i såväl offentlig som privat sektor. Den är dock inte tillämplig vad gäller personuppgiftsbehandling som rör nationell säkerhet eller den behandling som behöriga myndigheter utför i brottsbekämpande syfte, jfr artikel 2.2 a och d i EU:s dataskyddsförordning. Vi återkommer till detta i avsnitt 4.4, 4.5 och 4.9 där vi redogör för den dataskyddsrättsliga regleringen för Polismyndigheten, Tullverket och Säkerhetspolisen.

EU:s dataskyddsförordning är direkt tillämplig i varje medlemsstat, men förutsätter att det i vissa fall finns nationella bestämmelser som kompletterar eller utgör undantag från förordningens regler. Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) innehåller tillsammans med förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddsförordningen) bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning på ett generellt plan i svensk rätt. Dataskyddslagen kan inte tillämpas fristående, utan endast tillsammans med EU:s dataskyddsförordning. Det finns även sektorsspecifika författningar, så kallade registerförfattningar, som innehåller bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning för vissa myndigheter eller inom vissa områden.

Dataskyddslagen är enligt 1 kap. 6 § subsidiär i förhållande till andra lagar och förordningar. Avvikande bestämmelser i en annan lag eller i en förordning ska alltså ha företräde framför dataskyddslagen. Det kan till exempel vara bestämmelser som specificerar eller begränsar rätten att behandla känsliga personuppgifter i en viss verksamhet. Sådana avvikande bestämmelser finns ofta i författningar som helt eller delvis innehåller bestämmelser om behandling av personuppgifter hos en viss myndighet, inom en viss sektor eller i ett visst sammanhang (prop. 2017/18:105 s. 186).

4.3.2 Personuppgifter och personuppgiftsansvar

Ett centralt begrepp i sammanhanget är personuppgifter. Av artikel 4.1 i EU:s dataskyddsförordning framgår att personuppgifter definieras som varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person.

Personuppgiftsansvar är ett annat centralt begrepp i EU:s dataskyddsförordning. Enligt artikel 4.7 avses med personuppgifts-

ansvarig en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Den som är personuppgiftsansvarig åläggs en stor mängd skyldigheter av förordningen. Enligt principen om ansvarsskyldighet i artikel 5.2 i EU:s dataskyddsförordning är det den personuppgiftsansvarige som ska ansvara för och kunna visa att de grundläggande principerna som gäller för all behandling efterlevs. När en myndighet behandlar personuppgifter i syfte att utföra sin verksamhet är myndigheten personuppgiftsansvarig för den behandling som utförs.

4.3.3 Principer för personuppgiftsbehandling

Varje behandling av personuppgifter måste vara laglig och rättvis. Det bör vara klart och tydligt för fysiska personer hur personuppgifter som rör dem samlas in, används, konsulteras eller på annat sätt behandlas samt i vilken utsträckning personuppgifterna behandlas eller kommer att behandlas (skäl 39 till EU:s dataskyddsförordning).

Personuppgiftsbehandling är ett vidsträckt begrepp som omfattar insamlande, utlämnande, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring av personuppgifter (artikel 4.2 i EU:s dataskyddsförordning).

EU:s dataskyddsförordning ställer krav på att all behandling av personuppgifter ska ha en rättslig grund och att den ska göras i enlighet med de grundläggande principer som kommer till uttryck i artikel 5.

Enligt artikel 5 ska uppgifterna behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade. Öppenhetsprincipen kräver att all information och kommunikation i samband med behandlingen av personuppgifterna är lättillgänglig och lättbegriplig samt att ett klart och tydligt språk används (artikel 5.1 a och skäl 39 till EU:s dataskyddsförordning). Enligt principen om ändamålsbegränsning ska personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare

behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Enligt principen om uppgiftsminimering ska uppgifterna vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Uppgifterna ska vidare vara riktiga och om nödvändigt uppdaterade. Enligt principen om lagringsminimering ska uppgifterna inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Slutligen ska uppgifterna behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna.

4.3.4 Kravet på rättslig grund

Laglighetsprincipen i artikel 5.1 a i EU:s dataskyddsförordning innebär bland annat att varje personuppgiftsbehandling måste ha stöd i minst ett av de villkor som räknas upp i artikel 6.1 a–f i förordningen. Man brukar säga att det ska finnas en rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen. Merparten av myndigheters personuppgiftsbehandling sker med stöd av artikel 6.1 c (behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige) och artikel 6.1 e (behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning). Även andra än myndigheter, till exempel fristående skolor, kan behandla uppgifter med stöd av artikel 6.1 c och e om det finns en fastställd rättslig grund enligt artikel 6.3.

För personuppgiftsbehandling med stöd av artikel 6.1 c och 6.1 e finns det enligt artikel 6.2 ett generellt utrymme för nationell reglering som preciserar bestämmelserna i förordningen. Vidare finns det i artikel 6.3 ett krav på att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten, eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Syftet med behandlingen ska, vad gäller artikel 6.1 c, fastställas i den rättsliga grunden. I fråga om behandling enligt artikel 6.1 e, ska syftet med behandlingen vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. I svensk rätt kan den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen fast-

ställas i lag eller annan författning, i kollektivavtal eller beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning (se 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen). Författningsregleringen ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3 andra stycket sista meningen).

Den reglering som fastställs i nationell rätt för att ge stöd för personuppgiftsbehandlingen benämns i förordningen som ”rättslig grund”. Begreppet rättslig grund används alltså i två betydelser; dels som en benämning för de villkor för laglighet som anges i artikel 6.1, dels som en benämning för den reglering i unionsrätt eller nationell rätt som fastställs enligt artikel 6.3.

I den rättsliga grunden som fastställs enligt artikel 6.3, kan även mer specifika bestämmelser om personuppgiftsbehandlingen tas in. Det kan vara nödvändigt bland annat för att uppfylla kravet på proportionalitet enligt artikel 6.3 och kraven enligt skäl 41, där det anges att den rättsliga grunden bör vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsägbar för dem som omfattas av den, i enlighet med rättspraxis vid Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. 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 ska bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär. En behandling av personuppgifter som inte utgör någon egentlig kränkning av den personliga integriteten, såsom när det gäller behandling av elevers namn i reguljär skolverksamhet, kan ske med stöd av en rättslig grund som är allmänt hållen. Ett mer kännbart intrång kräver att den rättsliga grunden är mer preciserad och därmed gör intrånget förutsebart. Om intrånget är betydande och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden krävs dessutom särskilt lagstöd enligt 2 kap. 6 och 20 §§ RF (prop. 2017/18:105 s. 51).

Den rättsliga grunden enligt artikel 6.3 är ofta fastställd i myndigheters instruktioner eller i annan reglering som styr verksamheten, till exempel socialtjänstlagen (2001:453). På vissa områden kompletteras verksamhetsregleringen av en särskild författning som reglerar personuppgiftsbehandlingen, en så kallad registerförfattning, till exempel lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Såväl verksamhetsregleringen som

registerförfattningen utgör då den rättsliga grunden som fastställs i nationell rätt (IMY 2022).

Vid informationsutbyte fastställs ofta den rättsliga grunden för utlämnandet genom bestämmelser som reglerar skyldighet eller möjlighet att lämna uppgifter. För myndigheter styrs informationsutbytet till stor del av regleringen om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, och av bestämmelser som bryter sekretess.

4.3.5 Känsliga personuppgifter

EU:s dataskyddsförordning uppställer ett principiellt förbud mot behandling av personuppgifter som avslöjar ras² eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning, så kallade känsliga personuppgifter (artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning).

Förordningen medger ett antal undantag från förbudet. Ett centralt undantag regleras i artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning. Enligt denna bestämmelse gäller undantag från förbudet om

- behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse,
- på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt,
- vilken ska stå i proportion till det eftersträvade 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.

² Enligt skäl 51 till EU:s dataskyddsförordning innebär användningen av termen ras inte att unionen godtar teorier som söker fastställa förekomsten av skilda människoraser.

I 3 kap. 3 § dataskyddslagen regleras myndigheters behandling av känsliga personuppgifter för ett viktigt allmänt intresse. Där framgår att känsliga personuppgifter, med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning, får behandlas av en myndighet om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag (3 kap. 3 § första stycket första punkten), om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende (3 kap. 3 § första stycket andra punkten) eller, 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 § första stycket tredje punkten).

Vad som är ett allmänt intresse respektive ett viktigt allmänt intresse är inte definierat i EU:s dataskyddsförordning. Regeringen har dock bedömt att verksamhet som innefattar myndighetsutövning utgör ett viktigt allmänt intresse och att det också är ett viktigt allmänt intresse att myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning, kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befogenheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt (prop. 2017/18:105 s. 83). Regeringen har vidare uttalat att anordnande och bedrivande av utbildning är ett sådant viktigt allmänt intresse (prop. 2017/18:218 s. 52).

Vidare krävs att behandlingen sker på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet. Regeringen har bedömt att det innebär att den rättsliga grunden för behandlingen typiskt sett kommer att vara någon av de som avses i artikel 6.1 c eller e i EU:s dataskyddsförordning och som har stöd i rättsordningen på föreskrivet sätt.

Utöver kravet på att behandlingen ska vara nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse ställs också särskilda krav på det rättsliga stödet för behandlingen. Detta måste vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande intressen. Skyddsåtgärder kan exempelvis vara sekretessregleringar, till skydd för enskildas ekonomiska och personliga förhållanden, eller sökbegränsningar. Även specifika begränsningar och villkor för behandlingen av känsliga personuppgifter kan vara att anse som skyddsåtgärder (jfr prop. 2017/18:105 s. 89). Vad som utgör det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd definieras inte i EU:s dataskyddsförordning. Regeringen har

dock uttalat att det är svårt att föreställa sig en rättslig grund för behandling av personuppgifter som uppfyller kraven i artikel 6 i EU:s dataskyddsförordning, men som ändå inte är förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd. Regeringen förtydligade att om grunden för behandlingen inte är förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd torde den inte utgöra en godtagbar rättslig grund för behandling av personuppgifter över huvud taget. Det bör därför enligt regeringen kunna ifrågasättas om tillägget i artikel 9.2 g utgör ett krav som går utöver de krav som gäller enligt artikel 6 och som måste vara uppfyllda vid all behandling av personuppgifter i allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 84).

Ett annat viktigt undantag följer av artikel 9.2 h i EU:s dataskyddsförordning. Undantaget avser behandling som är nödvändig av skäl som hör samman med bland annat förebyggande hälso- och sjukvård och yrkesmedicin, tillhandahållande av hälso- och sjukvård, behandling, social omsorg eller förvaltning av hälso- och sjukvårdstjänster och social omsorg. Behandlingen ska ske på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt eller enligt avtal med yrkesverksamma på hälsoområdet och under förutsättning att de villkor och skyddsåtgärder som avses i artikel 9.3 är uppfyllda.

I artikel 9.3 anges att känsliga personuppgifter får behandlas för de ändamål som avses i artikel 9.2 h när uppgifterna behandlas av eller under ansvar av en yrkesutövare som omfattas av tystnadsplikt enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt eller bestämmelser som fastställs av nationella behöriga organ eller av en annan person som också omfattas av tystnadsplikt enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt eller bestämmelser som fastställs av nationella behöriga organ.

4.3.6 Uppgifter om lagöverträdelser

I artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning anges att behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 endast får utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Ett

fullständigt register över fällande domar i brottmål får endast föras under kontroll av en myndighet.

Artikel 10 omfattar enligt Integritetsskyddsmyndighetens (IMY) rättsliga ställningstagande (IMYRS 2021:1) uppgifter om att en person är eller har varit föremål för en polisanmälan, en förundersökning, ett åtal eller rättegång i ett brottmål, men även om något rättsligt förfarande inte inletts kan uppgifter om att en fysisk person har eller kan ha begått ett visst brott (brottsmisstankar) utgöra brottsuppgifter, om uppgifterna har en viss konkretionsgrad. En tillräcklig konkretionsgrad har nåtts om uppgifterna avser ett visst brott eller en viss brottskategori eller om uppgifter sammanställs på ett sådant sätt att uppgifterna motsvarar de objektiva rekvisiten i en straffbestämmelse.

Enligt 3 kap. 8 § dataskyddslagen får även andra än myndigheter behandla personuppgifter om lagöverträdelser, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna följa föreskrifter om arkiv. Med stöd av bland annat denna bestämmelse hindras inte de personuppgiftsansvariga som omfattas av offentlighetsprincipen att arkivera och bevara allmänna handlingar.

Vidare får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om i vilka fall andra än myndigheter får behandla personuppgifter om lagöverträdelser (3 kap. 9 § första stycket dataskyddslagen). IMY får i enskilda fall besluta att andra än myndigheter får behandla sådana uppgifter. Ett beslut får förenas med villkor (3 kap. 9 § andra stycket dataskyddslagen och 6 § dataskyddsförordningen).

4.3.7 Barns personuppgifter

Barns personuppgifter förtjänar särskilt skydd, eftersom barn kan vara mindre medvetna om berörda risker, följder och skyddsåtgärder samt om sina rättigheter när det gäller behandling av personuppgifter (skäl 38 till EU:s dataskyddsförordning). All information och kommunikation som riktar sig till barn bör utformas på ett tydligt och enkelt språk som barnet lätt kan förstå (skäl 58 till EU:s dataskyddsförordning).

4.3.8 De registrerades rättigheter

EU:s dataskyddsförordning innehåller ett antal rättigheter för de enskilda vars personuppgifter behandlas. Förenklat kan bestämmelserna om enskildas rättigheter sägas innebära en rätt att veta vem som behandlar vilka uppgifter, och varför. Den registrerade har bland annat rätt att få information från den personuppgiftsansvarige. Informationen och kommunikationen ska enligt artikel 12 vara klar och tydlig, särskilt när den riktas till barn. Det görs en åtskillnad i EU:s dataskyddsförordning mellan situationer då den personuppgiftsansvarige samlar in personuppgifter direkt från den registrerade och situationer då personuppgifterna erhålls från andra än den registrerade. Den senare situationen, som är aktuell när myndigheter utbyter personuppgifter direkt med varandra, regleras i artikel 14. Av artikeln framgår bland annat att den personuppgiftsansvarige ska förse den registrerade med information om ändamålen med behandlingen, vilken rättslig grund behandlingen har och vilka mottagare som eventuellt ska ta del av uppgifterna. Enligt artikel 14.5 gäller vissa undantag från informationskravet, bland annat om registreringen eller utlämnandet av personuppgifterna uttryckligen föreskrivs i lag.

Enligt artikel 15 har den registrerade rätt att på begäran få tillgång till de personuppgifter som behandlas och viss information, vilket ibland benämns rätten till registerutdrag. Vidare har den registrerade rätt att begära att få uppgifter rättade eller raderade eller att behandlingen ska begränsas (artiklarna 16–18). Enligt artikel 21 har den registrerade bland annat rätt att göra invändningar mot behandling av personuppgifter som grundar sig på artikel 6.1 e, det vill säga som sker för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller i samband med myndighetsutövning. De rättigheter som tillkommer de registrerade kan enligt artikel 23.1 begränsas under vissa förutsättningar.

4.3.9 Säkerhetsåtgärder

Den personuppgiftsansvarige ansvarar för att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med EU:s dataskyddsförordnings bestämmelser (artikel 24 i EU:s dataskyddsförordning).

Det innebär att en myndighet eller annan aktör måste vidta tekniska och organisatoriska åtgärder med hänsyn bland annat till vilka och hur många uppgifter som behandlas. Förordningen innehåller även ett krav på att integritetsskydd byggs in i de tekniska system som används för behandling av personuppgifter, uttryckt genom kravet på inbyggt dataskydd och dataskydd som standard (artikel 25). Kraven enligt artikel 25 innebär bland annat att personuppgiftsansvariga är skyldiga att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att endast personuppgifter som är nödvändiga för varje specifikt ändamål med behandlingen behandlas. Den skyldigheten gäller mängden insamlade personuppgifter, behandlingens omfattning, tiden för deras lagring och deras tillgänglighet. Framför allt ska åtgärderna säkerställa att personuppgifter inte görs tillgängliga för ett obegränsat antal fysiska personer (artikel 25.2). Personuppgiftsansvariga ska också vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till riskerna med behandlingen för fysiska personers rättigheter och friheter, bland annat utifrån behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål (artikel 32.1). Vid bedömningen av lämplig säkerhetsnivå ska särskild hänsyn tas till de risker som behandling medför, särskilt till risken för bland annat obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till de personuppgifter som behandlas (artikel 32.2). Personuppgiftsansvariga ska också vidta åtgärder för att säkerställa att varje fysisk person som utför arbete under den personuppgiftsansvariges överinseende endast behandlar personuppgifter på instruktion från den personuppgiftsansvariga (artikel 32.4).

4.4 Dataskyddsdirektivet och brottsdatalagen

4.4.1 Tillämpningsområdet

Vid viss behandling av personuppgifter gäller Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF, nedan kallat dataskyddsdirektivet,

i stället för EU:s dataskyddsförordning. I Sverige är dataskyddsdirektivet infört i nationell rätt genom brottsdatalagen (2018:1177) och brottsdataförordningen (2018:1202). Brottsdatalagen gäller vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Den gäller också vid behandling av personuppgifter som en behörig myndighet utför i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet (1 kap. 2 § brottsdatalagen).

Med behörig myndighet avses enligt definitionen i 1 kap. 6 § brottsdatalagen en myndighet som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder, eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, när den behandlar personuppgifter för ett sådant syfte, eller en annan aktör som har anförtrodds myndighetsutövning för ett syfte som anges i 1 kap. 1 §, när den behandlar personuppgifter för ett sådant syfte.

Det framgår inte direkt av brottsdatalagen vilka som är behöriga myndigheter. Det avgörande är om myndigheten har sådana uppgifter att den behandlar personuppgifter för syftena brottsbekämpning, lagföring, straffverkställighet eller upprättande av allmän ordning och säkerhet. Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, de allmänna domstolarna och Kriminalvården är behöriga myndigheter, men enbart när de behandlar personuppgifter för sådana syften (prop. 2017/18:232 s. 429). En myndighet kan alltså vara både behörig och icke behörig i lagens mening beroende på vilka uppgifter som utförs (ibid. s. 434). När Polismyndigheten till exempel utfärdar pass eller behandlar personuppgifter i tillståndsärenden är myndigheten inte en behörig myndighet och omfattas i stället av EU:s dataskyddsförordning. Brottsdatalagen ska inte heller tillämpas vid sådan kontrollverksamhet som vissa myndigheter som också har ett brottsbekämpande uppdrag utför med stöd av sina kontrollbefogenheter, till exempel vid tullkontroll (ibid. s. 431). Lagen gäller alltså inte generellt i de behöriga myndigheternas verksamhet.

Även andra myndigheter än de nyss nämnda har vissa arbetsuppgifter som gör brottsdatalagen tillämplig, till exempel när SiS eller socialnämnden utför sina uppgifter att verkställa straffrättsliga på-

följder (se avsnitt 4.10.1, under rubriken *I vissa fall omfattas socialtjänsten och SiS av brottsdatalagen*).

4.4.2 Gränsdragningsfrågor som rör brottsdatalagens tillämpningsområde

I förarbetena till brottsdatalagen lyftes gränsdragningsfrågor mellan tillämpningsområdet för brottsdatalagen och EU:s dataskyddsförordning. Regeringen konstaterade att det var en fråga för rätts-tillämpningen att slutligt avgöra vilket regelverk för dataskydd som gäller i ett enskilt fall och att det inte var möjligt att inom ramen för lagstiftningsärendet ge klara svar på om vissa enskilda verksamheter eller arbetsuppgifter ska omfattas av brottsdatalagens tillämpningsområde eller inte (prop. 2017/18:232 s. 110–111). Regeringen pekade emellertid på vissa utgångspunkter för bedömningen av när brottsdatalagen ska tillämpas. Om en myndighet har en skyldighet att anmäla misstänkt brottslighet medför inte detta att anmälaren ska betraktas som behörig myndighet i brottsdatalagens mening, om anmälaren varken har ett brottsbekämpande uppdrag eller utövar myndighet för de syften som ramlagen omfattar (ibid. s. 111).

Som ovan nämnts är syftet med behandlingen av personuppgifter i det enskilda fallet avgörande för om behandlingen omfattas av ramlagens tillämpningsområde. En behörig myndighets behandling av samma personuppgift kan därför antingen styras av brottsdatalagen eller EU:s dataskyddsförordnings regler. Typen av personuppgiftsbehandling, vilken verksamhet den behandlas i eller personuppgiftens karaktär är däremot inte avgörande för vilket regelverk som ska tillämpas (ibid. s. 112).

Den som har en författningsreglerad skyldighet att biträda behöriga myndigheter med särskild kompetens eller särskilda resurser – till exempel forensisk, medicinsk eller psykiatrisk kompetens – bör vid utförandet av sådana uppgifter anses som behörig myndighet och tillämpa brottsdatalagen. Annat stöd som inte är författningsreglerat och som lämnas till en behörig myndighet av en myndighet eller annan aktör som inte själv är behörig myndighet i brottsdatalagens mening ligger däremot utanför brottsdatalagens tillämpningsområde, till exempel stöd från myndigheter som deltar

i olika insatser för att förebygga brott eller att samverka mot brott och oordning (ibid. s. 112).

Regeringen ställde sig vidare bakom de ytterligare överväganden som gjordes i den bakomliggande utredningen, se delbetänkandet *Brottsdatalag* (SOU 2017:29). I utredningen bedömdes specifikt den myndighetsöverskridande samverkan som förekommer inom ramen för samverkan mot organiserad brottslighet. Utredningen gjorde bedömningen att uppdraget inte gav någon av de icke brottsbekämpande myndigheterna sådana arbetsuppgifter som är förutsättningen för att en myndighet ska vara behörig myndighet. De samverkande myndigheterna förutsätts verka inom ramen för sina ordinarie arbetsuppgifter. Myndigheter utanför rättskedjan som deltar i samverkan ansågs därför inte genom uppdraget bli behöriga myndigheter i brottsdatalagens mening. Inte heller det faktum att myndigheterna genom lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet (LUS) getts en ömsesidig uppgiftsskyldighet ansågs medföra att myndigheterna var att anse som behöriga.

Särskilda gränsdragningsfrågor kan uppkomma när en aktör som inte tidigare haft ett sådant får ett tydligt lagstadgat ansvar att arbeta brottsförebyggande. I betänkandet *Kommuner mot brott* (SOU 2021:49) lämnades förslag på ett lagstadgat brottsförebyggande ansvar för kommunerna. Detta ansvar bedömdes inte förutsätta ett informationsutbyte avseende uppgifter om enskilda individer. Att kommunerna gavs ett lagstadgat brottsförebyggande ansvar ansågs dock kunna innebära att brottsdatalagen blir tillämplig på eventuell behandling av personuppgifter som sker i anslutning till sådant arbete om behandlingen av personuppgifter i det enskilda fallet utförs för något av syftena att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Frågan bedömdes dock vara komplicerad och i första hand få besvaras i tillämpning och rättspraxis (SOU 2021:49). I propositionen uttalades endast att informationsdelning inom arbetet fick ske i enlighet med de gällande reglerna om offentlighet och sekretess samt dataskydd (prop. 2022/23:43 s. 22).

Vi återkommer till brottsdatalagen i avsnitt 4.9.1 där vi redogör för de grundläggande kraven på behandlingen av personuppgifter enligt brottsdatalagen tillsammans med den särskilda kompletterande

regleringen för Polismyndighetens och Tullverkets personuppgiftsbehandling inom brottsdatalagens område.

4.5 Personuppgiftsbehandling på området nationell säkerhet

Varken dataskyddsdirektivet eller EU:s dataskyddsförordning gäller för behandling av personuppgifter på områden som faller utanför unionsrätten, till exempel nationell säkerhet (artikel 2.3 a dataskyddsdirektivet och artikel 2.2 a i EU:s dataskyddsförordning). Säkerhetspolisens kärnverksamhet ligger därmed till allra största del utanför tillämpningsområdet för brottsdatalagen och EU:s dataskyddsförordning. Till Säkerhetspolisens huvuduppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet och terrorbrott och att utreda och beivra sådana brott. Säkerhetspolisen ansvarar vidare för personskyddet av den centrala statsledningen. Nu nämnda uppgifter hör till nationell säkerhet.

I avsnitt 4.9.2 beskriver vi regleringen som gäller för Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter i myndighetens kärnverksamhet.

4.6 Offentlighet, sekretess och tystnadsplikt

4.6.1 Offentlighetsprincipen

Offentlig verksamhet angår alla medborgare. Det är därför i ett folkstyrt samhälle ofrånkomligt att myndigheterna lämnar medborgarna en vidsträckt information om sitt arbete. Att så sker är dock inte detsamma som att en offentlighetsprincip råder i samhället. Offentlighetsprincipen innebär något mera, nämligen att enskilda och massmedierna, på eget initiativ och efter eget val, kan skaffa sig upplysningar i olika angelägenheter oberoende av myndigheternas informationsgivning. På så sätt främjas den fria åsiktsbildningen som den svenska folkstyrelsen bygger på (se till exempel prop. 1975/76:160 s. 69).

Offentlighetsprincipen kan beskrivas som den grundsats enligt vilken samhällsorganens verksamhet ska ske under allmän insyn

och kontroll. Traditionellt beskrivs offentlighetsprincipens syften som att garantera rättssäkerheten, effektiviteten i folkstyret och effektiviteten i förvaltningen. Allmänheten ska bland annat tillförsäkras insyn i och kontroll av både myndigheternas ärendehantering och deras verksamhet i stort. På så sätt är den också ägnad att främja allmänhetens förtroende för myndigheterna, se till exempel delbetänkandet *Integritetsskyddet i informationssamhället*, (SOU 1988:64).

Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis i form av domstolsoffentlighet, genom offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden och som yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen brukar man i första hand avse reglerna om allmänna handlingars offentlighet (handlingsoffentligheten).

4.6.2 Allmänna handlingar hos myndigheterna

Principen om handlingsoffentlighet regleras primärt i 2 kap. TF. Det är en grundlagsskyddad rätt för var och en och som utgångspunkt tillkommer den både svenska och utländska medborgare. Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller även för juridiska personer (RÅ 2003 ref. 83).

Med handling avses framställningar i skrift eller bild, så kallade konventionella handlingar, som kan uppfattas visuellt utan tekniskt hjälpmedel. Begreppet handling kan också avse upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med ett tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 § TF). En särskild form för upptagning är vad som i 2 kap. 6 § TF beskrivs som upptagning för automatiserad behandling.

Handlingen är vidare allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 2 kap. 9 eller 10 §§ TF är att anse som inkommen eller upprättad hos en myndighet (2 kap. 4 § TF).

En begäran om att få ta del av en allmän handling ska göras hos den myndighet som förvarar handlingen (2 kap. 17 § TF). Begäran ska behandlas genast eller, om den avser att få kopia av en allmän handling, skyndsamt (2 kap. 15 och 16 §§ TF).

Av 2 kap. 18 § TF följer att en myndighet inte får kräva att den som vill ta del av en allmän handling ska tala om vem personen är eller vad handlingen ska användas till. Sökanden ska alltså kunna

förbli anonym och offentlighetsprincipen därmed upprätthållas på ett effektivare sätt. Med anledning av sekretessbestämmelsers konstruktion kan det ibland vara så att myndigheten måste få veta vem som vill ha handlingen och i vissa fall vad den ska användas till.

I annat fall kan inte myndigheten ta ställning till om en handling ska lämnas ut eller inte. Den enskilde får då välja mellan att lämna dessa uppgifter eller avstå från att ta del av handlingen.

När det gäller uppgifter som kan omfattas av sekretess med rakt skaderekvisit har JO uttalat att det vid menprövningen kan ha betydelse vem som begär uppgiften (i avsnitt 4.6.3, under rubriken *Sekretessens föremål, räckvidd och styrka*, redogör vi för innebörden av raka och omvända skaderekvisit). Men eftersom den efterfrågade uppgiftens art är utgångspunkten vid sekretessprövning med rakt skaderekvisit, kan det aldrig vara relevant att efterfråga sökandens identitet eller syfte innan det står klart vilka uppgifter som begärs (JO 2014/15 s. 486).

Ett beslut att vägra lämna ut handlingen eller att endast lämna ut den med förbehåll får normalt sett överklagas av den som begärt ut handlingen (2 kap. 19 § TF).

Den som vill ta del av en allmän handling har rätt att göra det på två sätt. Antingen kan man ta del av handlingen i myndighetens lokaler utan kostnad (2 kap. 15 § TF) eller genom att mot en avgift få en avskrift eller kopia av den (2 kap. 16 § TF).

Handlingsoffentligheten kan dock inte upprätthållas utan undantag, utan ibland måste såväl allmänna som enskilda intressen ges företräde framför intresset av insyn. Rätten att ta del av allmänna handlingar får dock endast begränsas till skydd för något av de intressen som anges i 2 kap. 2 § TF. Som exempel kan nämnas skyddet för rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, intresset av att förebygga eller beivra brott samt skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Bestämmelser ska anges noga i en särskild lag eller, om det i visst fall är lämpligare, i en annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lagen som avses är OSL. Regeringen har också meddelat närmare föreskrifter i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

4.6.3 Allmänt om sekretess och tystnadsplikt

Sekretessens innebörd

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en allmän handling eller genom att röja uppgiften muntligen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretessen innebär således dels handlingssekretess, dels tystnadsplikt. Till den del sekretessen innebär tystnadsplikt innebär den en begränsning av yttrandefriheten enligt RF och Europakonventionen.

Bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt är straffsanktionerade. Enligt 20 kap. 3 § brottsbalken kan den som bryter mot dessa dömas för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst två år.

Sekretess gäller som huvudregel inte bara i förhållande till enskilda utan också mellan myndigheter. Den gäller även inom en myndighet, om det där finns olika verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Myndigheter måste dock kunna utbyta uppgifter för att kunna utföra sina författningsreglerade uppdrag. Sekretessregleringen innehåller därför särskilda sekretessbrytande bestämmelser. Dessa har utformats efter en intresseavvägning mellan myndigheternas behov av att utbyta uppgifter och det intresse som den aktuella sekretessbestämmelsen avser att skydda.

Sekretess mellan myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet

Som framgår i avsnittet ovan gäller sekretess mellan myndigheter, men också mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet. I förarbetena till den tidigare sekretesslagen (1980:100) uttalades att ett fullgott integritetsskydd för information hos en myndighet om en enskild i princip ställer krav på att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den har inhämtats. Uppgifter kan hos en annan myndighet läggas till grund för åtgärder som, även om de är helt lagenliga, har en negativ innebörd för den enskilde. Även den omständigheten att ett större antal tjänstemän kan få kunskap om ett känsligt förhållande kunde enligt förarbetena upplevas som menligt för den enskilde som uppgiften berör.

Risken för obehörig vidare spridning ansågs också öka även om de funktionärer hos den myndighet som får del av informationen i sin tur har tystnadsplikt (prop. 1979/80:2 Del A s. 90).

Sekretessens föremål, räckvidd och styrka

En sekretessbestämmelse består i regel av tre grundläggande rekvisit, eller förutsättningar, för bestämmelsens tillämplighet. Dessa tre rekvisit anger sekretessens föremål, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka (prop. 1979/80:2 Del A s. 72).

Sekretessens föremål är information med visst innehåll som anges i bestämmelsen genom ordet uppgift tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art.

Sekretessbestämmelsens räckvidd bestäms genom att det till exempel anges att sekretess gäller i viss typ av verksamhet eller i ärende av visst slag eller vid viss myndighet. Sekretess gäller i samtliga fall för vissa uppgifter (ibid. s. 72–73). Vissa sekretessbestämmelser gäller dock utan att räckvidden är begränsad till viss verksamhet, ärende eller myndighet. Sådana bestämmelser finns till exempel i 21 kap. OSL.

Sekretessens styrka bestäms med hjälp av skaderekvisit, det vill säga villkor som i regel för sekretess kräver sannolikhet i det särskilda fallet för skada av viss art om en uppgift lämnas ut (ibid. s. 78).

Sekretessbestämmelser med ett rakt skaderekvisit innebär att utgångspunkten är att uppgifterna är offentliga och att sekretess endast gäller om det kan antas att viss skada uppstår om uppgiften i det enskilda fallet lämnas ut. Skadebedömningen ska i dessa fall i huvudsak göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Avgörande för om sekretess gäller är om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen. Om uppgiften genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös ska den alltså normalt anses falla utanför sekretessen (prop. 1979/80:2 Del A s. 80). Vissa bestämmelser innehåller ett kvalificerat rakt skaderekvisit, vilket innebär att det krävs särskilt mycket för att sekretess ska gälla.

Ett omvänt skaderekvisit i en sekretessbestämmelse innebär att sekretess som huvudregel gäller för uppgiften. Sekretess gäller i dessa fall om det inte står klart att en uppgift kan röjas utan att viss

skada uppstår. I praktiken innebär det att tillämparen ofta inte kan lämna ut en uppgift som omfattas av en sådan sekretessbestämmelse utan att ha kännedom om mottagarens identitet och om dennes avsikter med uppgiften (ibid. s. 82).

Sekretessen kan också vara absolut, vilket är fallet då en sekretessbestämmelse saknar skaderekvisit. Då ska uppgifter hemlighållas utan någon skadeprovning om uppgifterna begärs ut.

För att en enskild person ska lida skada eller men krävs att uppgifterna är hänförliga till en viss individ. Aidentifierade uppgifter kan därmed lämnas ut utan hinder av sekretess (ibid. s. 84).

Överföring av sekretess

Om en sekretessreglerad uppgift lämnas från en myndighet till en annan gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten antingen om sekretess följer av en sekretessbestämmelse som är direkt tillämplig hos den mottagande myndigheten (så kallad primär sekretess) eller om sekretess följer av en särskild bestämmelse om överföring av sekretess (så kallad sekundär sekretess). Om ingen av dessa förutsättningar är uppfyllda blir uppgiften offentlig hos den mottagande myndigheten (7 kap. 2 § OSL).

Sekretessbrytande bestämmelser som gäller generellt

Nödvändigt utlämnande

Sekretessbelagda uppgifter får enligt 10 kap. 2 § OSL lämnas från en myndighet till en enskild eller en annan myndighet om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt och enbart i sådana fall då utlämnandet är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra en uppgift som myndigheten har. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att sekretessregleringen gör det omöjligt för en myndighet och dess personal att sköta de uppgifter som åvilar myndigheten. Enbart en bedömning att effektiviteten i myndighetens handlande nedsätts genom en föreskriven sekretess får dock inte leda till att sekretessen åsidosätts (prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494). Sekretessen får

inte heller brytas på den grunden att uppgiften är nödvändig för mottagarens verksamhet.

Generalklausulen

Enligt 10 kap. 27 § första stycket OSL gäller att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Bestämmelsen förutsätter alltså en intresseavvägning där den mottagande myndighetens behov av uppgiften ska vägas mot det intresse som sekretesskyddet tillgodoser. Generalklausulen är endast tillämplig vid utlämnande av uppgifter till en myndighet och inte till enskilda. Den kan således inte användas för att lämna uppgifter till exempelvis fristående skolor. Vissa typer av sekretess är undantagna från generalklausulens tillämpningsområde, bland annat sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL. Socialtjänsten kan följaktligen inte stödja ett utlämnande av annars sekretessbelagda uppgifter på generalklausulen.

Syftet med generalklausulen är att underlätta samverkan mellan myndigheter genom att utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och lagstiftaren inte har förutsett situationen. I ett flertal lagstiftningsärenden som gäller just samverkan mellan myndigheter har generalklausulen ersatts av särskilda sekretessbrytande bestämmelser som ansetts bättre motsvara behoven av informationsutbyte.

Samtycke

Sekretess till skydd för en enskild hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan enskild eller en myndighet, om den enskilde samtycker till det (10 kap. 1 § OSL). Sekretess till skydd för en enskild gäller som utgångspunkt inte i förhållande till den enskilde själv (12 kap. 1 § OSL).

Om den individ som uppgifterna avser är underårig krävs som regel vårdnadshavarnas samtycke till ett utlämnande med stöd av samtycke. Vårdnadshavarnas samtycke är i ett sådant fall också tillräckligt (jfr 6 kap. 11 § föräldrabalken). I takt med ökande ålder och mognad får den enskilde unge större rätt att bestämma över sig

själv och då kan samtycke behövas från både den unge och vårdnadshavaren. Någon bestämd åldersgräns finns inte, men vid en viss tidpunkt och beroende på omständigheterna kan det vara tillräckligt att den unge själv lämnar samtycke (prop. 1979/80:2 Del A s. 330).

4.7 Förhållandet mellan dataskyddsregleringen och regleringen av offentlighet och sekretess

En särskild fråga är hur dataskyddsrättsliga regler och regler kring offentlighet och sekretess förhåller sig till varandra. Ett utlämnande av personuppgifter kan ofta aktualisera såväl dataskyddsrättsliga regler som regler om offentlighet och sekretess. När det gäller allmänhetens tillgång till allmänna handlingar finns en bestämmelse i 1 kap. 7 § dataskyddslagen, som anger att EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

21 kap. 7 § OSL innehåller en sekretessbestämmelse med direkt koppling till dataskyddsregleringen. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för personuppgift, om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med EU:s dataskyddsförordning eller dataskyddslagen. Bestämmelsen gäller när myndigheter lämnar ut personuppgifter, oavsett i vilket sammanhang personuppgifterna förekommer. Bestämmelsen tar alltså sikte på mottagarens behandling av personuppgifterna. JO har uttalat att vidare undersökningar får vidtas endast om det finns konkreta omständigheter som indikerar att mottagaren kommer att behandla uppgifterna på ett sätt som strider mot dataskyddsregleringen, till exempel massuttag eller selekterade uttag. Finns det inga sådana indikationer behöver inte någon bedömning enligt dataskyddsregleringen göras. Rekvisitet ”kan antas” torde också innebära att någon fullständig bedömning om behandlingen kommer att strida mot förordningen inte krävs (JO dnr 1102–2004 samt prop. 2017/18:105 s. 135–136).

Av särskild betydelse är frågan om förhållandet mellan finalitetsprincipen som kommer till uttryck i såväl EU:s dataskyddsförordning som dataskyddsdirektivet och regler i nationell rätt som på-

bjuder eller tillåter att uppgifter lämnas ut från en myndighet. I det följande kommer vi därför att gå närmare in på denna fråga.

4.7.1 Finalitetsprincipen enligt EU:s dataskyddsförordning

Finalitetsprincipen kommer till uttryck i artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning där det anges att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Denna huvudregel innebär att om en tilltänkt behandling av redan insamlade personuppgifter inte omfattas av de ursprungliga ändamålen måste den personuppgiftsansvarige göra en bedömning av om ändamålet med den senare behandlingen är förenligt med de ursprungliga ändamålen eller inte.

I artikel 6.4 i EU:s dataskyddsförordning anges de kriterier som den personuppgiftsansvarige måste beakta för att fastställa om behandling för nya ändamål är förenlig med det ändamål för vilket personuppgifterna ursprungligen samlades in (det så kallade förenlighetstestet). Enligt bestämmelsen ska den personuppgiftsansvarige bland annat beakta

- kopplingar som finns mellan insamlingsändamålen och ändamålet för den avsedda ytterligare behandlingen
- det sammanhang inom vilket personuppgifterna samlats in
- personuppgifternas art
- eventuella konsekvenser för den registrerade av den fortsatta behandlingen och
- förekomsten av lämpliga skyddsåtgärder.

I skäl 50 till förordningen anges att den personuppgiftsansvarige särskilt bör beakta den registrerades rimliga förväntningar på hur dennes uppgifter kommer användas. Utgångspunkten är att den registrerade inte ska bli överraskad av den nya behandlingen.

Det finns dock möjligheter för lagstiftaren att införa undantag till den personuppgiftsansvariges skyldighet att bedöma om ändamålet med en senare behandling är förenligt med de ursprungliga ändamålen eller inte. Av artikel 6.4 i EU:s dataskyddsförordning

framgår motsatsvis att en behandling för andra ändamål än det ändamål för vilket personuppgifterna samlades in är tillåten, om den grundar sig på unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt som utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle för att skydda de mål som avses i artikel 23.1 i förordningen.

Det finns alltså en möjlighet att i nationell rätt ange en rättslig grund för vidarebehandling av uppgifter, och någon särskild prövning av förenlighetstestet behöver då inte göras. I skäl 50 anges att

- om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning som den personuppgiftsansvarige har fått i uppgift att utföra, kan unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt fastställa och närmare ange för vilka uppgifter och syften ytterligare behandling *bör betraktas som förenlig och laglig* (skäl 50 andra meningen).
- om behandlingen grundar sig på unionsrätten eller på nationell rätt som utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle, speciellt om det sker i syfte att säkerställa viktiga mål av allmänt intresse, bör den personuppgiftsansvarige dessutom tillåtas att behandla personuppgifterna ytterligare *oavsett om det är förenligt med insamlingsändamålen eller inte* (skäl 50 andra stycket första meningen).

Av artikel 23 i EU:s dataskyddsförordning framgår bland annat att det är tillåtet att i nationell rätt införa en lagstiftningsåtgärd som begränsar de skyldigheter som föreskrivs i artikel 5. Sekretessbrytande bestämmelser om att insamlade personuppgifter får eller ska lämnas ut, oberoende av för vilka ändamål de har samlats in, är ett exempel på en sådan lagstiftningsåtgärd. Enligt skäl 41 till EU:s dataskyddsförordning bör en sådan lagstiftningsåtgärd vara tydlig och precis och dess tillämpning bör vara förutsägbar för personer som omfattas av den. Enligt artikel 52.1 i EU-stadgan framgår vidare att varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Artikel 23 i EU:s dataskyddsförordning innebär att en lagstiftningsåtgärd som begränsar skyldigheten enligt artikel 5.1 b för den personuppgiftsansvarige får ske bland annat i syfte att säkerställa förebyggande, förhindrande, utredning, avslöjande eller lagföring av brott eller verkställande av straffrättsliga sanktioner, inbegripet skydd mot samt förebyggande och förhindrande av hot mot den allmänna säkerheten (artikel 23.1 d).

I EU-domstolens avgörande av den 2 mars 2023, *Norra Stockholm Bygg AB, C-268/21* aktualiserades frågan om hur bestämmelserna om edition i 38 kap. rättegångsbalken (RB) förhåller sig till EU:s dataskyddsförordning. Domstolen konstaterade att den behandling av personuppgifter som följde av att vissa handlingar blev föremål för edition var en vidarebehandling av uppgifterna för ett nytt ändamål som inte grundar sig på de registrerades samtycke. Vid sådana förhållanden ska vidarebehandlingen av personuppgifter för ett annat ändamål än det ursprungliga behandlingsändamålet inte endast ha stöd i nationell rätt, såsom bestämmelserna i 38 kap. RB, utan även utgöra en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle, i den mening som avses i artikel 6.4 i EU:s dataskyddsförordning, och skydda ett av de mål som avses i artikel 23.1 i förordningen. Skydd av rättsväsendets oberoende och rättsliga åtgärder samt verkställighet av civilrättsliga anspråk är sådana mål som anges i artikel 23.1 f. Enligt EU-domstolen ankom det dock på den svenska domstolen att pröva huruvida de relevanta bestämmelserna i 38 kap. RB svarar mot ett av eller båda dessa mål och dessutom är nödvändiga och står i proportion till målen, vilket i sådant fall innebär att dessa bestämmelser kan omfattas av de fall av behandling av personuppgifter som anses vara tillåtna enligt bestämmelserna i artikel 6.3 och 6.4 i EU:s dataskyddsförordning, jämförd med artikel 23.1 f och j (verkställighet av civilrättsliga krav) i förordningen.

EU-domstolen uttalade emellertid vidare att en nationell domstol är skyldig att fastställa huruvida ett utlämnande av personuppgifter är adekvat och relevant för att säkerställa det mål som eftersträvas med de tillämpliga bestämmelserna i nationell rätt och huruvida detta mål inte kan uppnås genom att man använder bevismedel som är mindre ingripande med avseende på skyddet av ett stort antal individers personuppgifter. Domstolen måste vidare beakta principen om uppgiftsminimering.

4.7.2 Finalitetsprincipen enligt dataskyddsdirektivet och brottsdatalagen

Finalitetsprincipen gäller även enligt artikel 4.1 b dataskyddsdirektivet som stadgar att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte behandlas på ett sätt som står i strid med dessa ändamål.

Enligt artikel 4.2 i dataskyddsdirektivet ska emellertid behandling som utförs av samma eller en annan personuppgiftsansvarig för något annat ändamål som anges i artikel 1.1 än det för vilket personuppgifterna samlas in tillåtas om

- a) den personuppgiftsansvarige i enlighet med unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt är bemyndigad att behandla sådana personuppgifter för ett sådant ändamål, och
- b) behandlingen är nödvändig och står i proportion till detta andra ändamål i enlighet med unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt.

Det är alltså inte det s.k. förenlighetstestet som avgör om en ny behandling är tillåten, utan huruvida det finns en rättslig grund att behandla uppgifterna för det nya ändamålet och om vidarebehandlingen är nödvändig och proportionerlig.

I artikel 9 i dataskyddsdirektivet regleras vad som gäller när personuppgifter som behandlas med stöd av direktivet ska behandlas för ändamål utanför direktivets tillämpningsområde. Där anges att personuppgifter som har samlats in för ändamål inom direktivets tillämpningsområde inte får behandlas för andra ändamål, såvida inte sådan behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. EU:s dataskyddsförordning är tillämplig redan på de behöriga myndigheternas behandling för att tillhandahålla personuppgifter till andra myndigheter, om ändamålet med behandlingen ligger utanför direktivets tillämpningsområde. Prövningen av om sådan behandling är tillåten ska som regel enbart göras med utgångspunkt i bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning. Eftersom behandlingen för ett nytt ändamål som inte omfattas av direktivet i de flesta fall blir en ny behandling enligt förordningen är det inte fråga om någon vidarebehandling, vilket gör att finalitetsprincipen inte ska tillämpas på den behandlingen (prop. 2017/18:232 s. 132).

Brottsdatalagen skiljer följaktligen på behandling för ett nytt ändamål när den nya behandlingen sker inom respektive utanför brottsdatalagens tillämpningsområde.

I den första situationen gäller enligt 2 kap. 4 § första stycket brottsdatalagen att innan personuppgifter får behandlas för ett nytt ändamål ska det säkerställas att det finns en rättslig grund enligt 2 kap. 1 § brottsdatalagen för den nya behandlingen och att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet. Som utgångspunkt torde det anses både nödvändigt och proportionerligt att uppgifter från en förundersökning används för att motverka ny misstänkt brottslig verksamhet eller för att uppfylla en internationell förpliktelse (ibid. s. 442). I den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning ska någon prövning enligt första stycket dock inte göras (2 kap. 4 § andra stycket brottsdatalagen).

Det måste alltså först och främst finnas en rättslig grund enligt brottsdatalagen för den nya behandlingen. Det krävs att den nya behandlingen är nödvändig för en sådan uppgift som anges i 2 kap. 1 § brottsdatalagen. Det tycks inte stå klart vad kravet på att det dessutom ska vara nödvändigt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet innebär utöver det nödvändighetskrav som alltid gäller för behandlingen. Regeringen uttalade i förarbetena att utgångspunkten bör vara att om det finns en rättslig grund för att behandla personuppgifterna för det nya ändamålet så är personuppgiftsbehandlingen också nödvändig för detta. Kravet på proportionalitet innebär att skälen för att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet ska väga tyngre än det intrång som behandlingen innebär för den enskilde (prop. 2017/18:232 s. 128). Det har också betydelse vilka personuppgifter det är fråga om och i vilken verksamhet de ska användas (ibid. s. 442).

När det gäller behandling för ändamål utanför brottsdatalagens tillämpningsområde – det vill säga behandling som omfattas av EU:s dataskyddsförordning – gäller enligt 2 kap. 22 § brottsdatalagen att det innan uppgifterna behandlas för ett ändamål utanför lagens tillämpningsområde ska säkerställas att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det ändamålet.

Det anges inte explicit i bestämmelsen att det ska finnas en rättslig grund för behandlingen när personuppgifter behandlas för ändamål utanför brottsdatalagens tillämpningsområde, men detta

följer av artikel 6 i EU:s dataskyddsförordning. Utöver att det ska finnas en sådan rättslig grund ska samma prövning som enligt 2 kap. 4 § brottsdatalagen göras av om det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet. Detta krav följer egentligen inte av dataskyddsdirektivet. Regeringen bedömde emellertid att det skulle uppstå en omotiverad skillnad mellan de två situationerna om motsvarande prövning inte skulle krävas vid behandling för nya ändamål utanför ramlagens tillämpningsområde (ibid. s. 134).

Under rubriken *Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling för nya ändamål* i avsnitt 4.9.2 redogör vi för finalitetsprincipen enligt Säkerhetspolisens datalag.

4.7.3 Förhållandet mellan finalitetsprincipen och sekretessbrytande regler

En särskild fråga som i olika sammanhang har diskuterats är hur finalitetsprincipen förhåller sig till olika typer av regleringar som avser sekretess och uppgiftsskyldighet i svensk rätt. Den centrala frågan är om det ska göras en särskild prövning av huruvida utlämnandet är förenligt med finalitetsprincipen när uppgiftslämnandet sker i enlighet med en sekretessbrytande regel.

I förarbetena till den tidigare personuppgiftslagen (1998:204) uttalades att bestämmelser om så kallad uppgiftsskyldighet hade företräde framför bestämmelserna i personuppgiftslagen (prop. 1997/98:44 s. 116). I betänkandet *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99) fördes resonemang kring förhållandet mellan reglerna i sekretesslagstiftningen och finalitetsprincipen enligt dåvarande personuppgiftslagstiftning. Särskild uppmärksamhet riktades mot bestämmelsen i 15 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100), som stadgade att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Denna bestämmelse motsvaras i dag av 6 kap. 5 § OSL.

I utredningen anfördes att finalitetsprincipen är ett integritetsskydd och att den har utformats i en politisk miljö där majoriteten av medlemsstaterna saknar en offentlighetsprincip och därmed inte heller har samma sekretessreglering som finns i Sverige.

Vi har på grund av offentlighetsprincipen en detaljerad sekretessreglering där integritetskänsliga uppgifter har givits ett sekretesskydd. Sekretessen gäller inte bara gentemot enskilda, utan även mellan myndigheter och mellan olika självständiga verksamhetsgrenar inom samma myndighet. I vissa fall har lagstiftaren infört sekretessbrytande regler som innebär att sekretesskyddade uppgifter under vissa förutsättningar får lämnas till en eller flera andra myndigheter.

Genom denna ordning uppnås samma syfte som man vill åstadkomma genom finalitetsprincipen. Myndigheterna hindras att lämna ut integritetskänsliga uppgifter till andra myndigheter, för ändamål som av lagstiftaren bedömts vara oförenliga med de ändamål för vilka uppgifterna samlats in. De uppgifter som inte försetts med något sekretesskydd eller som omfattas av sekretessbrytande regler har av lagstiftaren ansetts vara av sådan karaktär att utlämnanden till andra myndigheter, eller, när det gäller sekretessbrytande regler, vissa myndigheter, inte kan anses vara oförenliga med det ändamål för vilket uppgifterna samlats in. Detta ställningstagande kommer till uttryck i 15 kap. 5 § sekretesslagen (SOU 2003:99 s. 232).

I utredningen anfördes vidare att det måste anses spela mindre roll om uppgifterna lämnas ut av myndigheten självmant eller efter begäran. Det var enligt utredningen svårt att se att denna skillnad skulle ha någon betydelse för bedömningen av om uppgiftslämnandet står i strid med dataskyddsdirektivet eller personuppgiftslagen. Oavsett hur en sekretessbrytande bestämmelse formulerats hade lagstiftaren, enligt utredningen, beaktat integritetsaspekterna vid utformningen av bestämmelsen. För den enskilde fick det anses stå klart att ett utlämnande med stöd av bestämmelsen kunde komma att ske. Även i betänkandet *Myndighetsdatalag* (SOU 2015:39) anfördes uppfattningen att behandling i form av utlämnanden är förenliga med finalitetsprincipen så länge som utlämnandena som sådana sker i överensstämmelse med lag eller förordning enligt vilken uppgifterna får eller ska lämnas ut. Det bedömdes alltså att lagstiftaren genom att reglera ett uppgiftslämnande fick anses ha tagit ställning till att sådana utlämnanden som ska eller får ske inte är oförenliga med ursprungliga ändamål och att myndigheterna är bundna av den prövning enligt finalitetsprincipen som lagstiftaren gjort genom exempelvis en sekretessbrytande bestämmelse (SOU 2015:39).

I förarbetena till brottsdatalagen framfördes emellertid en delvis annorlunda uppfattning. I slutbetänkandet *Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning* (SOU 2017:74) uttalades att när det i lag eller

förordning föreskrivs att uppgifter ska lämnas har lagstiftaren tagit ställning till att det dels är så viktigt att det ska införas en skyldighet att lämna information, dels att eventuell sekretess ska brytas. Lagstiftaren får då också anses ha tagit ställning till att uppgiftslämnandet är nödvändigt och proportionerligt. Enligt utredningen kunde dock lagstiftaren inte anses ha gjort den prövning som måste förutsättas när det i lag eller förordning bara föreskrivs en möjlighet, men ingen skyldighet, att lämna uppgifter. Utredningen utvecklade resonemanget vidare genom att konstatera att bestämmelser om sekretess har ett annat syfte än bestämmelser om skydd av personuppgifter. Sekretess kan skydda enskildas integritet, men det är inte alltid det primära syftet med lagstiftningen. Att det konstateras att sekretess inte gäller för en uppgift innebär således inte att lagstiftaren har tagit ställning till att tillhandahållandet är nödvändigt och proportionerligt i brottsdatalagens mening. Som en konsekvens av detta resonemang menade utredningen att ett uppgiftslämnande enligt 6 kap. 5 § OSL inte skulle utgöra ett undantag från prövningen av om den nya behandlingen är nödvändig och proportionerlig.

Regeringen delade utredningens bedömning att om det i lag eller förordning bara föreskrivs en möjlighet, men ingen skyldighet, att lämna uppgifter ska myndigheten pröva om det är nödvändigt och proportionerligt att lämna dem, eftersom lagstiftaren då inte har gjort den prövningen. Regeringen uttalade dock att myndighetens prövning i sådana fall ofta torde mynna ut i att det är nödvändigt och proportionerligt att lämna uppgifterna. Till skillnad från utredningen bedömde regeringen att uppgiftsskyldigheten enligt 6 kap. 5 § OSL skulle omfattas av undantaget. Detta motiverades med att det i annat fall finns risk för en normkollision mellan 6 kap. 5 § OSL och de aktuella bestämmelserna i brottsdatalagen (prop. 2017/18:232 s. 137–138).

Något motsvarande resonemang fördes inte i förarbetena till dataskyddslagen. I HFD 2021 ref. 10 bedömde Högsta förvaltningsdomstolen emellertid att samma synsätt skulle anläggas på förhållandet mellan 6 kap. 5 § OSL och finalitetsprincipen enligt EU:s dataskyddsförordning. Domstolen uttalade därvid att myndigheterna genom sekretessbestämmelserna hindras från att lämna bland annat integritetskänsliga uppgifter till andra myndigheter. Härigenom fick lagstiftaren anses ha tagit ställning till när ett uppgiftslämnande är oförenligt med det eller de ändamål för vilka uppgif-

terna samlades in. Utöver sekretessprövningen ska den personuppgiftsansvariga myndigheten således inte göra någon kontroll av förenligheten med finalitetsprincipen i samband med lämnande av uppgifter enligt 6 kap. 5 § OSL.

Rättsläget får således anses vara klart såtillvida att en uppgiftsskyldighet, inklusive den som framgår av 6 kap. 5 § OSL, innebär att någon prövning inte därutöver ska göras av om utlämnandet är förenligt med finalitetsprincipen. Uttalandena i framför allt förarbetena till brottsdatalagen skapar emellertid en viss oklarhet kring huruvida en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör, men inte kräver, att uppgifter lämnas ut ska bedömas på något annat sätt.

Som framgått har olika synsätt anförts på denna fråga. Som uttalas i HFD 2021 ref. 10 kan personuppgifter vara integritetskänsliga trots att de inte omfattas av sekretess och en tolkning som reducerar finalitetsprincipen till en ren sekretessprövning måste anses vara mycket tillåtande. Att göra någon skillnad mellan ett utlämnande av uppgifter på eget initiativ och ett utlämnande med stöd av 6 kap. 5 § OSL kan emellertid inte motiveras av sakliga skäl. Huruvida en uppgift begärs ut från en myndighet eller lämnas ut av en myndighet på eget initiativ i det enskilda fallet har ingen betydelse för de intresseavvägningar och bedömningar som gjorts i lagstiftningsärendet genom vilket den sekretessbrytande bestämmelsen infördes. Huruvida ett undantag från finalitetsprincipen ska anses förenligt med EU:s dataskyddsförordning måste ytterst bero på en bedömning av om lagstiftningsåtgärden utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle för att skydda de mål som avses i artikel 23.1, se artikel 6.4 i EU:s dataskyddsförordning.

Regeringen har också nyligen bedömt att om det i lag eller förordning finns en sekretessbrytande bestämmelse som reglerar att en myndighet *ska eller får* (vår kursivering) lämna ut personuppgifter innebär det att någon särskild prövning av om utlämnandet är förenligt med det ursprungliga ändamålet inte behöver ske. Det är därmed ofta tillräckligt att pröva ett utlämnande i enlighet med en sådan bestämmelse. Regeringen uttalade dock att det kan finnas begränsningar i ändamålsbestämmelser i särskilda registerförfattningar som kan utgöra hinder för utlämnande (prop. 2023/24:85 s. 24).

4.8 Dataskydd och sekretess i skolan

4.8.1 Skolans personuppgiftsbehandling

Rättsliga grunder

Skolan omfattas av tillämpningsområdet för EU:s dataskyddsförordning och den kompletterande dataskyddslagen. Skolväsendet har ingen egen registerförfattning, men vissa bestämmelser om behandling av personuppgifter har införts i 26 a kap. skollagen.

I förarbeten har regeringen uttalat att tillhandahållande, anordnande och bedrivande av utbildning och annan pedagogisk verksamhet, genom bestämmelser i skollagen med anslutande föreskrifter och beslut fattade med stöd av dessa, är en i svensk rätt fastställd uppgift av allmänt intresse. Den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att utöva verksamhet som grundas på nämnda föreskrifter kan därmed ske med stöd av den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning (prop. 2017/18:218 s. 57). Dåvarande Datainspektionen (numera IMY) framförde viss kritik mot denna slutsats och menade att det inte i tillräcklig utsträckning utretts vilken behandling som är nödvändig utifrån skolornas verksamhet eller huruvida skollagen och därtill hörande bestämmelser ger stöd för den behandlingen och om bestämmelserna är tillräckligt tydliga, precisa och deras tillämpning förutsägbar för personer som omfattas av den. Regeringen bedömde däremot att den verksamhet som sker med stöd av skollagen och anslutande föreskrifter är uppgifter av allmänt intresse som har legala grunder som har fastställts genom tydliga, precisa och förutsebara regler i nationell rätt som är proportionerliga mot det mål som eftersträvas (ibid. s. 67–68). När det gäller frågan om vilken behandling som är nödvändig konstaterade regeringen att det är den personuppgiftsansvarige som ansvarar för att bedöma om syftet med behandlingen är nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse (ibid. s. 68).

Det finns således stöd för personuppgiftsbehandling inom den faktiska verksamheten som bedrivs utifrån skollagen. Vissa åtgärder i skolan innefattar även myndighetsutövning, till exempel betygssättning och beslut om särskilt stöd. Den behandling av personuppgifter som är nödvändig för myndighetsutövningen kan ske

med stöd av den rättsliga grunden myndighetsutövning i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning (prop. 2017/18:218 s. 68).

Skollagen innehåller många rättsliga förpliktelser för de huvudmän som bedriver skolverksamhet enligt lagen. I förarbetena anges som exempel på sådana bland annat att eleven och elevens vårdnadshavare fortlöpande ska informeras om elevens utveckling (3 kap. 4 § skollagen), att ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd, och att rektorn ska se till att vårdnadshavaren till en elev i vissa skolformer, till exempel grundskolan, samma dag informeras om eleven utan giltigt skäl uteblir från den obligatoriska verksamheten (7 kap. 17 § skollagen). Ofta kan behandlingen i dessa fall göras med stöd av den rättsliga grunden rättslig förpliktelse i artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning, såväl som grunden uppgift av allmänt intresse i artikel 6.1 e i förordningen, eftersom de rättsliga förpliktelserna i regel ingår i uppgiften att anordna utbildning (ibid. s. 70).

Känsliga personuppgifter i skolan

Enligt artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning gäller som framgått ovan ett undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade 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.

Vad som är ett viktigt allmänt intresse har inte definierats i EU:s dataskyddsförordning. I förarbetena till dataskyddslagen har emellertid uttalats att verksamhet som innefattar myndighetsutövning utgör ett viktigt allmänt intresse och att det också måste anses utgöra ett viktigt allmänt intresse att svenska myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning, kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befogenheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt (prop. 2017/18:105 s. 83). Regeringen har vidare uttalat att anordnande och bedrivande av utbildning är ett sådant viktigt allmänt intresse som krävs för

behandling av känsliga personuppgifter enligt artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning (prop. 2017/18:218 s. 52). Den närmare regleringen i nationell rätt av förutsättningarna för en skola att behandla känsliga personuppgifter finns – för skolor med offentlig huvudman – i dataskyddslagen och – för skolor med enskild huvudman – i skollagens 26 a kap.

I 3 kap. 3 § dataskyddslagen anges att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller 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. Den sistnämnda bestämmelsen 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 således tillämplig i faktisk verksamhet hos myndigheter, det vill säga i sådan förvaltningsverksamhet som inte utgör ärendehandläggning. Bestämmelsen är inte avsedd att tillämpas slentrianmässigt i den löpande verksamheten. Det krävs att den personuppgiftsansvarige, i det enskilda fallet, gör en bedömning av om behandlingen innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Om behandlingen skulle innebära ett sådant intrång, får den inte ske enligt denna bestämmelse (prop. 2017/18:105 s. 194).

I 26 a kap. 4 § skollagen finns en bestämmelse som medför att känsliga personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning hos en enskild huvudman enligt 2 kap. skollagen eller hos en enskild aktör enligt 24 eller 25 kap. skollagen, om behandlingen är nödvändig för en hantering som motsvarar handläggning av ett ärende hos en myndighet, eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig i verksamheten och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

I förarbetena uttalas att det kan finnas ett behov av behandling av känsliga personuppgifter inom ramen för olika utredningar, till exempel utredning om en elev behöver särskilt stöd (3 kap. 7 § skollagen), utredning med anledning av att en elev vid upprepade gånger har stört studieron, uppträtt olämpligt eller gjort sig skyldig till en allvarlig förseelse (5 kap. 9 § skollagen) och utredningar om

kränkande behandling (6 kap. 10 § skollagen). Ett sådant behov ansågs även finnas inom elevhälsan till exempel för att en specialpedagog eller en kurator skulle kunna utföra dokumentations- skyldigheten vid handläggning av enskilda elevärenden som avser myndighetsutövning. Även utanför elevhälsan ansågs det kunna finnas behov av att behandla känsliga personuppgifter. Som exempel angavs att skolmatsalspersonalen behöver kunna behandla uppgifter om specialkost på grund av allergier eller religiös övertygelse (prop. 2017/18:218 s. 133).

När det särskilt gäller behandling utanför ärendehandläggning uttalas i förarbetena att det kan vara nödvändigt att behandla känsliga personuppgifter i faktisk verksamhet såsom kommunikation mellan skola och föräldrar. Även inom till exempel elevhälsans psykosociala och specialpedagogiska insatser kan det förekomma situationer när bestämmelsen är tillämplig (ibid. s. 141).

Uppgifter om lagöverträdelser i skolan

Enligt 3 kap. 8 § dataskyddslagen får personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning behandlas av myndigheter. Regeringen har tidigare bedömt att myndigheter inte behöver uttryckligt stöd i föreskrifter eller särskilda beslut för att få behandla uppgifter som rör lagöverträdelser (prop. 2017/18:105 s. 99). Inom skolverksamhet med offentlig huvudman kan alltså personuppgifter som rör lagöverträdelser behandlas (prop. 2017/18:218 s. 180).

För skolor med enskilda huvudmän gäller enligt 26 a kap. 6 § skollagen att personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas om behandlingen är nödvändig i verksamheten och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet i löpande text inom elevhälsan, och i skriftlig dokumentation som ska föras enligt 5 kap. 24 § skollagen.

I förarbetena uttalades att det i samband med att disciplinära åtgärder vidtas kan vara nödvändigt att behandla en uppgift om lagöverträdelser. Ett exempel kan vara i ett ärende rörande avstängning av en narkotikapåverkad elev som dyker upp i skolan och är farlig för sig själv eller andra. I detta sammanhang skulle det, om eleven tidigare har dömts för till exempel ringa narkotikabrott, kunna bli aktuellt att även anteckna den uppgiften. Det uttalades

vidare att det även inom elevhälsan kan uppstå situationer där det finns ett berättigat behov av att i löpande text behandla en uppgift om en lagöverträdelse (ibid. s. 179).

4.8.2 Sekretess och tystnadsplikt i skolan

Sekretess i skolor med offentlig huvudman

Sekretess till skydd för enskild i utbildningsverksamhet regleras i 23 kap. OSL. Enligt 23 kap. 1 § OSL gäller sekretess i förskola och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen som kompletterar eller erbjuds i stället för förskola för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det omvända skaderekvisitet innebär att sekretess är utgångspunkten.

Elevhälsans medicinska del omfattas av tillämpningsområdet för hälso- och sjukvårdssekretessen i 25 kap. 1 § OSL.

För förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola gäller sekretessbestämmelsen i 23 kap. 2 § OSL. I 23 kap. 2 § OSL skiljs på elevhälsan, som regleras i första stycket och den särskilda elevstödande verksamheten i övrigt, som regleras i andra stycket.

Av bestämmelsens första stycke framgår att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Även denna bestämmelse innebär att sekretess är utgångspunkten.

Med specialpedagogisk insats avses till exempel de mera aktiva rådgivnings- och stödåtgärder som kan förekomma, såsom uttagning av elev till stödundervisning, specialundervisning, särskild undervisning eller anpassad studiegång (Lenberg m.fl. 2024).

Av 23 kap. 2 § andra stycket OSL framgår att sekretess gäller dels i särskild elevstödande verksamhet i övrigt för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Sekretessen gäller dock endast om det kan

antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

Den särskilda elevstödjande verksamheten har beskrivits som en beteckning på skolans strävanden att förebygga uppkomsten av skolsvårigheter och andra personliga problem för den enskilde eleven och på de särskilda åtgärder som kan vidtas för att komma till rätta med de svårigheter som ändå uppstår. Under begreppet ryms en verksamhet av betydande omfattning. Elevstödjande uppgifter ligger på i princip alla verksamma funktionärer inom det obligatoriska skolväsendet och i gymnasieskolan. Som exempel på funktionärer kan nämnas skolledare, lärare och de särskilda elevvårdsfunktionärerna skolläkare, skolsköterska, psykolog, kurator och studie- och yrkesvägledare. Men även elever och föräldrar som ingår i samarbetsnämnder eller andra organ inom skolan anses delta i elevstödet i den mån man tar befattning med sådana ärenden (ibid.). I JO 2001/02 s. 451 bedömdes åtgärder som rektor och annan personal vidtagit när en elev kom till skolan med ett vapen ytterst vara hänförliga till skolans elevvårdande verksamhet och därmed falla under dåvarande sekretessreglering. Till den elevstödjande verksamheten räknas vidare bland annat lärarnas inhämtande av uppgifter om elevernas personliga förhållanden i syfte att förebygga eller avhjälpa skolsvårigheter. Det kan gälla till exempel uppgifter om elevernas fysiska eller psykiska förutsättningar, deras beteenden och prestationer i skolan, hemmet eller fritidsmiljön (Lenberg m.fl. 2024).

Som exempel på uppgifter som inte faller under elevstödjande verksamhet i bestämmelsens mening kan nämnas ärenden om antagning av elev till utbildning och uppgifter som hänför sig till elevens studiesituation i mera begränsad bemärkelse, som en elevs betyg, studieresultat eller frånvaro (ibid.).

Sekretess gäller även i andra fall än som avses i 23 kap. 2 § första och andra styckena OSL för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Med detta avses befarad personförföljelse och andra former av trakasserier (prop. 1997/98:9 s. 117).

Enligt 23 kap. 3 § OSL gäller sekretess i fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen som erbjuds

i stället för fritidshem för uppgift om enskilds personliga förhållanden i sådan särskild elevstödande verksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit som innebär att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. För övriga uppgifter som förekommer i nämnda verksamhet gäller sekretess med ett rakt skaderekvisit (23 kap. 3 § andra stycket OSL).

Inom den kommunala vuxenutbildningen gäller 23 kap. 5 § OSL. Bestämmelsen är uppbyggd på i huvudsak motsvarande sätt som 23 kap. 2 § OSL. Sekretess med omvänt skaderekvisit gäller för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller hos studie- och yrkesvägledningen. I den elevvårdande verksamheten i övrigt gäller sekretess med ett rakt skaderekvisit.

Tystnadsplikt i skolor med enskild huvudman

För skolor med enskilda huvudmän gäller inte OSL. I stället regleras i 29 kap. 14 § skollagen att den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, enskilt bedrivet fritidshem eller enskilt bedriven förskoleklass eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap., inte får obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden. Den som är eller har varit verksam inom annan enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen får inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Den som är eller har varit verksam inom enskilt bedriven gymnasieskola eller enskilt bedriven anpassad gymnasieskola får inte heller obehörigen röja vad han eller hon har fått veta om någons personliga förhållanden i ett ärende enligt 22 kap. 14 § skollagen om mottagande till utbildning där distansundervisning används.

Sekretess hos SiS skolor

Utbildningen som bedrivs hos SiS skolor utgör en särskild utbildningsform och regleras i 24 kap. 8 och 9 §§ skollagen. Socialtjänstsekretess gäller för uppgifter inom SiS skolor. Vi redogör för tillämpliga sekretessregler för socialtjänsten i avsnitt 4.10.2. Samma utgångspunkter gäller för SiS skolverksamhet. En skillnad i förhållande till socialtjänstens verksamhet är dock att SiS skolor omfattas av den sekretessbrytande uppgiftsskyldigheten i 3 kap. 12 j § skollagen i samband med skolbyten. Uppgiftsskyldigheten beskrivs närmare nedan.

4.8.3 Olika sekretessbrytande regler kan tillämpas i skolan

Generella möjligheter att lämna ut information

Som vi redogör för i avsnitt 4.6.3 finns vissa generella möjligheter att lämna ut annars sekretessbelagd information enligt bestämmelserna om nödvändigt utlämnande, samtycke och den s.k. generalklausulen.

För skolor med en offentlig huvudman är dessa bestämmelser tillämpliga. Skolor har således därigenom ett visst utrymme att lämna ut sekretessbelagd information.

För fristående skolor är bestämmelserna i OSL inte direkt tillämpliga. Vid tolkningen av obehörighetsrekvisitet i andra sammanhang har det dock ansetts naturligt att söka ledning i bestämmelser som reglerar sekretess. I lagstiftningsärenden har anförts att införandet av sekretessbrytande regler för offentlig verksamhet bör medföra att obehörighetsrekvisitet för enskild verksamhet tolkas på motsvarande sätt, se prop. 1980/81:28 s. 23, prop. 2005/06:161 s. 82 samt prop. 2017/18:147 s. 285. Som utgångspunkt gäller således att en fristående skola bör kunna lämna ut uppgifter som omfattas av tystnadsplikt i den utsträckning det hade varit möjligt att lämna ut uppgifterna med stöd av en sekretessbrytande regel.

Eftersom generalklausulen endast är tillämplig när mottagaren av informationen är en myndighet kan emellertid inte ett uppgiftslämnande till en skola med en enskild huvudman stödjas på denna bestämmelse. En SiS-skola som omfattas av socialtjänstsekretess

enligt 26 kap. 1 § OSL kan inte stödja ett utlämnande av uppgifter på generalklausulen.

Möjligheter för skolan att lämna uppgifter till socialtjänsten

Yrkesverksamma inom skolan omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) och den därmed sammanhängande skyldigheten att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd. En erinran om anmälningsskyldigheten har tagits in i 29 kap. 13 § skollagen. I förarbeten har uttalats att det inte är möjligt att närmare ange alla situationer där ett barn ska anses fara illa, men att det kan avse barn och ungdomar som far illa på grund av sitt eget beteende, exempelvis på grund av missbruk, kriminalitet och annat självdestruktivt beteende eller som utsätts för hot, våld eller andra övergrepp från jämnåriga (prop. 2012/13:10 s. 47).

Anmälningsskyldigheten gäller endast för barn. Om oro uppkommer för en elev som är över 18 år kan det finnas förutsättningar att lämna ut uppgifterna kring oron till socialtjänsten med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

Skolor med enskilda huvudmän omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL på samma sätt som skolor med offentliga huvudmän.

Möjligheter för skolan att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter

Det finns en specifik bestämmelse i 10 kap. 24 § OSL som medför att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott kan lämnas till bland annat Polismyndigheten om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

För uppgiftslämnande av sekretessbelagda uppgifter i övrigt från skolan till brottsbekämpande myndigheter är det för närvarande främst en tillämpning av generalklausulen som kan möjliggöra ett utlämnande. I vissa fall, till exempel om skolan behöver hjälp från Polismyndigheten att hantera en situation där elever eller skolpersonals säkerhet är hotad kan sannolikt ett utlämnande av sekretess-

belagda uppgifter ske med stöd av 10 kap. 2 § OSL, om det bedöms nödvändigt för skolans egen verksamhet.

I lagrådsremissen *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen* föreslås emellertid en ny uppgiftsskyldighet med innebörden att en rektor inom skolväsendet utan föregående begäran ska lämna en uppgift som framkommer i den verksamhet som rektorn ansvarar för till Polismyndigheten om uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten, om inte övervägande skäl talar emot att uppgiften lämnas ut. Rektorn ska vidare vara skyldig att på begäran lämna en uppgift som framkommer i den verksamhet som rektorn ansvarar för till en brottsbekämpande myndighet om uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten. En uppgift ska dock inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse eller bestämmelse om tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Det finns en uppgiftsskyldighet i samband med skolbyten

Det finns ingen specifik sekretessbrytande regel som möjliggör för en skola att lämna ut uppgifter till en annan skola. Även här är det således de generella möjligheterna att lämna ut uppgifter trots sekretess eller tystnadsplikt som kan tillämpas. Vid skolbyten har emellertid införts en särskild uppgiftsskyldighet.

Uppgiftsskyldigheten syftar till att underlätta övergången för eleven

Enligt 3 kap. 12 j § skollagen ska den skolenhet som eleven lämnar till den mottagande skolenheten överlämna sådana uppgifter om eleven som behövs för att underlätta övergången för eleven. Denna skyldighet gäller om en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan byter skolform eller byter skolenhet inom skolformen. Det framgår alltså direkt av lagtexten att uppgiftslämnandet ska ske i syfte att underlätta övergången för eleven.

Uppgiftsskyldigheten gäller för vissa typer av uppgifter

Vilken typ av uppgifter som kan behöva överlämnas utvecklades i förarbetena till bestämmelsen i 3 kap. 12 j § skollagen. Överlämningen bör avse uppgifter om stödinsatser, för att elever som har haft stöd under sin tidigare skolgång ska få en bra start på den nya skolenheten. Både extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen och särskilt stöd omfattas. Om det finns ett åtgärdsprogram bör även det överlämnas. Ibland kan det bedömas vara relevant att överlämna den utredning som ligger till grund för åtgärdsprogrammet till den mottagande skolenheten. Ibland behöver överlämningen avse uppgifter om elevens kunskapsutveckling och studieresultat eller studiesituationen i övrigt. Sådana uppgifter kan vara relevanta att lämna över även när en elev inte har behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. Som exempel kan nämnas en elev som byter skola under pågående läsår, utan att betyg har satts. I ett sådant fall kan även information om tidigare undervisningsinnehåll behöva överlämnas.

Elever som av olika skäl behöver särskild utmaning och stimulans i undervisningen, till exempel särskilt begåvade elever, behöver också ofta en överlämning av kunskapsutveckling och hur huvudmannen har arbetat med olika insatser för att så långt som möjligt stärka elevens progression. Vilka uppgifter som är relevanta att överlämna är därmed i hög grad beroende av elevens studiesituation och av när under skoltiden övergången sker. Även resultat av kartläggning av nyanlända elevers kunskaper är något som kan behöva överlämnas om en nyanländ elev flyttar (prop. 2017/18:183 s. 61).

Utöver uppgifter om studieresultat, kunskapsutveckling och stödinsatser kan det även finnas andra uppgifter som rör elevens studiesituation och som är relevanta att lämna över, till exempel åtgärder som vidtagits för att motverka frånvaro för en elev med problematisk frånvaro. Uppgifter om frånvaro som inte varit problematisk för en elev som antagits till ett nationellt program i gymnasieskolan behöver inte överlämnas (ibid. s. 137). Det framgår också att uppgifter av personlig karaktär som på något sätt kan vara negativa för eleven inte heller bör lämnas över (ibid. s. 62). Regeringen gjorde i stället gällande att många elever rentav kan gagnas av att få en nystart vid bytet från grundskola till gymnasieskola och de är inte nödvändigtvis betjänta av att uppgifter om dem följer med

till den nya skolan. Det innebär också att överlämnande skola måste bedöma vilka uppgifter som är relevanta att överlämna till den nya skolan med hänsyn till elevens fortsatta skolgång. Oftast behöver bedömningen göras i samråd med eleven och vid behov även med dennes vårdnadshavare. Om skolan och eleven eller elevens vårdnadshavare är oense om vad som ska lämnas över bör skolan göra ytterligare en bedömning av vad som är bäst för barnet. Denna bedömning måste göras utifrån barnets ålder. För ett äldre barn som motsätter sig överlämning, till exempel vid övergången från grundskolan till gymnasieskolan, kan det finnas skäl att anta att överlämningen inte underlättar övergången. De uppgifter som överlämnas ska ta sin utgångspunkt i målen för utbildningen men däremot inte beskriva egenskaper hos individen (ibid. s. 137). Skolverket betonar också på sin hemsida att det är viktigt att dokumentationen har sakligt innehåll och inte innehåller värdeladdade ord eller uppgifter om personliga egenskaper (Skolverket 2024a).

Uppgiftsskyldigheten bryter eventuell sekretess

Bestämmelsen i 3 kap. 12 j § skollagen utgör en sådan sekretessbrytande uppgiftsskyldighet som enligt 10 kap. 2 och 28 §§ OSL medför att en skola med offentlig huvudman kan lämna uppgifter till en annan skola utan att inhämta samtycke. På motsvarande sätt gör en sådan uttrycklig uppgiftsskyldighet att det inte innebär ett obehörigt röjande om en skola med enskild huvudman lämnar uppgifter på samma sätt. Regeringen uttalade i samband med införandet av bestämmelsen att eftersom bara sådana uppgifter som kan antas underlätta övergången för eleven ska föras över, talar starka skäl för att bestämmelsen ska utformas som en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet (prop. 2017/18:183 s. 66–67).

Det kan finnas uppgifter som en elev eller elevens vårdnadshavare inte vill ska överlämnas till en ny skola och som normalt omfattas av sekretess eller tystnadsplikt. Även om elevens eller dennes vårdnadshavares samtycke inte behövs vid överlämning av uppgifter så är det angeläget att skolan beaktar elevens och vårdnadshavarens rätt till insyn och information och att skolan har en kommunikation med de berörda kring vilka uppgifter som överlämnas och varför. Barnets bästa ska vara utgångspunkt i all utbild-

ning och annan verksamhet enligt skollagen och barnets inställning ska så långt det är möjligt klarläggas (se 1 kap. 10 § skollagen). Regeringen har betonat vikten av att överlämningsarbetet görs på ett systematiskt sätt så att det finns rutiner och professionell dokumentation och att det finns en kommunikation med elever och vårdnadshavare inför övergångar. På så sätt kan situationer där man är oense om vad en eventuell överlämning behöver omfatta så långt det är möjligt undvikas. Om skolan och eleven eller vårdnadshavaren ändå är oense om vad som ska lämnas över kan det finnas skäl för skolan att göra ytterligare en bedömning av vad som är bäst för barnet och om överlämningen av uppgifter ändå behövs för att underlätta övergången. En sådan bedömning måste göras utifrån barnets ålder. För ett äldre barn som motsätter sig överlämning, till exempel vid övergången från grundskolan till gymnasieskolan, kan det finnas skäl att anta att en överlämning inte underlättar övergången mellan skolformerna och därför bör undvikas (prop. 2017/18:183 s. 67).

4.9 Dataskydd och sekretess i Polismyndighetens, Tullverkets och Säkerhetspolisens brottsbekämpande verksamhet

4.9.1 Polismyndighetens och Tullverkets personuppgiftsbehandling i den brottsbekämpande verksamheten

Brottsdatalagen och kompletterande registerförfattningar

Som vi nämnt tidigare ska brottsdatalagen tillämpas vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Lagen gäller också vid behandling av personuppgifter som en behörig myndighet utför i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet (1 kap. 2 § brottsdatalagen). Polismyndigheten och Tullverket är behöriga myndigheter enligt brottsdatalagen när de behandlar personuppgifter i något av de nyss angivna syftena. Lagen är generellt tillämplig inom det område som dataskyddsdirektivet reglerar men subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning (1 kap.

5 § brottsdatalagen). Det innebär till exempel att om det finns avvikande bestämmelser i en viss behörig myndighets registerförfattning gäller dessa i stället för bestämmelserna i brottsdatalagen.

Brottsdatalagen kompletteras för Polismyndighetens del av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag) och förordningen (2018:1942) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdataförordning). Vad gäller Tullverket kompletteras brottsdatalagen av lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (Tullverkets brottsdatalag) och förordningen (2018:1876) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (Tullverkets brottsdataförordning). Lagarna och förordningarna innehåller bestämmelser som innebär preciseringar, undantag eller avvikelser från brottsdatalagen.

Personuppgifter och personuppgiftsbehandling enligt brottsdatalagen

En personuppgift är varje upplysning om en identifierad eller identifierbar fysisk person som är i livet (1 kap. 6 § brottsdatalagen). Varje upplysning som kan hänföras till en fysisk person är en personuppgift. Det gäller även upplysningar som kan hänföras till en individ om en fysisk person kan identifieras med hjälp av informationen. Det krävs inte att den personuppgiftsansvarige ska förfoga över samtliga uppgifter som gör identifieringen möjlig. Det innebär att till exempel oidentifierade fingeravtryck och dna-profiler är personuppgifter, eftersom det är möjligt att identifiera en person med hjälp av dem. Även bild- eller ljudupptagningar kan utgöra personuppgifter, om man direkt eller indirekt kan avgöra vilken individ som upptagningen avser (prop. 2017/18:232 s. 437).

Uttrycket behandling av personuppgifter omfattar alla åtgärder som vidtas med sådana uppgifter. Så snart personuppgifter hanteras på något sätt är det fråga om behandling som omfattas av lagens bestämmelser, om den är helt eller delvis automatiserad eller avser manuell behandling i en strukturerad samling av personuppgifter (ibid. s. 434). Uttrycket definieras i 1 kap. 6 § brottsdatalagen som en åtgärd eller kombination av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oavsett om det

görs automatiserat eller inte, till exempel insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämnande, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering, sammanföring, begränsning, radering eller förstöring. Uppräkningen i definitionen av olika sätt att hantera personuppgifter är inte uttömmande.

Rättsliga grunder och behandling för nya ändamål

Den huvudsakliga rättsliga grunden för Polismyndighetens personuppgiftsbehandling inom brottsdatalagens tillämpningsområde regleras i 2 kap. 1 § polisens brottsdatalag. Enligt bestämmelsen får Polismyndigheten behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att kunna utföra uppgifterna att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa uppbörd, upprätthålla allmän ordning och säkerhet, eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. För Tullverkets del regleras den huvudsakliga rättsliga grunden i 2 kap. 1 § Tullverkets brottsdatalag. Tullverket får enligt bestämmelsen behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra uppgifterna att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden.

Personuppgifter får endast behandlas om det är nödvändigt för att fullgöra de ovan angivna uppgifterna. Nödvändighetsrequisitet innebär att personuppgiftsbehandlingen ska behövas för att uppgiften ska gå att fullgöra på ett effektivt sätt (prop. 2017/18:232 s. 117).

Enligt 2 kap. 1 § andra stycket brottsdatalagen måste personuppgiftsbehandling alltid gå att härleda till den behöriga myndighetens uppgifter så som de kommer till uttryck i unionsrätten eller i svensk lagstiftning och andra för verksamheten bindande beslut om uppgifter som regeringen meddelat. Grunden för att behandla personuppgifter finns alltså i regleringen av den behöriga myndighetens uppgifter. Som exempel kan nämnas att det i 2 § polislagen (1984:387) anges att en av Polismyndighetens huvuduppgifter är att utreda och beivra brott. Den arbetsuppgiften preciseras av bestämmelser i framför allt rättegångsbalken som reglerar hur förundersökning ska bedrivas och i vilka fall en polisman får utfärda

föreläggande om ordningsbot. Regleringar av motsvarande slag finns även för övriga behöriga myndigheter (ibid. s. 118).

Den andra rättsliga grunden för Polismyndigheten och Tullverket regleras i 2 kap. 2 § brottsdatalagen och innebär att behöriga myndigheter även får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för diarieföring eller om uppgifterna har lämnats till myndigheten i en anmälan, ansökan eller liknande och behandlingen är nödvändig för myndighetens handläggning.

Förutsättningarna för Polismyndigheten och Tullverket att behandla personuppgifter för nya ändamål regleras i 2 kap. 4 och 22 §§ brottsdatalagen (se avsnitt 4.7.2).

Andra grundläggande krav på behandlingen

Enligt 2 kap. 3 § brottsdatalagen får personuppgifter bara behandlas för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Att ändamålet ska vara särskilt innebär att det måste vara tillräckligt preciserat för att det ska kunna avgöras om de personuppgifter som behandlas är adekvata och relevanta för ändamålet med behandlingen eller om för många personuppgifter behandlas (prop. 2017/18:232 s. 441).

Av 2 kap. 6 § brottsdatalagen följer att personuppgifterna ska behandlas författningsenligt och på ett korrekt sätt. När det är tillåtet att behandla personuppgifter och vilka krav som ställs på behandlingen framgår av brottsdatalagen och de behöriga myndigheternas registerförfattningar, men även bland annat av andra författningar som reglerar särskilda register eller särskilda samarbeten inom lagens tillämpningsområde. Vad som är ett korrekt sätt för behandling styrs emellertid inte bara av författningsregler och den praxis som utbildas kring dem. Tillsynsmyndighetens (IMY:s) allmänna råd och uttalanden i fråga om personuppgiftsbehandling har också betydelse, liksom myndigheternas interna regler (ibid. s. 443 f.).

Lagen ställer också krav på att de personuppgifter som behandlas ska vara korrekta och, om det är nödvändigt, uppdaterade. Uppgifter som beskriver en persons utseende ska utformas på ett objektivt sätt med respekt för människovärdet (2 kap. 7 § första stycket brottsdatalagen). Uppgifterna ska vidare vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen. Fler upp-

gifter än nödvändigt får inte behandlas och inga uppgifter får behandlas längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen (2 kap. 8 § brottsdatalagen). Olika typer av personuppgifter ska särskiljas – till exempel uppgifter om misstänkta respektive brottsoffer – och personuppgifter som grundar sig på fakta ska skiljas från personuppgifter som grundar sig på personliga bedömningar (2 kap. 9 och 10 §§ brottsdatalagen).

Enligt 2 kap. 17 § första stycket brottsdatalagen får personuppgifter inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. I det fjärde kapitlet i polisens brottsdatalag respektive Tullverkets brottsdatalag finns särskilda bestämmelser om längsta tid för behandling för olika situationer. I lagarnas tredje kapitel finns vidare särskilda bestämmelser om när personuppgifter får göras gemensamt tillgängliga, det vill säga när fler än ett fåtal personer har tillgång till personuppgifterna, samt bestämmelser med krav på särskilda upplysningar om behandlingens ändamål, uppgifternas sakriktighet och trovärdighet samt särskilda upplysningar om personer vars uppgifter behandlas i underrättelseverksamheten och som inte misstänks för att utöva brottslig verksamhet.

Känsliga personuppgifter

Personuppgifter som avslöjar ras³, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning betecknas känsliga personuppgifter. Enligt 2 kap. 11 § första stycket brottsdatalagen får känsliga personuppgifter som huvudregel inte behandlas. Det innebär att det inte är tillåtet att föra register över eller på annat sätt göra anteckningar om enskilda på den grunden att de utifrån etniskt ursprung, politiska åsikter eller något annat i paragrafen angivet förhållande kan hänföras till en viss kategori av människor.

I bestämmelsens andra stycke görs det undantag från huvudregeln att känsliga personuppgifter inte får behandlas. Uppgifter

³ I skäl 37 till dataskyddsdirektivet klargörs att användningen av ordet ras inte innebär att unionen godtar teorier som söker fastställa förekomsten av skilda människoraser. I prop. 2017/18:232 s. 151–152 redogörs för skälen till att ordet i vissa fall används i svensk lagstiftning.

om en person som behandlas på annan grund får kompletteras med känsliga personuppgifter, om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Det innebär att om andra uppgifter om en person samlas in i samband med till exempel en förundersökning får de kompletteras med uppgifter om religiös övertygelse eller etniskt ursprung om det är av betydelse för utredningen, exempelvis för att utreda hets mot folkgrupp. Under utredning av sexualbrott kan det ibland vara befogat att anteckna uppgifter om den misstänktes sexualliv. Med hänsyn till den restriktivitet som ligger i uttrycket ”absolut nödvändigt” måste dock behovet av att göra sådana kompletteringar prövas noga i det enskilda fallet (prop. 2017/18:232 s. 447).

Känsliga personuppgifter kan också förekomma i behöriga myndigheters verksamhet på grund av att någon under ett förhör har lämnat en sådan uppgift eller i en inlägga nämnt uppgiften. Det kan vara fråga om helt grundlösa påståenden eller påståenden som inte har någon relevans i sammanhanget. Eftersom myndigheterna inte kan hindra någon från att yttra sig vare sig muntligen eller skriftligen kan känsliga personuppgifter på detta sätt komma att ingå i till exempel en förundersökning eller en dom. Om det nedtecknade förhöret eller den inkomna handlingen ingår i förundersökningen eller uppgiften antecknas i domen omfattas behandlingen av den känsliga personuppgiften även i dessa fall av undantaget (ibid.).

Biometriska uppgifter som används i identifieringssyfte och genetiska uppgifter är också känsliga personuppgifter. Sådana uppgifter får enbart behandlas om det är särskilt föreskrivet (2 kap. 12 § brottsdatalagen). Polismyndigheten och Tullverket får enligt 2 kap. 4 § polisens brottsdatalag respektive 2 kap. 4 § Tullverkets brottsdatalag behandla biometriska uppgifter om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen.

Känsliga personuppgifter får alltid behandlas med stöd av 2 kap. 2 § brottsdatalagen, det vill säga om det är nödvändigt för diarieföring eller om uppgifterna har lämnats till myndigheten i en anmälan, ansökan eller liknande och behandlingen är nödvändig för myndighetens handläggning (2 kap. 13 § brottsdatalagen).

Den personuppgiftsansvariges skyldigheter och säkerhet för personuppgifter

I brottsdatalagens tredje kapitel finns bestämmelser om den personuppgiftsansvariges skyldigheter. Av 3 kap. 1 § brottsdatalagen följer att den personuppgiftsansvarige är ansvarig för all behandling av personuppgifter som utförs under dennes ledning eller på dennes vägnar. Med det avses all personuppgiftsbehandling vid den behöriga myndigheten. Den personuppgiftsansvarige ska också enligt 3 kap. 2 § brottsdatalagen, genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder, säkerställa och kunna visa att behandlingen av personuppgifter är författningsenlig och att den registrerades rättigheter skyddas (principen om ansvarsskyldighet). I 3 kap. 3 och 4 §§ brottsdatalagen finns bestämmelser om inbyggt dataskydd respektive dataskydd som standard. Enligt 3 kap. 6 § brottsdatalagen ska den personuppgiftsansvarige också se till att tillgången till personuppgifter begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. I 3 kap. 5 § brottsdatalagen finns en skyldighet för den personuppgiftsansvarige att säkerställa att det i automatiserade behandlingssystem förs loggar över personuppgiftsbehandling i den utsträckning det är särskilt föreskrivet.

I 3 kap. 7 § första stycket brottsdatalagen finns bestämmelser om konsekvensbedömningar. Om en ny typ av behandling eller betydande förändringar av redan pågående behandling kan antas medföra särskild risk för intrång i den registrerades personliga integritet ska den personuppgiftsansvarige bedöma konsekvenserna för skyddet av personuppgifter. Bedömningen ska göras innan behandlingen påbörjas eller förändringen genomförs. Enligt 3 kap. 8 § brottsdatalagen ska den personuppgiftsansvarige vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas, särskilt mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller annan oavsiktlig skada.

Enskildas rättigheter

I brottsdatalagens fjärde kapitel finns bestämmelser om enskildas rättigheter. Av 4 kap. 1 § brottsdatalagen framgår att viss allmän information ska göras tillgänglig för den registrerade. Det handlar exempelvis om den personuppgiftsansvariges och dataskyddsom-

budets kontaktuppgifter, information om kategorier av ändamål för behandlingen, rätten att begära information, rättelse eller radering och möjligheten att lämna in klagomål till tillsynsmyndigheten. Enligt förarbetena kan informationen göras tillgänglig på till exempel den behöriga myndighetens webbplats. Av 4 kap. 2 § brottsdatalagen framgår att den personuppgiftsansvarige i ett enskilt fall ska lämna viss information till den registrerade, om det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sina rättigheter. Av förarbetena framgår att det är fråga om personrelaterad information som på den personuppgiftsansvariges eget initiativ ska lämnas till den registrerade. Här framgår också att det normalt bör krävas att det är fråga om överträdelser av regelverket som kan föranleda skadeståndsansvar, allvarlig kritik eller ingripande från tillsynsmyndigheten eller någon liknande reaktion för att informationsskyldigheten ska inträda. Den personuppgiftsansvarige ska, enligt 4 kap. 3 § brottsdatalagen, till den som begär det utan onödigt dröjsmål lämna skriftligt besked om personuppgifter som rör honom eller henne behandlas. Om sådana uppgifter behandlas, ska sökanden få del av dem och få viss i bestämmelsen uppräknad information. I 4 kap. 9 och 10 §§ brottsdatalagen finns bestämmelser om den personuppgiftsansvariges skyldighet att på begäran av den registrerade rätta eller komplettera personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålet med behandlingen samt i vissa angivna situationer radera personuppgifter.

Barns personuppgifter

I skälen till dataskyddsdirektivet framhålls att barn är särskilt sårbara och att behandling av barns personuppgifter gör att särskilda skyddsåtgärder är påkallade, se skäl 50 till dataskyddsdirektivet.

4.9.2 Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet

Säkerhetspolisens datalag

Som vi tidigare har nämnt gäller varken dataskyddsdirektivet och EU:s dataskyddsförordning för Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet. För sådan behandling gäller Säkerhetspolisens datalag och förordningen (2019:1235) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter (Säkerhetspolisens dataförordning). Säkerhetspolisens datalag gäller vid behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet i Säkerhetspolisens brottsbekämpande och lagförande verksamhet (1 kap. 2 § första stycket). Utlämnande av personuppgifter genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt utgör behandling av personuppgifter (1 kap. 5 § Säkerhetspolisens datalag). En personuppgift definieras på samma sätt som i brottsdatalagen, det vill säga som varje upplysning om en identifierad eller identifierbar fysisk person som är i livet (1 kap. 5 § Säkerhetspolisens datalag).

För närvarande pågår en översyn av de bestämmelser som reglerar Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet (dir. 2023:64 och dir. 2024:99). Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2025.

Rättsliga grunder för Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling

De tillåtna rättsliga grunderna för Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet regleras i 2 kap. 1 och 2 §§ Säkerhetspolisens datalag. Enligt 2 kap. 1 § får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att utföra en uppgift i vissa där angivna syften, till exempel för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet, terrorbrott eller tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott med rasistiska eller främlingsfientliga motiv. Personuppgifter får också behandlas bland annat om det är nödvändigt för att utreda eller lagföra nyss nämnda brott, för att fullgöra uppgifter i samband med visst personskydd, uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) eller uppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Nödvändighetsrekvisitet innebär att personuppgiftsbehandlingen

ska behövas för att uppgiften ska gå att fullgöra på ett effektivt sätt (prop. 2018/19:163 s. 65 och 217).

Enligt 2 kap. 2 § får personuppgifter även behandlas om det är nödvändigt för diarieföring eller om uppgifterna har lämnats till Säkerhetspolisen i en anmälan, ansökan eller liknande och behandlingen är nödvändig för handläggningen.

Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling för nya ändamål

Förutsättningarna för Säkerhetspolisen att behandla personuppgifter för nya ändamål regleras i 2 kap. 3 och 4 §§ Säkerhetspolisens datalag. Enligt 2 kap. 3 § första meningen får personuppgifter bara behandlas för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (principen om ändamålsbegränsning). När Säkerhetspolisen ska behandla personuppgifter för nya ändamål inom Säkerhetspolisens datalags tillämpningsområde, till exempel använda information från en förundersökning för att förebygga nya brott, får uppgifterna inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ändamål som personuppgifterna ursprungligen behandlades för, vilket ger uttryck för den s.k. finalitetsprincipen (2 kap. 3 § andra meningen Säkerhetspolisens datalag). När Säkerhetspolisen ska behandla personuppgifter för nya ändamål bör myndigheten alltid pröva om det nya ändamålet är förenligt med det ändamål som personuppgifterna samlades in för. Eftersom verksamheten är inriktad på att bekämpa brott som är systemhotande kan Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter för nya ändamål för den egna verksamheten i de allra flesta fall anses förenlig med ursprungsändamålet (prop. 2018/19:163 s. 69 och 220–221).

Bestämmelsen i 2 kap. 4 § Säkerhetspolisens datalag reglerar för vilka ändamål Säkerhetspolisen får behandla personuppgifter för att tillgodose behovet av information i annan verksamhet. Enligt bestämmelsen får personuppgifter som Säkerhetspolisen behandlar även behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs för brottsbekämpning, lagföring, straffverkställighet eller upprätthållande av allmän ordning och säkerhet hos Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket (2 kap. 4 § första stycket första punkten Säkerhetspolisens datalag). Säkerhetspolisen

har även stöd för att, om det är nödvändigt, behandla uppgifter för att lämna ut dem till en annan myndighet inom ramen för myndighetsöverskridande samverkan mot brott (2 kap. 4 § första stycket andra punkten Säkerhetspolisens datalag). I första hand tillgodoser punkten behovet av informationsutbyte med andra myndigheter än brottsbekämpande. I 2 kap. 4 § punkterna 3–6 regleras ytterligare sekundära ändamål.

Enligt 2 kap. 4 § andra stycket Säkerhetspolisens datalag får personuppgifter som behandlas med stöd av Säkerhetspolisens datalag även behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information till riksdagen eller regeringen och, i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning, till andra.

I bestämmelsens tredje stycke tydliggörs att de i paragrafen angivna ändamålen inte är uttömmande. För att en uppgift ska få vidarebehandlas för något annat ändamål än de som anges i första och andra styckena måste det emellertid i det enskilda fallet göras en bedömning att det nya ändamålet inte är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Vissa andra grundläggande krav på Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling

Principerna om laglighet, korrekthet, uppgifts- och lagringsminimering överensstämmer i princip med brottsdatalagens bestämmelser och finns i 2 kap. 6 och 8 §§ respektive 4 kap. 1 § Säkerhetspolisens datalag.

Principen om ansvarsskyldighet finns i 5 kap. 1 § Säkerhetspolisens datalag. Bestämmelser om inbyggt dataskydd, dataskydd som standard, loggning och tjänstemäns tillgång till personuppgifter finns i lagens 5 kap. 2–5 §§ respektive 4 kap. 5 § i Säkerhetspolisens dataförordning. Bestämmelser om konsekvensbedömningar och dess dokumentation samt förhandssamråd finns i lagens 5 kap. 6 § och 4 kap. 6 § i Säkerhetspolisens dataförordning. Bestämmelser om skyldigheten att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder finns i 5 kap. 7 § Säkerhetspolisens datalag och skyldigheten att upprätta en förteckning över de kategorier av behandlingar med mera som utförs finns i 4 kap. 4 § förordningen. Av 6 kap. 1 § Säkerhetspolisens datalag framgår att Säkerhetspolisen, på samma sätt som enligt brottsdatalagen, ska göra viss allmän

information tillgänglig för den registrerade. I 6 kap. 2 § finns bestämmelser om den registrerades rätt till registerutdrag och i 6 kap. 6 och 7 §§ om den registrerades rätt att under vissa förutsättningar begära rättelse, komplettering eller radering av personuppgifter. Samtliga ovan nämnda bestämmelser motsvarar brottsdatalagens.

Känsliga personuppgifter

Behandling av personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning är, i likhet med bestämmelserna i brottsdatalagen och EU:s dataskyddförordning, som huvudregel förbjuden enligt Säkerhetspolisens datalag. Uppgifter om en person som behandlas på annan grund får dock kompletteras med sådana känsliga personuppgifter, om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen (2 kap. 9 § Säkerhetspolisens datalag). Säkerhetspolisen får även behandla biometriska uppgifter om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Genetiska uppgifter får inte behandlas (2 kap. 10 § Säkerhetspolisens datalag).

Känsliga personuppgifter får alltid behandlas med stöd av 2 kap. 2 § Säkerhetspolisens datalag, det vill säga om det är nödvändigt för diarieföring eller om uppgifterna har lämnats till myndigheten i en anmälan, ansökan eller liknande och behandlingen är nödvändig för myndighetens handläggning (2 kap. 11 § Säkerhetspolisens datalag).

4.9.3 Sekretess inom den brottsbekämpande verksamheten

Sekretessregleringen

I många delar omfattas samtliga av de brottsbekämpande myndigheterna av samma sekretessreglering.

Sekretess till skydd främst för intresset av att förebygga eller beivra brott regleras i 18 kap. OSL. Enligt 18 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan

antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Sekretess gäller även i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen. Enligt 18 kap. 2 § OSL gäller sekretess för bland annat uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet.

Sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott regleras i 35 kap. OSL. Enligt 35 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden som förekommer i bland annat utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott eller verkställa uppbörd och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen. Enligt bestämmelsen gäller ett omvänt skaderekvisit. En uppgift får således röjas endast om det står klart att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne inte lider skada eller men. Enligt 35 kap. 20 § OSL gäller sekretess även för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs och uppgiften hänför sig till verksamhet som enbart innefattar hjälp eller annat bistånd åt enskild. Det kan till exempel handla om att polisen avvärjer ett självmord, hjälper någon till sjukhus eller att kontakt förmedlas med socialtjänsten för att möjliggöra hjälpverksamhet från denna.

Sekretessen enligt 18 kap. 1–2 §§ OSL följer med och gäller som primära sekretessbestämmelser när uppgifter lämnas till en annan myndighet med stöd av någon sekretessbrytande regel, oavsett om mottagaren är en brottsbekämpande myndighet eller inte. Detta gäller dock inte för sekretessen enligt 35 kap. OSL. För sådana uppgifter ska skyddet för uppgifterna bedömas enligt den sekretessreglering som gäller hos den mottagande myndigheten.

Brottsbekämpande myndigheters möjligheter att lämna ut uppgifter till en skola

Det finns ingen specifik sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör för en brottsbekämpande myndighet att lämna ut sekretessbelagd information till en skola. Som vi redogör för i avsnitt 4.6.3 finns vissa generella möjligheter att lämna ut sekretessbelagd information enligt bestämmelserna om nödvändigt utlämnande, samtycke och den s.k. generalklausulen.

Nödvändigt utlämnande

Brottsbekämpande myndigheter kan, i syfte att föra en brottsutredning framåt, ibland med stöd av bestämmelsen om nödvändigt utlämnande lämna ut sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter för att få underlag för den egna utredningen. Det kan till exempel vara nödvändigt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter inom ramen för förhör med vittnen under en förundersökning. Det har däremot uttalats att polisen endast har mycket begränsade möjligheter att lämna ut uppgifter med stöd av 10 kap. 2 § OSL på grund av sitt allmänna brottsförebyggande uppdrag (Ekroth & Montoya 2008). Av Justitieombudsmannens (JO) uttalande i frågan framgår att ett utlämnande av uppgifter enligt bestämmelsen inte får ske i ett mer allmänt brottsförebyggande syfte utan det krävs att det handlar om att i ett konkret fall förebygga brottslighet som är nära förestående (JO dnr 768–2023).

Det bör således vara möjligt för en brottsbekämpande myndighet att med stöd av bestämmelsen lämna sekretessbelagda uppgifter till en skola om myndigheten har information om ett nära förestående brott i skolan. Däremot ger bestämmelsen inte stöd för ett utlämnande av mera allmänna uppgifter exempelvis om att en elev på grund av vissa omständigheter bedöms vara i riskzon för att dras in i kriminalitet eller att eleven lever under en mera generell hotbild med anledning av brottslig verksamhet.

Generalklausulen

Det har tidigare påpekats att det ställs höga krav på den enskilda handläggaren att bedöma om uppgifter kan lämnas ut med stöd av generalklausulen och att dessa svårigheter kan medföra såväl att alltför lite information delas med andra aktörer som att alltför mycket information sprids, se betänkandet *Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism* (SOU 2018:65). Regeringen har mot denna bakgrund tidigare uttalat att en tillämpning av generalklausulen vid myndighetsöverskridande samverkan mot organiserad brottslighet inte är en helt ändamålsenlig lösning (prop. 2015/16:167 s. 21).

Sekretessen till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden enligt 35 kap. 1 § OSL gäller med ett omvänt skaderekvisit. Det finns således en presumtion för att sekretess gäller, vilket talar för att de skäl som bär upp den sekretess som gäller till skydd för den enskilde väger tungt. Intresset av att förebygga brott är förvisso också ett tungt vägande intresse, men det är inte klart hur intresseavvägningen ska falla ut i alla de fall då det kan vara aktuellt att lämna ut uppgifter från en brottsbekämpande myndighet till en skola. Polismyndigheten har framfört till oss att svårigheterna med att tillämpa generalklausulen hindrar polisen från att kunna informera lärare, rektorer och annan skolpersonal i den utsträckning som Polismyndigheten bedömer vara påkallat.

Samtycke

Om den enskilde eller dennes vårdnadshavare samtycker till att uppgifter lämnas ut hindras detta inte av sekretess till skydd för enskild enligt 35 kap. 1 § OSL.

Möjligheter för brottsbekämpande myndigheter att lämna uppgifter till socialtjänsten

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen omfattas enligt 14 kap. 1 § SoL av skyldigheten att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Denna skyldighet utgör en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet enligt 10 kap. 28 § OSL. De som omfattas av anmälnings-

skyldigheten är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd.

Det finns förslag om tydliggörande av vilka brottsbekämpande myndigheter som omfattas eller framgent ska omfattas av anmälningsskyldigheten. I departementspromemorian *Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn* (Ds 2023:15), föreslås att bland annat Kustbevakningen, Skatteverket och Tullverket i fortsättningen ska omfattas av anmälningsskyldigheten. I utredningen redovisas också – med hänvisning bland annat till uttalanden från regeringen och JO – uppfattningen att såväl Åklagarmyndigheten som Ekobrottsmyndigheten redan i dagsläget omfattas av anmälningsskyldigheten och att detta bör förtydligas i bestämmelsen.

Av 6 § andra stycket polislagen följer att Polismyndigheten förlöpande ska samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Det har i förarbeten uttalats att detta utgör en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet enligt 10 kap. 28 § OSL, men att det måste förutsättas – om det kan antas att syftet med beslutade åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgift lämnas – att uppgiftslämnandet sker först sedan en sådan risk inte längre föreligger (prop. 1983/84:111 s. 57). Det har emellertid i doktrin uttryckts att bestämmelsen är för generell för att omfattas av tillämpningsområdet för 10 kap. 28 § OSL (Lenberg m.fl. 2024). Detta har också anförts i senare förarbeten (se till exempel prop. 2011/12:171 s. 19 och SOU 2018:65). Enligt vår bedömning är det tveksamt om stadgandet i 6 § polislagen utgör någon mer omfattande uppgiftsskyldighet än vad som följer av skyldigheten att anmäla oro enligt 14 kap. 1 § SoL.

Det finns ett antal fall där Polismyndigheten har specifika skyldigheter att lämna olika typer av uppgifter till socialtjänsten. Till exempel ska myndigheter som i sin verksamhet regelbundet kommer i kontakt med vuxna personer med missbruk och beroende enligt 6 § lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall genast anmäla till socialnämnden om de får kännedom om att någon kan antas vara i behov av vård enligt lagen. Polisen ska också enligt 6 § lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

genast underrätta socialnämnden om någon som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för ett brott som kan leda till fängelse.

Det finns vidare en specifik möjlighet för Polismyndigheten enligt 35 kap. 10 c § OSL att efter en intresseavvägning lämna uppgift om en enskild till en kommunal myndighet inom socialtjänsten, om uppgiften kan antas bidra till att förebygga viss terroristbrottslighet. I utredningen som låg till grund för bestämmelsen uttalades att regeln troligen inte kommer att få så stor betydelse för barn och unga under 18 år då orosanmälan kommer att fortsätta vara den centrala bestämmelsen för utlämnande av uppgifter om underåriga (SOU 2018:65). Genom bestämmelsen möjliggjordes emellertid uppgiftsutlämnande till socialtjänsten beträffande äldre personer utan att Polismyndigheten därmed blev hänvisade till att tillämpa generalklausulen (prop. 2019/20:123 s. 16).

4.10 Dataskydd och sekretess i socialtjänstens och SiS verksamheter

4.10.1 Socialtjänstens och SiS personuppgiftsbehandling

Personuppgiftsbehandling inom EU:s dataskyddsförordnings tillämpningsområde

Socialtjänstens verksamheter har ett stort behov av att behandla uppgifter om personers hälsa och andra personliga förhållanden. Det är ofta fråga om känsliga personuppgifter som omfattas av sekretess. För den personuppgiftsbehandling som är nödvändig inom socialtjänstens verksamhet gäller bland annat EU:s dataskyddsförordning med den kompletterande dataskyddslagen. Den registerförfattning som särskilt reglerar personuppgiftsbehandling inom socialtjänstens verksamheter är lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, förkortad SoLPuL. I 2 § SoLPuL anges vad som avses med socialtjänst enligt den lagen. Socialtjänst definieras i en vidare bemärkelse i SoLPuL än i SoL och SoLPuL har därför ett vidare tillämpningsområde än den specifika del av socialtjänsten som omfattas av SoL. Av 2 § framgår att det som avses med socialtjänst bland annat är:

- verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård utan samtycke av unga eller av missbrukare och den särskilda lagstiftningen om insatser för barn i form av skyddat boende,
- verksamhet som i annat fall handhas av socialnämnd samt
- verksamhet som i övrigt bedrivs av SiS.

3 § 3 SoLPuL innebär att lagen inte ska tillämpas på behandling av personuppgifter som behöriga myndigheter utför i syfte att verkställa straffrättsliga påföljder, något som både socialtjänsten och SiS gör i viss utsträckning (mer om det i nästa avsnitt).

Uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning utgör den rättsliga grunden för majoriteten av den personuppgiftsbehandling som sker inom socialtjänsten. Alla uppgifter som riksdagen eller regeringen gett i uppdrag åt statliga myndigheter har av regeringen bedömts vara av allmänt intresse. På motsvarande sätt är de obligatoriska uppgifter som ålagts kommuner att utgöra av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 56 och 57).

Även rättslig förpliktelse utgör laglig grund för personuppgiftsbehandlingen hos socialtjänsten eftersom flera personuppgiftsbehandlingar som utgörs inom verksamheten framgår direkt av lag.

Socialtjänsten ska dokumentera handläggningen av ärenden som rör enskilda, och genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras. Handlingar som rör enskildas personliga förhållanden ska förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem (11 kap. 5 § SoL). Dokumentationen ska vidare utformas med respekt för den enskildes integritet. Den enskilde bör också hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om den enskilde. Om den enskilde anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig ska detta antecknas (11 kap. 6 § SoL).

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) innehåller krav på hur socialtjänstens dokumentation ska gå till. I föreskrifterna definieras begreppet personakt som den akt som innehåller journalanteckningar och andra handlingar om en eller flera personer som är eller har varit aktuella för utredning eller insats inom socialtjänsten eller verksamhet som

bedrivs med stöd av LSS (2 kap. 1 § SOSFS 2014:5). Med journal avses enligt samma föreskrifter den del av en personakt där anteckningar av betydelse för handläggning av ett ärende samt för genomförande och uppföljning av en insats görs i kronologisk ordning. Handlingar som upprättas och gäller enskilda ska begränsas till att innehålla uppgifter som bedöms vara tillräckliga, väsentliga och ändamålsenliga i förhållande till vad saken gäller (4 kap. 1 § SOSFS 2014:5). En personakt ska innehålla en journal samt upprättade och inkomna handlingar av betydelse för handläggningen av ett ärende eller för genomförande eller uppföljning av insatser (4 kap. 6 § SOSFS 2014:5). En personakt ska som huvudregel endast avse en person (2 kap. 3 § SOSFS 2014:5).

Enligt 6 § första stycket SoLPuL får personuppgifter behandlas bara om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras. Bestämmelsen innebär att det läggs fast en yttersta ram när behandling av personuppgifter är tillåten. Endast sådan behandling kan anses berättigad (prop. 2000/01:80 s. 175). Enligt paragrafens andra stycket får personuppgifter även behandlas för uppgiftsutlämnande som föreskrivs i lag eller förordning. Med detta avses bestämmelser om att uppgifter får eller ska lämnas ut (ibid. s. 143). Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får också meddela föreskrifter om bland annat begränsning av den tillåtna behandlingen av personuppgifter (11 § SoLPuL). Förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter i socialtjänsten, förkortad SoLPuF, kompletterar SoLPuL i viss utsträckning.

I SoLPuF räknas upp ett antal tillåtna ändamål för att behandla personuppgifter. Kommunal myndighet får enligt 12 § SoLPuF behandla personuppgifter för bland annat följande ändamål.

- Handläggning av ärenden om bistånd och annat stöd samt genomförande av beslut om bistånd, stödinsatser, vård och behandling samt annan social service som följer av bestämmelserna i SoL och 2 kap. 7 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter,
- handläggning av ärenden och annan verksamhet som följer av bestämmelserna i LVM, LVU och lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende,

- handläggning av ärenden som följer av bestämmelserna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och
- tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten.

Av 7 § första stycket SoLPuL framgår att socialtjänsten får behandla följande typer av personuppgifter.

- Person- och samordningsnummer,
- personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) och
- uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden.

Personuppgifterna får endast behandlas om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för verksamheten (7 § andra stycket SoLPuL).

Känsliga personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 9.2 h i EU:s dataskyddsförordning under förutsättning att kravet på tystnadsplikt i artikel 9.3 i förordningen är uppfyllt. Artikel 9.2 h utgör ett undantag avseende hälso- och sjukvård samt social omsorg.

Förutom personakter som upprättas inom socialtjänstverksamheten görs även olika typer av sammanställningar av personuppgifter om klienterna (så kallade sammanställningsregister). Ur integritetssynpunkt skiljer sig dessa från personakterna. De lämnar uppgifter om den enskilde utan att samtidigt kunna ge en fullständig och objektiv beskrivning av hans eller hennes förhållanden. De är även mer lättillgängliga och används av ett långt större antal tjänstemän vid socialförvaltningen än vad som är fallet med den enskilda personakten. Sammanställningsregister framstår därför som särskilt känsliga för den personliga integriteten. Därför finns det ett förbud mot att i sådana register ta in känsliga personuppgifter eller uppgifter i övrigt om ömtåliga personliga förhållanden i 7 a § SoLPuL (prop. 2002/03:36 s. 19–20). Det finns vissa undantag från denna huvudregel, bland annat avseende uppgifter om åtgärder

som har beslutats inom socialtjänsten som innebär myndighetsutövning samt om uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring.

En registrerad person har inte rätt att motsätta sig sådan behandling av uppgifter som är tillåten enligt SoLPuL (6 § tredje stycket SoLPuL).

I vissa fall omfattas socialtjänsten och SiS av brottsdatalagen

Som vi tidigare nämnt ska SoLPuL inte tillämpas på personuppgiftsbehandling som sker av behöriga myndigheter för syften som omfattas av brottsdatalagen (jfr 3 § 3 SoLPuL). Brottsdatalagen gäller när en behörig myndighet behandlar personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, för straffverkställighet och för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet (1 kap. 2 § brottsdatalagen). I verksamheter som bedriver socialtjänst är brottsdatalagen tillämplig vid behandling av personuppgifter som rör verkställighet av straffrättsliga påföljder. SiS ska tillämpa brottsdatalagen i den del av myndighetens verksamhet som avser verkställighet av sluten ungdomsvård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU) (se prop. 2017/18:232 s. 431), men även vid verkställighet av vård enligt LVU eller LVM i de fall ungdomar eller missbrukare överlämnas till sådan vård med stöd av 31 eller 32 kap. brottsbalken (SOU 2017:29). Den omständigheten att till exempel tvångsvård kan avse såväl verkställigheten av en påföljd som socialtjänst medför att det kan förekomma fall där det finns vissa svårigheter att avgöra vilken rättslig reglering som ska tillämpas (prop. 2017/18:171 s. 184). SiS har ingen egen kompletterande registerförfattning till brottsdatalagen, något som myndigheten har påtalat behovet av (SiS 2024d), se avsnitt 7.2.10.

Även socialnämnden verkställer i viss utsträckning straffrättsliga påföljder när påföljden är ungdomsvård, ungdomstjänst eller vård av missbrukare. Vid behandling av personuppgifter för sådana syften ska brottsdatalagen tillämpas (se prop. 2017/18:232 s. 431).

När det gäller behandling av personuppgifter för socialtjänstens syften utan att det rör verkställighet av en straffrättslig påföljd är däremot EU:s dataskyddsförordning och de kompletterande bestämmelserna i dataskyddslagen, SoLPuL och SoLPuF tillämpliga.

Har behandlingen flera syften kan de olika regelverken vara tillämpliga parallellt (prop. 2017/18:171 s. 184). Arbetsuppgifterna och syftet med behandlingen är avgörande för när en myndighet är behörig enligt brottsdatalagen.

Regeringen har uttalat att de förslag som lämnats i lagrådsremissen rörande ny socialtjänstlag inte innebär att socialtjänster har fått en uppgift eller ett uppdrag att förebygga brottslig verksamhet på sätt som krävs för att de ska bli behöriga myndigheter enligt brottsdatalagen. Brottsdatalagen är därmed inte tillämplig på de nya förslagen (regeringens lagrådsremiss den 4 juli 2024, *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter*, s. 535). Lagrådsremissen innehåller inte heller några förslag om ändringar i sak i den befintliga SoLPuL.

4.10.2 Sekretess inom socialtjänsten och SiS

Sekretessregleringen

Sekretess till skydd för enskild inom bland annat socialtjänst regleras i 26 kap. OSL. Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det innebär att det finns en presumtion för att en uppgift omfattas av sekretess. Det har i tidigare förarbeten uttalats att de restriktiva reglerna kring uppgiftslämnande från en socialtjänstmyndighet speglar de värderingar som ligger bakom socialtjänstlagstiftningen (prop. 1981/82:186 s. 14). En av socialtjänstlagens centrala utgångspunkter är att verksamheten bygger på respekt för individens självbestämmande och integritet (1 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen, SoL). Av 26 kap. 1 § andra stycket OSL framgår att socialtjänst förstås omfatta verksamheter enligt lagstiftningen om socialtjänst, den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke och den särskilda lagstiftningen om insatser för barn i form av skyddat boende samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd eller av SiS (till exempel vård enligt LSU).

Verksamheten behöver inte bestå i handläggning av ett ärende utan kan vara rent faktisk verksamhet. Som exempel kan nämnas att sekretessen omfattar handlingar och uppgifter i övrigt som

gäller uppsökande verksamhet, social hemhjälp, kontaktverksamhet, vård och behandling vid kommunernas och regionernas institutioner som barn- eller ungdomshem, behandlingshem, inackorderingshem och särskilt boende för äldre. Även handlingar och uppgifter i övrigt, kopplade till social service och socialt bistånd som lämnas av socialnämnd omfattas av socialtjänstsekretessen (prop. 1979/80:2 Del A s. 180 samt Lenberg m.fl. 2024).

Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet, och verksamhet hos kommunal invandrarbyrå. Med socialtjänst jämföras även ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar, ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade, ärenden hos patientnämnd om allmän omvårdnad och verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Enligt 26 kap. 3 § OSL gäller sekretess inom kommunal familjerådgivning för uppgift som en enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen. Sekretessen är absolut.

Från sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL undantas ett antal beslut enligt 26 kap. 7 § OSL. Det gäller bland annat beslut om omhändertagande av enskild, om vård utan samtycke samt beslut om slutet ungdomsvård. Omhändertagandebeslut av en socialnämnd och av nämndens ordförande är alltså offentliga. Det är endast besluten och skälen för besluten som inte kan omfattas av socialtjänstsekretessen. För uppgifter i det bakomliggande materialet kan sekretessen däremot gälla.

Vid sekretessprövningen är de bestämmelser i OSL tillämpliga som tar sikte på den verksamhet varifrån handlingen begärts utlämnad. Om handlingen är offentlig i någon annan verksamhet saknar självständig betydelse (RÅ 2000 not. 171). När det gäller SiS så omfattas redan uppgiften att någon vårdas eller har vårdats inom SiS av sekretess (Kammarrätten i Stockholms dom den 2 juni 2023 i mål nr 3395-23). De beslut som anges i 26 kap. 7 § OSL kan därmed, trots undantaget, omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL när de förekommer hos SiS (jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 29 augusti 2024 i mål nr 2516-24).

Enligt 26 kap. 9 § OSL hindrar sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL inte att uppgift om enskild eller någon närstående till denne

lämnas från en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet eller till en myndighet inom hälso- och sjukvården, om det behövs för att ge den enskilde nödvändig vård, behandling eller annat stöd och denne inte har fyllt 18 år, fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel eller vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Möjligheter att lämna ut uppgifter till en skola

Det finns få specifika sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör för socialtjänsten att lämna ut sekretessbelagd information till en skola. Det finns en möjlighet för socialnämnden att informera den som gjort anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL om en utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår, se 26 kap. 9 a § OSL och 14 kap. 1 b § SoL. I promemorian *Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn* (Ds 2023:15) lämnas bland annat förslag om att den som ska få återkoppling efter en anmälan om oro ska få det skriftligen och inom viss tid. Promemorian bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Uppgifter som skyddas av socialtjänstsekretess kan även lämnas ut till en skola med stöd av 3 kap. 12 j § skollagen när en elev övergår från en SiS-skola till en vanlig skola.

Ett utlämnande av sekretessbelagd information måste i övrigt ske med stöd av de generella sekretessbrytande bestämmelserna. Socialtjänstsekretess enligt 26 kap. 1 § OSL är undantaget från tillämpningsområdet för generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. De regleringar som aktualiseras är således främst nödvändigt utlämnande och samtycke.

Nödvändigt utlämnande

10 kap. 2 § OSL möjliggör för socialtjänsten att lämna ut vissa uppgifter, om det är nödvändigt för att socialtjänsten ska kunna utföra sitt uppdrag. I 11 kap. 2 § SoL stadgas exempelvis att nämnden, vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd, får konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs för bedömningen av behovet av insatser. Vid

sådana konsultationer och kontakter kan det bli nödvändigt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter i syfte att få tillbaka relevant information, och ett utlämnande kan då ske med stöd av 10 kap. 2 § OSL. Samma bestämmelse kan vidare ge stöd för att annars sekretessbelagda uppgifter lämnas till domstolen när socialnämnden ansöker om vård enligt LVU, se HFD 2023 ref. 33.

10 kap. 2 § OSL kan i vissa fall utgöra stöd för ett utlämnande av uppgifter om ett begånget brott till brottsbekämpande myndigheter. Det har uttalats att bestämmelsen ger stöd för en polisanmälan av misstänkt brott riktat direkt mot myndighetens verksamhet eller riktat mot ett intresse myndigheten har att tillvarata (Ekroth & Montoya 2008). Eftersom det numera finns ett flertal specifika bestämmelser som möjliggör för socialtjänsten att anmäla begångna brott (till exempel 10 kap. 21 och 23 §§ OSL) torde det emellertid sällan finnas behov av att tillämpa 10 kap. 2 § OSL i detta syfte.

Det är däremot tveksamt om bestämmelsen kan tillämpas i syfte att förhindra eller förebygga brott. I en rapport från dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anges följande.

Vid behov kan också socialtjänsten enligt 10 kap. 2 § OSL meddela uppgifter till Polismyndigheten om en socialtjänst får kännedom om att en ungdom befinner sig i riskzonen för våldbejakande extremism och behöver Polismyndighetens hjälp. I de fallet sker socialtjänstens utlämnande för att socialtjänsten själva ska kunna bedriva sitt eget arbete med den unge. Ett sådant uppgiftslämnande kan dock inte ske inom ramen för ett samverkansarbete mellan olika myndigheter, utan kan bara ske enkom till Polismyndigheten i ett särskilt fall (SKL 2019).

I SOU 2018:65 bedömdes det emellertid vara oklart om bestämmelsen alls kan användas av socialtjänsten för att lämna ut uppgifter om enskilda till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i syfte att tillse att den enskilde inte kommer att begå brott med kopplingar till våldsbejakande extremism och terrorism. Det bedömdes i normalfallet inte vara möjligt även om det inte kunde uteslutas att så kan vara fallet i undantagssituationer.

Enligt vår bedömning är det tveksamt om socialtjänsten med stöd av 10 kap. 2 § OSL kan lämna ut uppgifter till brottsbekämpande myndigheter i syfte att förebygga eller förhindra brottslighet. Följaktligen ger bestämmelsen inte heller stöd för socialtjänsten att lämna ut uppgifter till en skola i det övergripande syftet att

förebygga eller förhindra brottslighet. Även om socialtjänsten bedömer att det finns ett behov av insatser som skolan kan vidta kan det knappast bedömas vara nödvändigt för att socialtjänsten ska kunna fullgöra sin verksamhet att skolan vidtar åtgärder som ligger inom skolans ansvarsområde.

Samtycke

Den enskilde kan efterge sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL genom att samtycke till att informationsdelning sker. Frågan om samtycke till informationsdelning är ofta särskilt relevant för socialtjänsten. Socialtjänstens verksamhet är beroende av att de enskilda som söker sig till socialtjänsten har förtroende för verksamheten. Socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 1 § tredje stycket SoL) och socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne (3 kap. 5 § SoL).

Att arbeta i samförstånd med och med samtycke av den enskilde är således något som genomsyrar hela socialtjänstens verksamhet enligt socialtjänstlagen och är inte endast en fråga som aktualiseras i samband med uppgiftsutbyte.

Särskilt om samtycke vid tvångsvård

Som framgått av vår redogörelse i kapitel 3 har socialtjänsten vissa möjligheter att vidta åtgärder gentemot unga personer utan samtycke genom tvång eller s.k. mellantvång. Även om arbetet med unga personer som riskerar en ogynnsam utveckling som utgångspunkt ska bedrivas med dennes samtycke anses således socialtjänstens ansvar för att skydda unga personer från en destruktiv utveckling vara ett överordnat intresse i vissa situationer.

Ibland anförs att socialtjänsten har större möjligheter att lämna ut sekretessbelagda uppgifter kring en enskild när denne vårdas enligt LVU. Enligt 11 § fjärde och femte styckena LVU ska nämnden eller den åt vilken nämnden har uppdragit vården ha uppsikt över den unge och, i den utsträckning det behövs för att genomföra vården, bestämma om hans eller hennes personliga förhållanden. Nämnden har under vårdtiden samma ansvar som vårdnadshavaren

för att den unges grundläggande rättigheter enligt 6 kap. 1 § föräldrabalken tillgodoses.

Vid en placering med stöd av LVU tar nämnden alltså över vårdnadshavarens bestämmanderätt i den utsträckning det behövs för att genomföra vården. Nämnden behöver emellertid också ta hänsyn till den unges egen beslutskompetens under tiden för placeringen (Socialstyrelsen 2023a).

Nämnden kan i vissa fall fatta beslut i frågor om medicinsk vård eller behandling, om rätt för den unge att företa resor eller att påbörja arbetsanställning (Lundgren & Sunesson 2024).

Det kan således argumenteras för att socialnämnden i vissa fall skulle kunna samtycka till informationsdelning i vårdnadshavarnas ställe om det behövs för att genomföra vården eller att ett informationslämnande kan anses nödvändigt enligt 10 kap. 2 § OSL i fler fall. Om nämnden exempelvis ska kunna fatta beslut om vård eller behandling för den unge bör detta som utgångspunkt också innefatta att vissa uppgifter lämnas ut trots sekretess.

Socialstyrelsen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten har tagit fram stödet SAMS som syftar till att säkerställa en obruten skolgång för placerade barn och unga när placeringen medför skolbyte. Enligt stödet bör informationsdelningen ske med stöd av samtycke från den enskilde eller dennes vårdnadshavare. Om samtycke inte lämnas får enligt stödmaterialet en bedömning i varje enskilt fall göras av om sekretessen går att bryta med stöd av någon annan sekretessbrytande bestämmelse. Det anges emellertid inte närmare om någon särskild sådan möjlighet anses finnas vid tvångsvård (Socialstyrelsen m.fl. 2024).

I sammanhanget kan konstateras att det i 43 b § LVU införts en särskild bestämmelse om att den som begär hjälp med handräckning enligt 43 § utan hinder av sekretess ska lämna den verkställande myndigheten de uppgifter om den unge eller närstående till denne som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden. I förarbetena till bestämmelsen angavs att relevanta uppgifter skyddas av sekretess och att det därför i allmänhet föreligger hinder mot att lämna ut information till Polismyndigheten och Kriminalvården i samband med handräckning. Informationsutbyte för riskbedömning och planering inför en transport ansågs inte träffas av bestämmelsen om nödvändigt utlämnande enligt 10 kap. 2 § OSL (prop. 2016/17:57 s. 59). I detta sammanhang har således inte

tvångsvården som sådan ansetts medföra större möjligheter för socialtjänsten att lämna ut sekretessbelagd information.

Det finns inga avgöranden som direkt berör frågan om socialtjänstens möjligheter att till följd av ett beslut om tvångsvård lämna ut fler sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet än vad som annars vore fallet. Sammanfattningsvis finns det inte stöd för slutsatsen att ett ingripande med stöd av tvångslagstiftningen ger socialtjänsten ett betydande utrymme att i brottsförebyggande syfte lämna ut uppgifter som annars skulle skyddas av sekretess, till exempelvis en skola eller Polismyndigheten.

5 Utgångspunkter för utredningens förslag

I det här kapitlet redovisar vi resultatet av vår kartläggning av de tillfrågade intressenternas syn på skolans, socialtjänstens, Statens institutionsstyrelses (SiS) och brottsbekämpande myndigheters behov av att utbyta uppgifter i brottsförebyggande syfte. Avslutningsvis diskuterar vi behovet av särreglering av uppgiftsutbytet vid strukturerad, individinriktad samverkan.

5.1 Kartläggningen visar att flertalet aktörer efterfrågar förbättrade möjligheter till informationsutbyte

5.1.1 Vår kartläggning handlar om behovet av att utbyta personuppgifter

Vår kartläggning och analys handlar om skolans, socialtjänstens och brottsbekämpande myndigheters behov av att utbyta sekretessreglerade uppgifter om enskilda individer i brottsförebyggande syfte. Dessa aktörer har givetvis även behov av att utbyta generell information om exempelvis pågående konflikter eller aktuell brottslighet i närområdet till en skola. Men generell information om företeelser och tendenser som varken innefattar sekretessbelagda uppgifter eller uppgifter om enskilda individer kan delas utan hinder av lagstiftningen om sekretess och dataskydd. Det finns alltså i regel inte något hinder mot att aktörerna utbyter denna typ av information.

När vi formulerat våra frågor till aktörer inom skolväsendet, socialtjänsten och brottsbekämpningen om behovet av att utbyta uppgifter har vi utgått från det behov av sekretessbelagda uppgifter

som aktörerna anser sig ha för att kunna arbeta brottsförebyggande inom ramen för respektive aktörs befintliga uppdrag. Vi har alltså inte frågat efter eventuella önskemål om förändringar av grunduppdragen.

I det följande avhandlar vi inte uppgifter som kan behöva lämnas från skolan till brottsbekämpande myndigheter eller från socialtjänsten till brottsbekämpande myndigheter. Det beror på att förslag till förändringar i dessa delar för närvarande bereds i Regeringskansliet (se avsnitten 2.2 och 3.2 gällande SOU 2023:69 och lagrådsremissen *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*).

5.1.2 Skolmyndigheterna anser att utbytet av uppgifter behöver utökas

Skolverket

I svaret på vår förfrågan om behovet av att utbyta uppgifter i brottsförebyggande syfte lyfter Skolverket inledningsvis fram att skolans syfte och grunduppdrag, att ge eleverna möjlighet att nå målen, inhämta kunskaper och få betyg för ett fortsatt studie- och yrkesliv, i sig är den viktigaste skyddsfaktorn för att förhindra att barn och elever hamnar i brottslig verksamhet (Skolverket 2024b).

Skolverket anser att det är viktigt att skolan i större utsträckning än vad som sker i dag får del av uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna. Syftet anges vara att förbättra arbetet med säkerhet inom skolväsendet. Skolverket framhåller ett behov av följande uppgifter.

Uppgifter av övergripande karaktär, exempelvis

- pågående konflikter i området
- förekomsten av rivaliserande gäng i området
- pågående narkotikahandel i skolans närområde
- annan pågående brottslighet i närområdet som kan påverka skolan eller elever på skolan.

Uppgifter av mer specifik karaktär, exempelvis

- oroslägesbild kring eleven (vänner, relationer, familj) så att skolan kan sätta in rätt stöd
- misstanke om planerad skolskjutning eller allvarligt hot/brott mot skolan
- information om en elev lever under en allvarlig hotbild
- information om pågående allvarliga konflikter mellan elever
- uppgifter om att eleven utgör ett hot mot andra.

Skolverket menar i svaret på vår förfrågan att ovan nämnda uppgifter behövs till grund för arbetet med trygghet och studiero samt i elevhälsans arbete. Skolverket framhåller att skolan är ansvarig för elevernas och personalens trygghet. Uppgifter från Polismyndigheten ger skolan möjlighet att planera, genomföra och utveckla trygghetsarbetet, inklusive det brottsförebyggande arbetet. I och med att skolan får möjlighet att anpassa sitt arbete utifrån given information ökar skolans möjlighet att utföra sitt grunduppdrag, menar Skolverket.

Skolverket framhåller också att uppgifterna kan vara av särskild betydelse för att skolan ska kunna uppfylla sitt tillsynsansvar för en enskild elev, till exempel för elever som lever under en allvarlig hotbild från utomstående.

Skolverket nämner i svaret på vår förfrågan flera åtgärder som kan vidtas inom ansvarsområdena trygghet och studiero samt elevhälsa, med stöd av uppgifter från brottsbekämpande myndigheter:

- Göra en översyn av tryggheten i studiemiljön
- göra en översyn av säkerheten på skolan
- göra riskbedömningar
- uppdatera krisplaner
- sätta in rastvakter
- tillse att det finns fler vuxna i allmänna utrymmen
- vara aktivt uppsökande.

Skolverket exemplifierar även med flera åtgärder som kan vidtas inom ramen för skolans tillsynsansvar:

- Eventuella anpassningar av undervisningen
- planera extra tillsyn av den aktuella eleven
- ha tätare samverkan med vårdnadshavare, socialtjänst med flera
- om det rör sig om elever som lever under en allvarlig hotbild från utomstående – säkerställa att obehöriga inte vistas inom skolområdet.

Skolverket anser att skolan har möjlighet att lämna uppgifter till socialtjänsten i den utsträckning som behövs för att bidra i det brottsförebyggande arbetet. Skälet till detta är att det finns en lagstadgad skyldighet att anmäla oro för barn till socialtjänsten, som bryter sekretessen. Skolverket anser däremot att skolan endast har begränsade möjligheter att lämna uppgifter till Polismyndigheten i brottsförebyggande syfte.

Specialpedagogiska skolmyndigheten

I svaret på vår förfrågan uppger Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) att myndigheten anser att skolan har ett behov av att få uppgifter från socialtjänsten och Polismyndigheten i större utsträckning än vad som sker i dag, för att kunna bidra i det brottsförebyggande arbetet (SPSM 2024).

SPSM betonar att frågan är komplex. Det kan enligt SPSM exempelvis finnas många uppgifter inom socialtjänsten som kan vara viktiga för att skolan ska kunna stödja och sätta in adekvata åtgärder för en elev i skolan, men där det vore olämpligt att ändra förutsättningar för socialtjänstens sekretessreglering. Det handlar enligt SPSM om att identifiera de fall där det finns skäl att frångå den grundläggande huvudregeln om att den primära sekretessbrytande bestämmelsen är samtycke från den enskilde. Skolan kan enligt SPSM behöva information för att kunna vidta åtgärder för att förebygga brottslighet. Det handlar om att kunna skydda en elev som riskerar utsättas för brottslighet i skolmiljö, men även om att kunna vidta åtgärder för att skydda andra elever och personal. Informationen kan handla om insatser av polis eller socialtjänst, till exempel

vid ingripande/omhändertagande, men även exempelvis kring eventuella riskbeteenden.

SPSM betonar att uppgifter till skolan från socialtjänsten eller Polismyndigheten kan skapa en medvetenhet och uppmärksamhet om att eleven kan vara i behov av insatser som kan ges inom ramen för skolans verksamhet. Det kan leda till att skolan undanröjer risker som kan finnas i verksamheten, exempelvis genom anpassningar i undervisning och lokaler, stödinsatser från elevhälsan och kontakt med vårdnadshavare, men även via en beredskap för att ta kontakt med socialtjänsten och/eller brottsbekämpande myndigheter vid behov.

SPSM bedömer att det finns tillräckliga möjligheter för skolan att lämna uppgifter i brottsförebyggande syfte till socialtjänsten. SPSM betonar att skolans uppdrag inte primärt är att förebygga brott. För att skolan ska lyckas i sina uppdrag krävs, framhåller SPSM, förtroendefulla och tillitsfulla relationer och samverkan mellan skola och elev, samt mellan skola och vårdnadshavare. SPSM menar att risken med ett alltför omfattande utlämnade av uppgifter, förutom att de inte kan tas om hand av socialtjänst och polis, är att det kan påverka skolans huvuduppdrag negativt och därmed försvaga skolans funktion som en viktig skyddsfaktor mot kriminalitet. SPSM betonar även vikten av bra kontaktvägar på lokal nivå från skolan till Polismyndigheten.

5.1.3 Rektorerna efterfrågar fler uppgifter från socialtjänsten och Polismyndigheten

Enligt enkätsvaren önskar rektorerna fler uppgifter

Omkring 70 procent av de rektorer som besvarat vår enkät (Sweco 2024a, se vidare om enkäten i avsnitt 2.3) anger att deras skola har ett behov av att få fler uppgifter än vad de får i dag från socialtjänsten, rörande elever som är involverade i eller riskerar att bli involverade i kriminalitet. En något lägre andel, omkring 60 procent, anger att deras skola har ett behov av att få fler uppgifter än vad man får i dag från Polismyndigheten.

De vanligaste kategorierna av uppgifter som rektorerna anger att det finns ett behov av att få i större utsträckning från socialtjänsten eller Polismyndigheten är uppgifter om

- att en elev har en hotbild mot sig
- pågående insatser från socialtjänsten i syfte att förebygga brott hos en elev
- att en elev befinner sig i riskzonen för kriminalitet, exempelvis genom att eleven umgås med kriminellt belastade eller vistas i riskmiljö
- att en elev uttryckt våldsfascination, intresse för skolattacker eller liknande
- att en elev nyttjar narkotika.

I olika fritextsvar till enkäten anges bland annat följande som svar på frågan vilken typ av uppgifter skolan behöver få del av från socialtjänsten eller Polismyndigheten:

Information om elevens hemförhållanden, om dessa inverkar på elevens mående och därmed behov under skoldagen.

Om det finns anmälningar mot familjen till socialen som vi i skolan också behöver veta om för att få en samlad bild av hur familjen mår och därmed eleven.

Om vi exempelvis har elever från rivaliserande kriminella nätverk som går på samma skola.

Status kring pågående utredningar när brott skett på skolan eller involverar andra elever på skolan.

På frågan inom vilka av skolans ansvarsområden som fler personuppgifter behövs från socialtjänsten eller Polismyndigheten svarar rektorerna i enkäten att uppgifterna behövs främst för att trygga säkerheten i skolmiljön, i elevhälsoarbetet och i arbetet med trygghet och studiero. I två fritextsvar anges följande svar på frågan om när/varför fler uppgifter behövs:

Helhetssynen kring elevernas skolgång. Viktigt för personalens arbetsmiljö och att göra kvalitativa riskbedömningar.

I relationer och kontakter med vårdnadshavare.

Rektorerna som deltog i fokusgruppen önskar fler uppgifter

Vi har också diskuterat behovet av uppgiftsutbyte med två fokusgrupper bestående av ett antal rektorer inom olika skolformer. Diskussionen i fokusgrupperna utgick från svaren på enkäten. Till stor del överensstämmer de synpunkter som framkom i fokusgrupperna med enkätsvaren.

Rektorerna i fokusgrupperna framhöll bland annat att skolan generellt sett har ett större behov av att få fler uppgifter om enskilda elever än vad man får i dag från socialtjänsten än vad som är fallet från Polismyndigheten. En rektor påpekade att uppgifter om att en elev brukar narkotika kan vara viktiga att få del av, bland annat för att kunna stödja den berörda eleven, men också för att kunna skydda andra elever och personal.

En rektor förde fram att det finns situationer där skolan har önskemål om information från Polismyndigheten, som inte alltid tillgodoses. Som exempel nämndes ett fall där Polismyndigheten hade gjort ett tillslag mot familjens bostad under natten. När barnet kom till skolan dagen därpå, så hade skolan haft nytta av att känna till att polis besökt familjen, för att bättre kunna förstå och ge stöd till barnet.

En rektor berättade om en händelse där en familj med två barn blivit beskjutna i sin lägenhet under natten. Ett av barnen gick i lågstadiet och det andra i högstadiet. Skolan visste ingenting om händelsen när barnen kom till skolan på morgonen. Rektorn menade att skolan behöver få information i fall som detta, för att kunna möta barnen på morgonen på ett så bra sätt som möjligt.

5.1.4 Friskolornas riksförbund efterfrågar förbättrade möjligheter till informationsutbyte

Friskolornas riksförbund har besvarat vår fråga om huruvida skolan har ett behov av att få uppgifter från socialtjänsten och polisen i större utsträckning än vad som sker i dag, för att kunna bidra i det brottsförebyggande arbetet (Friskolornas riksförbund 2024). Förbundet svarar att frågan är komplex. Å ena sidan gäller skolans huvuduppdrag elevernas kunskapsutveckling. Å andra sidan inverkar elevernas mående eller utsatthet självfallet också på elevernas möjligheter till utveckling. I det avseendet behövs stöd från andra myndigheter där samverkan kan stötta eleven och även bidra till en

bättre skolmiljö för alla elever och förebyggande av brott. Friskolornas riksförbund framhåller också att många fristående skolor önskar större återkoppling från socialtjänsten efter gjorda orosanmälningar, men att denna återkoppling ofta har ett annat syfte än att bidra i det brottsförebyggande arbetet.

Friskolornas riksförbund bifogar även anonymiserade svar på samma fråga från några skolhuvudmän som ingår i förbundets referensgrupp. Flertalet huvudmän önskar få del av mer information än vad som erhålls i dag om enskilda elever från socialtjänsten eller Polismyndigheten. Några huvudmän framhåller att skolans möjligheter att arbeta brottsförebyggande begränsas av att skolan inte får återkoppling från vare sig socialtjänsten eller polisen efter delning av information kring en elev.

En huvudman skriver:

Eftersom skolan för många elever i svåra situationer är en skyddsfaktor behöver skolan information om händelser som påverkar elevens situation och mående negativt. Det kan vara problematiska familjesituationer, drogproblematik eller inblandning i kriminalitet.

En skolhuvudman har en avvikande uppfattning i synen på behovet av att få mer information från socialtjänsten eller Polismyndigheten. Huvudmannen skriver:

Nej, jag ser i dagsläget inget behov av att förändra möjligheterna för avlämnande/mottagande av uppgifter. Med tanke på vår nuvarande elevsammansättning konfronteras vi aldrig/mycket sällan med situationer där vi behöver utbyta information. På den tid vi hade behovet fungerade SSPF (socialtjänst, skola, fritidsförvaltning och polis) bra (...)

På frågan vilken typ av uppgifter skolan skulle behöva i större utsträckning än vad som erhålls idag, i brottsförebyggande syfte, svarar Friskolornas riksförbund att skolan i högre grad behöver få uppgifter/återkoppling från socialtjänsten om elever som det finns oro eller utredning kring och där skolan kan bidra med att bedöma elevens behov av stöd. Eventuella uppgifter från polis skulle kunna handla om upptäckt brottslighet i närområdet, till exempel narkotikaförsäljning eller gängrelaterad brottslighet.

En skolhuvudman skriver:

Framför allt återkoppling på lämnad information, till exempel oros-anmälningar. Information om vad skolan bör vara uppmärksam på och vilka åtgärder som kan vara relevanta att vidta.

Ytterligare en skolhuvudman skriver:

När vi är oroliga för en elev och orosanmäler får socialtjänsten inte berätta något för oss om hur det går, utan vårdnadshavares samtycke. Vi behöver ibland råd och stöd i hur vi ska gå vidare och hjälpa eleven. Ibland rådfrågar vi också polisen och då kan vi inte nämna namn utan samtycke och det skulle vara till hjälp om polisen får reda på vilka elever vi är oroliga för.

Flera skolhuvudmän har svarat på frågan om vilka åtgärder skolan kan vidta efter att ha fått uppgifter från socialtjänsten eller Polismyndigheten. En skolhuvudman skriver:

När skolan samverkar med polis och socialtjänst kan en tydligare gränsdragning göras om vem som ansvarar för vad. Om inget samarbete sker, arbetar vi runt varandra och mer och mer läggs i skolans förväntade ansvar för hela elevens familj. Skolan arbetar då med fel arbetsuppgifter. Med rätt information går det att vägleda och delegera till andra, rätt professioner.

5.1.5 Idéburna Skolors Riksförbund efterfrågar ett förbättrat informationsutbyte

Idéburna Skolors Riksförbund (ISR) har besvarat våra frågor om behovet av att få fler uppgifter än vad som erhålls i dag ifrån socialtjänsten och Polismyndigheten (ISR 2024).

ISR efterlyser en förändrad lagstiftning som bidrar till att skolan, socialnämnden och Polismyndigheten i ökad grad och med bibehållen rättssäkerhet ges möjlighet att utbyta relevant information för att förebygga och beivra brottslighet av olika slag, främst narkotika-relaterad sådan.

ISR anser vidare att det vore en rimlig ordning att socialtjänsten meddelade den berörda skolan om att en utredning inletts om ett visst barn efter en anmälan om oro i enlighet med 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, även om anmälan inte kommit från barnets skola. ISR framhåller att socialtjänsten oftast tar

kontakt med skolan där ett barn går vid en utredning, men att det är en regel med betydande undantag.

ISR anser även att bestämmelsen i 14 kap. 1 b § SoL bör kompletteras med att även uppgift om avslutad utredning bör lämnas till anmälaren, eftersom detta ger ett tydligt besked om att en ny formell anmälan kan behöva göras vid fortsatt oro.

ISR menar att uppgifter från socialtjänsten eller Polismyndigheten kan behövas i elevhälsan specifikt inför utredningar och beslut om särskilt stöd via åtgärdsprogram eller vid disciplinära utredningar och beslut när den information som skolan har fått från polis och socialnämnd fogas till skolans egna och tidigare kända uppgifter. Informationen kan dessutom bidra till fler anmälningar till socialnämnden och till polisen. Men eftersom den information det gäller ofta måste antas vara starkt integritetskänslig är det rimligt att informationen i det första skedet delges rektor som i sin tur bestämmer hur informationen vidarebefordras till annan personal.

ISR menar att skolan i stort sett har möjlighet att lämna uppgifter till socialtjänst och polis i den utsträckning som behövs för att bidra i det brottsförebyggande arbetet.

5.1.6 Sveriges Kommuner och Regioner efterfrågar ett förbättrat informationsutbyte

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har besvarat vår förfrågan om behovet av utbyte av uppgifter i brottsförebyggande syfte (SKR 2024).

SKR framhåller inledningsvis i svaret på vår förfrågan att skolan i stor utsträckning arbetar brottsförebyggande även om skolan inte formellt har ett sådant ansvar. Frågor om samverkan, trygghet och att motverka kränkande behandling är områden som skolor har stort fokus på och som i sig kan bidra till att förebygga brott.

SKR menar att skolan skulle ha nytta av att få uppgifter från socialtjänsten i ärenden där skolan gjort en orosanmälan, för att få reda på om utredningen har lett till insatser eller inte samt om utredningen har avslutats utan åtgärd.

SKR har ett tjänstemannaförslag om behovet av att i vissa situationer i större utsträckning än vad som är möjligt i dag kunna bryta sekretess mellan socialtjänst och skola, som SKR framfört vid möten med socialtjänstminister Camilla Waltersson Grönvall och justitie-

minister Gunnar Strömmer. Enligt förslaget ska enbart socialtjänsten kunna bedöma när det finns behov av att dela information. Det torde vara när ett barn eller en ungdom är på väg in i ett normbrytande beteende, med risk för ungdomskriminalitet och socialtjänstens bedömning är att det behövs en gemensam individuell plan för barnet/ungdomen. Socialtjänsten ska enligt förslaget ansvara för att kalla skola, barn och vårdnadshavare till ett möte. Förslaget förutsätter att huvudmännen på sikt har en gemensam digital individplan, där varje huvudman kan dokumentera och den andra huvudmannen får en signal om ny notering i planen. Med utgångspunkt i planen ska bägge huvudmännen ha täta avstämningar med både barnet och familjen. Med stöd av nya sekretessbrytande bestämmelser genomförs informationsdelningen mellan huvudmännen via Säker digital kommunikation det system för säker digital informationsöverföring som nu ska implementeras i Sverige. På så sätt ska även polisen kunna ta del av information som huvudmännen bedömer är nödvändig i ett brottsförebyggande syfte.

Nya sekretessbrytande bestämmelser mellan socialtjänst och skola ska enligt SKR enbart ha ovanstående syfte. Det vore, menar SKR, alltför långtgående, och osäkert, att använda sådana möjligheter för att lämna uppgifter, exempelvis från socialtjänsten till skolan, för att skolan ska kunna göra risk- och skyddsbedömningar för andra barn och den egna personalen i skolmiljön. Risk- och skyddsbedömningar i sådana fall, exempelvis gällande elever med koppling till gängkriminella miljöer, måste vara en uppgift för polisen att bistå med.

SKR menar att skolan behöver uppgifter från socialtjänsten och Polismyndigheten i första hand inom arbetet för trygghet och studiero för att undvika att andra elever drabbas av eventuell brottslighet från den elev som polisen lämnat uppgifter om.

5.1.7 Socialstyrelsen framhåller att det finns möjligheter att utbyta uppgifter i brottsförebyggande syfte redan i dag

Socialstyrelsen betonar i myndighetens svar på våra frågor att socialtjänsten kan få del av de uppgifter den behöver i brottsförebyggande syfte från skolan och Polismyndigheten om de befintliga lagbestämmelserna om informationsdelning efterföljs. Däremot kan exempelvis bristande rutiner, personalomsättning och bristande

kunskap om varandras verksamheter leda till att uppgifter inte utbyts i den utsträckning som är önskvärd (Socialstyrelsen 2024a).

Socialstyrelsen framhåller också att om det finns en fungerande lokal brottsförebyggande samverkansstruktur med återkommande möten där medarbetare från både skola, socialtjänst och polis medverkar så kan information utbytas som handlar om lägesbilden i området, utan att röja enskilda individer.

Socialstyrelsen understryker att socialtjänsten är beroende av att skolan och Polismyndigheten gör anmälningar enligt 14 kap. 1 § SoL när barn far illa eller misstänks fara illa, för att kunna ge barn det skydd och stöd som behövs. Om socialtjänsten inom ramen för en förhandsbedömning bedömer att en utredning ska inledas så är skolan och polisen skyldiga att lämna uppgifter om barnets situation på begäran av socialtjänsten. Det gäller även om uppgifter omfattas av förundersökningssekretess. Om socialtjänsten får uppgifter om barnet så finns det bättre möjligheter att utifrån risk- och skyddsfaktorer utreda och göra en samlad bedömning om barnets behov av insatser. Till exempel kan arbetssättet Barns behov i centrum (BBIC) användas. Socialstyrelsens uppfattning är därför att socialtjänsten, när det handlar om en utredning av barns behov av stöd, kan få den information som behövs från skola och polis.

När det handlar om att kunna erbjuda tidiga insatser, innan problem vuxit sig för stora så behöver vårdnadshavare lämna samtycke till att skola och polis delar information med varandra och med socialtjänsten. Exempel på arbetssätt kan vara samverkan inom SSPF (samverkan skola, socialtjänst, polis och fritid) eller tvärprofessionella team (Tidiga och samordnade insatser, TSI). Här handlar det om att ha tillit till varandras verksamheter och ha ett förhållningssätt till vårdnadshavare som gör att de görs delaktiga tidigt och har förtroende för det stöd som kan erbjudas. Om man samarbetar och har en gemensam bild av barnets behov av stöd så vet alla aktörer vem som är ansvarig för vad.

Enligt Socialstyrelsen förekommer det också att det inom skola, förskola eller polis finns en bristande tillit till socialtjänstens arbete och uppgifter, vilket kan leda till att anmälan om oro inte görs eller att vårdnadshavare inte hänvisas eller får hjälp att själv kontakta socialtjänsten för att ansöka om stöd och hjälp. Socialtjänsten är beroende av att de aktörer som träffar barn och unga lämnar information om oro finns – det vill säga gör en anmälan om oro.

Socialstyrelsens uppfattning är att när samverkan fungerar så kan socialtjänsten få de uppgifter som behövs för att erbjuda barn och vårdnadshavare tidiga insatser. Ett exempel kan vara att skolan bjuder med socialtjänsten till ett möte med föräldrar på skolan så att föräldrarna själva kan ansöka om stöd.

5.1.8 Chefer inom individ- och familjeomsorg ser ett behov av ett större utbyte av uppgifter

Chefer inom individ- och familjeomsorg som besvarat enkäten önskar fler uppgifter

När socialtjänsten får veta att ett barn riskerar att fara illa eller att barnet behöver stöd är socialtjänsten skyldig att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. Men det kan enligt vad vi erfarit i vissa fall finnas skäl att utbyta uppgifter även i ett skede där det inte funnits skäl att inleda en sådan utredning. I vår enkät till chefer med ansvar för arbete med barn och unga inom socialtjänsten har vi därför frågat i vilken utsträckning cheferna anser sig ha tillräckliga möjligheter att utbyta uppgifter med skolan respektive Polismyndigheten, om barn och unga som kan ha behov av insatser med anledning av en problematik som rör kriminalitet, dels i en situation där man inte inlett en utredning, dels i en situation där en utredning har inletts.

58 procent av cheferna som besvarat vår enkät (Sweco 2024b) anger att de endast i liten utsträckning har tillräckliga möjligheter att utbyta uppgifter med Polismyndigheten när en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL inte har inletts. 65 procent av cheferna anser att de endast i liten utsträckning har möjligheter att utbyta uppgifter med skolan när en utredning inte har inletts. När en utredning har inletts upplevs förutsättningarna för uppgiftsutbyte vara något större. Ungefär hälften av de som besvarat enkäten anser att det finns tillräckligt författningsstöd för att utbyta uppgifter med Polismyndigheten eller skolan efter att socialtjänsten har inlett en utredning.

Flera svaranden har framhållit att det finns ett tillräckligt författningsstöd för socialtjänsten när det gäller att inhämta uppgifter från skolan eller Polismyndigheten när en utredning har inletts, men att det generellt sett är svårare att hitta stöd för att lämna upp-

gifter till skolan eller Polismyndigheten, när samtycke till informationsdelning saknas.

En majoritet av de svarande cheferna, 67 procent, anger att det i stor utsträckning finns behov av ny författningsreglering som medger att – utan den enskildes samtycke – lämna uppgifter till en skola, rörande en elev som är involverad i eller löper risk att involveras i kriminalitet.

Cheferna har även svarat på frågan vilken typ av uppgifter med anknytning till kriminalitet de anser att det kan finnas behov av att dela med skolan utan samtycke. De svars kategorier som dominerar är uppgifter om:

- omständigheter som innebär risker för andra elevers/skolpersonals säkerhet
- pågående insatser från socialtjänsten som kan behöva samordnas med åtgärder från skolan
- risker för brottslig verksamhet
- stödbehov som kan tillgodoses av skolan.

De upplevda fördelarna med att dela uppgifter utan samtycke anges i några av fritextsvaren på enkäten. Bland annat framhålls att uppgiftsdelning utan samtycke skulle underlätta samarbetet, bidra till att barn och unga får sina behov tillgodosedda, vara angeläget i det förebyggande arbetet och att det kan förebygga och förhindra en fortsatt negativ utveckling hos den unge. Men fritextsvaren innehåller även reservationer. I ett fritextsvar anges att:

Det är en balansgång i hur mycket information som ska delas då det inte alltid är information som är bekräftad utan kan vara enbart misstanke om något.

I enkäten har cheferna tillfrågats om hur de ser på risken för att socialtjänstens förtroende skulle undergrävas, om uppgifter gällande barn eller unga som riskerar att involveras i kriminalitet skulle delas med skolan i större utsträckning än vad som sker i dag. Cheferna är delade i synen på den frågan. 41 procent anger att ett sådant uppgiftsutbyte endast i liten utsträckning skulle riskera förtroendet för socialtjänsten. 29 procent anger däremot att förtroendet skulle riskeras i stor utsträckning.

I ett fritextsvar anges:

Hög risk för att den enskilde inte länge vill samverka med socialtjänsten kring frivilliga insatser.

I ett annat fritextsvar framhålls:

Jag tror inte att förtroendet skulle skadas om man berättar för familjen varför vissa uppgifter delas mellan myndigheter, det vill säga att hjälpa den enskilde ungdomen. Idag är sekretessen ett hinder att hjälpa.

I ytterligare ett svar uttrycks att det även finns risker med att inte dela information:

Risken att påverka förtroendet finns, och något man behöver arbeta med. Alternativet att vi inte kan samverka kring dessa ungdomar på ett mer öppet sätt innebär dock även det stora risker.

Cheferna har besvarat en enkätfråga om i vilken utsträckning det finns tillräckligt författningsstöd för att lämna uppgifter rörande unga som är involverade i kriminalitet till Polismyndigheten. Svaren ger ingen entydig bild. 39 procent av respondenterna anger att det endast i liten utsträckning finns tillräckligt författningsstöd, medan 42 procent av respondenterna anger att det i stor utsträckning finns tillräckligt författningsstöd.

I flera av fritextsvaren anges att författningsstödet behöver utökas och förtydligas. Här är några olika exempel:

Det finns ett stöd men vore bra om det förtydligas och även utökas.

Dagens lagstöd för svårt att applicera och tolka. För snäv formulering.

Samhället måste börja fungera mer som ett och kunna samverka fullt ut och utbyta uppgifter fullt ut vid behov.

När de sekretessbrytande reglerna träder in är den enskilde redan involverad och en etablerad kriminell. Socialtjänsten behöver kunna ta initiativ även vid begynnande kriminalitet och vid risk för att unga rekryteras till grov brottslighet.

Chefer inom individ- och familjeomsorg som deltagit i fokusgruppen önskar fler uppgifter

Vi har även diskuterat behovet av uppgiftsutbyte med en fokusgrupp bestående av ett antal chefer med ansvar för barn och unga inom individ- och familjeomsorgen. Diskussionen i fokusgruppen

utgick från svaren på enkäten. Till stor del överensstämmer de synpunkter som framkom i fokusgruppen med enkätsvaren. Här kan särskilt noteras en ambivalens i synen på behovet av att lämna fler uppgifter till skolan. Å ena sidan ser man värdet av ett utökat uppgiftslämnande. Å andra sidan finns en oro för att skolan kan sakna erfarenhet av att omhänderta och rätt tolka sekretessbelagda uppgifter från socialtjänsten.

5.1.9 Några av aktörerna efterfrågar fler uppgifter i brottsförebyggande syfte vid skolbyten

Förskoleklassen, fritidshemmet och skolan ska samverka med varandra och förskolan för att stödja elevernas utveckling och lärande. Skolverket framhåller på sin hemsida att goda rutiner vid övergångar mellan skolor bidrar till barns eller elevers trygghet och möjliggör ett förebyggande arbete för att utforma en god mottagande lärmiljö. Som exempel nämns att det handlar om att utbyta erfarenheter och information inför övergångar. Skolverket pekar vidare på att framgångsfaktorer för en god samverkan kan vara att

- ledningen stödjer den, ger mandat och resurser samt frågar efter uppföljning och utvärdering,
- huvudmän utformar gemensamma rutiner för övergångar och samverkan mellan och inom skolformer,
- rektorn ger personalen förutsättningar att ha de samtal som behövs och
- förskolan, fritidshemmet och skolan skapar en tydlig struktur och ansvarsfördelning vid övergångar samt för hur samverkan ska bedrivas.

Det framgår vidare på Skolverkets hemsida att syftet med dokumentationen vid övergångar inom och mellan skolor och skolformer är att ge mottagande skola tillräcklig och relevant information för att säkerställa att det sker en progression i varje barns och elevs utveckling och lärande. Dokumentationen har även stor betydelse för att barn och elever i behov av särskilt stöd ska få anpassningar och rätt typ av stöd (Skolverket 2024a).

Skolverket önskar förtydligande av regelverket för skolbyten

Skolverket har fört fram en önskan om förtydliganden av regelverk och rutiner gällande vilka uppgifter som bör utbytas vid skolbyten med hänsyn till det brottsförebyggande arbetet (Skolverket 2024b). En analys av bestämmelsen i 3 kap. 12 j § skollagen efterfrågas också av Skolverket, med avseende på uppgifter som kan bidra i det brottsförebyggande arbetet, eftersom bestämmelsen har tagits fram i ett annat syfte.

Som exempel på uppgifter som behöver lämnas över vid ett skolbyte har Skolverket i sitt svar till utredningen framfört följande (särskilt kopplat till skolans grunduppdrag):

- bedömning eller omdöme över hur eleven ligger i sin kunskapsutveckling,
- om eleven når de nationella målen,
- vad mottagande skola behöver fortsätta arbeta med för att eleven ska nå målen och
- behov av särskilt stöd och/eller extra anpassningar.

När det gäller uppgifter som kopplar mer specifikt till det brottsförebyggande arbetet anger Skolverket att det bör handla om uppgifter som:

- hur närvaron/frånvaron ser ut,
- anmälningar om diskriminering och kränkande behandling,
- uppgifter om eventuella orosanmälningar/utredningar (vårdinsatser),
- genomförda riskbedömningar och
- om det finns samtycke från vårdnadshavare för informationsdelning sedan tidigare.

Skolverket redogör för de åtgärder som skolan typiskt sett kan vidta med anledning av uppgifterna vid skolbyte och framhåller följande. Förutom att anpassa skolarbetet efter elevens förutsättningar, tidigare prestationer och målsättningar handlar det om att vidta åtgärder som exempelvis tidiga stödinsatser, som att främja

närvaro, samarbete med vårdnadshavare och andra instanser. Beroende på vilka uppgifter det handlar om kan det också bli aktuellt att vidta åtgärder som att se över och göra egna riskbedömningar, samverka externt och göra Anpassningar. Det som hindrar utbyte av behövliga uppgifter synes vara dels oklarheter kring tillämpningen av 3 kap. 12 j § skollagen i förhållande till uppgifter som behövs i brottsförebyggande syfte, dels att uppgifter kan omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess. Enligt Skolverket kan även bristande rutiner vara ett hinder. Detta gäller särskilt om en elev byter skola hastigt eller på grund av hot. I ett sådant fall behöver skolan lämna information via socialtjänsten och det behöver säkerställas att den nya skolan får information om elevens kunskapsutveckling och situation skyndsamt.

SPSM menar att det kan finnas behov av ett utökat uppgiftsutbyte vid skolbyten

SPSM bedömer att det skulle kunna finnas behov av att lämna uppgifter vid skolbyten, utöver de uppgifter som är möjliga att lämna enligt den nu gällande bestämmelsen i 3 kap. 12 j § skollagen, när det finns en påtaglig risk för att en elev ska begå brott, och skolan behöver känna till detta för att kunna vidta åtgärder. SPSM menar dock att det inte är självklart att informationen ska lämnas mellan skolor. Det skulle enligt SPSM kunna vara lämpligare med en reglering som möjliggör för Polismyndigheten och socialtjänsten att överlämna sådan information. Som exempel på uppgifter som behöver lämnas vid skolbyten är konkreta uppgifter om en elev som väsentligt kan påverka andra elevers och personals arbetsmiljö och risker att utsättas för brott (SPSM 2024).

Friskolornas riksförbund ser inget behov av utökat uppgiftsutbyte vid skolbyten

Friskolornas riksförbund anser inte att det är önskvärt att uppgifter utbyts mellan skolor i samband med skolbyten i större utsträckning än vad som sker i dag, med hänsyn till skolans möjligheter att bidra i det brottsförebyggande arbetet (Friskolornas riksförbund 2024). Förbundet menar att det är viktigt att överlämningen även fort-

sättningsvis framför allt handlar om elevens kunskapsutveckling och eventuella behov av stöd, i enlighet med dagens reglering i skollagen. I annat fall finns en risk för att obekräftade rykten sprids om eleven och att syftet med sådan överlämning mellan skolor går förlorat. Ska andra uppgifter utbytas måste syftet och uppdraget vara tydligt, liksom vad som ska överlämnas, för att bidra till det brottsförebyggande arbetet och i slutänden också gagna eleven.

Friskolornas riksförbund har besvarat en fråga om huruvida det finns särskilda utmaningar kring informationsöverlämningen om en elev övergår från en fristående skola till en skola med offentlig huvudman och vice versa. Förbundet uppger att man emellanåt får uppgifter om att kommunala skolor inte för över alla uppgifter som kan behövas. Men i flertalet fall går det också utmärkt, menar förbundet. En skolhuvudman som ingår i förbundets referensgrupp menar att kommunala skolor ofta tvekar om att lämna över information till fristående skolor, och att det också råder tveksamheter om vad som ska överlämnas.

ISR önskar utbyte av fler uppgifter vid skolbyten

ISR har framfört att det finns ett behov av att information som avser brottsförebyggande arbete ska överlämnas mellan skolor om det kan bidra till att förhindra att barn och unga dras in i kriminalitet. ISR lyfter vidare att de uppgifter som borde kunna lämnas med lagstöd är sådana att konkreta misstankar finns om brottslighet eller där den avlämnande skolan ser en tydlig och konkret risk för att en elev dras in i kriminalitet. Anledningen till att mottagande skola har behov av sådana uppgifter är att skolan ska kunna bemöta en elev korrekt. Som exempel nämns uppgift om en nyligen gjord polisanmälan eller en orosanmälan till socialnämnden (ISR 2024).

Rektorerna önskar fler uppgifter vid skolbyten

Omkring tre fjärdedelar av de rektorer som besvarat vår enkät (Sweco 2024a) anser att det finns behov av utökade möjligheter att utbyta uppgifter rörande elever som är involverade i, eller löper risk att involveras i kriminalitet när en elev övergår från en skolform till en annan.

Önskemål finns om utökade möjligheter till utbyte av uppgifter särskilt om att:

- en elev har en hotbild mot sig
- en elev befinner sig i riskzon för kriminalitet (eleven umgås med kriminellt belastade personer, vistas i en riskmiljö)
- en elev uttrycker våldsfascination, intresse för skolattacker eller liknande
- en elev nyttjar narkotika.

Rektorerna önskar även utökade möjligheter att få uppgifter om åtgärder som den avlämnande skolan vidtagit.

5.1.10 Flera aktörer anser att utbytet av uppgifter behöver förbättras vid skolbyten för barn och unga i samhällsvård

Viktigt med kontinuitet för barn och unga i samhällsvård

Barn och unga kan vara placerade utanför det egna hemmet av olika skäl. Det kan ske frivilligt med stöd av socialtjänstlagen (SoL) eller, om det inte finns samtycke till behövlig vård, med stöd av lagen med särskilda bestämmelse om vård av unga (LVU). Barn och unga som dömts för brott kan också vara placerade vid SiS särskilda ungdomshem för verkställighet av påföljden slutna ungdomsvård.

Omkring 26 500 barn och unga var placerade någon gång under 2022. Av de som var placerade 2022 var 53 procent pojkar och 47 procent flickor. Hälften av de placerade var i åldern 15–20 år. År 2022 var 68 procent av alla placeringar frivilliga med stöd av SoL. Det har dock blivit vanligare med tvångsplaceringar med stöd av LVU på senare år (Socialstyrelsen 2024b).

Den vanligaste placeringsformen för barn och unga är familjehem. 2022 var 72 procent placerade i familjehem (inklusive nätverkshem och jourhem). Den näst vanligaste placeringen består av placering i hem för vård eller boende (HVB), med 23 procent av alla placeringar. Den tredje vanligaste placeringsformen 2022 var stödboende, med 8 procent av alla placerade. Drygt 4 procent var under 2022 placerade på SiS särskilda ungdomshem (ibid.).

Många barn placeras flera gånger under uppväxten. 57 procent av placerade barn och unga har mer än ett placeringstillfälle. 33 procent har tre eller fler placeringstillfällen. Det är generellt sett betydligt vanligare med låga betyg och avsaknad av gymnasieutbildning bland barn och unga som varit placerade än bland jämnåriga som inte varit det. Det går också att se ett tydligt samband mellan antalet placeringstillfällen och skolresultat samt utbildningsnivå. Ju fler placeringstillfällen desto sämre skolresultat. Socialstyrelsen uttalar att resultaten inte kan säga något om kausaliteten i sambanden men det ger en tydlig indikation på att stödet för barn och unga som är placerade behöver bli bättre. Socialstyrelsen lyfter vikten av kontinuitet och långsiktighet i placeringar genom bland annat anpassat stöd till barnen och de unga men också till familjehemmen och boendena under placeringstiden. Det behövs också stöd i samband med barnets/den unges flytt hem eller till eget boende (ibid.).

Om man jämför gymnasiebehörighet mellan placerade och icke-placerade barn och unga går det att se stora skillnader. Under 2022 var knappt hälften av placerade barn och unga behöriga till gymnasiet vid 17 års ålder. Motsvarande siffra bland icke-placerade i samma ålder var runt 85 procent (ibid.).

Viktigt med smidig övergång vid byten till och från SiS skolor

Skolinspektionen har genomfört en granskning av kvalitet och kontinuitet i utbildningen vid SiS särskilda ungdomshem (Skolinspektionen 2021). Av rapporten framgår att flera av SiS skolor beskriver arbetet med att kartlägga elevernas tidigare skolgång som resurskrävande men samtidigt avgörande för att eleverna ska kunna få en så individanpassad skolgång som möjligt. Även om det finns strukturerade arbetssätt uppger så gott som alla SiS skolor att det ofta är svårt att få tag i aktuell skolinformation om eleverna. En av anledningarna kan vara att eleven inte gått i skolan under en lång period, som ibland kan vara flera månader eller år. Enligt den elevenkät som gjordes så uppgav 25 procent av eleverna som svarade att deras skolavbrott redan innan de började på SiS skola hade varat i ett år eller mer. Ytterligare en svårighet som framkom från flera av SiS skolor var att de inte får tillräcklig information från avlämnande kommun vid elevens placering på SiS. Granskningen visade att det

fanns vissa brister i kvaliteten avseende den skolinformation som sammanställs och skickas vidare till mottagande skola eller socialtjänst. Alla SiS skolor överlämnade information som omdömen i pågående ämnen/kurser, information om hur undervisningen bedrivits, elevens eventuella stödbehov och betyg i avslutade kurser. Det varierade dock i vilken grad det fanns ämnesvis information om exempelvis vilket centralt innehåll som eleven har arbetat med samt vilka kunskapskrav som eleven har uppnått. Det varierade också om och med vilken kvalitet som lärarna beskrev vilka eventuella anpassningar som gjorts i undervisningen, hur undervisningen bedrivits och vilka eventuella läromedel som har använts. Skolinspektionen konstaterar vidare att flera lärare uttryckt önskemål om en större enhetlighet och likvärdighet rörande arbetet med sammanställning av skolinformation om eleven.

När det gäller överlämnande av skolinformation i samband med att elever lämnar SiS är avsaknaden av mottagande skola en tydlig faktor som riskerar att bryta kontinuiteten i elevernas skolgång. Rektorer uppgav i Skolinspektionens granskning att det i ungefär 30 procent av fallen inte fanns någon mottagande skola medan ungefär hälften av eleverna uppgav att de känner till vilken skola de kommer att gå i efter avslutad placering. Ansvaret för planeringen av elevernas fortsatta skolgång ligger på socialtjänsten men SiS skolor får ofta söka efter informationen hos avlämnande kommuns socialtjänst. Om eleven ger sitt medgivande så försöker så gott som alla SiS skolor aktivt få kontakt med elevens mottagande skola eller i de fall när det inte finns någon, försöker hitta en. Det konstaterades vidare i rapporten att varken SiS skolor eller huvudmannen följer upp elevernas fortsatta skolgång efter vistelsen på SiS. Anledningen uppges vara att sekretesslagstiftningen innebär att de inte kan ta kontakt med elever efter avslutad placering utan samtycke.

I oktober 2021 beslutade SiS om en åtgärdsplan utifrån Skolinspektionens kvalitetsgranskning. Syftet med åtgärdsplanen är bland annat att stärka likvärdigheten, stärka skolans status samt utreda skillnaderna i frånvaro mellan flickor och pojkar. En övergripande kvalitetsdefinition för skolan togs också fram av SiS, och återfinns i verksamhetsplanen för 2022–2024 (SiS 2022). Den kvalitetsdefinitionen ska vara en utgångspunkt för kvalitetsarbetet och syftar till att myndigheten ska agera utifrån en gemensam syn på kvalitet och hur den ska mätas och följas upp. Verksamhetsplanen anger, utifrån

kvalitetsdefinitionen, ett antal prioriterade områden för kvalitetsarbetet inom skolan 2022. Dessa områden finns också med i åtgärdsplanen.

Statskontoret bedömer att socialtjänsten i vissa fall har kunskapsbrister som gör att de inte utför viktiga moment i samband med placeringen på SiS särskilda ungdomshem (Statskontoret 2022). Som exempel nämns att socialtjänsten inte alltid initierar obligatoriska hälsoundersökningar eller att socialtjänsten inte alltid förmedlar information om vårdhistorik till SiS och till hälso- och sjukvården i den region som den unge kommer till. Även den omständigheten att socialtjänsten inte lämnar över uppgifter om tidigare skolgång till SiS skola nämns i rapporten.

Statskontoret bedömer vidare att SiS skolor överlag fungerar väl och erbjuder de unga en individanpassad undervisning, ofta i mycket små grupper. Men SiS behöver ändå stärka likvärdigheten i skolgången och även förbättra flickors närvaro. Det betonas att det av SiS påbörjade arbetet med detta är viktigt att fullfölja.

Även socialtjänsten pekas ut som en aktör som behöver förbättra sitt arbete för att se till att det finns förutsättningar för en smidig övergång mellan skolan i barnets eller den unges hemkommun och SiS skola. Detta gäller såväl vid inskrivning som vid utskrivning hos SiS. Rutiner för informationsöverföring pekas ut som särskilt viktiga.

Vid intervjuer som Statskontoret genomförde 2021 framkom bland annat att många barn och unga som kommer till SiS har en mycket bristfällig skolgång i bagaget och också ofta en negativ uppfattning om såväl skolan som sina egna förmågor. Enligt socialtjänsten finns det många exempel på att SiS har kunnat bidra till att vända denna utveckling och att barn och unga har utvecklat en "skolidentitet" och tagit viktiga kliv framåt i sin kunskapsutveckling.

Statskontoret påpekar i sin rapport att för att ett barn eller en ung person som är placerad vid SiS ska få till en obruten skolgång krävs det att SiS och socialtjänsten samverkar. Det krävs även samverkan mellan SiS och skolan i hemkommunen. Denna samverkan fungerar ofta inte tillräckligt väl, vilket leder till problem med skolgången såväl vid inskrivning på SiS som i samband med utskrivning. För planering av undervisningen måste SiS ha god kännedom om tidigare skolgång. Det är socialnämndens ansvar att verka för att placerade barn och unga får lämplig utbildning (6 kap. 7 § SoL).

Socialnämnden bör därmed förmedla kontakt mellan den avlämnande skolan och SiS skola så att överlämning kan ske. Enligt de intervjuer som Statskontoret genomförde uppgav lärarna vid SiS skolor att de ofta har svårt att få alla uppgifter som de behöver från den unges tidigare skolor. Ofta behöver kartläggningsarbetet göras av lärarna själva och de behöver söka upp personal på tidigare skolor för att få tag på de uppgifter som behövs. Hur väl samverkan med socialtjänsten fungerar varierar betydligt mellan kommuner. Enligt Statskontoret behöver socialtjänsten förbättra sitt arbete för att samordna överlämningen av uppgifter om skolgång till SiS (ibid.).

Statskontoret bedömer att det är angeläget att utvecklingsarbetet för SiS skolverksamhet genomförs. Enligt Statskontoret behöver SiS också se över om något ytterligare behöver förändras i styrningen av skolorna för att öka likvärdigheten i undervisningen. Som exempel lyfts möjligheten att inrätta en övergripande skolchef (Statskontoret 2022). Under 2023 inrättades en skolchef och en skolsektion inom SiS.

Socialstyrelsen och SPSM ser inget behov av utökad uppgiftsutbyte vid skolbyten för elever som är placerade i samhällsvård

Socialstyrelsen anser inte att det finns något behov av utökade möjligheter att lämna information till skolan i samband med att en elev byter skola med anledning av placering i samhällsvård (Socialstyrelsen 2024a). Socialstyrelsen betonar att det ofta går att lämna uppgifter till den nya skolan med samtycke från den enskilde. Från Skolverkets sida har framkommit att skolan har samma typ av informationsbehov oavsett skolform och elevens boende. Man hänvisar också till att skolan efterfrågar fler uppgifter från brottsbekämpande myndigheter för att förbättra arbetet med säkerhet i skolväsendet (Skolverket 2024b). Även Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) har framhållit att behovet av uppgifter är det samma, oavsett om en elev är placerad i samhällsvård eller inte. Men elever med placering i familjehem eller SiS särskilda ungdomshem har ofta behov av särskilda insatser i skolan och det kan vara svårt att få till en bra överlämning, framhåller SPSM (SPSM 2024).

SiS anser att det behövs bättre möjligheter till informationsutbyte vid skolbyten gällande elever som är placerade

Även SiS har svarat på våra frågor kring informationsdelning i samband med skolbyten. Utifrån SiS perspektiv har man behov av alla typer av uppgifter om en elev som behövs för att kunna planera dennes skolgång. Förutom uppgifter som mera direkt är kopplade till skolsituationen nämner SiS information om huruvida eleven tidigare uppvisat ett normbrytande beteende som påverkat dennes skolgång. Med rätt uppgifter kan SiS få bättre förutsättningar att bland annat dela in elever i lämpliga grupsammansättningar och besluta om extra anpassningar och särskilt stöd. SiS har också uttalat ett behov av att kunna överlämna all information om en elev som ska byta från SiS skolor till den mottagande skolan. Bland annat handlar det om uppgifter om frånvaro, prestationer och kunskapsnivå samt eventuella behov av extra anpassningar och särskilt stöd (SiS 2024b).

5.1.11 Polismyndigheten ser ett behov av att kunna lämna fler uppgifter till skolan

Polismyndigheten anser att det finns ett behov av att kunna lämna uppgifter från polisen till skolan i större utsträckning än vad som är möjligt idag, inom ramen för ett brottsförebyggande arbete. I svaret på vår förfrågan anför Polismyndigheten att myndigheten har begränsade möjligheter att lämna uppgifter till skolan om det inte finns ett samtycke att dela information som omfattas av sekretess (Polismyndigheten 2024).

Polismyndigheten menar att ett framgångsrikt brottsförebyggande arbete förutsätter att information om vissa individer kan delges skolan för att förhindra att nya barn rekryteras till kriminella grupperingar. Polismyndigheten framhåller att all brottslighet som kan tänkas påverka skolans uppdrag eller bedöms ha betydelse för elevens skolgång eller andra elevers arbetsmiljö bör inkluderas. Det kan till exempel handla om individer som är drivande inom olika former av kriminalitet. Det kan också enligt Polismyndigheten handla om uppgifter om ungdomar som anträffas i gängmiljöer eller andra miljöer som kan antas ha med brottslig verksamhet att

göra eller där risk för radikaliserings (inklusive ensamagerande) föreligger. Det kan även, menar Polismyndigheten, vara av intresse att dela information om fenomenärenden avseende våld, narkotika, vapen, bedrägerier, utpressningar/”bötning”, i vissa fall även på individnivå.

En typ av uppgifter som det kan finnas behov av att dela är uppgifter avseende personer som av Polismyndigheten bedöms ha hög risk att involveras i grov våldsbrottslighet eller annan brottslighet av allvarlig grad. På samma sätt kan det finnas ett behov av att kunna utbyta personuppgifter avseende individer där det bedöms som en hög risk för att de ska utgöra måltavlor för våldsbrott.

Polismyndigheten har också behov av att lämna uppgifter till skolan som har karaktären av att polisen känner oro för ett barn (jfr orosanmälan till socialtjänsten). Ett exempel är att en lokalpolis har noterat att olika barn börjat röra sig i opassande umgänge vid sena tidpunkter upprepade tillfällen eller att en tjej/tjejgrupp uppvaktas av en kriminell/kriminella och det finns en oro hur umgänget utvecklas. Ett annat exempel kan vara oro för att ett barn lever i hederskontext. Ett brottsförebyggande syfte kan även inkludera behov av att Polismyndigheten ska kunna dela med sig av underrättelseinformation till skolan i vissa fall. Polismyndigheten menar att olika typer av information ska kunna delas med skolan när polisen så bedömer lämpligt.

Polismyndigheten menar att skolan många gånger har ett svårt uppdrag eftersom de inte har hela bilden av den unge och därför inte kan garantera att korrekta insatser görs. Polismyndigheten menar vidare att det många gånger finns samtycke att bryta sekretess mellan socialtjänst och polis, men att skolan lämnas utanför. Därmed kan inte skolans viktiga insatser ges till den unge. Men Polismyndigheten framhåller också att utgångspunkten när information ska lämnas bör vara att få ett samtycke från barn och föräldrar att dela denna. Myndigheterna behöver arbeta aktivt med att få tillit.

Polismyndigheten framhåller att lärare och annan personal på skolorna kan fånga upp kunskaper om problem som kan behöva delas med socialtjänsten eller polisen. Skolpersonal har uppsyn över elever under skoltid och kan därför vara extra uppmärksamma på förändringar hos aktuella elever som exempelvis om de är i skolan och hur de fungerar i skolmiljön, hur deras mående är, om de

brukar eller på annat sätt hanterat olagliga substanser under skoltid, umgänge med andra elever som befinner sig i riskmiljöer och om det kommer utomstående till skolan som de träffar under skoltid. Om skolan känner till den unges situation mer i detalj kan de se tidiga tecken på att något är på väg att gå snett och därför tidigare sätta in mer stöd.

Enligt Polismyndigheten är det ett hinder för möjligheterna att lämna information till skolan i brottsförebyggande syfte att det inte finns någon särskild sekretessbrytande bestämmelse till förmån för att myndigheten ska kunna lämna information till skolan i detta syfte. Polismyndigheten är främst hänvisad till den s.k. generalklausulen i OSL som inte kan användas rutinmässigt och kräver olika överväganden i det enskilda fallet. Polismyndigheten anser att sekretessreglerna hindrar myndigheten att till fullo kunna informera lärare, rektorer och annan skolpersonal utifrån de behov som angetts ovan.

Polismyndigheten framhåller att förutsättningarna för att dela information med en fristående skola är sämre än vad som är fallet gällande en kommunal skola, eftersom generalklausulen i OSL inte är tillämplig i förstnämnda fall.

5.1.12 Polismyndigheten ser ett behov av att kunna lämna fler uppgifter till socialtjänsten

I svaret på vår förfrågan berör Polismyndigheten även behovet av att kunna lämna fler uppgifter än vad som möjliggörs i dag till socialtjänsten. Polismyndigheten menar att det finns ett sådant behov. Myndigheten menar att det till stor del är samma typ av uppgifter som behöver lämnas till socialtjänsten som till skolan (se ovan). En skillnad är dock, menar Polismyndigheten, att den i socialtjänstlagen reglerade skyldigheten att anmäla oro för barn bryter sekretessen enligt OSL. Det är alltså bättre förutsättningar för Polismyndigheten att dela information med socialtjänsten än vad som är fallet med skolan.

5.1.13 Säkerhetspolisen efterfrågar större möjligheter att lämna uppgifter till socialtjänsten, SiS och skolan

Säkerhetspolisen omfattas av skyldigheten att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa (14 kap. 1 § SoL). Denna skyldighet utgör en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet enligt 10 kap. 28 § OSL. Säkerhetspolisen har under hand, efter en fråga från vår utredning, fört fram att myndigheten ställer sig positiv till förbättrade möjligheter att lämna uppgifter om enskilda individer över 18 år till socialtjänsten och SiS i brottsförebyggande syfte. Ett lämnande av uppgifter till socialtjänsten och SiS antas enligt Säkerhetspolisen bidra till effektivare brottsprevention då dessa mottagare besitter verktyg och mandat som de brottsbekämpande myndigheterna saknar.

Säkerhetspolisen ansvarar för att förebygga, förhindra, utreda och beivra även annan brottslighet än terroristbrott varför myndigheten anser att en utökad möjlighet att lämna uppgifter till socialtjänsten och SiS skulle medföra förbättrade möjligheter att förebygga och förhindra även andra brott som faller inom Säkerhetspolisens ansvarsområde, däribland följande typer av brott:

- Brott mot 13 kap. brottsbalken, om brottet syftar till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner.
- Brott där våld, hot eller tvång används för politiska syften om brottet riktas mot någon vars personskydd Säkerhetspolisen ansvarar för, eller om gärningen har riktats mot ett särskilt viktigt samhällsintresse.

Som exempel på situationer då Säkerhetspolisen skulle kunna lämna ut uppgifter till socialtjänsten är när unga vuxna har för avsikt att begå ideologiskt motiverad brottslighet men då rekvisiten för terroristbrott inte är uppfyllda. Ett annat exempel på tillämpningsområde är inom ramen för Redex-arbetet (Redex, som beskrivs i vårt första delbetänkande *Sambället mot skolattacker* [SOU 2023:28], innebär ett samarbete mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i frågor om våldsbejakande extremism).

Säkerhetspolisen menar även att utökade möjligheter för Polismyndigheten att lämna uppgifter kan påverka Säkerhetspolisens arbete på ett positivt sätt. Givet att flera av de individer som är av intresse för Säkerhetspolisens arbete med kontraterrorism och författningsskydd också begår brott som faller under Polismyndighetens ansvar att förebygga, förhindra, utreda och beivra brott, skulle en sådan utökad möjlighet för Polismyndigheten medföra bättre möjligheter till tidiga insatser även innan en individ blir föremål för Säkerhetspolisens intresse. Att Polismyndigheten får utökade möjligheter att lämna uppgifter medför således bättre förutsättningar för samhället att förebygga brott, därmed inräknat de brott som faller inom Säkerhetspolisens ansvar att bekämpa.

I Säkerhetspolisens och Polismyndighetens samarbete för att förebygga våldsbejakande extremism förekommer det även unga lagöverträdare. En utökad möjlighet att lämna uppgifter till socialtjänsten, SiS och skolan skulle enligt Säkerhetspolisen medföra förbättrade förutsättningar för samhället att förebygga ideologiskt motiverad brottslighet samt en bättre samverkan mellan dessa myndigheter.

Säkerhetspolisen har även under hand fört fram till utredningen att myndigheten har ett behov av förbättrade möjligheter att lämna uppgifter om enskilda individer till skolan, oavsett huvudman, i syfte att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet. Säkerhetspolisen framhåller att flera av de individer som är föremål för Säkerhetspolisens arbete är i skolåldern. Mot denna bakgrund skulle enligt Säkerhetspolisen utökade möjligheter att lämna uppgifter om enskilda individer till skolan i brottsförebyggande syfte, när så bedöms rimligt, medföra förbättrade förutsättningar att förebygga och förhindra att individer begår brott.

5.1.14 Tullverket efterfrågar utökade möjligheter att lämna uppgifter till socialtjänsten och SiS

Tullverket har besvarat en fråga från vår utredning om Tullverkets behov av utökade möjligheter att lämna uppgifter om enskilda till socialtjänsten och SiS i brottsförebyggande syfte. Tullverket framhåller att en tydligare sekretessbrytande reglering skulle förenkla myndighetens brottsförebyggande arbete och skulle kunna medföra att fler uppgifter om enskilda som är i behov av samhällets

hjälp och stöd lämnas till socialtjänsten och SiS (Tullverket 2024). Tullverket gör gällande att verkets personal i sitt arbete återkommande ser unga personer som kan misstänkas fara illa och vara i behov av samhällets hjälp och stöd. Det är till exempel vanligt förekommande att unga personer fungerar som mottagare av paket som innehåller narkotika men även vapen och andra restriktionsvaror. Det förekommer också att unga på andra sätt är involverade i smuglingsbrottslighet eller annan brottslighet där socialtjänsten alternativt SiS skulle kunna vara i behov av informationen.

Tullverket uppger vidare att misstankar om att enskilda far illa ofta uppkommer i samband med husrannsakingar och i myndighetens spaningsverksamhet. Det kan vara boendemiljön eller enskildas agerande som gör att misstankar uppstår. Misstankarna kan avse att enskilda far illa till följd av eget missbruk eller andra missförhållanden. Det kan också handla om misstänkt kriminell verksamhet i anslutning till den enskildes bostad, såsom till exempel paketering, tillverkning eller försäljning av narkotika. Misstankar om att enskilda är i behov av hjälp och stöd kan även uppkomma i ett efterföljande utredningsarbete.

5.1.15 Polismyndigheten och skolmyndigheterna ser ett behov av särskilt informationsutbyte vid strukturerad samverkan

En del av vår kartläggning har varit specifikt inriktad på frågan om uppgiftsutbytet inom ramen för strukturerad samverkan mellan skola, socialtjänst och polis, framför allt så kallad individinriktad brottspreventiv samverkan, se avsnitt 3.7.

En central frågeställning har varit om det inom ramen för sådan samverkan finns behov av att utbyta uppgifter i större utsträckning än vad som är fallet i övriga delar av respektive aktörs verksamhet. Olika åsikter har framkommit i denna fråga.

Socialstyrelsen har i myndighetens svar på vår förfrågan anfört att det är samma typ (karaktär) av uppgifter/information som kan behöva utbytas även om utbytet sker inom ramen för en strukturerad samverkan om individer (Socialstyrelsen 2024a). Socialstyrelsen har vidare understrukturerat att denna form av samverkan baseras på samtycke från den unge och vårdnadshavaren och att om samtycke inte finns, så faller just denna typ av strukturerad brotts-

förebyggande samverkan. Detta arbetssätt sammanfaller enligt Socialstyrelsen med socialtjänstens grunduppdrag. Att få med sig individen och göra ett förändringsarbete förutsätter enligt Socialstyrelsen att man arbetar med delaktighet och självbestämmande och respekt för den enskildes integritet.

Socialstyrelsen har vidare pekat på att även om det finns specifika situationer och händelser där det skulle vara önskvärt att få utbyta information mellan socialtjänst, skola och polis när det saknas samtycke från vårdnadshavare, skulle ett sådant informationsutbyte vara förenat med stora risker. Enligt Socialstyrelsen är den allvarligaste risken att barn, unga och vårdnadshavare inte kommer att ha förtroende för socialtjänst och skola om information om barnets situation delas mot deras vilja och utan samtycke (ibid.).

SPSM har i myndighetens svar på våra frågor anfört att det finns ett särskilt behov av uppgiftsutbyte vid individinriktad brottspreventiv samverkan, men samtidigt påpekat att samverkan på generell nivå ofta kan ske utan att utbytet av uppgifter sker kring namngivna individer. Enligt SPSM kan det dock finnas situationer då skola, socialtjänst och polis inom ramen för samverkan bör kunna utbyta individuppgifter inom ramen för strukturerad samverkan, när det har bedömts nödvändigt utifrån en helhetsbedömning från involverade aktörer och är påkallat utifrån angivna kriterier och lämpligt utifrån ett beaktande av barnets bästa (SPSM 2024).

Polismyndigheten har i svaret på vår förfrågan anfört att det finns ett särskilt behov av uppgiftsutbyte inom strukturerad samverkan. Målbilden är enligt Polismyndigheten att polisen, skolan och socialtjänsten vid behov ska kunna sitta i samma rum och utbyta annars sekretessbelagd information om en enskild namngiven person i brottsförebyggande syfte. Polismyndigheten efterfrågar en enkel helhetslösning i stället för ytterligare olika sekretessbrytande bestämmelser. Behovet av strukturerad samverkan är enligt Polismyndigheten stort och ofta avgörande i det enskilda fallet. Åtgärder kan behöva struktureras, samordnas och på andra sätt koordineras vid insatser och då är informationsutbyte avgörande. Polismyndigheten påtalar att behovet av informationsutbyte i dag kan uppfyllas på legal väg endast om det finns ett samtycke. Polismyndigheten hänvisar även till det uppdrag om barn och unga i organiserad brottslighet (Bob), som regeringen gett till flertalet myndigheter (Ju2023/02529). Bob-uppdraget går ut på att inrätta en samver-

kansstruktur, för ett sammanhållet arbete med barn och unga som riskerar att begå eller begår grova brott, i miljöer kopplade till organiserad brottslighet (se avsnitt 3.7.1). Polismyndigheten menar att uppgiftutbyte mellan Polismyndigheten, socialtjänsten och skolan i vissa fall ska kunna ske även utan samtycke (Polismyndigheten 2024).

Skolverket har anfört i myndighetens svar på våra frågor att det generellt finns ett särskilt behov av uppgiftsutbyte inom ramen för strukturerad samverkan även i situationer där den enskildes eller dennes vårdnadshavares samtycke inte föreligger (Skolverket 2024b).

Friskolornas riksförbund framhåller i svaret på vår förfrågan att det kan finnas ett särskilt behov av att utbyta information med socialtjänst och polis inom ramen för strukturerad brottsförebyggande samverkan i individärenden. Förbundet menar att kontakterna i dag med exempelvis socialtjänst i första hand är till för att bedöma behovet av särskilt stöd, men inte brottsförebyggande. Kontakter med polisen sker antingen utifrån anmälan om brott eller redan uppbyggda kontakter. Om det är så att skolan ska ha ett tydligt brottsförebyggande uppdrag, vilket ännu inte är beslutat, krävs en annan form av samråd mellan polis, socialtjänst och skola, med ett annat fokus (Friskolornas riksförbund 2024).

Friskolornas riksförbund anser även att det bör vara möjligt för förskolan att utbyta uppgifter inom ramen för strukturerad samverkan i individärenden, när det saknas samtycke från den enskilde. En skolhuvudman som ingår i förbundets referensgrupp svarar jakande på frågan:

Ja. Vid problematiska elevärenden tror jag att sekretess/tystnadsplikt bör sättas ur spel (praktiska skäl) för att rädda en kritisk situation med en särskild elev. Trygghet och säkerhet bör ha företräde.

Friskolornas riksförbund menar att det råder en tydligare försiktighet i fråga om att dela uppgifter med fristående skolor. Det beror enligt förbundet på att det inte är helt tydligt i rättspraxis att bestämmelserna i skollagen om tystnadsplikt alltid ska tolkas på samma sätt som sekretess (och undantagen från den) enligt OSL. Därför finns enligt förbundet en osäkerhet och en rädsla för att bryta tystnadsplikten och obehörigen röja information på ett sätt som inte är tillåtet.

ISR anser inte att det just vid strukturerad samverkan mellan skolan, socialtjänsten och Polismyndigheten ska finnas större möj-

lighet att lämna information till varandra än vid samverkan som inte är strukturerad. Rimligen måste de sekretessregler som gäller vara tillämpliga likvärdigt i alla samverkanssammanhang. Allt annat riskerar att bidra till oklarhet i de sammanhang där tveksamhet kan råda om huruvida en konkret samverkan kan ses som strukturerad eller inte (ISR 2024).

5.1.16 Deltagarna i individinriktad brottspreventiv samverkan bör i stor utsträckning få samma information

Som framgår av avsnitt 3.7 finns det olika former av individinriktad brottspreventiv samverkan. Det finns också stora variationer i hur arbetet bedrivs inom ramen för en viss samverkansform. Detta innebär också att det uppgiftsutbyte som aktualiseras kan skilja sig åt beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Såväl inom sociala insatsgrupper (SIG) som samverkan skola, socialtjänst, polis och fritid (SSPF) är insatserna i stor utsträckning anpassade efter den individ man arbetar med, vilket innebär att olika insatser och olika behov av uppgifter kan gälla i olika fall.

Vid våra fokusgrupper med yrkesverksamma inom SIG- och SSPF-arbetet har emellertid framkommit vissa gemensamma drag. Ofta beskrivs dels en kartläggning av den unges problematik och behov, dels en åtgärdsplan och uppföljning. I stor utsträckning förefaller den informationen delas mellan samtliga samverkande parter. Att alla aktörer i stor utsträckning får del av information är något som också anges som centralt i vägledning för SIG där det betonas att förutsättningarna för att kunna ge rätt stöd i rätt tid ökar om alla inblandade har samma kunskap (Socialstyrelsen m.fl. 2022b). En deltagare i fokusgruppen för SIG beskrev att tanken med SIG är att alla runt individen ska ha samma lägesbild. En deltagare beskrev att man inledningsvis gjorde en tidslinje kring den unges brottslighet som delades bland de samverkande aktörerna som en gemensam bakgrund. Det betonades av vissa att all information som finns hos socialtjänsten kring en individ inte delades till andra aktörer, till exempel uppgifter om föräldrarnas situation. Uppgifter som beskrevs som relevanta att dela var exempelvis den unges sociala umgänge, miljöer som denne rör sig i, skolsvårigheter, tidigare brottslighet och liknande. Även aktörernas bedömning av vad som behövs för arbetet framåt framhölls som centralt. En del-

tagare beskrev också att SIG kan fylla en viktig funktion genom att även positiva omständigheter kunde föras fram, vilket var av betydelse för att minska risken för en ensidigt negativ bild av den unge hos exempelvis Polismyndigheten.

5.1.17 Åtgärder inom individriktad brottspreventiv samverkan kan vara av skilda slag

De åtgärder som vidtas av de olika aktörerna inom individriktad samverkan kan vara av skilda slag. En deltagare i fokusgruppen för SSPF beskrev det som en styrka i arbetsformen att innehållet i åtgärdsplanen kan skraddarsys efter den enskildes behov. Deltagare i fokusgruppen för SIG beskrev behandlande insatser i syfte att förändra tankemönster som centralt och påpekade också att man även försöker erbjuda stöd till föräldrarna genom exempelvis föräldrastöd eller föräldrasamtal. Drogbehandling ingår ofta när behov av detta finns. För skolans del beskrevs exempelvis anpassningar av skolgången, praktikplatser och liknande som insatser som ofta kunde vara påkallade. Även fritidspersonal kunde spela en stor roll i att exempelvis försöka motivera till fritidsaktiviteter. Det framhölls också som viktigt att få med barn- och ungdomspsykiatri när behov finns. Polismyndigheten beskrevs kunna hjälpa till med bland annat riskbedömningar när det fanns en hotbild kring klienterna och att rapportera information till samverkan om den unge exempelvis påträffats ute i något sammanhang som väckt oro.

5.1.18 Samtycke utgör grunden för informationsutbytet

Samtycke erhålls i majoriteten av ärendena

SSPF och SIG är arbetsformer som möjliggörs genom den enskildes samtycke. Av vår kartläggning framgår att arbetet med att få den enskildes samtycke i huvudsak är framgångsrikt.

Det har dock framkommit att samtycke inte alltid erhålls och att det kan vara problematiskt att få samtycke av vissa grupper. I fokusgruppen för SIG framkom uppfattningen att det kan vara särskilt svårt att få samtycke från unga som begår strategiska brott och har en stark drivkraft mot kriminalitet. Det beskrevs att det ofta kan krävas att det går viss tid och att den unge får någon annan typ av

reaktion, som till exempel ett gripande, för att den unge ska bli motiverad att ta emot stöd och hjälp. I fokusgruppen för SSPF beskrevs det generellt vara lättare att få ett samtycke för yngre personer, medan större svårigheter föreligger när det handlar om elever i gymnasieåldern. Eftersom det ofta är ett långsiktigt arbete är det svårt att i absoluta tal ange hur stor andel av de som erbjuds en insats inom SIG eller SSPF som tackar nej. Vissa i fokusgruppen för SIG uppskattade att samtycke erhöles i ungefär 70–80 procent av fallen, men betonade att det var svårt att göra någon uppskattning med säkerhet (se även avsnitt 4.6.3, under rubriken *Samtycke*).

I en utvärdering från 2013 av pilotverksamheten med SIG drogs slutsatsen att många lokala pilotprojekt upplever stora problem med att få samtycken från potentiella SIG-deltagare och att mer fokus behövde läggas på denna fråga (Wollter m.fl. 2013). I en utvärdering av SIG i Stockholms län uttalades bland annat att det stora flertalet tillfrågade ungdomar tackat ja till SIG i nästan samtliga områden. I rapporten påpekas dock att detta i sig inte säger något om hur den process och den selektion sett ut som lett fram till att en viss ungdom tillfrågats om medverkan i SIG – och inte heller något om motivationsprocessens längd och innehåll. Därvid påpekades att det framgått att en vanlig strategi var att inte tillfråga de ungdomar som man ”vet” kommer att säga nej (Wollter & Oscarsson 2018). I rapporten uttalades vidare följande

Enligt de professionella som intervjuats är den enskilt vanligaste faktorn som får ungdomar att tacka nej till SIG, eller att initialt uttrycka sig negativt inställda, att polisen deltar och får tillgång till andra myndigheters information. Tveksamheten inför polisens deltagande handlar både om att många ungdomar har tidigare negativa upplevelser av polisen och att man inte vill att polisen får insyn i sin kriminella verksamhet (ibid. s. 55).

Ett specifikt problem som lyfts i vår kartläggning är att det inte är klart i vilka situationer det är tillräckligt med vårdnadshavarnas samtycke, och vilka situationer det krävs att även den unge samtycker. I fokusgruppen för SSPF framkom att olika kommuner gör olika bedömningar av i vilken utsträckning den unges samtycke behövs. Det framfördes bland annat att en förekommande uppfattning var att kriminalitet och liknande problematik i sig är en indikation på att den unge inte har en sådan mognad och omdömesförmåga att denne själv bör råda över sekretessen.

Svårt att dela information i ett tidigt skede av samverkan

Eftersom SSPF och SIG bygger på frivillighet och den enskildes samtycke blir det sällan aktuellt att inom ramen för samverkan tillämpa någon annan sekretessbrytande regel när samtycke väl erhållits. Om den enskilde inte samtycker ansågs varken SSPF eller SIG vara möjligt. I fokusgrupperna framkom snarast uppfattningen att de sekretessbrytande regler som möjliggör informationsdelning i brottförebyggande syfte, till exempel 10 kap. 18 a § OSL, var mer relevanta för andra delar av socialtjänstens verksamhet.

Ett problem som dock framträtt i vår kartläggning är att det ofta kan finnas ett behov av att dela information i ett skede då det ännu inte blivit aktuellt att inhämta samtycke. I en rapport från Brå återges följande uttalande.

En intervjuad polis berättade att problemen kan uppstå när nya individer lyfts som potentiellt aktuella för en social insatsgrupp (SIG), men socialtjänsten uppger att de inte kan prata om individerna eftersom de ännu inte tillfrågats om samtycke, samtidigt som de menade att det krävdes att individen var aktuell för SIG för att man skulle kunna fråga om samtycke (Brå 2021, s. 64).

Motsvarande problematik lyftes i en uppföljning av pilotverksamheten med SIG. Det uttalades då av informanter från en kommun att urvalsprocessen ”kräver att vi bryter mot sekretessen genom att ha en arbetsgrupp där urvalet sker tillsammans” (Wolter m.fl. 2013 s. 86).

I en utvärdering av SSPF i Göteborg och Mölndal framkommer olika uppfattningar kring möjligheterna att dela information innan samtycke inhämtats.

Fyra stadsdelar hade kommit i gång med både individarbete och inhämtning av samtycke. Här var koordinatörerna tydliga med hur mycket information som kan delges utan samtycke. Exempelvis går det för alla parter att lyfta oro för en viss (namngiven) ungdom som bedöms löpa risk för att utveckla kriminalitet och/eller missbruk, för att i nästa steg bestämma om det ska bli ett ärende inom SSPF – och därmed om samtycke ska inhämtas. Däremot kan socialtjänsten inte delge information från tidigare eller aktuella ärenden utan samtycke. Koordinatorerna i de sju andra stadsdelar där individarbetet inte hade kommit i gång hade en mindre tydlig bild av när och hur det går att prata om namngivna ungdomar på arbetsgruppsmöten utan att samtycke är inhämtat (Turner et al 2015, s. 54–55).

Vidare beskrivs i rapporten att

Fyra arbetsgrupper diskuterade individärenden mer konkret och det kunde handla både om nya och befintliga fall (...) I nya individärenden nämndes oftast ungdomen vid namn för att det skulle vara möjligt att diskutera vem som var mest lämpad att hämta in samtycke och vilka parter som var fortsatt berörda. Exempelvis var det i diskussionen om ett nytt individärende, där samtycke skulle hämtas in, en annan mötesdeltagare än den som initierade ärendet som föreslog en person i ungdomens vuxennätverk som kunde vara en bra kanal för att nå ungdomen (ibid. s. 57).

Behovet av att dela information i syfte att identifiera individer som kan vara i behov av insatser har också uppmärksammats inom det så kallade SSP-arbetet i Danmark. SSP är ett brottsförebyggande samarbete mellan social- och hälsovårdsförvaltningen, skol- och fritidsförvaltningen och Polismyndigheten. I Danmark finns sedan länge en särskild reglering för uppgiftsutbytet inom brottsförebyggande samverkan i 115 § Rettsplejeloven. Enligt bestämmelsen får deltagarna i brottsförebyggande samverkan, utan samtycke från den upplysningarna angår, lämna upplysningar som man anser vara nödvändiga för att samarbetet ska fungera.

I fokusgrupperna framkom olika uppfattningar om behovet av att utbyta annars sekretessbelagda uppgifter innan samtycke inhämtats. Från vissa anfördes att problematiken inte var så stor eftersom skola och polis kan bidra med uppgifter med stöd av generalklausulen, även om socialtjänsten inte kan lämna ut några uppgifter. En vanlig praktik förefaller vidare vara att individärenden diskuteras avidentifierat och att aktörerna utifrån dessa uppgifter bedömer om det kan vara ett ärende för SIG/SSPF. Det framkom dock att i vissa sammanhang vet alla aktörer vem som avses med uppgifterna och att det således i realiteten inte spelar någon roll att namnet på den unge inte nämns. I detta sammanhang kan pekas på tidigare iakttagelser som återfinns i en rapport från Brå att

(...) det på vissa håll har utvecklats informella strategier, där aktörer felaktigt tror sig undvika att bryta sekretessen genom att dela informationen muntligt, eller genom att koda uppgifter på ett genomskinligt vis som i praktiken avslöjar vem det handlar om utan att namnet nämns (Brå 2021).

5.2 Vi föreslår inte särreglering av informationsutbytet inom specifika samverkansformer

Utredningens bedömning: Det finns inte skäl att föreslå en särreglering som ger utökade möjligheter till informationsutbyte i brottsförebyggande syfte vid strukturerad, individinriktad samverkan mellan skolan, socialtjänsten och Polismyndigheten inom specifika samverkansformer.

Av den ovan redovisade kartläggningen framgår att vi tagit del av önskemål om en särreglering av uppgiftsutbytet vid strukturerad, individinriktad samverkan mellan skolan, socialtjänsten och Polismyndigheten, i brottsförebyggande syfte. Exempel på denna typ av strukturerad samverkan inom specifika samverkansformer är alltså SSPF och SIG. Arbetssätten beskrivs närmare i avsnitt 3.7.1.

Polismyndighetens målbild är att myndigheten tillsammans med skolan och socialtjänsten vid behov ska kunna sitta i samma rum och utbyta annars sekretessbelagd information om en enskild namngiven person i brottsförebyggande syfte. En enkel helhetslösning efterfrågas i stället för ytterligare olika sekretessbrytande bestämmelser (Polismyndigheten 2024). Polismyndigheten har framhållit att det i vart fall inom ramen för samverkansstrukturen Bob och den särskilda målgrupp som strukturen är inriktad på, bör finnas en särskild reglering för uppgiftsutbytet.

Polismyndigheten har fört fram att lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet (LUS), skulle kunna tjäna som förebild för en ny författningsreglering, med syftet att skapa möjligheter för ett friare och enklare informationsutbyte vid samverkan mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter (ibid). Polismyndigheten har även i en hemställan till Justitiedepartementet framhållit att myndigheten ser ett akut behov av att Polismyndigheten, socialtjänsten (inklusive SiS), skolan, hälso- och sjukvården och Kriminalvården ska kunna utbyta uppgifter om barn och unga upp till 21 år utan hinder av sekretess. Ett sätt som skulle gå snabbt att få på plats är en reglering motsvarande LUS, framhåller myndigheten (Polismyndigheten 2023).

LUS reglerar möjligheten för vissa myndigheter att utbyta information inom särskilt beslutad samverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär och bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer. I den till lagen hörande förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet framgår vilka myndigheter som kan ingå i en sådan samverkan.

Var och en av myndigheterna ska ha fattat ett särskilt beslut om deltagande i en myndighetsöverskridande samverkan. Det ställs inte några särskilda formkrav på beslutet utan respektive myndighet har att utforma sådana beslut utifrån gällande regler och att avgöra vem inom myndigheten som kan fatta ett beslut om samverkan.

För att lagen ska vara tillämplig krävs vidare att det är fråga om samverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka den brottsliga verksamheten. Med uttrycket förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet avses framför allt det som vanligtvis kallas underrättelseverksamhet, det vill säga arbete med insamling, bearbetning och analys av information när det ännu inte finns konkreta misstankar om att ett visst brott har begåtts (prop. 2015/16:167 s. 48).

I lagens 2 § anges att en myndighet inom ramen för samverkan trots sekretess ska lämna uppgift till en annan myndighet om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan.

I förarbetena ges vissa exempel på områden där information kan behöva utbytas. Det kan handla om så kallade strategiska personer, som ofta är huvudmän för en viss brottslighet och står bland annat för planering och organisation. De uppgifter som kan komma att utbytas rörande en strategisk person är uppgifter om sysselsättning, tillgångar, bidrag av olika slag, relationer och släktskap. Uppgifter av den karaktären kan vara viktiga för att få en samlad bild över deltagande i eller kopplingar till brottslig verksamhet (ibid. s. 21). Behovet av uppgifter kan variera eftersom myndigheters deltagande i samverkan kan se ut på olika sätt. Det kan vara fråga om att närvara vid möten, bidra med information, inrikta myndighetens verksamhet eller vidta andra åtgärder inom myndighetens verksamhetsområde som är relevanta för den aktuella samverkan. En myndighet kan ha behov av namn och personnummer avseende en person för att kunna bidra med information om personen i fråga och att

samma typ av information kan behövas för att en myndighet ska kunna initiera en särskild granskning, inleda ett tillsynsärende eller i övrigt inrikta sin verksamhet på ett sätt som är relevant för samverkansarbetet. Det kan också vara så att samtliga myndigheter inom en samverkan har behov av att få del av samma information vid till exempel ett gemensamt möte (ibid. s. 50).

Uppgiftsskyldigheten är inte ovillkorlig. En myndighet kan efter en intresseavvägning bedöma att övervägande skäl talar emot att en uppgift lämnas ut (2 § andra stycket LUS). I förarbetena anges bland annat att samverkan inte får inskränka en myndighets möjlighet att utföra sitt primära uppdrag eller i övrigt försvåra myndighetens arbete och verksamhet (ibid. s. 51).

Det har tidigare övervägts om en motsvarande reglering skulle kunna inrättas för den samverkan som sker eller bör ske inom ramen för det förebyggande arbetet mot terrorism, se betänkandet *Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism* (SOU 2018:65). I den utredningen bedömdes emellertid de rättsliga otydligheterna i rollfördelningar och förväntningar på vad olika lokala aktörer ska göra inom ramen för det förebyggande arbetet mot terrorism innebära hinder mot att skapa avgränsade samverkanskonstellationer som är sekretessbrytande och samtidigt åstadkommer ett rättssäkert informationsutbyte.

Vi förslår inte en särreglering av informationsutbytet vid strukturerad, individinriktad samverkan som ska gälla inom någon specifik samverkansform eller någon särskild samverkanssituation. Det finns flera skäl till detta ställningstagande. Först ska sägas att våra förslag i övrigt, som presenteras i de följande två kapitlen, väsentligt förbättrar uppgiftsflödet till skolan, socialtjänsten och SiS samt mellan skolor vid skolbyten, i brottsförebyggande syfte. Som framgått ovan finns dessutom andra aktuella förslag om ökat uppgiftsutbyte från skolan och socialtjänsten till Polismyndigheten. Dessa förslag finns i lagrådsremissen *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*. Ytterligare förslag finns i betänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar* (SOU 2024:63). Sammantaget innebär våra förslag i detta betänkande tillsammans med andra förslag som bereds i Regeringskansliet att behovet minskar av en särskild reglering för uppgiftsutbyte inom specifika samverkansformer eller samverkanssituationer mellan skolan, socialtjänsten och Polismyndigheten.

Men det finns också andra tungt vägande skäl för att inte föreslå en särreglering av uppgiftsutbytet vid särskilda former av strukturerad individinriktad samverkan i brottsförebyggande syfte. Vi har efter en analys kommit fram till att det inte går att på ett rimligt sätt avgränsa tillämpningsområdet för en sådan reglering. Skolan, socialtjänsten och Polismyndigheten samverkar i olika sammanhang och i olika konstellationer. Det finns inte någon lagreglerad form av strukturerad brottsförebyggande samverkan. Det finns inte heller någon specifik form av sådan samverkan som tillämpas nationellt. Att på ett förutsebart sätt avgränsa tillämpningsområdet inom vilket en särskild reglering för uppgiftsutbytet ska gälla är därmed förenat med stora svårigheter. Det skulle vara svårt att fastställa i vilka situationer samverkan övergår till att vara ”strukturerad samverkan” och därmed utlösa särskilt gynnsamma möjligheter till uppgiftsutbyte. Ytterligare en aspekt som talar emot att lägga ett förslag om särskilda regler för informationsutbyte vid vissa former av samverkan är att en sådan reglering skulle behöva ta hänsyn till att de inblandade aktörerna har sinsemellan olika stark sekretess. Socialtjänstsekretessen är i många avseenden starkare än skolans och Polismyndighetens sekretess. Om en särskild reglering för uppgiftsutbytet inom samverkan inte ska innebära drastiskt utvidgade möjligheter att lämna ut uppgifter som omfattas av socialtjänstsekretess måste den gemensamma regleringen vara förhållandevis restriktiv. Därmed skulle en särskild reglering av uppgiftsutbytet vid samverkan riskera att ge ett mindre utrymme för informationsdelning än vad som annars gäller vid utlämnande av uppgifter från skolan och Polismyndigheten.

Enligt LUS förutsätts att aktörerna beslutar om viss närmare specificerad samverkan. Samverkan enligt LUS är emellertid inte individinriktad på det sätt som den eftersträvade samverkan mellan skola, socialtjänst och polis är. En motsvarande reglering för individinriktad brottspreventiv samverkan skulle kräva att de samverkande aktörerna gör något form av ställningstagande kring vilka individer som samverkan ska avse. Om detta ställningstagande leder till att en särskild uppgiftsskyldighet eller annan sekretessbrytande regel blir tillämplig, och att den enskilde som avses därigenom får ett sämre skydd för sin personliga integritet än vad som annars vore fallet, inställer sig frågan om ställningstagandet utgör ett beslut som kan överklagas av den enskilde. En sådan lösning

riskerar således att leda till svåra tillämpningsproblem som inte kan anses leda till en förenkling av informationsutbytet inom brottsförebyggande samverkan.

Behovet av särreglering vid strukturerad, individriktad samverkan inom specifika samverkansformer diskuteras ofta med hänvisning till samverkansformerna SIG och SSPF. Det är dock viktigt att komma ihåg att all samverkan och allt uppgiftsutbyte inom dessa samverkansformer baseras på att den berörde individen eller dennes vårdnadshavare gett samtycke. Den starka betoningen på samtycke till insatser och informationsdelning har inte minst att göra med att socialtjänstens verksamhet i grunden bygger på frivillighet. Det finns i dagsläget inte någon etablerad form av strukturerad individriktad samverkan som kan ske utan den enskildes samtycke och medverkan. Det är inte klart hur samverkan kan eller bör ske när samtycke inte föreligger. Att särskilt reglera informationsdelningen inom en samverkansstruktur, utan att arbetssätt och metoder inom denna struktur är klarlagda, möter betydande invändningar.

Det är vår bedömning att sekretessbrytande regler som utformas med hänsyn till de samverkande aktörernas behov är ett lämpligt sätt att skapa förutsättningar för samverkan kring individer, oavsett samverkanssituation eller hur samverkan struktureras. Vi återkommer till våra bedömningar och förslag i följande kapitel.

6 Skolans informationsbehov

Informationsdelning mellan skolor samt mellan skolan, socialtjänsten och brottsbekämpande myndigheter aktualiserar olika relationer och informationsvägar. I det här kapitlet analyserar vi skolans behov av uppgifter, både från andra skolor och från socialtjänsten respektive brottsbekämpande myndigheter, samt i vilken mån det här behovet innebär att det krävs en förändring av lagstiftningen. Vår analys leder fram till ett antal bedömningar och förslag om utökade möjligheter att lämna information från socialtjänsten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen till skolan, samt mellan skolor vid skolbyten.

Vi använder begreppet skola i vissa fall som ett förenklande samlingsbegrepp. Det mest korrekta är dock att tala om olika skolenheter. En skola kan innehålla flera skolenheter och i sådana fall gäller resonemangen i texterna för informationsutbyte mellan skolenheterna inom den aktuella skolan. Vi inkluderar inte förskolan i begreppet skola.

6.1 Bedömningar och förslag

6.1.1 Skolan har behov av mer information

Utredningens bedömning: Skolan har behov av mer information från brottsbekämpande myndigheter, socialtjänsten och andra skolor i situationer där informationsdelning inte kan ske med samtycke. Befintlig reglering är inte tillräcklig för att möjliggöra att brottsbekämpande myndigheter, socialtjänsten och skolor lämnar den information som skolan har behov av för att kunna bidra i det brottsförebyggande arbetet.

Skolan behöver information för att bidra i det brottsförebyggande arbetet

En central utgångspunkt för våra bedömningar är att författningsändringar som medför större möjligheter att dela uppgifter om enskilda endast bör göras om mottagaren har ett tydligt behov av uppgifterna, och behovet kan kopplas till mottagarens författningsreglerade uppdrag. Behovet av uppgifterna hos mottagaren måste vidare vara tillräckligt angeläget för att motivera det integritetsintrång som utlämnandet medför.

Det framgår av vår kartläggning att det inom skolan finns ett stort upplevt behov av att få mer information från såväl socialtjänsten som Polismyndigheten. Ytterst styrs skolans behov och möjligheter att hantera information av skolans författningsreglerade uppdrag och det dataskyddsrättsliga regelverk som skolan omfattas av. Som framgått är emellertid skolans uppdrag brett formulerat och gränserna för vilka åtgärder som en skola kan eller bör vidta vid exempelvis misstanke om att en elev är involverad i kriminalitet är inte helt tydliga. Skolans åtgärder kan handla om att på olika sätt stödja eleven i skolsituationen och därigenom främja en god skolan-knytning. Syftet med skolans åtgärder kan sägas vara att minska den negativa effekten av de riskfaktorer som föreligger och att undvika den ytterligare problematik som kan följa av skolfrånvaro eller andra skolrelaterade problem.

Skolans grunduppdrag syftar enligt skollagen (2010:800) till att elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Skollagen och läroplanerna innehåller regleringar om att skolan ska förmedla och förankra respekt för vårt samhälles gemensamma värderingar och låta dem komma till uttryck i praktisk vardaglig hantering i olika sammanhang. Ett av skolans mål är att varje elev respekterar andra människors egenvärde samt deras kroppsliga och personliga integritet och tar avstånd från att människor utsätts för våld, förtryck, diskriminering och kränkande behandling samt medverkar till att hjälpa andra människor. Skolan ska främja förståelse för andra människor och förmåga till inlevelse. Intolerans, förtryck och våld, till exempel rasism, sexism och hedersrelaterat våld och förtryck ska förebyggas och bemötas med kunskap och aktiva insatser (se till exempel SKOLFS 2010:250 och SKOLFS 2011:144).

Det har under vår kartläggning framkommit olika synsätt på skolans ansvar i dessa frågor och därmed på vilket behov skolan har av information. Utifrån en viss förståelse av skolans uppdrag är informationsbehovet begränsat till uppgifter som har ett direkt samband med skolans grunduppdrag, det vill säga kunskapsuppdraget och värdegrundsuppdraget. Utifrån en annan förståelse bör skolan ha ett helhetsperspektiv på elevernas utveckling i stort.

Det ligger inte inom ramen för våra uppdrag om utbyte av uppgifter i brottsförebyggande syfte att föreslå förändringar av de regler som styr skolans verksamhet. I kapitel 3 har vi dock redogjort för hur skolans olika författningsreglerade uppdrag kan vara av betydelse för samhällets brottsförebyggande arbete. Av vår kartläggning, som redovisas i kapitel 5, framgår att socialtjänst, brottsbekämpande myndigheter och andra skolor kan ha uppgifter som är värdefulla för skolans arbete med att ge ändamålsenligt stöd till enskilda elever och för skolans arbete med säkerheten i skolmiljön.

Intresset av att skolan ska kunna bidra med sina insatser i det brottsförebyggande arbetet är ett angeläget samhällsintresse. En välfungerande samverkan är en grundläggande del i ett effektivt brottsförebyggande arbete, och bidrar till att stuprör kan undvikas och att insatser från olika aktörer kan genomföras på ett samordnat sätt. En sådan samverkan förutsätter att de aktörer som kan bidra med insatser kan utbyta information på ett ändamålsenligt sätt (skr. 2023/24:68).

Fullgjord skolgång kan vara en stark skyddsfaktor mot kriminalitet och ett flertal andra problem senare i livet. De insatser som skolan kan vidta för att stödja elever i skolsituationen bör således betraktas som en väsentlig del av det brottsförebyggande arbete som sker i samverkan med bland annat socialtjänst och polis. Det är därför enligt vår bedömning angeläget att skolan får den information som kan vara relevant för att adekvata stödinsatser ska sättas in i ett så tidigt skede som möjligt, när en elev riskerar att dras in i eller utsätts för kriminalitet. Likaså är intresset av att skolan får tillräcklig information för att vidta nödvändiga säkerhetsåtgärder i skolmiljön ett ytterst viktigt intresse. Skolan har ett stort ansvar för de elever som befinner sig i skolmiljön och måste få tillräcklig information om säkerhetsrisker för att kunna förhindra att elever utsätts för våld eller andra typer av brott i skolan.

Olika uppgifter kan vara relevanta i det enskilda fallet

Vi bedömer att uppgifter som rör brottslighet kan behövas i skolan, dels för att ge stöd till elever som befinner sig i eller i riskzonen för kriminalitet, dels för att skydda elever och personal i skolmiljön. Nedan redogör vi närmare för uppgifter som kan vara relevanta i dessa avseenden.

Uppgifter om riskfaktorer för kriminalitet som medför ett stödbehov

Olika uppgifter kan tala för att en elev befinner sig i riskzonen för kriminalitet. Det kan till exempel vara att eleven missbrukar narkotika eller att eleven misstänks för eller har dömts för brott. Det kan också vara fråga om mer subtila signaler som att en elev har påträffats av Polismyndigheten i sammanhang där kriminalitet eller narkotika förekommer, att personer i elevens närståendekrets är involverade i kriminalitet eller att eleven är föremål för rekryteringsförsök till en kriminell gruppering. Det kan också handla om uppgifter som har en mer direkt bäring på skolmiljön, till exempel en pågående allvarlig konflikt mellan två elever, eller uppgifter om att en elev utsatt en annan elev för brott. Även uppgifter om att en elev har visat tecken på radikalisering eller våldsfascination kan hänföras till denna kategori av uppgifter.

Uppgifter om pågående insatser eller vidtagna åtgärder

Det kan ofta finnas ett behov av information om vilka åtgärder eller insatser som andra aktörer genomfört eller genomför. Det kan till exempel vara uppgifter om att Polismyndigheten har gripit eller vidtagit någon liknande åtgärd gentemot en elev. Även uppgifter om att en närstående till eleven har blivit föremål för sådana åtgärder kan vara viktigt för skolan att känna till. Det kan också vara uppgifter om insatser som socialtjänsten genomfört eller genomför med stöd av SoL eller LVU. Det kan till exempel handla om att socialtjänsten genomför någon sådan insats för barn med hög risk för fortsatt normbrytande beteende som beskrivs i avsnitt 3.4.4. Som redovisas i det avsnittet kan insatserna kräva åtgärder även från externa aktörer som skolan. För att det ska vara möjligt för

skolan att göra anpassningar som samordnas med socialtjänstens insatser är det nödvändigt att viss information om insatserna lämnas till skolan. Som exempel kan nämnas att en elev kan behöva ett anpassat schema. Det kan också handla om strategier för att bemöta eleven eller att hantera konflikter. En elev kan också ha fått hjälp av socialtjänsten att lämna ett tidigare kriminellt umgänge. Skolan kan behöva den informationen för att kunna se till att eleven inte placeras i samma klass som sitt tidigare umgänge.

Om det förekommit insatser i elevens hemmiljö, till exempel på grund av missbruksproblematik hos elevens vårdnadshavare, kan eleven behöva erbjudas plats i fritidshem, alternativt utökad tid i fritidshem, vilket kan innebära en skyddsfaktor för eleven.

När en elev byter skola kan det vara fråga om åtgärder som den avlämnande skolan har vidtagit, exempelvis disciplinära åtgärder enligt 5 kap. skollagen eller uppgifter om utredningar eller åtgärder mot kränkande behandling enligt 6 kap. skollagen.

Uppgifter om risker för andra elever/personal

Uppgifter om risker för andra elever eller personal kan ofta överlappa med uppgifter om generella riskfaktorer för kriminalitet. Ofta kan en och samma uppgift vara relevant för att bedöma elevens behov av stöd och för att bedöma andra elevers och skolpersonals behov av skydd. Typiskt sett kan uppgifter om pågående allvarliga konflikter vara att hänföra till denna kategori, till exempel uppgifter om att elever vid skolan tillhör rivaliserande kriminella grupperingar. Det kan vidare vara fråga om uppgifter om att en elev misstänks förbereda ett attentat mot skolan eller att en elev misstänks bedriva narkotikaförsäljning på skolans område. Uppgifter som lämnas av Polismyndigheten till en skola om utomstående personer torde i regel vara hänförliga till denna kategori, till exempel att en tidigare elev misstänks förbereda en skolattack eller att det finns personer som försöker rekrytera elever på skolan till kriminella grupperingar.

Uppgifter om brottsutsatthet

Uppgifter om brottsutsatthet kan bland annat handla om att en elev har utsatts för brott. Det kan exempelvis vara uppgifter om att eleven vid ett enskilt tillfälle har utsatts för brott av en annan elev. Det kan också handla om uppgifter om en mer generell brottsutsatthet, till exempel att eleven lever i en hederskontext. Det kan även handla om att det finns en hotbild mot eleven.

Skolan har möjlighet att agera på olika sätt på grund av uppgifterna

Vi har i avsnitt 3.6 redogjort för olika ansvarsområden för skolan och skolans möjligheter att sätta in åtgärder på individnivå. Den grundläggande bedömning som underbygger våra fortsatta resonemang är att en god skolanknytning är en väsentlig skyddsfaktor mot framtida kriminalitet. Alla åtgärder på individnivå som skolan kan vidta för att främja en god skolanknytning är således av betydelse för samhällets brottsförebyggande arbete, även om åtgärderna i skolkontexten inte är motiverade av ett uttalat syfte att förebygga brottslighet.

Vilka konkreta åtgärder som föranleds av att skolan får uppgifter av det slag som redovisats ovan kommer emellertid att variera utifrån situationen. Ytterst sätts naturligtvis ramarna av skolans författningsreglerade uppdrag och det stöd eller åtgärder som eleven har rätt till. Uppgifterna kan föranleda samtal med eleven och/eller vårdnadshavaren för att diskutera hur skolan kan bidra för att vända en negativ utveckling. Det kan leda till olika typer av insatser, exempelvis i form av anpassningar i skolmiljön eller stödjande eller motiverande samtal med elevhälsan. Den information som skolan får måste givetvis sättas samman med den information som redan finns i skolan. I vissa fall kan uppgifterna behöva föras in i en utredning om frånvaro enligt 7 kap. 19 a § skollagen eller en utredning om särskilt stöd enligt 3 kap. 7 § skollagen. När det finns en problematik kring kriminalitet måste i regel samverkan ske med externa aktörer som socialtjänsten och Polismyndigheten. För att samverkan ska kunna komma till stånd måste emellertid – oavsett hur samverkan struktureras – viss information kunna lämnas mellan aktörerna.

Utifrån ett säkerhetsperspektiv finns det många olika tänkbara åtgärder som kan föranledas av att skolan får information av det slag som redovisats ovan. Skolan kan förstärka säkerheten i skolmiljön genom att exempelvis ha fler rastvakter och ökad vuxennärvaro i allmänna utrymmen. Om en elev agerat på ett sätt som innebär ett allvarligt hot mot andra elevers eller skolpersonals säkerhet finns möjligheten att stänga av en elev enligt 5 kap. 14 respektive 17 §§ skollagen. Uppgifter om säkerhetshot kan vidare föranleda en närmare kontakt med Polismyndigheten och en beredskap att snabbt agera vid incidenter.

Uppgiftslämnande bör i vissa situationer kunna ske även när samtycke saknas

Det finns en relativt bred samsyn om att nödvändig informationsdelning mellan skola, socialtjänst och polis i möjligaste mån ska ske i samförstånd med den enskilde och med stöd av dennes samtycke. Det är enligt vår bedömning inte önskvärt att genom en ändrad författningsreglering på något väsentligt sätt frångå denna utgångspunkt.

Det är angeläget att det finns ett förtroendefullt samarbete mellan skolan, eleven och dennes vårdnadshavare. Av läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (SKOLFS 2010:37) samt anpassade grundskolan (SKOLFS 2010:255) framgår följande

Utbildning och fostran är i djupare mening en fråga om att överföra och utveckla ett kulturarv – värden, traditioner, språk, kunskaper – från en generation till nästa. Skolan ska vara ett stöd för familjerna i deras ansvar för barnens fostran och utveckling. Arbetet måste därför ske i samarbete med hemmen.

I samma läroplaner finns också skrivningar om att läraren ska samverka med och fortlöpande informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling. Av läroplanen för gymnasieskolan (SKOLFS 2011:144) och läroplanen för anpassade gymnasieskolan (SKOLFS 2013:148) framgår att skolan ska samverka med hemmen när det gäller elevernas lärande och utveckling. Det framgår att läraren ska samverka med vårdnadshavare och informera om elevernas skolsituation och kunskapsutveckling. I läroplanen anges också att rektorn ansvarar för att vårdnadshavare får

insyn i elevernas skolgång. I läroplanen för anpassade grundskolan framgår att rektorn har ett ansvar för att kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan (SKOLFS 2010:255).

Skolans verksamhet bygger alltså i stor utsträckning på ett förtroendefullt samarbete mellan elev, vårdnadshavare och skola. Lika så är socialtjänstens verksamhet i hög grad beroende av att de enskilda som vänder sig till verksamheten känner förtroende för denna och att utgångspunkten är att de uppgifter han eller hon lämnar till socialtjänsten inte blir kända för andra än de som handlägger det aktuella ärendet. Eftersom en av utgångspunkterna för socialtjänsten är att verksamheten i så stor utsträckning som möjligt ska präglas av frivillighet och självbestämmande bör ett utlämnande av uppgifter i möjligaste mån ske i samförstånd med den unge eller dennes vårdnadshavare.

Det kan emellertid finnas situationer då det, trots försök, inte är möjligt att få ett samtycke till informationsdelning. Som Socialstyrelsen påpekat kan det bero på att det inte finns tillräcklig kunskap om hur man kan arbeta för att få samtycke, eller på tidsbrist. Det är naturligtvis angeläget att kunskaper och metoder om hur man kan arbeta för att få samtycke till informationsdelning utvecklas och sprids. Det är emellertid aldrig möjligt att garantera att ett samtycke kan erhållas. En bedömning måste ytterst göras av om behovet av informationsdelning är så angeläget att det inte kan lämnas åt den enskilde att avgöra om uppgiftsutbytet ska ske.

Vår bedömning är att det finns fall då det – även när den enskilde inte lämnar sitt samtycke – bör vara möjligt att dela information från brottsbekämpande myndigheter respektive socialtjänsten till skolan. Författningsändringar som syftar till att möjliggöra ett sådant utlämnande bör emellertid inriktas på situationer då det – trots att rimliga åtgärder för att motivera till ett samtycke har vidtagits – inte har varit möjligt att få samtycke, eller det på grund av omständigheterna i det enskilda fallet bedömts olämpligt att inhämta samtycke, samtidigt som skolans behov av uppgifterna är särskilt angeläget. Det bör i sammanhanget påpekas att ansträngningar för att få den enskildes samtycke och delaktighet i regel bör fortsätta, även om viss information har bedömts nödvändig att dela utan att samtycke erhållits. Det finns också anledning att framhålla att det är ett ange-

läget intresse att den enskilde informeras om att uppgifter som rör denne har lämnats ut, om ett utlämnande sker utan samtycke.

Nuvarande lagstiftning möjliggör inte nödvändig informationsdelning

Som framgår av vår redogörelse i kapitel 4 är möjligheterna för brottsbekämpande myndigheter och socialtjänsten att lämna uppgifter till en skola begränsade. För socialtjänsten saknas det i princip möjligheter att lämna uppgifter till skolan om inte den unge eller dennes vårdnadshavare samtycker till detta. För brottsbekämpande myndigheter finns visserligen möjligheten att lämna uppgifter till skolor med offentliga huvudmän med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Tillämpningen av generalklausulen medför dock svåra avvägningar i varje fall, vilket ställer höga krav på enskilda handläggare och kan leda till att såväl för mycket som för lite information delas.

Därutöver kan konstateras att en brottsbekämpande myndighet inte kan lämna uppgifter till en skola med en enskild huvudman med stöd av generalklausulen. Även om generalklausulen skulle anses tillräcklig för informationsdelningen till skolor med en offentlig huvudman behövs således en särreglering för informationsdelningen med fristående skolor. Enligt vår mening talar starka skäl för att uppgiftslämnandet från brottsbekämpande myndigheter till skolor bör bli föremål för en enhetlig reglering som gäller oavsett vilken huvudman skolenheten har.

6.1.2 Det bör införas möjligheter att dela information, men inte uppgiftsskyldigheter

Utredningens bedömning: Det finns inte skäl att införa uppgiftsskyldigheter för brottsbekämpande myndigheter eller socialtjänsten i förhållande till skolan. Informationsdelning bör i stället möjliggöras genom sekretessbrytande bestämmelser. Särskilda överväganden måste dock göras när det handlar om informationsöverföring i samband med elevers skolbyten.

Att tillämpa sekretessbrytande regler som möjliggör, men inte kräver, att uppgifter lämnas ut är ofta förenat med svåra avvägningar. I en rapport från Brå påpekas att aktörer inom socialtjänst och polis uppfattat det som omständligt och resurskrävande att värdera grunderna för att dela uppgifter vid varje enskilt fall. Det anförs att flera av de önskemål som aktörerna har om förändringar i lagstiftningen handlar om att man vill ha rättsliga lösningar som i praktiken innebär att man inte behöver göra särskilda bedömningar (Brå 2021). Liknande resonemang återkommer i andra sammanhang. I betänkandet *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen* (SOU 2023:69) anförs att det framkommit att det ofta framstår som lättare för tjänstemän att tillämpa en uppgiftsskyldighet än en sekretessbrytande bestämmelse, även om det inte klart kan sägas varför det är så.

Det måste mot denna bakgrund övervägas om det är mer ändamålsenligt att reglera uppgiftsflödet från socialtjänsten och brottsbekämpande myndigheter till skolan genom uppgiftsskyldigheter, än genom sekretessbrytande regler som inte innefattar någon skyldighet att lämna ut uppgifterna på eget initiativ.

En uppgiftsskyldighet kan anses ha den fördelen att bestämmelsen blir mer tydligt handlingsdirigerande, vilket kan bidra till att undanröja den osäkerhet som ofta råder kring tillämpningen av en sekretessbrytande regel. Att ge brottsbekämpande myndigheter eller socialtjänsten en sådan skyldighet möter emellertid invändningar.

Informationsdelning till skolan utan samtycke bör som utgångspunkt präglas av en viss återhållsamhet. Det bör vara aktuellt först när behovet av uppgifterna hos skolan är särskilt angeläget, och när möjligheterna att lämna uppgifterna med den enskildes samtycke är uttömda. Det krävs således bedömningar i det enskilda fallet, oavsett hur det sekretessbrytande undantaget regleras, och en uppgiftsskyldighet kan riskera att ge en missvisande bild av i vilken utsträckning information bör överlämnas. Som utgångspunkt måste en uppgiftsskyldighet anses innebära ett större intrång i den personliga integriteten och medföra större risker för att överflödigt information delas.

Det bör i sammanhanget också påpekas att tillämpningen av sekretessbrytande regler sannolikt kan underlättas om det finns en tydlig struktur och organisering av samverkan (Brå 2021). Insatser för att förtäta samverkan mellan parterna kan således vara ett annat

sätt att komma till rätta med de tillämpningsproblem som identifierats gällande sekretessbrytande bestämmelser.

Frågan om en uppgiftsskyldighet för socialtjänsten gentemot brottsbekämpande myndigheter övervägdes i SOU 2023:69. Det bedömdes då att en sådan reglering skulle innebära ett oproportionerligt intrång i enskildas personliga integritet och dessutom innebära risker för socialtjänstens möjligheter att utföra sitt grunduppdrag. Denna bedömning delades av regeringen i den aktuella lagrådsremissen *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, varför de föreslagna uppgiftsskyldigheterna inte omfattar uppgifter som skyddas av bland annat socialtjänstsekretess. Polismyndigheten har till utredningen anfört uppfattningen att information från Polismyndigheten endast ska kunna delas med skolan när polisen bedömer att det är lämpligt, och inte ske regelmässigt.

Vi gör mot denna bakgrund bedömningen att det inte finns tillräckliga skäl för att införa uppgiftsskyldigheter som ska gälla för brottsbekämpande myndigheter eller socialtjänsten i förhållande till skolan. Informationsbehovet i skolan bör i stället tillgodoses genom sekretessbrytande undantag som möjliggör – men inte kräver – att information delas. När det gäller informationsutbytet i samband med elevers skolbyten gör sig emellertid särskilda avvägningar gällande, vilka vi återkommer till i avsnitt 6.1.5.

6.1.3 En sekretessbrytande bestämmelse för vissa brottsbekämpande myndigheter

Utredningens förslag: Det förs i 35 kap. 10 e § OSL in en sekretessbrytande bestämmelse som anger att sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL inte hindrar att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen lämnar uppgift om en enskild till en skolenhet, om det kan antas att uppgiften behövs i skolenhetens verksamhet för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet.

En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Ett undantag bör avse sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL

Det är främst sekretessen till skydd för enskild enligt 35 kap. 1 § OSL som utgör ett hinder mot att lämna ut uppgifter från brottsbekämpande myndigheter till skolan. Om utlämnandet av en uppgift riskerar att skada den brottsbekämpande myndighetens egen verksamhet bör det i regel inte vara aktuellt att lämna ut uppgiften till en skola. Om någon skada för den egna verksamheten inte bedöms uppkomma medför den skadeprövning som ska göras enligt 18 kap. 1 och 2 §§ OSL att uppgiften kan lämnas ut. Något sekretessbrytande undantag behöver därför enligt vår bedömning inte införas som omfattar sekretessen enligt 18 kap. OSL. Det finns däremot ett behov av att kunna lämna ut uppgifter som skyddas av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bör omfattas av undantaget

Vårt uppdrag omfattar uppgiftsutbytet med brottsbekämpande myndigheter. Begreppet brottsbekämpande myndigheter definieras dock inte närmare. Direktiven hänvisar till sekretessbestämmelsen i 35 kap. 1 § första stycket 1 och 4 OSL. Den bestämmelsen syftar på verksamhet som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen.

Utifrån vår kartläggning är det tydligt att det primärt är i förhållande till Polismyndigheten som det finns ett påtagligt behov av uppgifter. Polismyndigheten är den aktör som samverkar med skolan och det framstår som önskvärt att det i första hand är denna aktör som förmedlar relevant information till skolan. Det finns i regel möjligheter för andra brottsbekämpande myndigheter att vid behov lämna uppgifter till Polismyndigheten. Säkerhetspolisen har emellertid till utredningen anfört att det ibland kan finnas ett behov av att myndigheten lämnar information direkt till skolan, se avsnitt 5.1.13. Även om Säkerhetspolisen ofta kan lämna ut uppgifter till Polismyndigheten kan det finnas ett intresse av att begränsa spridningen av uppgifterna till en så liten krets som möjligt. Det kan också vara fråga om brådskande situationer då det är lämpligt att Säkerhetspolisen direkt tar kontakt med en skola.

Vi gör därför bedömningen att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska omfattas av bestämmelsen.

Om det kan antas att uppgiften behövs för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet

Bestämmelsen bör ange att en uppgift får lämnas om det kan antas att uppgiften behövs i skolans verksamhet för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet. Det är den utlämnande aktören som ska pröva om rekvisitet är uppfyllt.

Som framgått ovan är syftet med den informationsdelning som möjliggörs genom bestämmelsen att skolan dels ska kunna sätta in relevanta stödinsatser, dels kunna anpassa sitt säkerhetsarbete utifrån specifika risker. Dessa åtgärder kan i och för sig rymmas inom begreppet brottsförebyggande. Ibland används emellertid det brottsförebyggande begreppet i en mer begränsad betydelse som inte innefattar exempelvis sådana säkerhetsåtgärder som mer syftar till att förhindra utförandet av brott. För att det ska tydliggöras att uppgiftsutlämnandet kan syfta till att skolan ska kunna vidta såväl stödinsatser som säkerhetsåtgärder, bör det i bestämmelsen anges att uppgifterna ska antas behövas för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet.

Bestämmelsen bör inte vara begränsad till uppgifter som rör risk för brottslighet av viss typ eller visst allvar. Syftet med att brottsbekämpande myndigheter ska lämna uppgifter till en skola är bland annat att skolan i ett tidigt skede ska kunna uppmärksamma elever som är i behov av stöd eller där elevens agerande kan medföra risker för andra elever eller skolpersonal. Det kan ofta vara fråga om situationer där någon konkret brottsmisstanke inte föreligger. Det kan vidare finnas skäl för skolan att vidta åtgärder för att ge stöd och insatser gentemot en elev, även när risken endast rör lindrigare brottslighet. Att begränsa uppgiftsutlämnandet till situationer när det finns risk för brottslighet med ett visst föreskrivet minsta straffvärde eller liknande vore att avsevärt begränsa möjligheterna att utbyta uppgifter, och skulle i många situationer innebära svårlösta tillämpningsproblem.

Uppgifter får endast lämnas ut om det kan antas att skolan har behov av uppgifterna

Uppgifter om enskilda kan vara mycket integritetskänsliga. En sekretessbrytande bestämmelse måste därför begränsas så att endast uppgifter som det finns ett reellt och angeläget behov av inom skolans verksamhet kan lämnas ut.

Uppgifter som kan lämnas av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen kan vara relevanta dels för skolans stödjande uppdrag, dels för skolans säkerhetsarbete.

Att skolan ska kunna antas behöva uppgifterna innebär att en bedömning måste göras i det enskilda fallet om uppgiften kan föranleda någon åtgärd från skolan. Detta kan ofta vara en svår bedömning i praktiken. När det gäller uppgifter som kan vara relevanta för säkerhetsarbetet kan det antas att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har en god uppfattning om vilka typer av uppgifter som skolan har behov av. Bedömningen av vilka uppgifter som kan behövas för att skolan ska kunna sätta in stödjande insatser kan emellertid vara svårare för de brottsbekämpande myndigheterna att göra. En bedömning av vilka uppgifter som skolan har behov av kan underlättas om det finns en etablerad samverkan med skolan. Det finns inget som hindrar att en kontakt tas mellan Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och en skola för att, utan att röja några sekretessbelagda uppgifter, diskutera om en viss typ av uppgift kan vara relevant för skolans verksamhet.

Att det förekommer vissa svårigheter att bedöma vilka uppgifter som är relevanta för skolan är dock oundvikligt. Av detta skäl bör kravet inte ställas högre än att det *kan antas* att uppgiften behövs för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet. Detta medför förvisso en risk att uppgifter lämnas som inte leder till några konkreta åtgärder från skolan. Ett högre ställt krav riskerar emellertid att hindra uppgiftsutbytet i alltför stor utsträckning. Det kan till exempel inledningsvis inte vara helt klart för skolan vilka typer av stödinsatser eller säkerhetsåtgärder som är lämpliga och möjliga i det enskilda fallet och det kan finnas behov av ytterligare utredning av de närmare förhållandena kring elevens situation och samverkan med externa aktörer innan skolans åtgärder aktualiseras. Det bör därför vara tillräckligt att uppgifterna typiskt sett är sådana som skolan har anledning att agera på.

Behandling av personuppgifter får inte ske i strid med den dataskyddsrättsliga principen om uppgiftsminimering, som innebär att personuppgifter som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet med behandlingen. Det är med andra ord inte tillåtet att samla in personuppgifter för eventuella framtida behov. För att minska risken för att för mycket information delas kan preliminära kontakter tas med den aktuella skolenheten för att klargöra vilket behov av uppgifter som kan finnas. Risken för att för mycket information delas behöver ytterst vägas mot intresset av ett ändamålsenligt informationsutbyte inom ramen för det brottsförebyggande arbetet. Detta intresse är angeläget. Vikten av ett ändamålsenligt informationsutbyte, tillsammans med omständigheten att det är fråga om en sekretessbrytande bestämmelse och inte en uppgiftsskyldighet, innebär att rekvisitet *kan antas* är mest lämpligt att använda.

Uppgiftslämnande får ske både på eget initiativ och på begäran

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kommer att ha en möjlighet att lämna ut uppgifter enligt den föreslagna bestämmelsen. Den innebär dock inte någon skyldighet att lämna ut uppgifter på eget initiativ. Om en skola med offentlig huvudman begär ut uppgifter som enligt bestämmelsen får lämnas ut och uppgiftslämnandet inte skulle hindra arbetets behöriga gång kommer Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att vara skyldiga att lämna ut uppgifterna enligt 6 kap. 5 § OSL. Det är Polismyndigheten och Säkerhetspolisen som kommer att pröva om det finns förutsättningar att lämna ut uppgifter med stöd av den föreslagna bestämmelsen. För att detta ska vara möjligt måste den myndighet som begär ut uppgiften lämna tillräcklig information för att en sådan prövning ska kunna göras.

Om en skola med enskild huvudman begär ut uppgifter från Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, med stöd av den föreslagna bestämmelsen, kan bestämmelsen i 6 kap. 4 § OSL aktualiseras. Av den följer att en myndighet på begäran av en enskild ska lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Skyldigheten att lämna ut uppgifter till en skola med

enskild huvudman är mer begränsad eftersom skyldigheten endast gäller uppgifter i allmänna handlingar, medan 6 kap. 5 § OSL omfattar varje uppgift som myndigheten förfogar över, alltså även uppgifter ur handlingar som inte är allmänna. I 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen regleras rätten att ta del av allmänna handlingar.

Vilka uppgifter omfattas av bestämmelsen?

Vi har i avsnitt 6.1.1 redogjort för skolans informationsbehov. Från Polismyndigheten kan det till exempel vara fråga om uppgifter om ingripanden som har gjorts mot elever vid skolan. Det kan också vara uppgifter som i övrigt framkommit i Polismyndighetens verksamhet, till exempel uppgifter om att elever vid skolan säljer narkotika på skolans område, uppgifter om att elever vid skolan tillhör rivaliserande kriminella grupperingar eller uppgifter om hotbilder mot enskilda elever. Det kan också vara uppgifter om att en elev utsatts för brott.

Från Säkerhetspolisen kan det till exempel vara uppgifter om att en elev visat allvarliga tecken på radikaliserings mot våldsbejakande extremism eller att det finns indikationer på att en person planerar att utföra ett våldsdåd i skolmiljön.

Det måste alltid göras en bedömning av om uppgiftslämnandet kan antas bidra till att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet och bestämmelsen möjliggör endast utlämnande av uppgifter som kan antas föranleda någon åtgärd från skolan. Det bör således i regel krävas att uppgifterna har sådan konkretion att de ger befogad anledning till oro kring eleven eller kring säkerheten i skolan.

Det är emellertid enligt vår bedömning inte möjligt eller lämpligt att i författningstext närmare ange vilka uppgifter som ska kunna lämnas ut med stöd av bestämmelsen. Bestämmelsen måste, liksom bestämmelsen i 35 kap. 10 c § OSL, utformas så att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har möjlighet att i det enskilda fallet avgöra vilka uppgifter som är relevanta att lämna över. Det brottsförebyggande arbetet i samverkan kan se olika ut. Det måste därför finnas ett visst mått av flexibilitet att utifrån omständigheterna avgöra vilka uppgifter som skolan behöver få del av.

Bestämmelsen är inte avgränsad till uppgifter om elever

Enligt vår bedömning finns det inte skäl att begränsa möjligheten att lämna uppgifter till elever på skolan eller till individer under en viss ålder. Skolans möjligheter att vidta stödjande insatser är naturligtvis begränsade till elever på skolan. Det kan emellertid inte utslutas att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har information om andra personer som kan behövas av skolan inom säkerhetsarbetet. Det kan till exempel handla om information om en tidigare elev som uttalat hot mot skolan, personer som är aktiva i att försöka rekrytera elever på skolan till kriminella grupperingar eller liknande. Även information om föräldrar eller vårdnadshavare kan i vissa situationer behöva lämnas till skolan.

En intresseavvägning ska göras

I vissa fall kan ett utlämnande av en uppgift bedömas som olämpligt trots att skolan i och för sig har ett behov av uppgiften. Enligt bestämmelsen ska en uppgift därför endast lämnas ut om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Det ska alltså göras en intresseavvägning. Om ett utlämnande av en uppgift till skolan bedöms orsaka särskilt stor skada eller men för den enskilde, samtidigt som skolans behov av uppgiften är begränsat, bör intresseavvägningen leda till att uppgiften inte lämnas ut. Vid intresseavvägningen kan även tas hänsyn till det sekretesskydd som uppgifterna kommer att få hos den mottagande skolan. Detta kan särskilt vara relevant när det gäller uppgifter om utomstående, se vidare härom i avsnitt 6.1.6.

Behovet av skydd för den brottsbekämpande verksamheten ingår inte i prövningen av om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Eftersom bestämmelsen inte innebär något undantag från sekretessen enligt 18 kap. OSL ska en sedvanlig sekretessprövning alltid göras enligt dessa bestämmelser innan ett utlämnande sker.

Rekvisitet innebär att det, liksom vid tillämpningen av general-klausulen enligt 10 kap. 27 § OSL, måste göras en avvägning. Det krävs dock inte att intresset av att uppgiften lämnas ut *uppenbart* ska ha företräde. Bestämmelsen möjliggör därmed att uppgifter lämnas ut i fler fall.

6.1.4 En sekretessbrytande bestämmelse för socialtjänsten

Utredningens förslag: Det förs i 10 kap. OSL in en sekretessbrytande bestämmelse som anger att sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL inte hindrar att en uppgift som rör en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan eller den kommunala vuxenutbildningen lämnas till den skolenhet eleven tillhör om

- det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att eleven kommer att utöva brottslig verksamhet eller utsättas för brott,
- det kan antas att uppgiften behövs i skolans verksamhet för att förebygga eller förhindra detta och
- det med hänsyn till planerade eller pågående insatser eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

Bestämmelsen ska inte omfatta specifika uppgifter om begångna brott.

Ett undantag för sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL

Sekretessen inom socialtjänstens verksamhet följer i huvudsak av bestämmelsen i 26 kap. 1 § OSL. Vi bedömer inte att det finns något behov av att införa ett sekretessbrytande undantag som omfattar uppgifter som lämnats eller inhämtats i samband med familjerådgivning enligt 26 kap. 3 § OSL. För denna gäller absolut sekretess. Inte heller sekretess för sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation (26 kap. 1 a § OSL), sekretess för underårigs vistelseort (26 kap. 2 § OSL), sekretess avseende omhändertagande av personakt (26 kap. 4 § OSL) eller sekretess avseende vissa typer av anmälningar (26 kap. 5 och 6 §§ OSL) bör omfattas av tillämpningsområdet. Det har inte heller i övrigt framkommit något behov av att införa ett sekretessbrytande undantag för uppgifter som omfattas av andra sekretessbestämmelser som kan vara tillämpliga i socialtjänstens verksamhet. En sekretessbrytande regel bör därför endast omfatta sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL.

Uppgifter som rör en elev

Uppgiftslämnande från socialtjänsten till brottsbekämpande myndigheter enligt 10 kap. 18 a § OSL är begränsat till personer som inte har fyllt 21 år. I förarbetena till bestämmelsen uttalades att det för att bryta en negativ utveckling för unga i riskzon är viktigt att de tidigt får den hjälp de behöver och att det vidtas åtgärder som motverkar att de dras in i kriminalitet. Mot denna bakgrund ansågs det befogat att särbehandla barn och unga när det gäller uppgiftslämnande från socialtjänst till polis vid samverkan mot brottslighet. Vidare uttalades att skälen för ett sekretessgenombrott upp till och med 20 års ålder väger tyngre än de motstående intressen som 26 kap. 1 § OSL avser skydda (prop. 2011/12:171 s. 29).

För informationsdelning från socialtjänsten till skolan gör sig delvis samma överväganden gällande. Behovet av information i skolan är emellertid ytterst hänförligt till skolans ansvar att på olika sätt ge stöd till eleverna. En stor del av eleverna inom skolväsendet är förvisso under 21 år. Det kan emellertid i såväl gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan som den kommunala vuxenutbildningen finnas elever som är äldre än 21 år. Skolans ansvar för eleverna är i många avseenden oberoende av elevens ålder. Det möter därför invändningar att endast möjliggöra informationsdelning beträffande elever som är under 21 år.

Vår bedömning är att möjligheten för socialtjänsten att lämna uppgifter kring en enskild elev bör gälla så länge eleven tillhör den aktuella skolenheten. Om socialtjänsten överväger att lämna ut uppgifter på eget initiativ till en skolenhet, men upplever osäkerhet om eleven fortfarande hör till den aktuella skolenheten, är det inget som hindrar att preliminära kontakter tas med skolenheten.

Att det ska vara uppgifter som rör en elev utesluter inte att även uppgifter som avser andra personer än eleven i vissa fall kan komma att lämnas om sådana uppgifter har betydelse (jfr prop. 2011/12:171 s. 27). Det måste dock vara fråga om uppgifter som har koppling till en elev. Till exempel kan uppgifter om elevens familj eller bekantskapskrets behöva lämnas över.

Socialtjänsten kan förvisso – på motsvarande sätt som Polismyndigheten – ha uppgifter om utomstående personer som är av betydelse för skolans säkerhetsarbete. Uppgiftslämnande från socialtjänsten måste emellertid ske med viss restriktivitet. Om det finns

en konkret oro hos socialtjänsten för att en utomstående person planerar ett brott i skolmiljön kan socialtjänsten lämna ut uppgifter om detta till Polismyndigheten enligt 10 kap. 18 a § OSL, om det är fråga om en utomstående person under 21 år. Ytterst finns också möjligheten att lämna ut uppgifterna till Polismyndigheten med stöd av bestämmelserna om nöd, om det är fråga om en akut fara. Polismyndigheten kan å sin sida som en följd av vårt förslag ovan lämna över uppgiften till den berörda skolan om förutsättningarna för detta är uppfyllda.

Vår bedömning är därför att det sekretessbrytande undantaget ska gälla för uppgifter som rör en elev vid den aktuella skolenheten.

Med skolenhet avser vi skolenhet inom de skolformer som omfattas av skolväsendet. Bestämmelsen ska alltså inte tillämpas i förhållande till utbildning som SiS bedriver vid de särskilda ungdomshemmen. Den informationslämning som sker mellan placerande socialnämnd och SiS innebär särskilda överväganden som inte ryms inom ramarna för den här utredningen.

Uppgiftslämnande får ske både på eget initiativ och på begäran

Socialtjänsten kommer att ha en möjlighet att lämna ut uppgifter enligt den föreslagna bestämmelsen. Den innebär dock inte någon skyldighet att lämna ut uppgifter på eget initiativ. Om en skola med offentlig huvudman begär ut uppgifter som enligt bestämmelsen får lämnas ut och uppgiftslämnandet inte skulle hindra arbetets behöriga gång kommer socialtjänsten att vara skyldig att lämna ut uppgifterna enligt 6 kap. 5 § OSL. Det är socialtjänsten som kommer att pröva om det finns förutsättningar att lämna ut uppgifter med stöd av den föreslagna bestämmelsen. För att detta ska vara möjligt måste den myndighet som begär ut uppgiften lämna tillräcklig information för att en sådan prövning ska kunna göras.

Om en skola med enskild huvudman begär ut uppgifter från socialtjänsten, med stöd av den föreslagna bestämmelsen, kan 6 kap. 4 § OSL aktualiseras. Av den följer att en myndighet på begäran av en enskild ska lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Skyldigheten att lämna ut uppgifter till en skola med enskild huvudman är mer begränsad eftersom skyl-

digheten endast gäller uppgifter i allmänna handlingar. I 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen regleras rätten att ta del av allmänna handlingar.

Det krävs konkreta omständigheter som talar för en risk för att eleven kommer att utöva brottslig verksamhet eller utsätts för brott

Socialtjänstens nuvarande möjligheter att lämna ut uppgifter till brottsbekämpande myndigheter i brottsförebyggande syfte förutsätter enligt 10 kap. 18 a § OSL att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet. I den aktuella lagrådsremissen *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen* föreslås att begreppet särskilda omständigheter ska ersättas av *konkreta* omständigheter.

I förarbetena till 10 kap. 18 a § OSL uttalades att det inte behöver röra sig om misstankar om viss närmare angiven brottslighet. Det är tillräckligt att det med hänsyn till samtliga omständigheter bedöms finnas en risk som varken är obetydlig eller avlägsen att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet. Av särskild betydelse för bedömningen är om den unge tidigare har begått brott, om han eller hon umgås med kriminellt belastade personer eller vistas i sådan miljö att det finns risk att han eller hon hemfaller åt kriminalitet. I fråga om tidigare brottslighet är det ibland uppenbart att det finns en risk för återfall medan riskbedömningen i andra fall är mer vansklig och kan kräva fler övriga omständigheter som underbygger bedömningen (prop. 2011/12:171 s. 46).

Den riskbedömning som socialtjänsten ska göra när man överväger utlämnande av uppgifter ska göras i varje enskilt fall.

Ett utlämnande av uppgifter från socialtjänsten utan samtycke är särskilt känsligt ur ett integritetsperspektiv. Detta talar för att en sådan möjlighet bör vara begränsad. Ett krav på konkreta omständigheter som talar för en risk för utövande av brottslig verksamhet innebär en begränsning till situationer då informationsutlämnandet framstår som särskilt angeläget. Enligt vår bedömning är en sådan begränsning motiverad även i förhållande till skolan. Det framstår vidare som rimligt att i huvudsak samma krav ska gälla för ett utlämnande från socialtjänsten till skolan, som gäller för ett utlämnande till brottsbekämpande myndigheter.

Att det ska vara fråga om en risk för brottslig verksamhet innebär att det inte krävs att socialtjänsten måste närmare precisera vilket eller vilka typer av brott man misstänker att en elev kan ägna sig åt.

Enligt vår bedömning bör även konkreta omständigheter som talar för en risk för att eleven kommer att utsättas för brott utgöra skäl för ett uppgiftslämnande. Inte heller när det gäller en risk för att eleven kommer utsättas för brott bör det krävas att fråga är om risk för ett specifikt brott. Mer generell oro för att en elev kan utsättas för brott är tillräcklig, så länge det finns konkreta omständigheter som indikerar detta. Det kan till exempel handla om att en elev har en hotbild mot sig, eller att eleven på något annat sätt löper en risk att utsättas för brott.

Uppgifter ska endast få lämnas ut om det kan antas att skolan har behov av uppgifterna

Det bör endast komma i fråga att lämna ut uppgifter som skolan har ett reellt och angeläget behov av inom ramen för sitt författningsreglerade uppdrag.

Givet socialtjänstens uppdrag att ge stöd och bistånd kommer det i första hand vara fråga om uppgifter som är relevanta för skolans stödjande uppdrag. Även socialtjänsten kan emellertid ha information kring enskilda elever som skolan behöver känna till för att vidta relevanta säkerhetsåtgärder i skolmiljön.

Att skolan ska kunna antas behöva uppgifterna innebär att en bedömning måste göras i det enskilda fallet om uppgiften kan föranleda någon åtgärd från skolan. Som påpekats ovan kan detta ofta vara en svår bedömning i praktiken. När det gäller stödjande insatser kan det emellertid antas att socialtjänsten i relativt många fall har en uppfattning om åtgärder som kan vidtas av skolan.

En bedömning av vilka uppgifter som skolan har behov av kan underlättas om det finns en etablerad samverkan med skolan. Det finns inget som hindrar att en kontakt tas mellan socialtjänsten och en skola för att, utan att röja några sekretessbelagda uppgifter, diskutera om en viss typ av uppgift kan vara relevant för skolans verksamhet.

Det kan invändas att det i regel kommer att vara svårt att avgöra vilka stödinsatser som skolan kan vidta när den enskilde inte samtycker till uppgiftsutbytet. Frågan om samtycke till informations-

delning hänger naturligtvis nära samman med den enskildes motivation att över huvud taget ta emot stöd och hjälp. Om eleven inte samtycker till ett uppgiftsutbyte kan det således antas att denne inte heller kommer att vara villig att ta emot stödinsatser från vare sig socialtjänsten eller skolan.

Det bör dock konstateras att skolans arbete med en elev inte på motsvarande sätt som socialtjänstens arbete enligt SoL bygger på den enskildes samtycke. Även om utgångspunkten är att rektorn bör sträva efter att få till stånd ett fungerande samarbete med elevens vårdnadshavare i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd krävs det inget medgivande (Skolverket 2024c). Ett beslut om ett åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 § skollagen kan exempelvis överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 16 § skollagen). Det förutsätts således att skolan vidtar nödvändiga åtgärder för att ge eleven stöd, även om eleven och dennes vårdnadshavare inte delar skolans uppfattning om behovet. Det kan således – även i en situation då eleven och dennes vårdnadshavare motsätter sig såväl uppgiftsutbyte som insatser från socialtjänsten – finnas skäl för skolan att vidta åtgärder och följaktligen kan skolan ha behov av information i en sådan situation.

Det bör i sammanhanget också påpekas att, som vi redogör för i avsnitt 3.4.3, inte heller socialtjänstens åtgärder gentemot barn och unga kan vidtas uteslutande i situationer då samtycke kan ges. Genom bestämmelserna om så kallat mellantvång i LVU finns rättsliga förutsättningar för socialtjänsten att i vissa situationer besluta om insatser, trots att den enskilde inte samtycker. Det har vidare lämnats förslag om utökade möjligheter för socialnämnden att besluta om insatser utan samtycke i Ds 2024:30, *En lag om insatser inom socialtjänsten till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas*.

Det förtjänar att påpekas att detta är undantagssituationer. Såväl socialtjänsten som skolan har bäst förutsättningar att lyckas med sina respektive uppdrag om arbetet sker i samförstånd med den enskilde. Det har dock uttryckts att socialtjänsten ibland behöver ta ansvar för barn och unga med ett riskfyllt och destruktivt beteende oberoende av om de själva och/eller deras vårdnadshavare vill ta emot stöd eller behandling (Socialstyrelsen 2019). De skäl som kan anföras för att i vissa undantagssituationer genomföra insatser trots att den enskilde motsätter sig detta har bäring även på frågan om utbyte av uppgifter. Det kan alltså finnas undantagssituationer där

socialtjänsten behöver ta ett sådant ansvar för barn och unga, även när det gäller att lämna uppgifter till skolan, trots att den enskilde och/eller dennes vårdnadshavare motsätter sig detta.

Arbetet med att motivera en enskild till att ta emot stöd och hjälp kan vidare kräva samverkan. Det kan till exempel handla om att involvera en lärare eller annan skolpersonal som eleven känner särskilt förtroende för. En förutsättning för detta är emellertid att socialtjänsten har möjlighet att uppmärksamma skolan på elevens behov. Ett begränsat informationsutbyte utan samtycke kan ur detta perspektiv vara ett verktyg i arbetet som ska leda fram till att eleven tar emot stöd och hjälp.

Vilka uppgifter omfattas av bestämmelsen?

Vi har i avsnitt 6.1.1 redogjort för skolans informationsbehov. Relevanta uppgifter kan framkomma inom olika delar av socialtjänstens verksamhet, till exempel inom ramen för olika typer av utredningar. Det kan exempelvis inom ramen för en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL framkomma uppgifter om att en elev på skolan är föremål för en rekryteringsprocess till en kriminell gruppering, att en elev har en missbruksproblematik eller att eleven på annat sätt är aktiv i kriminalitet. Det kan också handla om att eleven återkommande utsätts för kränkande behandling i skolmiljön, att det föreligger en hedersproblematik eller att eleven har en hotbild mot sig. Om socialtjänsten genomför insatser med stöd av SoL eller LVU kan det finnas skäl att lämna över vissa uppgifter om dessa insatser i syfte att samordna dessa med sådana åtgärder som skolan kan vidta.

Det är enligt vår bedömning inte lämpligt eller möjligt att i författning närmare reglera vilka typer av uppgifter som får lämnas ut enligt bestämmelsen. Vilka uppgifter som skolan kan behöva få del av för att på ett ändamålsenligt sätt samverka med socialtjänsten kommer att skilja sig åt från fall till fall bland annat beroende på hur samverkan organiseras och omständigheterna i det enskilda fallet. Det är således nödvändigt att bestämmelsen lämnar utrymme för en viss flexibilitet.

Utrymmet för att lämna ut uppgifter begränsas av övriga krav enligt bestämmelsen. Risken för att onödig information delas är därför begränsad.

Förtroendet för socialtjänsten

Frågan om förtroendet för socialtjänsten har under senare tid kommit i förgrunden, bland annat på grund av den desinformationskampanj som innefattat påståenden om att socialtjänsten kidnappar muslimska barn. Regeringen har med anledning av detta gett Socialstyrelsen i uppdrag att motverka ryktesspridning och desinformation om socialtjänsten (S2022/03244 [delvis]). Myndigheten har inkommit med en delredovisning. Ytterligare delredovisningar ska lämnas varefter uppdraget ska slutredovisas senast den 10 december 2026. Av delredovisningen framgår att frågan om brist på tillit till och rädsla för socialtjänsten är komplex och behöver förstås utifrån olika perspektiv. Ett perspektiv handlar om tillitsbrist som grundar sig i okunskap, språksvårigheter och dålig kännedom om hur samhället fungerar. Ett annat perspektiv handlar om tillitsbrist som grundar sig i egna erfarenheter i mötet med socialtjänsten, till exempel känsla av diskriminering eller en upplevelse av att inte ha blivit lyssnad på eller på annat sätt blivit dåligt bemött. Ett tredje perspektiv handlar om okunskap och bristande tillit som medvetet eller omedvetet förmedlas av andra myndigheter, till exempel skolan eller förskolan. De övergripande åtgärder som Socialstyrelsen nämner för att öka tilliten till socialtjänstens arbete är information och dialog, skapa relation, kvalitetsutveckling av det sociala arbetet i stort samt nära samverkan med andra aktörer (Socialstyrelsen 2023b).

En återkommande farhåga som lyfts av bland andra Socialstyrelsen är att en möjlighet till uppgiftsutbyte mellan socialtjänsten och skolan utan samtycke från eleven eller dennes vårdnadshavare kan skada förtroendet för socialtjänsten och därigenom försvåra arbetet med eleven och vårdnadshavarna.

Frågan om påverkan på förtroendet för socialtjänsten vid uppgiftsutbyte mellan främst socialtjänsten och Polismyndigheten har berörts relativt utförligt i Brås rapport 2021:2 (Brå 2021). Som framgår där finns det skiftande uppfattningar bland yrkesverksamma, även inom socialtjänsten, kring i vilken utsträckning förtroendet skadas av att ett uppgiftsutbyte sker. Det finns företrädare som menar att enskilda i stor utsträckning förutsätter att information delas mellan myndigheterna, och det finns de som menar att informationsdelning utan samtycke riskerar att undergräva förutsättningarna för socialtjänstens arbete. Som påpekas i rapporten finns det ingen forskning

som ger något entydigt svar i frågan. Den kartläggning vi har genomfört ger också en blandad bild av de yrkesverksammans synpunkt på frågan.

Ett uppgiftsutbyte utan samtycke mellan socialtjänst och skola har inte nödvändigtvis samma konsekvenser som ett uppgiftslämnande mellan socialtjänst och polis. Det är sannolikt större risk för förtroendeskadliga verkningar om uppgifter lämnas ut till brottsbekämpande myndigheter, med de potentiellt sett ingripande åtgärder som kan följa, än om uppgifter lämnas till skolan. I avsaknad av forskning på området kan dock inte någon säker slutsats dras kring detta.

Frågan om förtroendet för socialtjänsten aktualiseras i olika lagstiftningsprojekt. Som nämnts tidigare har det lämnats förslag om utökade möjligheter för socialnämnden att besluta om insatser inom socialtjänsten till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas (Ds 2024:30). I promemorian framhålls att detta kan medföra en risk för att samarbetet mellan socialtjänsten å ena sidan och vårdnadshavare, barn, unga å andra sidan försvåras, i vart fall i enskilda ärenden, vilket i sin tur kan föra med sig att färre frivilligt söker hjälp och att fler undandrar sig frivillig kontakt med myndigheterna. Samtidigt framhålls i utredningen att ökade möjligheter att agera och ingripa tidigt även när vårdnadshavare, barn och unga inte samtycker till att ta emot insatser i öppna former kan förebygga utvecklingen av allvarigare problem och undvika behov av mer ingripande åtgärder som tvångsvård enligt LVU.

Det finns naturligtvis anledning att skilja på frågan om informationsdelning från socialtjänsten å ena sidan och socialtjänstens myndighetsutövning, inbegripet tvångsåtgärder, å andra sidan. I delbetänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar* (SOU 2024:63) ifrågasätts exempelvis i viss utsträckning att ett informationsutbyte med andra myndigheter i sig har så pass förtroendeskadliga verkningar för socialtjänstens verksamhet som man tidigare antagit.

Både när det gäller informationsdelning och andra typer av åtgärder som sker utan samtycke handlar det emellertid om att väga intresset av att – oavsett den enskildes inställning – kunna vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga brottslighet mot den risk för förtroendet som åtgärderna kan innebära.

Intresseavvägningen som måste göras försvåras naturligtvis av att det är svårt att med säkerhet bedöma såväl effektiviteten i de

åtgärder som vidtas som den skada för förtroendet som kan uppkomma. Vi bedömer dock av de skäl som anförts ovan att det finns situationer då ett utlämnande av information till skolan är motiverat i syfte att förebygga brott även då samtycke saknas och att detta gäller trots den risk för förtroendet som kan föreligga. Den bestämmelse vi föreslår innebär ingen skyldighet att lämna ut uppgifter på eget initiativ. Som framgår nedan finns det även möjlighet för socialtjänsten att vägra ett utlämnande när det bedöms olämpligt. Detta innebär att socialtjänsten kan använda sig av bestämmelsen med restriktivitet och endast i de undantagssituationer då det inte är möjligt att erhålla ett samtycke, men informationsdelning ändå är påkallat.

En intresseavvägning ska göras

Enligt bestämmelsen ska en uppgift endast lämnas ut om det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den unge eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt. Motsvarande rekvisit finns i 10 kap. 18 a § OSL. I förarbetena till bestämmelsen utvecklas att det som avses är situationer där ett utlämnande skulle försvåra socialtjänstens arbete med den unge. Andra särskilda skäl kan exempelvis vara att det bedöms som olämpligt att vidarebefordra en uppgift som den unge har lämnat i förtroende. Ett ytterligare exempel kan vara att det med hänsyn till någon annan persons intressen är olämpligt att lämna ut en uppgift (prop. 2011/12:171 s. 47).

Motsvarande överväganden bör gälla för ett uppgiftsutlämnande från socialtjänsten till skolan. I vissa fall kan även det relativt svagare sekretesskydd som gäller för uppgifterna i skolans verksamhet vara en omständighet som gör att ett utlämnande framstår som olämpligt. Ett annat särskilt skäl som kan anföras är att tillräckliga försök att arbeta med den enskildes samtycke inte har gjorts.

Eftersom bestämmelsen inte innebär någon skyldighet att lämna ut uppgifter får detta rekvisit framför allt betydelse för tillämpningen av 6 kap. 5 § OSL enligt vilken en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna ut en uppgift som den förfogar över. Om en skola begär ut en uppgift från socialtjänsten kan således socialtjänsten vägra utlämnandet om det är olämpligt av de skäl som anges.

Uppgifter som angår misstanke om ett begånget brott ska inte omfattas

Socialtjänstens möjligheter att lämna ut uppgifter om konkreta brottsmisstankar regleras särskilt i 10 kap. 21–23 §§ OSL. Enligt dessa bestämmelser kan socialtjänsten bland annat lämna ut uppgifter om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år samt uppgifter om brott som avses i 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken eller lagen (1982:316) med förbud mot könsstämpling av kvinnor och som riktats mot någon som inte har fyllt 18 år.

När man genom 10 kap. 18 a § OSL införde en möjlighet för socialtjänsten att lämna ut information för att förebygga brott var avsikten inte att utöka möjligheterna att lämna uppgifter om brottsmisstankar i brottsutredande syfte. Bestämmelsen anger därför att uppgifter som angår misstanke om ett begånget brott endast får lämnas ut under de förutsättningar som i övrigt anges i denna lag.

I förarbetena uttalades dock att uppgifter om brottsmisstankar i mer allmänna ordalag får lämnas ut, så länge de inte kan hänföras till en specifik situation. Detsamma gäller allmänna uppgifter om missbruk, så länge de inte kan knytas till konkreta narkotikabrott (prop. 2011/12:171 s. 47).

Det är naturligtvis inte lämpligt att socialtjänsten ska ha möjlighet att lämna ut uppgifter om konkreta brottsmisstankar till skolan i större utsträckning än vad som är möjligt att lämna till Polismyndigheten. Skolan torde i regel inte heller ha behov av mer konkreta uppgifter om brottsmisstankar för att kunna vidta förebyggande åtgärder inom verksamheten.

Bestämmelsen bör därför inte omfatta uppgifter som angår misstanke om ett begånget brott. Liksom vid tillämpningen av 10 kap. 18 a–c §§ OSL ska detta emellertid inte anses hindra att uppgifter i mer allmänna ordalag om misstänkt brottslighet lämnas ut så länge de inte kan hänföras till en specifik situation (jfr prop. 2020/21:163 s. 42). Om socialtjänsten exempelvis har en misstanke om att en elev brukar narkotika eller begår butiksstöld kan denna uppgift lämnas ut – om övriga förutsättningar är uppfyllda – men bestämmelsen tillåter inte att socialtjänsten lämnar ut uppgifter om att eleven vid ett specifikt tillfälle gjort sig skyldig till narkotikabrott eller stöld.

6.1.5 En utökad uppgiftsskyldighet mellan skolor

Det behövs en ändrad reglering av uppgiftslämnandet mellan skolor

Utredningens bedömning: Befintlig reglering är inte tillräcklig för att möjliggöra sådan informationsdelning från en skolenhet till en annan skolenhet som behövs och är befogad i det brottsförebyggande arbetet. En sekretessbrytande uppgiftsskyldighet bör därför införas för sådant utlämnande av information. Uppgiftsskyldigheten bör avgränsas till att avse situationen då en elev byter skolenhet.

Allmänna utgångspunkter

Vårt uppdrag aktualiserar en känslig och svår avvägning mellan motstående intressen. I den ena vågskålen ligger samhällets intressen av att skydda sig mot kriminalitet och av att bedriva ett framgångsrikt brottsförebyggande arbete. En möjlighet för skolor att lämna ut uppgifter till en annan skola – framför allt i skedet innan någon brottslig handling har begåtts – kan öka möjligheterna att förebygga och förhindra kriminalitet. Det kan bland annat ske genom att uppgiftslämnandet kan bidra till identifiering av elever som behöver specifika åtgärder. I den andra vågskålen ligger intresset av den enskildes integritet och av att han eller hon med förtroende ska kunna vända sig till olika professioner inom skolan. En enskild elev kan vara hjälpt av att få en nystart vid en ny skola och det är inte säkert att det gynnar elevens utveckling att uppgifter om (misstänkt) brottslighet följer eleven under lång tid. Elever måste känna förtroende för skolans personal och ska vilja be om hjälp utan rädsla för att personalen för vidare information till andra personer. Om elever inte vågar vända sig till skolans personal kan det i förlängningen innebära att skolan som samhällsaktör får minskad kunskap om just de barn och unga som behöver hjälp att bryta en negativ utveckling. Det finns inget självklart svar på vad som är den rätta avvägningen mellan dessa motstående intressen. För att en sekretessbrytande bestämmelse ska kunna godtas krävs emellertid att tillämpningsområdet begränsas till vad som är nödvändigt och att bestämmelsen utformas så att risken för godtyckliga bedömningar minimeras.

Skolan har behov av fler uppgifter vid skolbyte

Vid skolbyte sker redan i dag en överlämning av information från avlämnande skola till mottagande skola, i enlighet med 3 kap. 12 j § skollagen (se vidare i avsnitt 4.8.3, under rubriken *Det finns en uppgiftsskyldighet i samband med skolbyten*). Informationen avser naturligen uppgifter på individnivå. Vi bedömer att den befintliga regleringen behöver kompletteras för att omfatta överlämning av uppgifter i ett brottsförebyggande syfte vid skolbyten.

Som vi redogjort för inledningsvis kan skolan ha behov av information kring kriminalitet både för att kunna ge tillräckligt stöd till en elev som är involverad i eller riskerar att involveras i kriminalitet och för att kunna vidta nödvändiga åtgärder till skydd för andra elevers och skolpersonals säkerhet. Det är ett angeläget intresse att en skola som har sådan relevant information om en elev har möjlighet att lämna över informationen till en mottagande skola vid skolbyten. Den nuvarande regleringen ger emellertid ett mycket begränsat utrymme att överlämna sådana uppgifter utan samtycke. Det finns därför ett behov av att utöka möjligheterna att lämna ut information i brottsförebyggande syfte vid skolbyten.

Behovet av uppgiftsutbyte utan samband med skolbyte är inte tillräckligt starkt

Vi bedömer inte att det finns tillräckliga skäl att införa en generell möjlighet för skolor att utbyta sekretessreglerade uppgifter vid andra tillfällen än i samband med skolbyten.

En skola har inte möjlighet att sätta in stödinsatser för en individ som inte är elev vid skolan. Det finns följaktligen inte heller något behov av individrelaterad information i detta avseende. Samverkan mellan skolor kring en övergripande problematik som att det exempelvis förekommer skadegörelse eller narkotikaförsäljning på respektive skola kan ske utan att sekretessreglerade uppgifter om individer lämnas ut.

I undantagssituationer kan det förvisso tänkas att en skola får information om att en eller flera elever avser att begå brott på en annan skolas område. Det kan till exempel vara fråga om en konflikt mellan olika grupperingar på olika skolor. I regel bör det även i en sådan situation vara tillräckligt att den första skolan lämnar av-

identifierad information för att den andra skolan ska kunna vidta nödvändiga åtgärder för att upprätthålla säkerheten för personal och elever på skolan. Om det bedöms relevant för den andra skolan att få information om vilken eller vilka individer det handlar om för att exempelvis ha en beredskap att avvisa dessa från skolans område finns det möjlighet för den första skolan att kontakta Polismyndigheten. Polismyndigheten kommer då, i enlighet med vårt förslag ovan, ha möjlighet att lämna relevant information till den andra skolan.

Det förekommer också att en skola består av flera olika skolenheter, som kan ha olika rektorer. Om flera skolenheter delar samma fysiska lokaler kan det finnas situationer då det är relevant för alla rektorer att ha information om risk för att det begås brott på skolan. Sådana uppgifter kan framför allt antas behövas inom säkerhetsarbetet. Om skolenheterna i fråga är inordnade under samma kommunala nämnd, finns det ingen sekretessgräns i OSL:s mening mellan skolenheterna (se vidare avsnitt 4.6.3). I ett sådant fall finns det inte behov av någon uttrycklig möjlighet att utbyta sekretessbelagda uppgifter. Om flera skolenheter delar fysiska utrymmen men har olika huvudmän, eller är inordnade under olika kommunala nämnder, kan det vara svårare att utbyta sekretessreglerade uppgifter. Vi bedömer dock att en sådan situation får hanteras inom befintlig lagstiftning. Information bör antingen kunna utbytas utan identifiering av individer, eller så kan information lämnas över med stöd av generalklausulen, för det fall att förutsättningarna är uppfyllda, eller med stöd av andra befintliga sekretessbrytande bestämmelser.

Vi har i vårt delbetänkande *Skolor mot brott* (SOU 2024:17) föreslagit en reglering av skolans brottsförebyggande ansvar. Enligt det förslaget ska alla skolenheter bland annat kartlägga brottslighet i anslutning till skolmiljön. Men den typen av kartläggning innebär inte att personuppgifter ska behandlas och medför därför inte något behov av att utbyta uppgifter som omfattas av sekretess. Skolor med geografisk närhet till varandra bör alltså inte heller i den situationen behöva utbyta personuppgifter mellan varandra.

Om det har initierats samverkan kring en enskild elev och flera olika aktörer deltar i samverkan, som skola, socialtjänst och polis, kan det som utgångspunkt inte vara fråga om att flera olika skolor ska delta i sådan samverkan. Samverkan kan visserligen bedrivas på olika nivåer, och det kan tänkas att det i vissa kommuner förekom-

mer övergripande samverkan mellan olika aktörer och där det kan finnas flera olika skolor som deltar. Sådan samverkan bör inte innebära att uppgifter om enskilda individer utbyts, varför sekretessfrågor inte torde aktualiseras. Den fråga som inställer sig är då om det i någon situation kan finnas anledning för flera skolor att delta i samverkan i individärenden. Ett exempel på en sådan situation kan vara att en elev nyligen bytt skola och att det är den avlämnande skolan som har deltagit i samverkan fram tills att eleven bytt skola. Relevant information kring samverkan kan därmed finnas hos den avlämnande skolan. Det kan då diskuteras om de båda skolorna ska delta i samverkan kring eleven. En sådan ordning kan dock snabbt ifrågasättas ur ett integritetsperspektiv. Avlämnande skola kan överlämna värdefull information för att mottagande skola ska kunna fortsätta arbetet med eleven. Men det kan inte anses försvarbart att avlämnande skola ska vara mottagare av information kring en specifik elev som inte längre går på skolan. Några insatser kan inte sättas in och några andra åtgärder kan inte heller vidtas med anledning av information kring en elev som tidigare gått på skolan.

Sammantaget bedömer vi att det behov som eventuellt kan finnas av att utbyta uppgifter i brottsförebyggande syfte mellan skolor, utan samband med skolbyten, inte motiverar en särskild sekretessbrytande reglering. En utgångspunkt bör i stället vara att Polismyndigheten eller socialtjänsten informeras. Det framstår inte som önskvärt att skolor ska lämna underrättelseinformation om enskilda elever till varandra och det har inte heller framkommit ett starkt behov av detta. Våra förslag på utökade möjligheter för Polismyndigheten och socialtjänsten att lämna information till skolan tillgodoser det behov av individuell information som skolan kan ha.

En uppgiftsskyldighet eller en sekretessbrytande bestämmelse?

Vi har i avsnitt 6.1.2 redogjort för fördelar och nackdelar med en uppgiftsskyldighet som kräver att viss information lämnas ut, och en sekretessbrytande regel som endast möjliggör informationsöverlämning trots sekretess.

Vårt generella ställningstagande när det gäller informationsöverföring från socialtjänsten och brottsbekämpande myndigheter till skolan är att detta inte bör regleras i form av en uppgiftsskyldighet.

När det gäller uppgiftsutbytet vid skolbyten gör sig emellertid särskilda överväganden gällande.

I samband med ett skolbyte tar den mottagande skolan över ansvaret för eleven. Det är således i en sådan situation särskilt viktigt att information som är av betydelse för skolans verksamhet inte går förlorad. Som utgångspunkt måste vidare gälla att om viss information kring brottslighet har bedömts nödvändig att behandla hos den överlämnande skolan, så är detta en stark indikation på att uppgifterna också behövs i den mottagande skolans verksamhet. Informationsöverlämningen i samband med skolbyte är vidare redan i dag reglerad som en uppgiftsskyldighet. Starka skäl talar enligt vår bedömning för att överlämnandet av information som är relevant ur ett brottsförebyggande perspektiv bör inordnas i det befintliga systemet med informationsöverlämning vid skolbyten, snarare än att inrätta en parallell möjlighet att på eget initiativ lämna över sådan information.

Det som i viss mån talar emot en uppgiftsskyldighet är att det kan ge mindre utrymme att vid en intresseavvägning beakta omständigheter i det enskilda fallet som talar mot att lämna ut en uppgift. Det skulle i sin tur kunna få negativa effekter för bland annat skyddet för den personliga integriteten. En uppgiftsskyldighet kan dock förenas med undantag – en ventil – som ger utrymme för att avstå från att lämna ut uppgifter om till exempel det intresse som sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda väger tyngre.

Sammantaget bedömer vi att en uppgiftsskyldighet bäst tillgodoser behovet av ett utökat uppgiftslämnande i samband med elevers skolbyte.

Uppgifter som skulle kunna lämnas med stöd av uppgiftsskyldigheten

Vi har i avsnitt 6.1.1 redovisat vår bedömning av skolans informationsbehov.

Uppgifter som bör överlämnas vid skolbyten är sådana som handlar om risken för att eleven är involverad i eller löper risk att involveras i brottslighet. Det kan till exempel avse uppgifter om enskilda elever som visat intresse för våldsbejakande extremism. Ett sådant intresse kan yttra sig genom användande av symboler eller flaggor, uttryck av våldsbejakande extremistiska idéer eller

konsumerande av videor med sådana budskap. Det kan även avse uppgifter om elever som ägnat sig åt narkotikaförsäljning eller är involverade i gängkriminalitet.

Det kan också handla om uppgifter som hänför sig till personer i elevens närhet, som uppgifter om närståendes kriminalitet eller att eleven lever i en hederskontext eller i en missbruksmiljö. Sådana uppgifter kan dels handla om risken för att eleven själv begår brott, dels risken för att eleven blir utsatt för brott. Vi bedömer alltså inte att det bara är uppgifter om den enskilda eleven som ska lämnas över. Men det bör vara fråga om uppgifter som kan kopplas till den enskilda eleven.

Det är inte avgörande i vilket sammanhang personuppgifterna har behandlats av den överlämnande skolan. Relevanta uppgifter kan till exempel ha framkommit och behandlats inom ramen för en disciplinär åtgärd enligt 5 kap. skollagen, eller en utredning om kränkande behandling enligt 6 kap. skollagen. Det kan också vara fråga om personuppgifter som behandlats inom elevhälsan eller inom ramen för utredningar om frånvaro eller särskilt stöd.

Uppgiftsskyldigheten i samband med skolbyte bör utvidgas

Utredningens förslag: Det förs i 3 kap. 12 j § skollagen (2010:800) in en bestämmelse som anger att den skolenhet som eleven lämnar även ska överlämna sådana uppgifter som rör eleven om det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att eleven kommer att utöva brottslig verksamhet eller utsättas för brott, och uppgifterna behövs i den mottagande skolenhetens verksamhet för att förebygga eller förhindra detta.

Som vi har redogjort för i avsnitt 4.8.3 finns det redan en uppgiftsskyldighet som gäller i samband med att elever byter skolenhet. Syftet med den befintliga regleringen är dock att underlätta övergången för eleven och inga uppgifter som framstår som negativa för eleven får lämnas över.

En uppgiftsskyldighet med syfte att förebygga eller förhindra att eleven utövar brottslig verksamhet eller utsätts för brott innebär att uppgifter som elever kan uppfatta som negativa ska lämnas över till den nya skolan. Syftet med den uppgiftsskyldighet vi föreslår är

dock förenlig med skolans uppdrag både för att vid behov sätta in rätt stöd för den enskilda eleven och för att vidta säkerhetshöjande åtgärder på skolan när detta är påkallat.

Uppgiftslämnandet bör endast avse uppgifter som behövs i mottagande skolas verksamhet

Utredningens förslag: Uppgiftslämnande bör endast ske i de fall då det finns ett behov för den mottagande skolenheten att få del av uppgiften.

Det bör bara vara aktuellt att lämna över uppgifter när det finns ett behov för den mottagande skolan att få del av uppgifterna. En sådan avgränsning är även i linje med den så kallade uppgiftsminimeringsprincipen, som innebär att personuppgifter ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (artikel 5.1 c EU:s dataskyddsförordning). Det innebär att överlämnande skola, innan en uppgift lämnas ut, måste pröva den mottagande skolans behov av varje specifik uppgift om en elev. Det kan invändas att det är svårt att förutse vilken typ av uppgifter som kan behövas hos en annan skola. Om en bestämmelse innebär ett för stort tolkningsutrymme kan det innebära risk för såväl en för restriktiv tillämpning, där för få uppgifter lämnas ut, som en för extensiv tillämpning, där det lämnas ut fler uppgifter än vad som behövs. En viktig faktor i sammanhanget är dock att skolan har lång praktisk erfarenhet av att arbeta med elever som har en problematik kring brottslighet, även om arbetet inte haft ett explicit brottsförebyggande syfte. Det kan därför förväntas att överlämnande skola bör ha goda möjligheter att bedöma vilka uppgifter som mottagande skola har behov av i sin verksamhet. Det torde nämligen vara samma typ av uppgifter som överlämnande skola har använt sig av i sitt arbete med eleven.

Vi har övervägt olika styrka på behovsrekvisitet. Ett alternativ hade varit att föreslå att uppgifter som kan antas behövas i mottagande skolas verksamhet ska lämnas över. Som framgått ovan har vi gjort bedömningen att rekvisitet *kan antas* utgör en lämplig avvägning mellan intresset av tydlighet och förutsebarhet och intresset av en flexibel möjlighet att dela information. Eftersom det här är

fråga är om en skyldighet att lämna över uppgifter och inte endast en möjlighet gör sig emellertid delvis andra överväganden gällande. Även om många sekretessbrytande undantag är formulerade på så sätt att uppgifter kan lämnas ut om det kan antas att uppgifterna behövs eller är av betydelse för mottagaren (till exempel 10 kap. 18 a–c §§, 26 kap. 14 d §, 32 kap. 6 a § och 35 kap. 10 c § OSL) är det vid uppgiftsskyldigheter vanligt att det i stället anges att skyldigheten gäller för uppgifter som behövs (se till exempel 2 § lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, 4 a kap. 3 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och 2 § lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet). Det måste som utgångspunkt anses särskilt angeläget att en uppgiftsskyldighet är tydligt avgränsad och att det inte råder någon osäkerhet kring när en uppgift omfattas av skyldigheten. En aspekt som i detta sammanhang bör vägas in är vidare att det i regel bör vara lättare för en avlämnande skola att göra bedömningen att en viss uppgift behövs hos den mottagande skolan, än för en extern aktör att göra motsvarande bedömning. Bestämmelsen bör mot denna bakgrund ange att uppgiftsskyldigheten omfattar uppgifter som den mottagande skolan behöver.

Behovet av uppgifterna bör vara kopplat till skolans arbete med att förebygga eller förhindra elevens brottsliga verksamhet alternativt att eleven utsätts för brott. Det bör komma till uttryck i lagtexten att det inte handlar om en mera allmän behovsbedömning hos mottagande skola. Bestämmelsen ska därmed ange att behovet är kopplat till det nyss nämnda arbetet. Som exempel kan nämnas att en uppgift om en elevs kriminalitet ska behövas i mottagande skolas verksamhet för att erbjuda relevant stöd eller skydda andra elever och personal.

Avsikten är inte att överlämnande skola ska leta efter omständigheter som ger upphov till ett behov av en viss uppgift hos mottagande skola. Uppgiftsskyldigheten inträder först när det kan konstateras att det finns ett visst behov och att övriga förutsättningar för utlämnande av uppgifter är uppfyllda. Om det uppstår tveksamhet kring vilka uppgifter som behövs i mottagande skolas verksamhet får det förutsättas att de berörda skolenheterna i samråd med varandra verkar för att endast relevanta uppgifter lämnas över.

Sammantaget anser vi att skolor bör ha en god grund för att göra de behovsbedömningar som behövs. Det innebär att användningen av behovsrekvisitet, i förening med övriga avgränsningar som följer av vårt förslag och som framgår nedan, är tillräckligt för att tillgodose kraven på tydlighet, förutsägbarhet och att undvika en omotiverad spridning av personuppgifter.

En intresseavvägning ska göras innan en uppgift lämnas ut

Utredningens förslag: En uppgift ska inte lämnas ut om övervägande skäl talar mot att uppgiften lämnas ut.

Det finns en presumtion för att uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten ska lämnas ut

Såväl intresset av att förebygga en negativ utveckling hos barn och unga, som intresset av att förhindra att barn och unga dras in i en kriminell livsstil är starkt. Samtidigt är uppgifter som omfattas av sekretess ofta känsliga. Uppgiftslämnande i samband med skolbyten rör också ofta barn, vars personuppgifter är särskilt skyddsvärda. Uppgiftsskyldigheten bör därför utformas så att det finns en möjlighet att i ett enskilt fall beakta starka intressen som talar för att uppgiften inte ska lämnas ut, till exempel särskilt starka integritetsintressen rörande enskilda. En uppgift bör därför inte lämnas ut om övervägande skäl talar mot att uppgiften lämnas ut. Kravet på övervägande skäl ska ses som ett uttryck för att behovet av ett utökat informationsutbyte i ett brottsförebyggande syfte normalt sett ska ha företräde framför andra intressen. Det innebär att det finns en presumtion för att uppgifterna ska lämnas ut.

Uppgifter ska dock inte lämnas ut om övervägande skäl talar mot det

Syftet med ett undantag från uppgiftsskyldigheten är att säkerställa att den inte går längre än vad som är motiverat och att skyddet för sekretessbelagda uppgifter upprätthålls i situationer där ett utlämnande framstår som så olämpligt att övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför in-

tresset av att uppgiften lämnas ut. Intresseavvägningen ska göras oavsett om det finns en bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften. Vi har övervägt om intresseavvägningen ska vara beroende av om det finns en sådan bestämmelse som är tillämplig på uppgiften. Långt ifrån alla uppgifter som förekommer i skolan omfattas dock av sekretess eller tystnadsplikt. Vi bedömer att det bör finnas en möjlighet att avstå från att lämna ut uppgifter som kan framstå som särskilt känsliga, även om det inte finns någon bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig.

Kravet på övervägande skäl innebär att behovet av en viss uppgift hos den mottagande skolenheten normalt ska ha företräde framför andra intressen. Det går dock inte att utesluta att en uppgift som i och för sig behövs hos mottagande skolenhet i ett enskilt fall kan vara särskilt känslig. Möjligheten att avstå från ett utlämnande är därmed avsett att träffa de undantagsfall där ett annat intresse ändå bör ges företräde, till exempel i situationer där ett utlämnande av en viss uppgift framstår som mycket olämpligt. Som exempel kan nämnas uppgifter som är av särskilt integritetskänslig art. Det kan till exempel röra sig om mera integritetskänsliga uppgifter om hälsa, sexuell läggning eller politisk övertygelse. De skäl som talar mot ett utlämnande av den aktuella uppgiften får då vägas mot det behov av just den uppgiften som finns i mottagande skolenhets verksamhet.

Sekretesskyddet hos mottagaren kan få betydelse

Vid intresseavvägningen ska också, som utgångspunkt, sekretesskyddet hos den mottagande aktören vägas in i bedömningen. När en uppgift ska lämnas från en skolenhet inom skolväsendet till en annan skolenhet inom skolväsendet torde inte denna avvägning vålla några särskilda svårigheter. Anledningen är att båda aktörer omfattas av samma typ av sekretessbestämmelser. En uppgift bör då omfattas av samma typ av sekretesskydd hos den mottagande skolenheten som hos den avlämnande skolenheten.

Verksamheten hos skolenheter inom skolväsendet respektive SiS skolor omfattas däremot av olika typer av sekretess av olika styrka. Det innebär att uppgifter som lämnas mellan dessa aktörer kan få ett svagare sekretesskydd. Detta måste alltså vägas in i intresse-

avvägningen när uppgifter lämnas vid skolbyten från SiS skolor. Vi redogör närmare för överväganden kring sekretesskyddet hos den mottagande skolan i avsnitt 6.1.6.

Förhållandet till den befintliga uppgiftsskyldigheten

Den befintliga uppgiftsskyldigheten i 3 kap. 12 j § skollagen avser endast uppgifter som är mer konkret knutna till elevens skolsituation.

Utlämnande av uppgifter med stöd av den befintliga bestämmelsen ska göras i syfte att underlätta övergången för eleven. Vårt förslag på ett nytt andra stycke i bestämmelsen är inte avsett att påverka tolkningen eller tillämpningen av den befintliga bestämmelsen om överlämning av skolinformation.

Vi föreslår inte att det uttryckligen anges att uppgifter om kriminalitet endast ska överlämnas i syfte att underlätta övergången för eleven. Däremot är värdet av att kunna ge eleven relevant stöd och ta emot en elev på bästa sätt grundläggande för att ge eleven störst möjlighet att lyckas i skolan. Uppgifter om risk för brottslig verksamhet eller utsatthet för brott kan vara sådana uppgifter som underlättar för skolan att ta emot och ge en ny elev behövt stöd eller anpassningar i skolmiljön. Detta kan i förlängningen sägas underlätta övergången för eleven. Regeringen har också uttalat att när det gäller elever i behov av stöd är det i princip alltid angeläget att det görs en överlämning av information så att den nya skolenheten kan sätta in stödåtgärder redan i början av elevens fortsatta utbildning (prop. 2017/18:183 s. 60).

Men vårt förslag kan innebära att det uppstår situationer då det framstår som svårare att konstatera att ett visst uppgiftslämnande kan sägas syfta till att underlätta övergången för eleven. Som exempel kan nämnas att en skola ska ta emot en elev med ett stort våldskapital och tydlig koppling till gängkriminalitet. I en sådan situation kan avlämnande skola bedöma att uppgifter om eleven behövs hos mottagande skola i syfte att främst tillgodose säkerheten för andra personer än eleven. Detta exempel innebär dock troligtvis också att eleven i fråga är i behov av stöd från skolan. Vi bedömer att en betydande andel av de uppgifter som kan lämnas över med vårt förslag, redan i dag kan lämnas över med stöd av den befintliga uppgifts-

skyldigheten. En skillnad är dock att uppgiftslämnandet i dag utslutande ska göras i syfte att underlätta övergången för den enskilda eleven. Vårt förslag innebär att avlämnande skola kan beakta personalens och andra elevers rätt att vistas i en trygg och säker skolmiljö som skäl för att lämna över uppgifter vid skolövergång.

I dag gäller att även om uppgiftsskyldigheten är sekretessbrytande så behöver eleven vara delaktig i processen kring överlämning. Det är angeläget att skolan beaktar elevens och vårdnadshavarens rätt till insyn och information och att skolan har en kommunikation med de berörda kring vilka uppgifter som överlämnas och varför. Det är viktigt att undvika situationer där skolan är oense med elev eller vårdnadshavare om vad en eventuell överlämning behöver omfatta. Om eleven eller vårdnadshavaren ändå motsätter sig att vissa uppgifter lämnas över så kan det finnas skäl för skolan att göra ytterligare en bedömning av vad som är bäst för barnet och om överlämningen ändå behövs för att underlätta övergången. Den bedömningen måste göras utifrån barnets ålder (prop. 2017/18:183 s. 67). Vi anser att samma utgångspunkter även ska gälla vid tillämpningen av vårt förslag. Som framgått ovan är en skillnad att skolan inte vid bedömningen måste komma fram till att överlämningen behövs för att underlätta övergången för eleven.

Vi har övervägt om skyldigheten att lämna över information om brottslig verksamhet eller utsatthet för brott även ska gälla vid övergångar från en skolenhet inom den kommunala vuxenutbildningen till en annan skolenhet inom samma skolform, eller vid övergångar från gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan till den kommunala vuxenutbildningen. Informationsöverföringen vid dessa typer av övergångar är inte reglerade i skollagen och omfattas inte av uppgiftsskyldigheten i 3 kap. 12 j § första stycket. Till saken hör att det är fråga om vuxna personer vid den kommunala vuxenutbildningen, och formen för undervisning varierar, bland annat genom att kurser kan ges genom distansundervisning. Den kommunala vuxenutbildningen har vidare ingen skyldighet att erbjuda elevhälsa och det förefaller variera i stor utsträckning huruvida det förekommer elevhälsa vid den kommunala vuxenutbildningen. Vi bedömer att den kommunala vuxenutbildningens behov av information tillgodoses genom de sekretessbrytande bestämmelser vi föreslår i avsnitt 6.1.3 och avsnitt 6.1.4. Skulle det inom den kommunala vuxenutbildningen framkomma uppgifter som socialtjänsten kan ha behov

av, föreslår vi längre fram i betänkandet att den kommunala vuxenutbildningen ska kunna lämna uppgifter om enskilda till socialtjänsten (se avsnitt 7.1.4). Behovet av informationsöverlämning vid skolövergångar till eller från den kommunala vuxenutbildningen framstår inte som så stort att det motiverar en lagändring.

Särskilda överväganden gällande elever i samhällsvård

Som framgår av vår kartläggning i avsnitt 5.1.10 finns det ett särskilt behov av att tillräcklig information lämnas över i samband med att barn och unga i samhällsvård byter skola med anledning av samhällsvården. Dessa individer är extra sårbara om de exempelvis behöver byta skola flera gånger, särskilt om det sker under kort tid.

SPSM, Skolverket och Socialstyrelsen har tagit fram ett stöd för socialtjänsten och skolan som kan användas vid samverkan för att placerade barn och unga ska få en kontinuerlig skolgång när placeringen innebär skolbyte. Samverkan för placerade barn och ungas kontinuerliga skolgång (SAMS) anger att socialsekreteraren ska kontakta rektorn på den avlämnade skolan för att informera om att en elev ska byta skola till följd av placering i samhällsvård. Ansvar för överlämning av skolinformation ligger dock på den avlämnade skolan och inte socialtjänsten. Samtidigt betonas socialtjänstens skyldighet att verka för att placerade barn får den skolgång som de behöver (jfr 6 kap. 7 § andra punkten SoL) (Socialstyrelsen m.fl. 2024).

När det gäller elever som går i SiS skola har regeringen uttalat att det är extra viktigt att få till en bra överlämning när dessa elever övergår från en skola till en annan (prop. 2017/18:183 s. 60).

Som vi har konstaterat tidigare omfattas även SiS skolor av uppgiftsskyldigheten i 3 kap. 12 j § skollagen. Någon förändring av detta är inte avsedd med anledning av vårt förslag. Det innebär att även SiS skolor, utan hinder av socialtjänstsekretess, ska lämna över samma typ av uppgifter som andra skolor ska överlämna vid skolbyten. En särskild problematik har dock uppmärksammats när det gäller hur överlämning av information görs vid skolbyten som involverar SiS. I många fall torde skolinformation överlämnas via socialtjänsten, när det är fråga om exempelvis placering vid familjehem eller HVB. En uppfattning som framkommit i kartläggningen är också att det förekommer att SiS bedömer att det är svårt att

lämna över uppgifter vid byte från SiS skolor om man inte kan få samtycke till informationsdelning från den enskilde.

För skolsamverkan kring elever som går på SiS skolor har en modell tagits fram, SiSam-modellen. Den involverar SiS ungdomshem, socialtjänsten och skolan. Målet med modellen är att de placerade ungdomarnas skolgång ska löpa på utan avbrott, med syfte att ungdomarna ska få den utbildning de har rätt till och behöver. Modellen är implementerad i SiS ordinarie verksamhet (SiS 2024c).

Den svagaste länken i samverkan kring ungdomar placerade på SiS särskilda ungdomshem har bedömts vara när eleven ska övergå till en skola efter placeringen (SiS 2016). Mot bakgrund av att barn och unga i samhällsvård utgör en särskilt känslig grupp när det handlar om att upprätthålla en obruten skolgång vill vi betona vikten av att arbeta systematiskt med dessa typer av övergångar. Uppgiftsskyldigheten i 3 kap. 12 j § skollagen ska tillämpas oavsett om en elev är placerad i samhällsvård eller inte och oavsett om eleven är knuten till en skola inom skolväsendet eller inom SiS. För SiS del kompliceras dock överlämningen av information av att dess skolverksamhet omfattas av socialtjänstsekretess och mottagande skola typiskt sett omfattas av en svagare typ av sekretess. I nästkommande avsnitt analyserar vi betydelsen av skyddet hos den mottagande skolan.

6.1.6 Skyddet för uppgifterna hos den mottagande skolan

Utredningens bedömning: Det bör inte införas en kompletterande sekretessreglering i skolans verksamhet för de uppgifter som lämnas till skolan.

Samtliga av våra förslag ovan innebär att information kommer att lämnas till en mottagande skola. En central fråga är därmed vilket skydd uppgifterna kommer att få där. Frågan blir främst relevant när det handlar om överlämning av uppgifter från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, socialtjänsten eller en SiS-skola, eftersom det då blir andra sekretessbestämmelser som är tillämpliga än de som gäller för skolan. Eftersom skolväsendet omfattar såväl enskilda som offentliga huvudmän kan det även vid informationsöverlämning mellan skolor vid sedvanliga skolbyten vara så att uppgifter som omfattas av sekretess hos den utlämnande skolan kommer att

omfattas av tystnadsplikt hos den mottagande skolan och vice versa. Det finns därför anledning att överväga om det skydd som kommer att uppstå hos mottagaren är godtagbart eller om det behövs författningsändringar för att stärka skyddet för uppgifterna hos mottagaren.

Skolor med offentlig huvudman

Om en uppgift som skyddas av sekretess enligt 35 kap. 1 § eller 26 kap. 1 § OSL hos den utlämnande myndigheten lämnas över till en skola följer inte sekretessen med uppgiften. Skyddet för uppgiften ska således bedömas enligt de regler som gäller inom skolväsendet.

Som framgått av avsnitt 4.8.2 regleras sekretess inom förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, same-skolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan främst i 23 kap. 2 § OSL. Bestämmelsen skiljer mellan uppgifter om enskilda personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, för vilka det gäller ett omvänt skaderekvisit (första stycket) och i särskild elevstödande verksamhet i övrigt, för vilka det gäller ett rakt skaderekvisit (andra stycket).

Sekretessen enligt andra stycket gäller med ett rakt skaderekvisit och är därför mindre stark. Sekretessen gäller bara om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. I praktiken bör emellertid skadeprovningen enligt andra stycket oftast leda till samma resultat som enligt det omvända skaderekvisitet. Om alltså en skolpsykolog lämnar en känslig uppgift om en elev till en lärare, har läraren att iaktta sekretess i fråga om denna uppgift även om det är det raka skaderekvisitet som är tillämpligt i lärarens verksamhet (Lenberg m.fl. 2024, jfr även JO 1990/91 s. 315).

Konstruktionen av 23 kap. 2 § OSL medför att samma typ av uppgifter kan vara föremål för sekretess enligt första och andra stycket, men att det – beroende på i vilken verksamhet som uppgiften hanteras – kan gälla olika stark sekretess. Om en uppgift lämnas till skolan från en annan myndighet kan således olika starkt sekretessskydd uppkomma för uppgiften beroende på om den tas emot och hanteras inom verksamhet som avses i första eller andra stycket. Det råder vidare inte någon sekretessgräns mellan dessa verksam-

heter. Sekretesslagstiftningen innebär således inget hinder mot att en uppgift som lämnats till en verksamhet som avses i första stycket överlämnas till en annan del av verksamheten och följaktligen får ett svagare sekretesskydd.

Inom den kommunala vuxenutbildningen gäller 23 kap. 5 § OSL. Bestämmelsen är uppbyggd på i huvudsak motsvarande sätt som 23 kap. 2 § OSL. Sekretess med omvänt skaderekvisit gäller för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller hos studie- och yrkesvägledningen. I den elevvårdande verksamheten i övrigt gäller sekretess med ett rakt skaderekvisit.

Oavsett hur uppgifter lämnas till skolan kommer det i regel finnas ett behov av att behandla uppgifterna i annan verksamhet än sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats. Sekretess kommer då gälla för uppgifterna med ett rakt skaderekvisit, det vill säga en svagare sekretess än den som gäller enligt 35 kap. 1 § OSL och 26 kap. 1 § OSL.

Det kan emellertid diskuteras vilken betydelse detta bör ges. Det har uttalats att det i praktiken spelar mycket liten roll att sekretessen hos den mottagande myndigheten ibland är något svagare (prop. 1979/80:2 Del A s. 76 f.). Även med ett rakt skaderekvisit gäller sekretess för uppgifter som till sin art typiskt sett är känsliga (prop. 2009/10:165 s. 616). Om skolan får tillgång till en känslig uppgift från en annan myndighet bör denna således behandlas som sekretessbelagd oavsett om uppgiften hanteras inom den verksamhet som avses i 23 kap. 2 § första eller andra stycket OSL.

Ett alternativ för att undvika ett svagare sekretesskydd vore att införa en ny sekretessbestämmelse som är tillämplig på sådana uppgifter som skolan får del av från socialtjänsten eller brottsbekämpande myndigheter, eller en bestämmelse om överföring av sekretess som medför att sekretessen följer med uppgifterna när de lämnas till en skola. Det är emellertid enligt vår bedömning svårt att motivera en så långtgående förändring av sekretesslagstiftningen för skolan. En sådan reglering skulle leda till svåra tillämpningsproblem när olika sekretessregler ska tillämpas på samma typer av uppgifter beroende på uppgifternas ursprung.

Eftersom den praktiska betydelsen av att en svagare sekretess kan komma att gälla för uppgifterna inte bör överdrivas, förefaller

det vara att gå för långt att skapa en särskild sekretessreglering för dessa uppgifter inom skolans verksamhet.

Skolor med enskild huvudman

För skolor med enskilda huvudmän gäller inte OSL. I stället gäller tystnadsplikt enligt 29 kap. 14 § skollagen. Enligt bestämmelsen gäller bland annat att den som varit verksam vid enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen inte obehörigen får röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden.

Till skillnad från regleringen i OSL görs i bestämmelsen inte någon skillnad på tystnadspliktens styrka avseende olika typer av uppgifter. I äldre förarbeten framgår dock att avsikten har varit att bestämmelsen om tystnadsplikt i allt väsentligt ska motsvara vad som gäller i det allmännas verksamhet (prop. 1995/96:200 s. 67).

Om en sekretessbelagd uppgift om en enskild elev lämnas till en fristående skola kommer tystnadsplikt gälla för uppgiften. Det är svårt att jämföra styrkan i skyddet som uppgiften kommer att få på grund av tystnadsplikten i den enskilda verksamheten med det skydd som ges enligt bestämmelserna i OSL. Utgångspunkten är emellertid att tystnadsplikten ska motsvara vad som gäller i det allmännas verksamhet. De resonemang som förts beträffande tystnadsplikten i enskild verksamhet i bland annat tidigare förarbeten ger inte vid handen att detta skydd generellt anses sämre än det skydd som gäller i offentlig verksamhet. Vi bedömer inte heller att det finns några särskilda risker med uppgifter som behandlas med tystnadsplikt i enskild verksamhet. Vi gör därför sammantaget bedömningen att det inte finns skäl att se annorlunda på skyddet för uppgifterna om den mottagande skolan har en enskild huvudman.

Särskilt om uppgifter om utomstående personer

Sekretessen enligt 23 kap. 2 § OSL gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden. Föremålet för sekretessen är i första hand uppgifter om elever, men även uppgifter av personlig natur som rör andra personer – föräldrar, syskon, kamrater med flera – kan emeller-

tid omfattas av sekretessen. Skolpersonal intar inte ställning av enskild i förhållande till skolan och omfattas därmed inte (Lenberg m.fl. 2024 samt betänkandet *Skolans dokument – insyn och sekretess* [SOU 2011:58]).

De uppgifter som skolan kan ha behov av från socialtjänsten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller en överlämnande skola kommer i regel att röra enskilda elever på skolan. Det kan naturligtvis vara nödvändigt att inom ramen för det stödjande arbetet också behandla uppgifter om andra enskilda, när detta har betydelse för elevens problematik, och sådana uppgifter kan alltså skyddas av sekretess enligt 23 kap. 2 § OSL.

Som vi redogör för i avsnitt 6.1.3 kan det emellertid i särskilda situationer finnas skäl för Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen att också lämna uppgifter om utomstående personer – om dessa bedöms agera på ett sådant sätt att det hotar säkerheten i skolan. Det kan till exempel vara fråga om tidigare elever vid skolan som uttryckt hot, eller vuxna personer som aktivt försöker rekrytera elever vid skolan till kriminella grupperingar.

Huruvida uppgifter som behandlas av skolan i syfte att garantera säkerheten och tryggheten i skolmiljön kan anses hänförliga till den särskilda elevstödjande verksamheten i övrigt är emellertid inte klart. Som framgår av vår redogörelse i kapitel 4 avses med denna verksamhet sådant särskilt stöd till enskilda elever som går utöver det stöd som varje elev ska få inom ramen för den gemensamma undervisningen och sociala samvaron i skolan. Det framstår därmed som tveksamt om uppgifter som endast behandlas inom ramen för skolans säkerhetsarbete kan omfattas av begreppet.

Något klagörande avgörande avseende denna fråga finns inte. Vår bedömning är emellertid att 23 kap. 2 § OSL inte kan åberopas till stöd för att skydda uppgifter om enskilda som endast behandlas inom ramen för skolans säkerhetsarbete.

Detta innebär att uppgifter om helt utomstående personer kan komma att sakna sekretesskydd om de lämnas över från exempelvis Polismyndigheten till en skola. Ett minimiskydd ges förvisso av bestämmelsen i 21 kap. 1 § OSL som stadgar att sekretess gäller för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men

om uppgiften röjs. Det kan emellertid även handla om uppgifter som inte skyddas av denna bestämmelse. Bestämmelsen är inte heller tillämplig vid fristående skolor.

Vid utlämnande av uppgifter från Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen måste detta leda till särskilda överväganden. Som vi redogjort för i avsnitt 6.1.3 ska en uppgift endast lämnas ut om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Om fråga är att lämna ut uppgifter som inte bedöms kunna skyddas hos den mottagande skolan finns det naturligtvis anledning att särskilt beakta detta. Följden måste med nödvändighet vara att utlämnande av sådana uppgifter sker med särskild restriktivitet.

6.1.7 Skolenheter inom fler skolformer ska informera om att en elev mottagits

Utredningens förslag: 3 kap. 12 j § andra stycket skollagen (2010:800) ska ändras så att skolenheter inom fler skolformer blir skyldiga att informera om att man tagit emot en elev. När en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan övergår från skolformen till en annan av de angivna skolformerna, eller byter skolenhet inom skolformen, ska den mottagande skolenheten skyndsamt informera den överlämnande skolenheten om att skolenheten har tagit emot eleven, om det inte är obehövligt.

Det finns en skyldighet för mottagande skolenhet att informera överlämnande skolenhet om att man tagit emot en elev...

Enligt 3 kap. 12 j § andra stycket skollagen ska den mottagande skolenheten skyndsamt informera den överlämnande skolenheten om att skolenheten har tagit emot eleven, om det inte är obehövligt. Skyldigheten gäller dock endast om mottagande skolenhet tillhör gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan. Undantaget ”om det inte är obehövligt” är tänkt att tillämpas om det till exempel lokalt upparbetas rutiner som involverar både offentliga skol-

huvudmän och huvudmän för fristående skolor och som innebär att den avlämnande skolan på ett enkelt sätt kan ta reda på vart eleverna tar vägen (prop. 2017/18:183 s. 137). Skyldigheten att informera om att man tagit emot en elev gäller alltså bara vid övergången från grundskolan/anpassade grundskolan till gymnasieskolan/anpassade gymnasieskolan och inte då elever byter skolenhet inom samma skolform.

...men skyldigheten bör avse skolenheter inom fler skolformer

För att skapa förutsättningar för att behövlig information lämnas över i samband med skolbyten är det en självklar utgångspunkt att överlämnande skolenhet har kännedom om till vilken skolenhet eleven har bytt. Överlämnande skolenhet har inte alltid kännedom om vilken skolenhet som tagit emot en elev.

Vårt förslag innebär att det kommer att finnas större skyldigheter för fler skolor att lämna över information om enskilda elever i brottsförebyggande syfte. Precis som regeringen uttalade i förarbetena till den nuvarande bestämmelsen menar vi att det bör ligga i mottagande skolenhets intresse att få in relevant information om alla nya elever som man tar emot. För att skapa bättre förutsättningar för en god överlämning bedömer vi att det finns behov av att mottagande skola upplyser avlämnande skola om att man har tagit emot en elev, oavsett vilken typ av skolform mottagande skola tillhör. Detta förslag kan minska risken för att relevant information inte når fram till mottagande skola.

Informationsskyldigheten ska inte gälla om det är obehövt. Rekvisitetet bör tolkas på samma sätt som enligt bestämmelsens befintliga ordalydelse. Detta undantag kan alltså exempelvis bli aktuellt om det lokalt upparbetas rutiner som involverar både offentliga skolhuvudmän och huvudmän för fristående skolor och som innebär att den avlämnande skolan på ett enkelt sätt kan ta reda på vart eleverna tar vägen (jfr prop. 2017/18:183 s. 68).

Den kommunala vuxenutbildningen ingår inte i de skolformer som omfattas av uppgiftsskyldigheten i samband med skolbyte (3 kap. 12 j § första stycket skollagen). Vi bedömer inte att den kommunala vuxenutbildningen ska omfattas av skyldigheten att upplysa om att man tagit emot en elev.

6.2 Integritetsfrågor

6.2.1 Våra förslag medför en utökad behandling av personuppgifter

Utredningens bedömning: Våra förslag om utökade möjligheter respektive skyldigheter att lämna sekretessreglerad information om enskilda till skolor medför en utökad behandling av personuppgifter. Förslagen innebär emellertid inte att skolor kommer att behandla personuppgifter som inte redan kan behandlas enligt det dataskyddsrättsliga regelverket.

Avsikten med våra förslag är att utöka skolans möjlighet att ta emot information om enskilda från socialtjänsten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen och att öka uppgiftslämnandet mellan skolor vid skolbyten. Förslagen medför därmed en utökad behandling av personuppgifter som måste analyseras och bedömas ur ett integritetsperspektiv.

Själva utlämnandet av uppgifter rörande en enskild från en aktör innebär i sig en personuppgiftsbehandling. Utöver den behandling som sker genom att uppgifterna lämnas ut kommer det ofta att vara nödvändigt att på olika sätt behandla uppgifterna inför utlämnandet, genom att till exempel sammanställa och strukturera uppgifterna. Sådan behandling görs redan inför utlämnanden med stöd av generalklausulen eller andra sekretessbrytande regler, men med våra förslag kan även denna typ av personuppgiftsbehandling komma att utökas. De föreslagna bestämmelserna ger dock inte någon rättslig grund för att samla in personuppgifter enbart i syfte att tillmötesgå en begäran om uppgiftslämnande.

Avsikten med våra förslag är inte att ge skolan några nya uppdrag. Bestämmelserna är utformade så att endast uppgifter som kan behövas inom skolans verksamhet, i enlighet med hur den är reglerad i skollagen, ska kunna lämnas över. Bestämmelserna innebär således inte att skolan förutsätts behandla personuppgifter som inte tidigare har kunnat behandlas inom ramen för det dataskyddsrättsliga regelverk som beskrivits i kapitel 4. Det är alltså inte fråga om en ny behandling i detta avseende. Utökade möjligheter för skolan att ta emot sekretessreglerad information från socialtjänsten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och andra skolor innebär emellertid

att denna personuppgiftsbehandling kommer att öka i omfattning. Ett mottagande av uppgifter från en annan aktör kommer också – oavsett om uppgifterna blir föremål för vidare behandling i skolan eller om uppgifterna raderas eller arkiveras – innebära en personuppgiftsbehandling som ökar i omfattning till följd av våra förslag.

6.2.2 Allmänt om integritetsrisker

Som vi redovisar i kapitel 4 finns det ingen entydig definition av begreppet personlig integritet. Det finns inte heller någon definition av begreppet integritetsrisk som är allmänt vedertagen. I skäl 75 till EU:s dataskyddsförordning anges emellertid exempel på situationer där risken för fysiska personers rättigheter och friheter kan uppkomma till följd av personuppgiftsbehandling. Där nämns personuppgiftsbehandling som skulle kunna medföra fysiska, materiella eller immateriella skador, i synnerhet om behandlingen kan leda till bland annat skadat anseende eller förlust av konfidentialitet när det gäller personuppgifter som omfattas av tystnadsplikt. Känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser anges också särskilt. Det anges också kunna föreligga integritetsrisker om det sker behandling av personuppgifter rörande sårbara fysiska personer, framför allt barn, eller om behandlingen inbegriper ett stort antal personuppgifter och gäller ett stort antal registrerade. En särskild risk kan också föreligga om de registrerade hindras att utöva kontroll över sina personuppgifter.

Hur sannolik och allvarlig risken för den registrerades rättigheter och friheter är bör enligt skäl 76 fastställas utifrån behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål. Risken bör utvärderas på grundval av en objektiv bedömning, genom vilken det fastställs huruvida uppgiftsbehandlingen inbegriper en risk eller en hög risk.

6.2.3 Integritetsrisker aktualiseras som en följd av våra förslag

Utredningens bedömning: Våra förslag innebär att olika typer av personuppgifter kommer att behandlas. Det är fråga om en i flera avseenden integritetskänslig personuppgiftsbehandling som i stor utsträckning rör barn. Behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser kommer att aktualiseras. Det finns således integritetsrisker med behandlingen.

Vi har i avsnitt 6.1.1 angett olika kategorier av uppgifter som vi bedömer är relevanta för skolan att ta del av och som blir möjliga att lämna ut med stöd av våra förslag. Sammanfattningsvis kan flera olika typer av uppgifter komma att lämnas ut med stöd av de föreslagna bestämmelserna. Den informationsdelning som möjliggörs aktualiserar flera olika integritetsrisker som redovisas närmare i det följande.

Känsliga personuppgifter

I vissa fall kommer det att vara nödvändigt för socialtjänsten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att lämna ut känsliga personuppgifter till skolan. Om skolan får information om att en elev visat tecken på radikalisering kommer det normalt att innefatta uppgifter som avslöjar en politisk åsikt eller en religiös övertygelse. Uppgifter om att en elev har en problematik kring kriminalitet eller missbruk kan innefatta uppgifter om dennes psykiska och/eller fysiska hälsa. Även andra uppgifter om fysisk hälsa, till exempel skador till följd av en misshandel, kan komma att behandlas om uppgifter om misstänkta brott eller incidenter överlämnas. Information om sexualbrott kan innefatta uppgifter om en persons sexualliv eller sexuella läggning. Som framgår av vår redogörelse i kapitel 4 finns det stöd för behandling av känsliga personuppgifter i de dataskyddsrättsliga regler som gäller för skolan, socialtjänsten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Uppgifter om lagöverträdelser

Även uppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning och som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott kommer att kunna lämnas över med stöd av bestämmelserna. Som framgått av exemplen ovan kan det ofta vara relevant att lämna över uppgifter om tidigare brottslighet eller uppgifter som innebär att en elev misstänks ägna sig åt brottslig verksamhet. Som framgår av kapitel 4 finns det stöd för behandling av sådana personuppgifter i de dataskyddsrättsliga regler som gäller för skolan, socialtjänsten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Uppgifter om barn

En stor andel av eleverna inom skolväsendet är under 18 år. Det kommer alltså i stor utsträckning att vara fråga om att behandla uppgifter om barn. Som vi redogör i kapitel 4 kan barn vara mindre medvetna om berörda risker, följder och skyddsåtgärder samt om sina rättigheter när det gäller behandling av personuppgifter, varför behandlingen av dessa uppgifter är särskilt känslig.

Sekretessreglerade uppgifter

Förslagen syftar till att möjliggöra delning av information som annars skulle vara sekretessbelagd. Det är således i viss mån fråga om en förlust av konfidentialitet, även om det – som framgår av avsnitt 6.1.6 – i regel kommer att gälla sekretess eller tystnadsplikt för uppgifterna hos den mottagande skolan.

Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen

Att avgöra omfattningen av den personuppgiftsbehandling som kommer att ske till följd av bestämmelserna i 10 kap. 18 d § och 35 kap. 10 e § OSL samt 3 kap. 12 j § skollagen är förenat med viss osäkerhet. Bestämmelserna möjliggör ett utökad uppgiftslämnande till skolor och ett syfte med förslagen är att uppgiftutbytet ska öka.

Såvitt avser informationsöverföring från socialtjänsten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen till skolor är emellertid omfattningen

beroende på i vilken grad dessa möjligheter utnyttjas. Särskilt när det gäller socialtjänsten visar erfarenheterna från tillämpningen av 10 kap. 18 a § OSL att denna bestämmelse tillämpats med relativt stor restriktivitet (Brå 2021). Det finns därför anledning att anta att även den bestämmelse vi föreslår i 10 kap. 18 d § OSL kan komma att tillämpas förhållandevis restriktivt. När det gäller Polismyndigheten har vår kartläggning visat att generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL i relativt stor utsträckning tillämpas för att kunna lämna information till skolor. I vilken utsträckning den föreslagna bestämmelsen i 35 kap. 10 e § OSL kommer att leda till att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen lämnar ut fler uppgifter till skolan är därför svårbedömt. Vår föreslagna bestämmelse är dock, till skillnad från generalklausulen, tillämplig även gentemot skolor med enskilda huvudmän. Bestämmelserna syftar också på ett tydligt sätt till att förenkla förutsättningarna att lämna ut information från socialtjänsten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Det måste därför förutsättas att informationsöverlämningen från dessa aktörer till följd av förslagen kommer att öka och att omfattningen av den därmed sammanhängande personuppgiftsbehandlingen också ökar.

När det gäller överföring av information vid skolbyten innebär vår föreslagna bestämmelse i 3 kap. 12 j § skollagen en tillkommande skyldighet för skolan att lämna över information. Det står därför klart att bestämmelsen kommer att medföra en inte oväsentlig ökning av personuppgiftsbehandlingen i detta avseende.

Bestämmelserna har ett relativt brett tillämpningsområde. Mot bakgrund av omfattningen av skolans verksamhet är det ett stort antal personer vars uppgifter potentiellt kan komma att behandlas med stöd av de föreslagna bestämmelserna. Det är emellertid uppenbart att bestämmelserna endast kommer att behöva tillämpas för en mindre del av dessa personer. Bestämmelserna är avsedda att tillämpas i särskilda situationer då informationsdelning krävs för det brottsförebyggande arbetet.

Det är sammantaget svårt att närmare ange omfattningen av den personuppgiftsbehandling som kommer att ske till följd av våra förslag, eftersom detta påverkas av ett flertal faktorer som är okända. Omfattningen av problematiken med kriminalitet, förekomsten av samverkansstrukturer och hur framgångsrikt arbetet med att inhämta samtycke är, utgör faktorer som kan ha stor påverkan på i vilken utsträckning de föreslagna bestämmelserna kommer att tillämpas.

Redan det faktum att bestämmelserna potentiellt möjliggör behandling av ett stort antal personers uppgifter är emellertid en integritetsrisk som måste beaktas.

Spridning av personuppgifter

Våra bestämmelser innebär med nödvändighet att uppgifter blir föremål för en större spridning än vad som annars vore fallet. Att uppgifter delas i större utsträckning än i dag är det övergripande syftet med förslagen. Detta utgör naturligtvis samtidigt en integritetsrisk, i synnerhet eftersom informationsdelning med stöd av bestämmelserna kommer att ske utan den enskildes samtycke. De registrerade kommer således inte ha inflytande över att personuppgifter delas.

Att uppgifter sprids från den aktör som samlat in uppgifterna aktualiserar också frågan om den så kallade finalitetsprincipen. Våra överväganden i denna del redovisas i avsnitt 6.2.7 nedan.

6.2.4 Det finns skyddsåtgärder

Utredningens bedömning: Det finns skyddsåtgärder som begränsar integritetsriskerna.

Begreppet skyddsåtgärder förekommer i olika sammanhang i EU:s dataskyddsförordning. Begreppet definieras inte i förordningen men olika exempel anges. I artikel 6.4 e anges att lämpliga skyddsåtgärder kan inbegripa kryptering eller pseudonymisering. I svensk kontext har uttalats att skyddsåtgärder som avses i artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning exempelvis kan bestå i bestämmelser som reglerar sekretess, rätt till partsinsyn och föreskrifter om informationssäkerhet och gallring samt bestämmelser om sökbegränsningar (prop. 2017/18:105 s. 88). Vid införandet av sekretessbrytande bestämmelser har de villkor som gäller för uppgiftslämnandet ansetts utgöra skyddsåtgärder i denna mening (se till exempel prop. 2019/20:123 s. 41).

Skyddsåtgärder torde således kunna förstås som åtgärder som begränsar det integritetsintrång som följer av en bestämmelse.

Alla våra förslagna bestämmelser uppställer villkor som begränsar möjligheten att dela information. De specifika krav som ställs för ett utlämnande begränsar på det sättet integritetsintrånget och är att betrakta som en skyddsåtgärd. Det är endast i situationer då skolan kan antas ha ett behov av uppgifterna som ett utlämnande får ske med stöd av de sekretessbrytande bestämmelser som innebär en möjlighet att lämna ut uppgifter. Vad gäller uppgiftsskyldigheten enligt 3 kap. 12 j § skollagen är kravet att uppgifterna ska behövas. Behovet ska vidare vara knutet till skolans möjligheter att agera för att förebygga eller förhindra brott. Bestämmelsen avgränsar därmed på ett tydligt sätt den informationsdelning som är tillåten. Den intresseavvägning som ska göras inför ett utlämnande innebär en ytterligare begränsning till skydd för enskildas personliga integritet.

Som framgår av avsnitt 6.1.6 kommer uppgifter som överlämnas till skolan i regel omfattas av sekretess. Det utgör också en skyddsåtgärd som begränsar integritetsintrånget. Som vi redogör för nedan i avsnitt 6.2.8 finns det dataskyddsrättsliga bestämmelser som reglerar och begränsar skolans behandling av de uppgifter som kan komma att lämnas över. Bland annat gäller särskilda villkor för behandling av känsliga personuppgifter och bestämmelser om sökbegränsningar avseende sådana uppgifter. Den skola som tar emot uppgifterna är naturligtvis skyldig att behandla de mottagna uppgifterna på ett sådant sätt att EU:s dataskyddsförordnings principer om integritet och konfidentialitet efterlevs, se artikel 5.4 och 32 i EU:s dataskyddsförordning. Vilka rutiner som krävs avseende personuppgiftsbehandlingen i skolan är en fråga för respektive skolhuvudman (jfr prop. 2019/20:123 s. 42).

I sammanhanget bör också påpekas att när de mottagna uppgifterna omfattas av sekretess till skydd för enskilda intressen så kommer den enskilde eleven att ha möjlighet till insyn eftersom sekretessen som utgångspunkt inte gäller i förhållande till den enskilde själv. Denna möjlighet till insyn är positiv för den enskildes integritet.

Sammantaget finns det alltså flera skyddsåtgärder som begränsar integritetsriskerna som angetts ovan. Som vi återkommer till nedan i den slutliga proportionalitetsbedömningen gör vi bedömningen att dessa skyddsåtgärder är tillräckliga och adekvata.

6.2.5 Nya rättsliga grunder för socialtjänsten, Polismyndigheten och skolan

Utredningens bedömning: De föreslagna bestämmelserna i 10 kap. 18 d § och 35 kap. 10 e § OSL utgör, vad gäller uppgifts-utlämnande från socialtjänsten respektive Polismyndigheten, ett fastställande av den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning) för den personuppgiftsbehandling som ett utlämnande på eget initiativ i enlighet med bestämmelserna utgör.

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten vid skolbyten i 3 kap. 12 j § skollagen utgör ett fastställande av den rättsliga grunden rättslig förpliktelse och uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 c och e i EU:s dataskyddsförordning), för den personuppgiftsbehandling som ett utlämnande till en skolenhet i enlighet med bestämmelsen utgör.

De rättsliga grunderna fastställs i svensk rätt på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 första stycket punkten b i EU:s dataskyddsförordning, 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen och skäl 41 till EU:s dataskyddsförordning. Bestämmelserna uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionella mot det legitima mål som eftersträvas i enlighet med artikel 6.3 andra stycket sista meningen i EU:s dataskyddsförordning.

En ny rättslig grund för socialtjänsten och Polismyndigheten att lämna ut personuppgifter till skolan

Ett utlämnande av personuppgifter från socialtjänsten eller Polismyndigheten till skolan i enlighet med de föreslagna bestämmelserna i 10 kap. 18 d § och 35 kap. 10 e § OSL, utgör personuppgiftsbehandling som faller inom tillämpningsområdet för EU:s dataskyddsförordning. En grundläggande förutsättning för att behandling av personuppgifter ska vara laglig och tillåten är att det finns en rättslig grund för den behandling som utlämnandet innebär enligt förordningen. Begreppet rättslig grund används i två betydelser; dels som en benämning av de villkor för laglighet som anges i artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning, dels som en benäm-

ning av den reglering i unionsrätt eller nationell rätt som fastställs enligt artikel 6.3 i förordningen.

Ett utlämnande som sker med stöd av de föreslagna bestämmelserna på socialtjänstens eller Polismyndighetens eget initiativ har stöd i den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning. Där stadgas att behandling av personuppgifter är laglig om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Enligt förarbetena till dataskyddslagen är alla uppgifter som riksdagen eller regeringen har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra av allmänt intresse. Även de obligatoriska uppgifter som riksdagen eller regeringen ålagt kommuner att utföra är av allmänt intresse. Begreppet uppgift av allmänt intresse omfattar inte bara sådant som utförs som en följd av ett offentligrättsligt och uttryckligt åliggande eller uppdrag. Till skillnad från vad som gäller enligt artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning – behandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige – behöver den personuppgiftsansvarige inte vara skyldig att utföra uppgiften för att den rättsliga grunden i artikel 6.1 e ska vara tillämplig (prop. 2017/18:105 s. 56 och 57).

Det räcker dock inte att en behandling av personuppgifter är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse, uppgiften måste också vara fastställd i enlighet med gällande rätt enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning. I 2 kap. 2 § första punkten dataskyddslagen tydliggörs att en uppgift av allmänt intresse utgör en rättslig grund för behandling av personuppgifter enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, om uppgiften följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Syftet med det nu aktuella uppgiftslämnandet är att förebygga eller förhindra brottslighet inom ramen för skolans författningsreglerade uppdrag. Anordnande och bedrivande av utbildning är enligt regeringen en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning (prop. 2017/18:218 s. 52). De föreslagna bestämmelserna införs i OSL och uppfyller därigenom kravet på att uppgiften av allmänt intresse följer av lag enligt 2 kap. 2 § första punkten dataskyddslagen.

Enligt artikel 6.3 andra stycket sista meningen i EU:s dataskyddsförordning ska den rättsliga grunden uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Enligt förarbetena till dataskyddslagen motsvaras detta av det krav som Europakonventionen ställer på lagstiftaren i en rättsstat. Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har Europakonventionen inkorporerats i svensk rätt. Vidare gäller enligt 2 kap. 19 § RF att lagar och andra föreskrifter inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen (prop. 2017/18:105 s. 50). Som framgått ovan uppfyller den rättsliga grunden ett mål av allmänt intresse. Vi bedömer även att den är proportionell mot det legitima mål som eftersträvas och att integritetsintrånget alltså inte är större än nödvändigt utifrån vad vi vill uppnå med förslaget (se avsnitt 6.2.11 där vi gör en analys av bestämmelsernas proportionalitet).

Enligt 6 kap. 5 § OSL ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som myndigheten förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Bestämmelsen utgör rättslig grund för ett utlämnande av personuppgifter i enlighet med de föreslagna bestämmelserna som sker på begäran av en skolenhet med offentlig huvudman. Behandlingen som ett utlämnande med stöd av uppgiftsskyldigheten i 6 kap. 5 § OSL innebär, är både nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och för att fullgöra en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning.

Enligt skäl 41 till EU:s dataskyddsförordning bör en rättslig grund eller lagstiftningsåtgärd vara tydlig och precis och dess tillämpning bör vara förutsägbar för personer som omfattas av den, i enlighet med rättspraxis vid Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europa-domstolen). EU-domstolen har uttalat att de föreskrifter som ligger till grund för en personuppgiftsbehandling måste innehålla tydliga och precisa bestämmelser som reglerar räckvidden och tillämpningen av den aktuella åtgärden samt ange minimikrav, så att de personer vars personuppgifter lämnas ut ges tillräckliga garantier för att uppgifterna på ett effektivt sätt är skyddade mot riskerna för missbruk. Dessa föreskrifter måste även vara rättsligt bindande enligt nationell rätt och i synnerhet ange under vilka omständigheter och på vilka villkor en åtgärd för behandling av sådana uppgifter får vidtas, vilket säkerställer att ingreppet begränsas till vad som är strikt

nödvändigt (EU-domstolens avgörande i C-175/20, Valsts ienēmumu dienests, punkt 83).

Ett mer kännbart integritetsintrång kräver en mer preciserad rättslig grund som gör intrånget förutsebart, medan personuppgiftsbehandling med lägre integritetsrisker kan ske med stöd av en mer allmänt hållen rättslig grund (prop. 2017/18:105 s. 51). Eftersom våra förslag, som ovan angetts, aktualiserar flera integritetsrisker bör kravet på precision och förutsebarhet sättas förhållandevis högt. Som vi redan har berört är det en utmaning att formulera en sekretessbrytande reglering som tillgodoser det skiftande behov av uppgiftsutbyte som kan föreligga vid brottsförebyggande samverkan och samtidigt svarar mot de krav på tydlighet, precision och förutsebarhet som gäller.

Europadomstolen har emellertid uttalat att det inte är möjligt att uppnå absolut säkerhet om tillämpningen i utformandet av lagstiftning och att det finns en risk att en strävan efter sådan säkerhet leder till en överdriven rigiditet. Europadomstolen har i det sammanhanget pekat på att många lagar oundvikligen är formulerade i termer som är vaga i större eller mindre utsträckning och att tillämpningen av dessa är en fråga för praxis. Andra tillämpliga regler, även om dessa inte har status av lag, kan under sådana förhållanden vägas in i bedömningen av om kravet på förutsebarhet är uppfyllt (Europadomstolens avgörande i Silver m.fl. mot Förenade Kungariket, mål nr 7136/75 m.fl. punkten 89).

Våra föreslagna bestämmelser har förvisso ett relativt brett tillämpningsområde. Det är emellertid tydligt för de enskilda som berörs av bestämmelserna att uppgifter som hanteras av socialtjänsten eller Polismyndigheten kan komma att lämnas ut till en skola. Bestämmelserna ger också viss vägledning kring vilka uppgifter som kan komma att lämnas ut. Eftersom det ska vara fråga om uppgifter som är av betydelse för skolans verksamhet med hänsyn till skolans roll i det brottsförebyggande arbetet blir de regler som styr skolans verksamhet viktiga faktorer för att bedöma vilka uppgifter som kan komma att överlämnas. Såväl de föreslagna bestämmelsernas utformning och det sammanhang i vilket de ska tillämpas innebär således en begränsning av vilka uppgifter som kan lämnas ut. Vår sammantagna bedömning är att bestämmelserna därigenom är tillräckligt tydliga och precisa och att tillämpningen av dem är tillräckligt förutsebar.

En ny rättslig grund för skolan att lämna ut personuppgifter vid skolbyten

Den personuppgiftsbehandling som sker till följd av ett utlämnande av uppgifter med stöd av de föreslagna uppgiftsskyldigheterna i 3 kap. 12 j § skollagen har för det första stöd i den rättsliga grunden behandling som är nödvändig för att utföra en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning). Enligt artikel 6.3 andra stycket första meningen i EU:s dataskyddsförordning ska syftet med behandlingen fastställas i den rättsliga grunden då denna grundar sig på en rättslig förpliktelse. Det ska alltså vara möjligt för såväl den personuppgiftsansvarige som den registrerade att förstå varför behandlingen av personuppgifter ska ske (se prop. 2017/18:105 s. 54). Av vårt förslag framgår att syftet med uppgiftsskyldigheten är att skolan ska kunna förebygga eller förhindra att en elev utövar brottslig verksamhet eller utsätts för brott. För att skapa bättre förutsättningar för att sådan information lämnas föreslår vi även att skolenheter i fler skolformer ska informera den överlämnande skolenheten om att en elev mottagits. Vi bedömer att vårt förslag uppfyller kravet på ett fastställt syfte.

I 2 kap. 1 § dataskyddslagen tydliggörs att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer bland annat av lag. De föreslagna bestämmelserna uppfyller även detta krav.

Personuppgiftsbehandlingen som ett utlämnande innebär uppfyller även kravet på att vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Syftet med den föreslagna uppgiftsskyldigheten är att betydelsefull information för skolans utbildningsverksamhet inte ska gå förlorad vid skolbyten. Det kan antingen handla om information som skolan behöver för att stödja en elev i undervisningen eller för att skydda elever och skolpersonal i skolmiljön. Som vi tidigare konstaterat är skolans anordnande och bedrivande av utbildning en uppgift av allmänt intresse. Våra förslag har därmed även stöd i den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning.

Vad gäller kraven enligt skäl 41 i EU:s dataskyddsförordning bedömer vi att det är tydligt för de enskilda som berörs av bestämmelsen att uppgifter som hanteras av en skolenhet, kan komma att lämnas ut till en annan skolenhet vid skolbyte. Det är vidare tydligt

att det är fråga om uppgifter som behövs i den mottagande skolans verksamhet som kan komma att överlämnas och att ett utlämnande kräver att det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att eleven kommer att utöva brottslig verksamhet eller utsättas för brott. Vår sammantagna bedömning är att bestämmelsen därigenom är tillräckligt tydlig och precis och att tillämpningen av den är tillräckligt förutsebar.

Vi bedömer vidare att den föreslagna uppgiftsskyldigheten är proportionell mot det legitima mål som eftersträvas i enlighet med artikel 6.3 andra stycket sista meningen i EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 6.2.11 där vi gör en analys av bestämmelsernas proportionalitet).

6.2.6 En ny sekundär ändamålsbestämmelse för Säkerhetspolisen

Utredningens förslag: Det förs in en ny sekundär ändamålsbestämmelse i 2 kap. 4 § första stycket lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter (Säkerhetspolisens datalag). Bestämmelsen innebär att personuppgifter som Säkerhetspolisen behandlar enligt de rättsliga grunderna i 2 kap. 1 § nämnda lag även får behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i en skolenhets verksamhet för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet. Den sekundära ändamålsbestämmelsen ger stöd för den behandling av personuppgifter som sker vid ett utlämnande i enlighet med den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen.

Skälen för utredningens förslag

Som vi redogjort för i kapitel 4 regleras Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling på området nationell säkerhet av Säkerhetspolisens datalag. Utlämnande av personuppgifter genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt utgör behandling, och kan bara ske om det finns en rättslig grund för den behandling som utlämnandet innebär. Förutom kravet på att behandlingen ska vila på en rättslig grund måste även övriga krav enligt Säkerhets-

polisens datalag beaktas vid ett utlämnande, samt att utlämnandet är förenligt med bestämmelser om sekretess.

Säkerhetspolisens utlämnande av uppgifter till andra aktörer kan många gånger vara ett led i myndighetens egen verksamhet och omfattas då av någon av de rättsliga grunderna i 2 kap. 1 § Säkerhetspolisens datalag, till exempel för att förhindra brott mot rikets säkerhet (jfr prop. 2009/10:85 s. 116).

Möjligheterna för Säkerhetspolisen att behandla personuppgifter för att tillgodose andras informationsbehov regleras i de sekundära ändamålsbestämmelserna i 2 kap. 4 § Säkerhetspolisens datalag. I paragrafens första stycke regleras i vilka fall Säkerhetspolisen har rättsligt stöd för den personuppgiftsbehandling som det innebär att lämna ut uppgifter som myndigheten redan behandlar till andra myndigheter för att det behövs i deras verksamheter. Säkerhetspolisen får bland annat lämna ut personuppgifter till brottsbekämpande myndigheter och myndigheter som ingår i myndighetsöverskridande samverkan mot brott, till exempel i Samverkansrådet mot terrorism (prop. 2009/10:85 s. 262).

Av 2 kap. 4 § andra stycket Säkerhetspolisens datalag framgår att personuppgifter får behandlas i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning. En myndighets skyldighet enligt 6 kap. 5 § OSL att på begäran av en annan myndighet lämna ut uppgift som den förfogar över, i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång, anses utgöra en sådan uppgiftsskyldighet som avses (se prop. 2018/19:163 s. 222 samt prop. 2009/10:85 s. 323). Det finns följaktligen rättsligt stöd för Säkerhetspolisen att lämna ut uppgifter om en skola med en offentlig huvudman begär att få uppgifterna med stöd av 6 kap. 5 § OSL. För uppgiftslämnande på Säkerhetspolisens eget initiativ till en skola med offentlig eller enskild huvudman ger däremot bestämmelsen i 2 kap. 4 § andra stycket Säkerhetspolisens datalag inte något stöd för behandlingen som det innebär att lämna ut uppgifterna.

Enligt 2 kap. 4 § tredje stycket Säkerhetspolisens datalag får personuppgifter i ett enskilt fall även behandlas för att tillhandahålla information för något annat ändamål, under förutsättning att ändamålet inte är oförenligt med det ändamål som uppgifterna samlades in för (finalitetsprincipen). Att avgöra huruvida Säkerhetspolisens uppgiftslämnande till en skola med stöd av den föreslagna sekre-

tessbrytande bestämmelsen kommer att bedömas vara förenligt med insamlingsändamålet är svårt.

En utgångspunkt bör vara att tillåta sekundära ändamål anges så tydligt och fullständigt som möjligt, både för de registrerades och den personuppgiftsansvariges skull. Vi anser därför att det bör införas ett nytt sekundärt ändamål i 2 kap. 4 § första stycket Säkerhetspolisens datalag, med innebörden att personuppgifter som behandlas med stöd av 2 kap. 1 § Säkerhetspolisens datalag även får behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i en skolenhets verksamhet för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet.

6.2.7 Våra förslag innebär att vidarebehandling av personuppgifter kommer att ske

Uppgifter som lämnas till en skola från socialtjänsten, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen med stöd av de föreslagna bestämmelserna kommer ofta ha samlats in för ett annat ändamål. Vi redogör i kapitel 4 för den så kallade finalitetsprincipen såsom den kommer till uttryck i EU:s dataskyddsförordning, dataskyddsdirektivet/brottsdatalagen och Säkerhetspolisens datalag. Vid tillämpningen av de sekretessbrytande regler som vi föreslår krävs inte någon särskild prövning av om utlämnandet är förenligt med finalitetsprincipen. I det följande redovisas våra bedömningar rörande den vidarebehandling som aktualiseras som en följd av våra förslag. Vad avser Säkerhetspolisen hänvisar vi till vår redogörelse av förslaget om en ny sekundär ändamålsbestämmelse ovan.

Utlämnande från socialtjänsten till skolan

Utredningens bedömning: Den vidarebehandling som möjliggörs genom att uppgifter kan lämnas ut från socialtjänsten i större utsträckning med stöd av den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle för att skydda ett mål som avses i artikel 23.1 i EU:s dataskyddsförordning. Inför ett utlämnande av uppgifter med stöd av den föreslagna bestämmelsen behöver socialtjänsten inte pröva om ett utlämnande är förenligt med de ändamål för vilka uppgiften ursprungligen samlades in.

Personuppgiftsbehandlingen som sker inom socialtjänsten regleras, som framgår av kapitel 4, av EU:s dataskyddsförordning och kompletterande bestämmelser i svensk rätt. Av 6 § lag (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPuL) framgår att personuppgifter får behandlas för uppgiftsutlämnande som föreskrivs i lag eller förordning.

Den prövning som ska göras i detta sammanhang är om vidarebehandlingen som följer av vår bestämmelse utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle, i den mening som avses i artikel 6.4 i EU:s dataskyddsförordning, och skyddar ett av de mål som avses i artikel 23.1 i förordningen. I sammanhanget bör erinras om att artikel 52.1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna kräver att varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Ett av de mål som anges i artikel 23.1 i EU:s dataskyddsförordning är förebyggande, förhindrande, utredning, avslöjande eller lagföring av brott eller verkställande av straffrättsliga sanktioner, inbegripet skydd mot samt förebyggande och förhindrande av hot mot den allmänna säkerheten. Bestämmelsen är inte avsedd för den behandling som sker hos behöriga myndigheter i brottsbekämpande syfte, till exempel Polismyndigheten, som är undantagen från förord-

ningens tillämpningsområde enligt artikel 2.2 d. Det som avses är i stället exempelvis när myndigheter utan brottsbekämpande uppdrag, kommuner eller företag tillhandahåller information som behövs hos de behöriga myndigheterna (Törngren 2019).

Ett annat mål som anges är andra av unionens eller en medlemsstats viktiga mål av generellt allmänt intresse, särskilt ett av unionens eller en medlemsstats viktiga ekonomiska eller finansiella intressen, däribland penning-, budget- eller skattefrågor, folkhälsa och social trygghet, artikel 23.1 e EU:s dataskyddsförordning. Det har uttalats att denna bestämmelse öppnar en förhållandevis bred möjlighet att föreskriva undantag och att tolkningen av begreppet generellt allmänt intresse borde kunna göras med viss ledning av det närliggande begreppet viktigt allmänt intresse, som används i artikel 9.2 g (ibid.).

Det övergripande målet med våra förslag är som framgått att förbättra möjligheterna för bland annat skolan att bidra i samhällets brottsförebyggande insats. De utökade möjligheterna för socialtjänsten att lämna ut uppgifter till skolan syftar till att förbättra förutsättningarna för samverkan mellan skola och socialtjänst, vilket vi bedömer vara av central betydelse för effektiviteten i det brottsförebyggande arbetet. Även om varken socialtjänsten eller skolan har som primär uppgift att förebygga eller förhindra brottslighet måste det övergripande målet med den föreslagna bestämmelsen anses syfta till att skydda ett sådant mål som anges i artikel 23.1 d. Den föreslagna bestämmelsen syftar vidare mera direkt till att skolan ska få den information som behövs för att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt utföra sitt grundläggande uppdrag. Som redovisats tidigare har regeringen bedömt att bedrivande av utbildning och annan pedagogisk verksamhet enligt skollagen är ett viktigt allmänt intresse. Vi menar att skolverksamhet, varigenom bland annat rätten till utbildning enligt artikel 14 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna realiserar, måste vara att anse som ett generellt allmänt intresse.

Det är således enligt vår bedömning klart att vårt förslag i denna del även syftar till att skydda mål som anges i artikel 23.1 e.

EU-domstolen har uttalat att kravet på nödvändighet ska förstås innebära att det berättigade intresse som eftersträvas med behandlingen av personuppgifter inte rimligen kan uppnås på ett lika effektivt sätt genom andra medel som är mindre ingripande i de registrerades grundläggande fri- och rättigheter (dom av den 4 juli 2023, Meta

Platforms m.fl., C-252/21, EU:C:2023:537, punkt 109). Kravet på att behandlingen ska vara nödvändig för ändamålet innebär alltså inte att behandlingsåtgärden måste vara oundgänglig. Behandlingen kan också anses nödvändig om den leder till effektivitetsvinster (jfr dom den 16 december 2008, Huber, mål C-524/06).

Kravet på proportionalitet torde som utgångspunkt innebära att skälen för att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet ska väga tyngre än det intrång som behandlingen innebär för den enskilde (jfr prop. 2017/18:232 s. 128). EU-domstolen har uttalat att undantag från och begränsningar av skyddet för personuppgifter ska inskränkas till vad som är absolut nödvändigt. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan för att uppnå de legitima mål som eftersträvas, ska den åtgärd väljas som är minst ingripande. Ett mål av allmänt intresse kan inte eftersträvas utan hänsyn till att målet måste vara förenligt med de grundläggande rättigheter som berörs av åtgärden, genom att göra en balanserad avvägning mellan målet av allmänt intresse å ena sidan och de aktuella rättigheterna å den andra, för att säkerställa att de olägenheter som åtgärden orsakar inte är orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen (dom av den 5 juni 2023, Kommissionen mot Polen, C-204/21, EU:C:2023:442, punkt 359).

Som uttalas i regeringens strategi för det brottsförebyggande arbetet är en välfungerande samverkan en central del i ett effektivt brottsförebyggande arbete. I det lokala brottsförebyggande arbetet har kommunerna en avgörande roll i samverkan med Polismyndigheten, civilsamhället, näringslivet och andra aktörer. Som uttalas vidare förutsätter en sådan samverkan i sin tur att de aktörer som kan bidra med insatser kan utbyta information på ett ändamålsenligt sätt (skr. 2023/24:68). En utökad möjlighet för socialtjänsten att dela uppgifter till skolan är således nödvändigt för att det lokala brottsförebyggande arbetet ska kunna bedrivas effektivt i samverkan. Vi gör därmed bedömningen att kravet på nödvändighet är uppfyllt.

Den bestämmelse vi föreslår innebär att uppgiftslämnandet begränsas till specifika situationer då det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att en elev kommer att utöva brottslig verksamhet eller utsättas för brott. Det är vidare möjligt för socialtjänsten att vägra ett utlämnande när särskilda skäl gör att utlämnandet bedöms olämpligt. Bestämmelsen är följaktligen ett resultat

av en avvägning mellan det övergripande intresset av att förbättra förutsättningarna för brottsförebyggande samverkan och intresset av att begränsa integritetsintrånget för de enskilda vars uppgifter kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen. Det är vår bedömning att den föreslagna bestämmelsen utgör en rimlig avvägning mellan dessa intressen och att det således är fråga om ett integritetsintrång som står i proportion till det eftersträvade målet med vidarebehandlingen.

Den bestämmelse vi föreslår tydliggör i vilka situationer uppgiftslämnande får ske och vad ändamålet med vidarebehandlingen ska vara. Det finns skyddsåtgärder genom att uppgifterna som lämnas över kommer att vara skyddade av sekretess hos den mottagande skolan. Personuppgiftsbehandlingen som kommer att ske hos den mottagande skolan är vidare föremål för reglering kring bland annat personuppgiftsansvar, ändamål med behandlingen och vissa sökbegränsningar.

Utlämnande av uppgifter vid skolbyten

Utredningens bedömning: Den vidarebehandling som följer av att uppgifter lämnas ut i enlighet med vårt förslag om en utökad skyldighet att lämna information vid skolbyten utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle för att skydda ett mål som avses i artikel 23.1 i EU:s dataskyddsförordning.

Inför ett utlämnande av uppgifter med stöd av den föreslagna bestämmelsen behöver en skolenhet inte pröva om ett utlämnande är förenligt med de ändamål för vilka uppgiften ursprungligen samlades in.

Eftersom vi föreslår en skyldighet att lämna ut fler uppgifter vid skolbyten kommer det även i detta sammanhang bli fråga om vidarebehandling av uppgifter. Det kan i och för sig hävdas att den vidarebehandling som följer av att uppgifter lämnas från en skola till en annan i större utsträckning är att anse som förenlig med insamlingsändamålet än vad som är fallet när uppgifter lämnas från socialtjänsten. Det är emellertid svårt att med säkerhet slå fast att det alltid kommer vara fallet. Den skyldighet att lämna över informa-

tion vi föreslår kommer vidare inte att lämna något utrymme för prövning av förenlighetstestet i det enskilda fallet.

Det bör därför, på samma sätt som vid uppgiftslämnande från socialtjänsten, prövas om bestämmelsen utgör en nödvändig och proportionerlig åtgärd i ett demokratiskt samhälle för att skydda ett sådant mål som avses i artikel 23.1 EU:s dataskyddsförordning.

I stora delar har det resonemang vi fört ovan också bäring på frågan om uppgiftslämnande mellan skolor vid skolbyten. Det övergripande målet är att förebygga och förhindra brott och att förbättra skolors möjligheter att arbeta brottsförebyggande. Det är särskilt angeläget att information som är av betydelse för skolans arbete inte går förlorad vid skolbyten, oavsett om det handlar om uppgifter som är relevanta för att stödja en elev eller uppgifter som behövs för att på ett ändamålsenligt sätt skydda elever och skolpersonal i skolmiljön.

Till skillnad från övriga av våra föreslagna bestämmelser innebär regleringen i denna del en uppgiftsskyldighet. Situationen vid skolbyten är emellertid särpräglad. I samband med skolbyten tar den mottagande skolan över ansvaret för eleven och det är av särskild vikt att information i detta skede inte går förlorad. Den information som behandlas av den avlämnande skolan måste vidare ha bedömts vara nödvändig att behandla inom skolverksamheten. Det finns därför som utgångspunkt starka skäl som talar för att informationen är nödvändig att behandla också hos den mottagande skolan.

Även om en uppgiftsskyldighet som utgångspunkt måste anses innebära en större integritetsrisk är detta alltså enligt vår bedömning motiverat. Bestämmelsen är vidare utformad för att en bedömning alltid ska göras i det enskilda fallet av om det finns tillräckliga skäl för ett utlämnande.

Det måste alltid göras en bedömning av om en konkret risk för brottslig verksamhet eller risk att utsättas för brott föreligger och en bedömning av om den mottagande skolan behöver uppgifterna för att förebygga eller förhindra detta. Det ska vidare göras en intresseavvägning. Om det i det enskilda fallet finns starka skäl som talar emot att informationen överlämnas kan bedömningen göras att uppgifterna inte ska lämnas över.

Genom dessa begränsningar i uppgiftsskyldigheten säkerställs enligt vår bedömning att förslaget är proportionerligt.

Utlämnande från Polismyndigheten till skolan

Utredningens bedömning: Polismyndigheten ska enligt 2 kap. 22 § första stycket brottsdatalagen, inför ett utlämnande på eget initiativ med stöd av den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen, även pröva om utlämnandet av personuppgifter till en skolenhet är nödvändigt och proportionerligt. Vår bedömning är att ett sådant utlämnande, som sker i enlighet med de krav som uppställs i vår föreslagna sekretessbrytande bestämmelse, som regel kan anses nödvändigt och proportionerligt.

Ett utlämnande från Polismyndigheten på begäran av en skolenhet med offentlig huvudman med stöd av den föreslagna bestämmelsen omfattas av uppgiftsskyldigheten i 6 kap. 5 § OSL. Ett sådant utlämnande, i enlighet med de krav som uppställs i vår föreslagna sekretessbrytande bestämmelse, kräver inte att Polismyndigheten också prövar om behandlingen är nödvändig och proportionerlig (2 kap. 22 § andra stycket brottsdatalagen).

Polismyndigheten behöver inte i något av fallen göra någon prövning av om ett utlämnande av uppgifter med stöd av den föreslagna bestämmelsen är förenligt med det ändamål för vilket uppgifterna ursprungligen behandlades.

Polismyndigheten kan behandla uppgifter med stöd av såväl EU:s dataskyddsförordning som brottsdatalagen, beroende på vad syftet med behandlingen är. De uppgifter som kan komma att lämnas över till skolan med stöd av den bestämmelse vi föreslår kommer emellertid i huvudsak vara sådana som framkommer i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet och som regleras av brottsdatalagen. EU:s dataskyddsförordning är emellertid tillämplig redan på de behöriga myndigheternas behandling för att tillhandahålla personuppgifter till andra myndigheter, om ändamålet med behandlingen ligger utanför brottsdatalagens tillämpningsområde (prop. 2017/18:232 s. 132). Ett grundläggande krav är naturligtvis att det finns en rättslig grund enligt EU:s dataskyddsförordning för den nya behandling som kommer att ske av uppgifterna hos den mottagande aktören. Som vi redogör för nedan bedömer vi att det inom skolan kommer att finnas rättslig grund att behandla de uppgifter som kan lämnas över med stöd av bestämmelsen.

Det är således inte fråga om en tillämpning av finalitetsprincipen enligt EU:s dataskyddsförordning eller dataskyddsdirektivet när uppgifter som behandlats enligt brottsdatalagen senare behandlas för ett ändamål som inte omfattas av brottsdatalagen. Som vi redogör för i kapitel 4 har det i 2 kap. 22 § första stycket brottsdatalagen tagits in en särskild bestämmelse som stadgar att det, innan personuppgifter som behandlas med stöd av brottsdatalagen behandlas för ett ändamål utanför lagens tillämpningsområde, ska säkerställas att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det ändamålet. Med nödvändigt avses att det är fråga om något som behövs snarare än något som absolut fordras. I kravet på proportionalitet ligger att skälen för att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet ska väga tyngre än det intrång som behandlingen innebär för den enskilde. Det som står att vinna med behandlingen ska alltså vägas mot intrånget i enskildas integritet. Det har också betydelse vilka personuppgifter det är fråga om och för vilket syfte de ska användas. Någon prövning av om behandlingen för det nya ändamålet är förenlig med det ändamål för vilket uppgifterna ursprungligen behandlades behöver däremot inte göras (prop. 2017/18:232 s. 451). Att behandla personuppgifter för ett nytt ändamål kan vara både nödvändigt och proportionerligt exempelvis om det i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet finns uppgifter om en pågående allvarlig konflikt mellan två elever på en skola och uppgifterna därför behöver tillhandahållas för att skolan ska kunna vidta relevanta åtgärder.

En prövning av nödvändigheten och proportionaliteten behöver dock inte göras i det enskilda fallet, om en skyldighet att lämna uppgifterna följer av lag eller förordning (2 kap. 22 § andra stycket brottsdatalagen). Eftersom vår föreslagna bestämmelse inte innebär en skyldighet för Polismyndigheten att lämna ut uppgifter blir undantaget inte tillämpligt om utlämnandet sker på Polismyndighetens eget initiativ. Däremot blir undantaget tillämpligt om uppgifterna begärs ut av en myndighet enligt 6 kap. 5 § OSL. Det innebär att det vid uppgiftslämnande på Polismyndighetens initiativ krävs en prövning såväl av förutsättningarna för utlämnande enligt den föreslagna bestämmelsen som enligt 2 kap. 22 § första stycket brottsdatalagen. Vår bedömning är att ett utlämnande i enlighet med de krav som uppställs i den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen som regel kan anses nödvändigt och proportionerligt,

varför problematiken med att tillämpa parallella regler i praktiken bör vara begränsad.

Om problematiken med dubbla prövningar helt ska undvikas vid tillämpning av sekretessbrytande bestämmelser på eget initiativ behöver en ändring göras i brottsdatalagen. Ett alternativ vore att låta undantaget i 2 kap. 22 § andra stycket brottsdatalagen omfatta alla fall där uppgiftslämnandet sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Vi bedömer dock att en sådan förändring skulle kräva överväganden som inte ryms inom ramarna för denna utrednings uppdrag.

6.2.8 Skolan har rättslig grund att behandla mottagna uppgifter

Utredningens bedömning: Skolenheter har rättslig grund att behandla de personuppgifter som kan lämnas ut till en skolenhet enligt de föreslagna bestämmelserna.

När information överlämnas från en extern aktör till skolan är det naturligtvis centralt att skolan har rättslig grund att behandla de personuppgifter som aktualiseras. Vi har i kapitel 4 redogjort för det dataskyddsrättsliga regelverk som är tillämpligt för skolan. Vår avsikt i följande avsnitt är att närmare analysera hur de uppgifter som kan komma att överlämnas med stöd av bestämmelserna får hanteras av en skola.

Skollagen med anslutande föreskrifter och författningar ger ett brett stöd för personuppgiftsbehandling

Som framgår av vår redogörelse i kapitel 4 har regeringen bedömt att tillhandahållande, anordnande och bedrivande av utbildning och annan pedagogisk verksamhet, genom bestämmelser i skollagen med anslutande föreskrifter och beslut fattade med stöd av dessa, är en i svensk rätt fastställd uppgift av allmänt intresse. Den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att utöva verksamhet som grundas på nämnda föreskrifter kan därmed ske med stöd av den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning.

Som vi pekat på i kapitel 3 ger skollagen uttryck för ett brett och omfattande uppdrag att värna om elevernas utveckling och hälsa. Skolan har ett övergripande uppdrag att främja alla barns och elevers utveckling och lärande och deras allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarsställande individer och medborgare enligt 1 kap. 4 § skollagen. Det finns olika specifika bestämmelser i skollagen som preciserar detta ansvar. Det kan därvid särskilt framhållas att elevhälsan enligt 2 kap. 25 § skollagen ska stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål och bedriva sitt arbete på bland annat individnivå i samverkan med lärare och övrig personal.

Vi har i avsnitt 6.1.1 exemplifierat uppgifter som skolan kan ha behov av att få från externa aktörer. När det gäller riskfaktorer för kriminalitet, pågående insatser och uppgifter om brottsutsatthet kan sådana uppgifter ofta vara nödvändiga att behandla inom utredningar av olika slag, till exempel om behov av särskilt stöd enligt 3 kap. 7 § skollagen, om frånvaro enligt 7 kap. 19 a § skollagen eller en utredning angående en allvarligare förseelse enligt 5 kap. 9 § skollagen. Även inom den faktiska verksamheten kan emellertid sådana uppgifter vara nödvändiga att behandla. Det är enligt vår bedömning tydligt att skollagen förutsätter att skolor på olika sätt i den faktiska verksamheten aktivt uppmärksammar elevernas utveckling och uppmärksammar behov av stöd, även om detta behov inte ytrar sig i en problematik som direkt berör skolsituationen. Om det finns en konkret oro för en elevs sociala situation med anledning av en risk för kriminalitet är detta något som kan hindra elevens utveckling och det åligger enligt vår bedömning en skola att vidta de åtgärder som faller inom skolans ansvarsområde för att stödja eleven. Det förutsätts därmed att skolan i den faktiska verksamheten behandlar uppgifter som eventuellt kan medföra ett behov av anpassningar eller särskilt stöd, insatser från elevhälsan eller någon annan åtgärd, även i ett skede då det ännu inte initierats någon specifik utredning.

När det gäller uppgifter om risker för andra elever eller skolpersonal kan konstateras att skolan har ett ansvar att se till att skolmiljön är säker för elever och skolpersonal. Detta ansvar följer, som framgått av kapitel 3, av olika bestämmelser. Skolans tillsynsansvar ger skolan ett övergripande ansvar för att eleverna inte skadas eller skadar andra i skolmiljön. Enligt 5 kap. 3 § skollagen ska alla elever tillförsäkras en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet och

undervisningen av studiero. Enligt 6 kap. 7 § skollagen ska huvudmannen se till att det genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling. Därutöver tillkommer skolans ansvar enligt arbetsmiljölagen. Centralt för dessa ansvar är naturligtvis generella åtgärder som syftar till att förebygga säkerhetsrisker, otrygghet eller kränkande behandling i skolmiljön.

Det är emellertid enligt vår bedömning tydligt att skolan också utifrån dessa bestämmelser har ett ansvar att vidta åtgärder när det i ett konkret fall finns risker för elevers säkerhet. Uppgifter om sådana konkreta risker kan, som redogjorts för ovan, innefatta personuppgifter och avse exempelvis förekomst av narkotikaförsäljning på skolans område, hotbilder mot enskilda elever, konflikter mellan elever som har anknytning till rivaliserande kriminella grupperingar och liknande.

Det är ofrånkomligen så att en prövning måste göras i det enskilda fallet av huruvida en viss uppgift är nödvändig att behandla för att utföra de olika uppdrag som framgår av skollagen. Det är emellertid vår övergripande bedömning att skolans möjligheter att effektivt agera för att ge stöd åt elever som är involverade i kriminalitet eller utsätts för brott förbättras avsevärt om skolan behandlar relevanta uppgifter om den enskilda elevens situation. Likaså är det vår bedömning att ett effektivt arbete för att se till att skolan är en säker plats ofta nödvändiggör behandling av enskildas personuppgifter. Det bör därför ofta bedömas vara nödvändigt att sådana uppgifter som anges i avsnitt 6.1.1 behandlas inom skolans verksamhet.

Som vi redovisat tidigare kan det vara svårt för en extern aktör, som Polismyndigheten eller socialtjänsten, att avgöra vilka uppgifter som en mottagande skola kommer att bedöma som nödvändiga. Det bör påpekas att denna problematik inte är ny. En skola kan redan i dagsläget få uppgifter från Polismyndigheten som lämnas ut med stöd av generalklausulen, 10 kap. 27 § OSL, eller uppgifter som delas mellan aktörer med stöd av den enskildes samtycke inom exempelvis SSPF eller SIG. Även i dessa situationer måste företrädare för skolan naturligtvis ta ställning till vilka personuppgifter som det är nödvändigt och finns grund för att behandla inom ramen för skolverksamheten.

Det är självklart av vikt att strukturer för samverkan utvecklas i syfte att möjliggöra en ändamålsenlig informationsdelning mellan

aktörerna. Sekretesslättnader medför dock ofrånkomligen en risk för att onödigt information delas. Denna risk måste vägas in i den slutliga proportionalitetsbedömningen nedan.

Skolan kan behandla känsliga personuppgifter

Som vi redogör för i kapitel 4 kan såväl skolor med enskilda huvudmän och offentliga huvudmän behandla känsliga personuppgifter under i huvudsak samma förutsättningar. Känsliga personuppgifter kan behandlas inom ramen för handläggning av ärenden, eller hantering som motsvarar ärendehandläggning. Därutöver kan känsliga personuppgifter behandlas i den faktiska verksamheten om behandlingen är nödvändig i verksamheten och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet (26 a kap. 4 § skollagen).

Det förutsätts naturligtvis att behandlingen av känsliga personuppgifter är nödvändig i det enskilda fallet. Ett utlämnande enligt de bestämmelser vi föreslår omfattar endast uppgifter som skolan har behov av. I många fall torde skolan kunna få tillräcklig information utan att känsliga uppgifter lämnas över. Om den utlämnande aktören bedömer att skolan har ett behov av att få del av även känsliga personuppgifter, till exempel uppgifter om att en elev har ett pågående narkotikamissbruk, vilket är en uppgift om hälsa, bedömer vi att skolan har rättslig grund för att behandla uppgiften.

Behandling av uppgifter om lagöverträdelser

Som framgått tidigare kan uppgifter som lämnas ut med stöd av de föreslagna bestämmelserna ofta innefatta uppgifter om lagöverträdelser enligt artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning. Som vi redogjort för i kapitel 4 kan skolor med en offentlig huvudman behandla sådana uppgifter enligt 3 kap. 8 § dataskyddslagen.

För skolor med enskilda huvudmän gäller enligt 26 a kap. 6 § skollagen att personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas om behandlingen är nödvändig i verksamheten och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet dels i löpande text inom elevhälsan, dels i skriftlig dokumentation som ska föras enligt 5 kap. 24 § skollagen.

Det finns således möjligheter för såväl en skola med en offentlig huvudman som en skola med enskild huvudman att behandla uppgifter om lagöverträdelser. Bestämmelsen som gäller för enskilda huvudmän är förvisso mer begränsad. Dessa begränsningar torde dock inte i praktiken innebära någon väsentlig svårighet för enskilda skolor att behandla de uppgifter om lagöverträdelser som är nödvändiga.

6.2.9 Våra förslag innebär inte övervakning eller kartläggning

Utredningens bedömning: Våra föreslagna bestämmelser innebär inte någon ny möjlighet till personuppgiftsbehandling som innebär övervakning eller kartläggning av enskildas personliga förhållanden.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen (RF) är var och en 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. Skyddet för den personliga integriteten får endast begränsas genom lag (2 kap. 20 § första stycket andra punkten RF). Begränsningarna får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett begränsningarna och inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt åtgärden har. Bestämmelsen omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär (prop. 2009/10:80 s. 250).

I förarbetena har uttalats att en åtgärd från det allmänna sida som vidtas primärt i syfte att ge myndigheterna underlag för beslutsfattande i enskilda fall, exempelvis insamling av uppgifter av visst slag för beslut om till exempel beskattning eller liknande, kan – även om avsikten inte är att kartlägga enskilda – i många fall anses innebära kartläggning av enskildas förhållanden. Så torde fallet vara i fråga om ett stort antal uppgiftssamlingar som det allmänna förfogar över (prop. 2009/10:80 s. 180).

I förarbetena till skollagen uttalade regeringen att det finns personuppgiftsbehandling inom skolområdet som innebär ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten att en begränsning av grundlagens skydd mot intrånget måste, i enlighet med 2 kap. 6 § RF, göras i lag. Ett exempel är den målgruppsutredning som enligt skollagens kapitel om skolplikt måste göras för att avgöra om ett barn ska gå i nuvarande anpassade grundskolan. Däremot bedömdes en utredning av om en elev behöver särskilt stöd i undervisningen (3 kap. 7 § skollagen), en utredning med anledning av att en elev vid upprepade gånger har stört studieron, uppträtt olämpligt eller gjort sig skyldig till en allvarlig förseelse (5 kap. 9 § skollagen) eller en utredning om kränkande behandling (6 kap. 10 § skollagen) förvisso innebära ett intrång i den personliga integriteten, men inte ett betydande intrång i den mening som avses i 2 kap. 6 § andra stycket RF. Det konstaterades dock att regleringen av dessa utredningar alltså fanns på lagnivå. Regeringen bedömde sammanfattningsvis att den personuppgiftsbehandling som kan bli aktuell på utbildningsområdet, och som inte omfattas av någon lagreglering, inte är av den karaktär som avses i grundlagsbestämmelsen om skyddet mot integritetsintrång (prop. 2017/18:218 s. 115–117).

De bestämmelser vi föreslår ger skolan möjligheter att få del av fler uppgifter från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och socialtjänsten. En förutsättning för att skolan ska behandla uppgifterna är emellertid att det finns rättsligt stöd för behandlingen inom skollagstiftningen. De bestämmelser vi föreslår ger alltså inte skolan stöd att behandla uppgifter på ett sådant sätt att det innebär övervakning eller kartläggning av enskildas personliga förhållanden i större utsträckning än vad skolan har rätt till enligt den lagstiftning som gäller för skolverksamheten.

6.2.10 Det behövs ingen kompletterande reglering för skolan

Utredningens bedömning: Det behövs ingen kompletterande reglering för den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för skolan med anledning av våra förslag.

Våra förslag syftar som tidigare redovisats inte till att utöka skolans ansvarsområde. Utgångspunkten är att informationsöverlämning till skolan ska syfta till att skolan får bättre förutsättningar att genom sitt författningsreglerade grunduppdrag bidra i samhällets brottsförebyggande insats. Det befintliga dataskyddsrättsliga regelverket har utformats för att möjliggöra den personuppgiftsbehandling som är nödvändig inom skolans verksamhet. Att information genom våra förslag i större utsträckning kommer att lämnas över till skolan från externa aktörer aktualiserar inte behov av förändringar av de regler som gäller för personuppgiftsbehandlingen.

Det kan samtidigt konstateras att skollagstiftningen innehåller relativt vida uppdrag som delvis är öppna för olika tolkningar och förståelser. Mot denna bakgrund kan det vara svårt att avgöra vilken personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att en skolverksamhet ska kunna utföra sitt uppdrag. Den förhållandevis sparsamma dataskyddsrättsliga reglering som gäller specifikt för skolan innebär att de personuppgiftsansvariga huvudmännen i stor utsträckning själva måste pröva behandlingen mot kraven i EU:s dataskyddsförordning. Detta är en ordning som Datainspektionen har kritiserat i ett remissyttrande (Datainspektionen 2017). Det ryms emellertid inte inom denna utrednings uppdrag att utreda eller föreslå genomgripande förändringar av den dataskyddsrättsliga regleringen som gäller för skolväsendet.

Regeringen har vidare gjort bedömningen att syftet med behandling av personuppgifter inom utbildningsområdet tydligt framgår av bestämmelserna i skollagen och de andra författningar som reglerar verksamheten på området och att det är förutsägbart för personer som omfattas av dessa regler vilken behandling av personuppgifter som är nödvändig för att personuppgiftsansvariga ska kunna utföra sina uppdrag och åligganden (prop. 2017/18:218 s. 122). Mot bakgrund av denna bedömning måste den befintliga regleringen av personuppgiftsbehandlingen i skolan anses godtagbar.

Det finns i dataskyddslagen och skollagen lämpliga skyddsåtgärder. Det regleras exempelvis ett förbud mot att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Som vi angett tidigare kommer mottagna uppgifter i regel att omfattas av sekretess eller tystnadsplikt hos den mottagande skolan.

Vi gör mot denna bakgrund bedömningen att det inte krävs någon kompletterande reglering med anledning av den personuppgiftsbehandling i skolan som följer av våra förslag.

6.2.11 Slutlig proportionalitets- och nödvändighetsbedömning

Utredningens bedömning: Våra förslag är nödvändiga och proportionerliga och förenliga med det dataskyddsrättsliga regelverket.

Förslagen är nödvändiga

Som vi redogör för i avsnitt 6.2.7 innebär kravet på nödvändighet att det berättigade intresse som eftersträvas med behandlingen av personuppgifter inte rimligen ska kunna uppnås på ett lika effektivt sätt genom andra medel som är mindre ingripande i de registrerades grundläggande fri- och rättigheter.

Ett första led i bedömningen är således att avgöra om förslagen utgör en effektiv lösning på en konkret och tydliggjord problematik. Den grundläggande problematik som beskrivs i direktiven till vår utredning är att barn och unga socialiseras och rekryteras in i organiserad brottslighet och en kriminell livsstil. Som framhålls i direktivet är det viktigt att upptäcka och identifiera barn och unga som är i behov av stöd i ett tidigt skede och i detta arbete är socialtjänsten och skolan centrala aktörer (dir. 2023:120). Detta upprepas i regeringens strategi för det brottsförebyggande arbetet (skr. 2023/24:68). Som vi redovisat i kapitel 3 innebär brottsligheten en stor utmaning som fordrar insatser från många av samhällets aktörer. Det är ett mycket angeläget och viktigt samhällsintresse att det brottsförebyggande arbetet kan fungera effektivt och ändamålsenligt. Skolans roll i det brottsförebyggande arbetet är, enligt vår bedömning, främst att bidra med de åtgärder och insatser som ligger inom skolans kärnuppdrag. Lyckas skolan med sitt grunduppdrag har det potential att vara en central del i samhällets brottsförebyggande arbete. Det är därför ett angeläget intresse att skolan får tillgång till den information som behövs för att adekvata åtgärder och insatser ska kunna sättas in.

Vår kartläggning har bekräftat att det bland yrkesverksamma inom skolan finns ett relativt stort upplevt behov av mer information för att kunna bidra med skolans insatser i det brottsförebyggande arbetet, såväl från socialtjänsten som från brottsbekämpande myndigheter. Även yrkesverksamma inom socialtjänsten har uttryckt ett behov av att kunna lämna mer information till skolan. Vår analys visar också att de nuvarande rättsliga möjligheterna att dela information mellan aktörerna är för begränsade för att möjliggöra ett ändamålsenligt informationsutbyte inom det brottsförebyggande arbetet.

Det är således vår bedömning att våra förslag svarar mot ett angeläget behov av utökade rättsliga förutsättningar för informationsdelning i brottsförebyggande samverkan. Det finns enligt vår bedömning fog för slutsatsen att våra förslag kommer att bidra till en effektivare samverkan. Även om en framgångsrik brottsförebyggande samverkan också förutsätter en mängd andra åtgärder – som ligger utanför ramen för denna utrednings uppdrag – är det således också vår bedömning att våra förslag är nödvändiga för att arbeta med den grundläggande problematik kring kriminalitet som föranlett denna utredning.

Förslagen är proportionerliga

Som angetts tidigare i avsnitt 6.2.7 innebär kravet på proportionalitet som utgångspunkt att skälen för åtgärden väger tyngre än det intrång som den innebär för den enskilde och att integritetsintrånget ska begränsas till det som är absolut nödvändigt för det eftersträvade målet.

Vi har tidigare redovisat de integritetsrisker som följer av våra förslag, och de skyddsåtgärder som i viss mån minskar integritetsriskerna. I den slutliga proportionalitetsavvägningen måste det prövas om det integritetsintrång som följer av förslagen är motiverat av det eftersträvade målet, om det finns alternativa – mindre ingripande åtgärder – som skulle kunna uppnå samma syfte, eller om det behövs ytterligare skyddsåtgärder för att garantera proportionaliteten.

Intresset av ett effektivt brottsförebyggande arbete måste anses ytterst angeläget, i synnerhet när det handlar om unga personer som riskerar en destruktiv utveckling. Det finns följaktligen enligt

vår bedömning som utgångspunkt för slutsatsen att vissa integritetsintrång är godtagbara om de leder till att samhällets brottsförebyggande arbete förbättras.

Informationsdelning hindras av sekretesslagstiftningen eftersom sekretess gäller mellan de aktörer som förväntas samverka i det brottsförebyggande arbetet. Denna problematik kan alltså inte hanteras på annat sätt än genom bestämmelser som tillåter att annars sekretessbelagd information lämnas ut. Det finns inga alternativa sätt att möjliggöra informationsdelning som undviker detta integritetsintrång.

Våra bestämmelser är utformade utifrån en avvägning mellan intresset att värna enskildas integritet och intresset av att möjliggöra brottsförebyggande samverkan som inbegriper skolan. Detta är naturligtvis en svår avvägning att göra. Det är av vikt att bestämmelserna är tillräckligt flexibla för att möjliggöra ett ändamålsenligt uppgiftsutbyte i den enskilda situationen. Samtidigt är det ett starkt intresse att det informationsutbyte som möjliggörs ska vara förutsebart och att endast information som motsvarar ett verkligt behov i skolans verksamhet ska lämnas över.

Som vi redovisar i avsnitt 6.2.4 finns det skyddsåtgärder som begränsar det integritetsintrång som följer av ett uppgiftsutbyte enligt våra bestämmelser. Bestämmelserna är vidare utformade med hänsyn tagen till kraven på tydlighet, precision och förutsebarhet, se avsnitt 6.2.5. Vi har valt att föreslå sekretessbrytande bestämmelser med ett avgränsat och specifikt tillämpningsområde i stället för bredare uppgiftsskyldigheter som skulle innebära ett mer påtagligt integritetsintrång.

Det är sammantaget vår bedömning att bestämmelserna uppfyller kraven på nödvändighet och proportionalitet och att förslagen är förenliga med de dataskyddsrättsliga regler som gäller.

7 Socialtjänstens och SiS informationsbehov

I föregående kapitel analyserar vi skolans behov av uppgifter om enskilda i brottsförebyggande syfte inom ramen för skolans författningsreglerade uppdrag och föreslår åtgärder för att förbättra möjligheterna för skolan att få del av uppgifter från socialtjänsten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

I det här kapitlet behandlar vi det informationsbehov som kan finnas hos socialtjänsten och Statens institutionsstyrelse (SiS) för att förebygga eller förhindra brott inom ramen för deras respektive författningsreglerade uppdrag. Vi lämnar förslag på bestämmelser som dels utökar möjligheterna för socialtjänsten och SiS att få uppgifter från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket, dels utökar möjligheterna för socialtjänsten att få uppgifter om enskilda från skolor. Som vi angett i kapitel 3 syftar vi på kommunala myndigheter inom socialtjänsten, när vi använder begreppet socialtjänst. När vi avser SiS anges det uttryckligen i texten.

7.1 Bedömningar och förslag

7.1.1 Det behövs förbättrade möjligheter att lämna uppgifter till socialtjänsten och SiS

Utredningens bedömning: Det behövs förbättrade möjligheter för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket att i brottsförebyggande syfte lämna ut uppgifter om enskilda till kommunala myndigheter inom socialtjänsten och Statens institutionsstyrelse.

Det behövs förbättrade möjligheter för skolan att i brottsförebyggande syfte lämna ut uppgifter om enskilda till kommunala myndigheter inom socialtjänsten.

Det finns inte skäl att begränsa möjligheterna att lämna ut uppgifter till enskilda som är över 18 år.

Möjligheterna för Polismyndigheten att lämna uppgifter till socialtjänsten behöver förbättras

Av vår kartläggning i kapitel 5 framgår att socialtjänsten ofta har behov av uppgifter från externa aktörer i syfte att upptäcka individer som behöver stöd och hjälp. Detta gäller inte minst unga som riskerar en ogynnsam utveckling med anledning av en problematik som rör brottslighet. Skyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453, SoL) att anmäla oro vid kännedom eller misstanke om att ett barn far illa är en central förutsättning för socialtjänstens verksamhet, och ett viktigt verktyg för att möjliggöra informationsdelning från bland annat brottsbekämpande myndigheter och skolor till socialtjänsten.

Det finns inte skäl att inom ramen för denna utredning lämna några förslag om vilka brottsbekämpande myndigheter som framgent bör omfattas av anmälningskyldigheten. Denna fråga har redan behandlats i departementspromemorian *Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn* (Ds 2023:15). I den promemorian föreslås förändringar som innebär att bland annat Tullverket ska omfattas av anmälningskyldigheten. Det har under vår kartläggning framförts uppfattningen att vissa aktörer inte anmäler i den utsträckning som de borde, eller att anmälningar sker i ett för sent skede. Något rättsligt hinder mot den informationsöverföring som krävs för att socialtjänsten ska kunna utföra sitt uppdrag beträffande barn som far eller riskerar att fara illa föreligger emellertid enligt vår bedömning inte.

Det finns emellertid skäl att särskilt belysa möjligheterna att dela information kring enskilda som är över 18 år. Även vuxna individer som har fyllt 18 men inte 20 år kan bli föremål för tvångsvård enligt 3 § lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller insats i form av särskilt kvalificerad kontaktperson enligt 3 kap. 6 b § SoL. Det bör i detta sammanhang erinras

om att det särskilda ansvaret som socialnämnden har för barn och unga enligt 5 kap. 1 § SoL inte är begränsat till enskilda under 18 år. Det finns ingen definition av begreppet unga. Det har uttalats att någon fast åldersgräns uppåt inte bör anges när det gäller allmänt förebyggande och stödjande arbete (prop. 1979/80:1 s. 254).

När det gäller individer som är 21 år eller äldre har socialtjänsten visserligen endast begränsade möjligheter att genomföra insatser mot den enskildes vilja. Kommunernas ansvar för den enskilde, enligt 2 kap. 1 § SoL, gäller dock oberoende av den enskildes ålder. Att försöka motivera en vuxen individ som är 21 år eller äldre och som har behov av skydd och stöd till att ta emot hjälp är också en del av socialtjänstens uppdrag (jfr prop. 2019/20:123 s. 15). I detta sammanhang bör också påpekas socialtjänstens särskilda ansvar för bland annat missbrukare (5 kap 9 § SoL), brottsoffer (5 kap. 11 § SoL) och våldsutövare (5 kap. 11 a § SoL).

I lagrådsremissen *Ett stärkt brottsförebyggande ansvar för socialnämnden* föreslås vidare ett brottsförebyggande ansvar för socialtjänsten som inte är begränsat till barn och unga. Det uttalas därvid att även om många av socialtjänstens insatser, såväl generellt som inom det brottsförebyggande området, riktas till barn och unga, kan vuxna personer också vara i behov av brottsförebyggande insatser från socialtjänsten. Det gäller framför allt unga vuxna men kan även gälla andra vuxna.

I praktiken bedrivs också viktiga brottsförebyggande samverkansprojekt mellan socialtjänsten och Polismyndigheten som inte enbart är inriktade på barn och unga. Exempelvis kan nämnas Gruppvåldsintervention (GVI) som är en strategi för att reducera våld i kriminella miljöer, i en specifik stad eller stadsdel, och bygger på samverkan mellan polis, kommun, kriminalvård och lokalsamhälle. En uppmärksammas sådan intervention är det så kallade Sluta skjut-projektet i Malmö. Strategin bygger på det som kallas ”focused deterrence” och har ett gruppfokus. En central utgångspunkt för strategin är att majoriteten av allt grovt våld i ett samhälle kan kopplas till ett fåtal individer. För att minska våldet ska samhället rikta sina resurser mot dessa individer och de grupper som de tillhör. Genom det särskilda fokuset på hela grupper påverkas normer och framför allt gruppdynamiken på ett sådant sätt att konflikter kan lösas på annat sätt än genom användandet av grovt våld (Brå 2024c). Ett annat exempel är arbetet inom projektet Trefas

i Stockholm. Trefas har många likheter med GVI, exempelvis en utökad samverkan mellan polis, socialtjänst och kriminalvård och ett gemensamt syfte att minska skjutvapenvåldet, men tillämpar ett större individfokus för att fungera i en miljö där målgruppen saknar sociala band till lokalsamhället, ingår i löst sammansatta kriminella nätverk utan intern lojalitet och som saknar långsiktiga mål (Kvillemo m. fl. 2023).

En viktig del av socialtjänstens brottsförebyggande arbete med vuxna individer är arbetet för att stödja avhoppare. Vid detta arbete är samverkan med polisen ofta centralt. Det har också uttalats att potentiella avhoppare kan identifieras genom uppsökande arbete och att Trefas och GVI är metoder som används i detta syfte (Kunskapsguiden 2024d).

För enskilda som är över 18 år är anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL inte tillämplig. Detta innebär att brottsbekämpande myndigheter måste stödja sig på andra sekretessbrytande bestämmelser för att lämna ut information kring unga personer över 18 år som socialtjänsten kan ha anledning att uppmärksamma. Generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL beskrivs som det huvudsakliga stödet för nödvändigt uppgiftslämnande inom GVI och Trefas (Starke & Larsson 2023 samt Kvillemo m.fl. 2023).

Vi har redovisat de invändningar som kan göras mot att stödja ett mer återkommande uppgiftsutbyte på en tillämpning av generalklausulen. Ofta torde den intresseavvägning som ska göras leda till att uppgifter lämnas ut. En tillämpning av generalklausulen kan emellertid medföra svåra intresseavvägningar i det enskilda fallet. Det finns risk för såväl onödigt restriktiva som alltför extensiva tillämpningar av bestämmelsen. Det finns också en risk för olikheter i tillämpningen. Generalklausulens syfte är vidare att utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och lagstiftaren inte har förutsett situationen. Ett rutinmässigt uppgiftsutbyte ska i regel vara författningsreglerat (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 327).

Problematiken kring att tillämpa generalklausulen inom det brottsförebyggande arbetet var en bidragande orsak till att en särskild bestämmelse infördes som reglerar möjligheterna för Polismyndigheten att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL till kommunala myndigheter inom socialtjänsten i syfte att förebygga viss terroristbrottslighet, i 35 kap.

10 c § OSL (prop. 2019/20:123 s. 16). Vi bedömer att det finns skäl att utvidga Polismyndighetens möjligheter att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till socialtjänsten för att bättre motsvara behovet för brottsbekämpande myndigheter att lämna uppgifter om enskilda individer till socialtjänsten. En sådan utvidgning bedöms svara mot det behov som uttryckts i vår enkätundersökning, där 58 procent av de svarande anger att de i ganska eller mycket liten utsträckning, alternativt inte alls, har tillräckliga möjligheter att utbyta uppgifter med Polismyndigheten, i fall där en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL inte har inletts.

Ett syfte med 35 kap. 10 c § OSL är att Polismyndigheten ska kunna lämna ut uppgifter kring en individ som Polismyndigheten ser att det finns anledning för socialtjänsten att intressera sig för. Det kan till exempel vara en person som har många kontakter med andra personer som misstänks för rekrytering till terrorism eller uppehåller sig på en viss plats med koppling till terrorism. Det är en förutsättning för uppgiftslämnande att den kommunala myndigheten inom socialtjänsten kan antas ha behov av uppgiften inom ramen för sin ordinarie verksamhet (prop. 2019/20:123 s. 52).

Arbetet för att förebygga terroristbrottslighet är ett mycket viktigt intresse. Detta bör dock även gälla för annan brottslighet. Regeringen har uttalat att det är oacceptabelt att bristande förutsättningar att dela information kan bidra till att brott begås och att barn och unga involveras i kriminalitet. Det behövs dock en väl avvägd balans mellan den enskildes integritet och möjligheterna att utbyta information (skr. 2023/24:68). Att det finns en möjlighet för Polismyndigheten att lämna information till socialtjänsten i situationer då socialtjänsten kan antas bidra till att förebygga brottslighet framstår som angeläget. Regleringen bör därför ändras för att möjliggöra för Polismyndigheten att lämna ut information till socialtjänsten, även när det handlar om att förebygga annan brottslig verksamhet.

Möjligheterna för Polismyndigheten att lämna information till SiS behöver förbättras

Det resonemang som förs ovan gäller främst kommunala myndigheter inom socialtjänsten. Som framgår av vår kartläggning, som redovisas i kapitel 5, har SiS framfört ett behov av att i större ut-

sträckning än vad som sker eller medges i dag, få vissa uppgifter från Polismyndigheten. Det informationsbehov som SiS uttrycker är i många avseenden distinkt skilt från det behov som kan finnas hos socialtjänsten. SiS har pekat på ett behov av uppgifter som i stor utsträckning rör säkerheten för de barn och unga som är placerade vid de särskilda ungdomshem som SiS ansvarar för enligt 1 § förordningen (2007:1132) med instruktion för SiS. Myndigheten har specifikt påpekat ett behov av uppgifter om enskilda som rör kopplingar till kriminella grupperingar, tidigare hot- och våldsincidenter och aktuella hotbilder. Uppgifterna behövs enligt SiS dels för att kunna placera barn och ungdomar tryggt och säkert, dels i skolverksamheten. I SiS skola kan dessa uppgifter användas för att säkerställa att inte elever från rivaliserande gäng placeras i samma klass.

SiS arbete för att säkerställa att placeringarna är säkra och trygga för alla placerade och för personalen kan alltså innebära ett särskilt informationsbehov och ett behov av specifika uppgifter kring hotbilder, gängtillhörigheter och liknande.

SiS har till oss anfört att uppgifter från brottsbekämpande myndigheter lämnas till verksamheten med stöd av generalklausulen (SiS 2024b). Av de skäl vi redogjort för ovan framstår detta dock inte som en ändamålsenlig lösning för det aktuella informationsbehovet. Vi bedömer därför även att Polismyndighetens möjligheter att lämna uppgifter till SiS bör förbättras.

Säkerhetspolisens möjligheter att lämna information behöver också förbättras

Vi bedömer att Säkerhetspolisen också är en brottsbekämpande myndighet som behöver förbättrade möjligheter att lämna uppgifter om enskilda till socialtjänsten och SiS. Säkerhetspolisens önskemål om att omfattas av en sådan utökad möjlighet framgår i avsnitt 5.1.13.

Det finns relativt goda möjligheter för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att utbyta uppgifter som omfattas av sekretess. Av 35 kap. 10 a § OSL framgår att sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL inte hindrar att uppgift om en enskild lämnas mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, om den mottagande myndigheten behöver uppgiften i sin brottsbekämpande verksamhet. När det gäller bestämmelserna i 18 kap. 1 och 2 §§ OSL till skydd för

intresset att förebygga och förhindra brott är utgångspunkten att uppgifter som omfattas av sekretess enligt dessa bestämmelser normalt kan utväxlas mellan myndigheterna. Detta gäller även övriga bestämmelser i 18 kap. OSL. Det är dock den utlämnande myndigheten som ska avgöra om en uppgift kan lämnas ut (prop. 2013/14:110 s. 513).

Mot bakgrund av detta kan det argumenteras för att Säkerhetspolisen inte har behov av en utökad möjlighet att lämna uppgifter till de aktuella aktörerna, eftersom Säkerhetspolisen via Polismyndigheten kan uppnå samma syfte. Vi menar dock att det finns ett behov för Säkerhetspolisen att omfattas av möjligheten att lämna uppgifter direkt till socialtjänsten och SiS. En sådan möjlighet kan bidra till en minskad uppgiftsspridning eftersom Säkerhetspolisen inte behöver gå via Polismyndigheten för att nå ut till relevant aktör med uppgifter. Det kan också förekomma situationer av brådskande karaktär, åtminstone i förhållande till SiS. Det kan då vara betydelsefullt att Säkerhetspolisen inte är hänvisad till att lämna uppgifter via Polismyndigheten.

Även Tullverkets möjligheter att lämna information behöver förbättras

Vi bedömer att även Tullverket behöver förbättrade möjligheter att lämna information till socialtjänsten och SiS.

Tullverket har uttryckt ett behov av att i samma utsträckning som Polismyndigheten kunna lämna uppgifter om enskilda till socialtjänsten och SiS i brottsförebyggande syfte, se avsnitt 5.1.14.

För Tullverkets del gör sig i stort sett samma överväganden gällande som för Polismyndigheten. Även Tullverket är i huvudsak hänvisat till generalklausulen vid utlämnande av sekretessbelagda uppgifter. Tullverket är visserligen inte involverad i samverkan med socialtjänsten i samma omfattning som Polismyndigheten. Men eftersom det står klart att Tullverket i sin verksamhet träffar på individer som kan ha behov av samhällets stöd och hjälp så är det viktigt att det finns tydliga rättsliga förutsättningar för myndigheten att lämna ut uppgifter om enskilda till socialtjänsten, eller vid behov SiS. Vi bedömer därför att Tullverket ska omfattas av den förändring av 35 kap. 10 c § OSL som vi föreslår.

Det bör också påpekas att det inte framgår tydligt att Tullverket omfattas av skyldigheten att anmäla oro för barn enligt 14 kap. 1 § SoL. Det har i Ds 2023:15 lämnats förslag om att Tullverket ska omfattas av den skyldigheten, vilket också välkomnats av myndigheten då den gjort bedömningen att den i dagsläget inte omfattas. Osäkerheten kring om Tullverket omfattas av skyldigheten att anmäla oro för barn innebär att den sekretessbrytande bestämmelse vi föreslår nedan kan anses ha relevans även när det är fråga om uppgifter som rör barn, åtminstone innan en eventuell ändring av 14 kap. 1 § SoL har trätt i kraft.

Det är inte nödvändigt att ändra sekretesslagstiftningen för andra brottsbekämpande myndigheter

Vi har i uppdrag att kartlägga och analysera vilka uppgifter som kan behöva utbytas mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter. Det framgår inte närmare av direktiven vilka myndigheter som anses vara brottsbekämpande. Direktiven hänvisar till sekretessbestämmelsen i 35 kap. 1 § första stycket 1 och 4 OSL. Den bestämmelsen syftar på verksamhet som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen. Även Ekobrottsmyndigheten, som är en åklagarmyndighet med ett utökat uppdrag, kan nämnas i sammanhanget. Det står klart att den brottsbekämpande myndighet som är mest synlig på lokal nivå är Polismyndigheten. Det är regelmässigt Polismyndigheten som deltar i eventuell samverkan kring individer. Det torde också ofta vara Polismyndigheten som lämnar ut uppgifter till andra aktörer i det brottsförebyggande arbetet. Vi har ovan bedömt att även Säkerhetspolisen och Tullverket ska omfattas av möjligheten att lämna uppgifter enligt 35 kap. 10 c § OSL.

Detta innebär inte att någon annan brottsbekämpande myndighet är förhindrad att lämna uppgifter till socialtjänsten. Vår bedömning är dock att ingen annan brottsbekämpande myndighet har ett tillräckligt påtagligt eller regelmässigt behov av annat författningsstöd för utlämnande än det som följer av exempelvis general-klausulen i 10 kap. 27 § OSL eller bestämmelsen om nödvändigt utlämnande i 10 kap. 2 § OSL.

Möjligheterna för skolan att lämna uppgifter till socialtjänsten behöver förbättras

Som framgår tidigare i avsnittet innebär anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL att det finns förutsättningar för skolan att lämna uppgifter till socialtjänsten när det är fråga om barn som far illa eller riskerar att fara illa. Många elever i skolan har dock fyllt 18 år och det kan finnas skäl för skolan att uppmärksamma socialtjänsten även på dessa individers behov av stöd och hjälp. Precis som vi anfört ovan finns det invändningar mot att stödja ett återkommande uppgiftslämnande på generalklausulen. De resonemang som vi fört angående Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets möjligheter att lämna uppgifter till socialtjänsten gör sig gällande även för skolans del. Det finns därför skäl att införa en särskild reglering av skolans möjligheter att lämna uppgifter till socialtjänsten. I sammanhanget kan också framhållas att i vår enkätundersökning svarar 65 procent av de svarande hos socialtjänsten att man i ganska eller mycket liten utsträckning, alternativt inte alls, har tillräckliga möjligheter att utbyta uppgifter med skolan, i de fall då en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL inte har inletts. Det kan därmed finnas ett behov av att förbättra möjligheten för skolan att lämna uppgifter om elever över 18 år till socialtjänsten.

Som vi återkommer till nedan kan det vidare uppstå situationer där ett utökat stöd för skolan att lämna uppgifter till socialtjänsten i brottsförebyggande syfte kan vara av betydelse även när det gäller barn. Det handlar då främst om situationer då den information skolan har inte är tillräckligt oroande för att motivera en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL, men där informationen ändå kan vara av betydelse för samverkan med socialtjänsten.

Det kan inte uteslutas att även SiS kan ha behov av uppgifter från skolan. Vi bedömer dock att det behovet främst gör sig gällande i samband med att en elev ska börja i SiS skola vid placering på SiS. Det informationsbehovet tillgodoses genom den uppgiftsskyldighet som vi föreslår i samband med skolbyten, se kapitel 6.

Förhållandet till anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL

Som framgått omfattas Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och skolan idag av skyldigheten att göra en orosanmälan vid kännedom eller misstanke om att ett barn far illa. Förslag har lämnats om att Tullverket också ska omfattas, se Ds 2023:15.

Anmälningsskyldigheten ger rättsliga förutsättningar att lämna annars sekretessbelagda uppgifter från de anmälningsskyldiga aktörerna till socialtjänsten, när det finns en oro för att ett barn far illa eller riskerar att fara illa. Anmälningsskyldigheten omfattar situationer då ett barn kan misstänkas fara illa på grund av en problematik kring kriminalitet. Skyldigheten är ovillkorlig och tröskeln för att lämna ut uppgifter bör vara låg. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta ska anmälas, om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialnämndens sida. De som är anmälningsskyldiga enligt 14 kap. 1 § SoL är dessutom skyldiga att till socialnämnden lämna alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och hjälp.

Behovet av författningsändringar som utökar möjligheterna att i brottsförebyggande syfte lämna ut uppgifter till socialtjänsten kring barn är därför begränsat. Det är som utgångspunkt svårt att identifiera fall där socialtjänsten kan antas ha behov av uppgifter rörande kriminalitet avseende barn, men där anmälningsskyldigheten inte är tillämplig.

Det kan mot denna bakgrund argumenteras för att utökade möjligheter att lämna uppgifter till socialtjänsten bör avgränsas så att de endast omfattar uppgifter om enskilda som är över 18 år. En farhåga som har framförts till oss är att en möjlighet till uppgiftslämnande som materiellt överlappar anmälningsskyldigheten kan riskera att leda till otydlighet kring vilket regelverk som ska tillämpas.

Vår bedömning är emellertid att det – även med utgångspunkten att anmälningsskyldigheten bör vara det primära medlet för informationsöverlämning till socialtjänsten rörande barn – kan finnas fördelar med att en bredare möjlighet till uppgiftslämnande i brottsförebyggande syfte är åldersneutral.

Det kan inte uteslutas att det uppstår situationer där anmälningsskyldigheten inte bedöms vara tillämplig, samtidigt som det finns ett behov av att lämna ut uppgifter till socialtjänsten. Avsikten med

de förslag vi lägger fram i detta betänkande är att skapa flexibla möjligheter för skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter att utbyta uppgifter i samverkan.

Som framgår av vår kartläggning i avsnitt 5.1.18 har det exempelvis uttryckts ett behov av att kunna utbyta uppgifter om enskilda i syfte att identifiera individer som är i behov av individinriktad brottsförebyggande samverkan. Vår kartläggning ger vid handen att generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL i viss utsträckning tillämpas av skolor och Polismyndigheten i detta syfte. Det kan därvid vara fråga om uppgifter som inte i sig är så oroväckande att en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL är aktuell, men där den sammantagna bilden av aktörernas information talar för ett behov av stöd. En bredare möjlighet att utbyta information i brottsförebyggande syfte kan i detta sammanhang ha betydelse.

Vi gör därför bedömningen att utökade möjligheter att utbyta information bör vara åldersneutrala. Detta ligger också i linje med att den nuvarande regleringen i 35 kap. 10 c § OSL är åldersneutral, trots att det därigenom uppstår en överlappning med anmälningskyldigheten (se prop. 2019/20:123 s. 53). Enligt vår bedömning bör det inte uppstå några tillämpningssvårigheter. Det bör därvid påpekas att anmälningskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL gäller oavsett om det för uppgifterna gäller sekretess eller inte, och oavsett vilken typ av sekretess som kan vara tillämplig på uppgifterna.

7.1.2 Det bör införas möjligheter att dela information, men inte uppgiftsskyldigheter

Utredningens bedömning: Det finns inte skäl att införa uppgiftsskyldigheter för brottsbekämpande myndigheter eller skolan i förhållande till kommunala myndigheter inom socialtjänsten eller Statens institutionsstyrelse. Informationsdelning bör i stället möjliggöras genom sekretessbrytande bestämmelser.

Vi har i avsnitt 6.1.2 redogjort för de generella utgångspunkter som finns när det handlar om att föreslå sekretessbrytande bestämmelser eller uppgiftsskyldigheter. De överväganden vi gjort där är i huvudsak relevanta även när det är fråga om uppgiftslämnande till socialtjänsten och SiS.

Det förtjänar dock att påpekas att vi inte anser att informationsdelning till socialtjänsten, utan den enskildes samtycke, ska präglas av lika stark återhållsamhet som i förhållande till skolan. Detta gäller inte minst mot bakgrund av socialtjänstens uppdrag och den starka sekretess som gäller för uppgifter där. Även när det gäller uppgiftslämnande till socialtjänsten utgör dock en uppgiftsskyldighet ett större intrång i den personliga integriteten och medför större risk för att onödig information delas.

Vi bedömer att det inte heller finns tillräckliga skäl för att införa uppgiftsskyldigheter för brottsbekämpande myndigheter eller skolan i förhållande till socialtjänsten eller SiS. Ett utökat informationsutbyte ska i stället möjliggöras genom sekretessbrytande bestämmelser.

7.1.3 En sekretessbrytande bestämmelse för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket

Utredningens förslag: Tillämpningsområdet för 35 kap. 10 c § OSL bör utvidgas. Bestämmelsen ändras så att sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL inte hindrar att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket lämnar uppgift om en enskild till en kommunal myndighet inom socialtjänsten eller till Statens institutionsstyrelse om uppgiften kan antas bidra till att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet.

En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Ett undantag bör avse sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL

Undantaget bör liksom enligt nuvarande lydelse avse sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL.

En sedvanlig sekretessprövning måste således göras enligt 18 kap. 1 och 2 §§ OSL av om ett utlämnande riskerar att skada den egna verksamheten. Dessa bestämmelser tillämpas parallellt med den nu föreslagna bestämmelsen. Om utlämnandet bedöms skada den brottsbekämpande verksamheten, kan alltså inte ett utlämnande enligt bestämmelsen ske.

Bestämmelsen bör omfatta såväl socialtjänsten som SiS

Som framgått ovan gör vi bedömningen att både socialtjänsten och SiS har behov av fler uppgifter från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Båda dessa verksamheter bör därför omfattas av bestämmelsen. Däremot bör exempelvis privata aktörer inom socialtjänsten, såsom ett HVB i privat regi, fortsatt inte omfattas.

Det kan i och för sig diskuteras om SiS bör omfattas av bestämmelsen. Vid beslut om vård enligt LVU är det socialnämnden som bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden (11 § LVU). Socialnämnden kan då till exempel besluta att den unge ska vistas i SiS särskilda ungdomshem. Det kan invändas att information bör lämnas till socialtjänsten och inte direkt till SiS, eftersom socialnämnden bestämmer hur vården ska ske. SiS hanterar emellertid även unga som dömts till sluten ungdomsvård. Vid verkställighet av en sådan påföljd är det SiS som ansvarar, se 3 § lag (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Verkställigheten ska dock enligt samma bestämmelse planläggas och genomföras efter samråd med socialnämnden i den dömdes hemort. Det kan argumenteras för att information ska lämnas direkt till SiS i fall som avser verkställighet av sluten ungdomsvård, men att information i övriga fall ska gå via socialtjänsten, med tanke på vilken aktör som har ansvar i respektive situation. Det kan dock finnas anledning för exempelvis Polismyndigheten att lämna över information direkt till SiS även i andra fall än när det är fråga om verkställighet av sluten ungdomsvård. Som exempel kan nämnas information om placerade ungdomars tillhörighet till olika kriminella gäng, vilket kan vara av stor vikt för SiS att veta för att säkerställa trygga och säkra placeringar. Det kan också röra information som behöver förmedlas snabbt till SiS. Det kan då vara viktigt att information kan lämnas direkt till SiS, i stället för att förmedlas via socialtjänsten. Sammantaget bedömer vi att de aktuella brottsbekämpande myndigheterna bör ha möjlighet att lämna ut information till såväl socialtjänsten som till SiS. Det måste dock i det enskilda fallet noga övervägas om annars sekretessbelagd information ska lämnas ut till socialtjänsten, till SiS, eller till båda aktörerna.

Våra förslag påverkar inte befintlig reglering rörande samarbete och ansvarsförhållanden mellan SiS och andra delar av socialtjänsten.

Som exempel kan nämnas att SiS ansvarar för verkställigheten av slutna ungdomsvård, men att verkställigheten ska planläggas och genomföras efter samråd med socialnämnden i den dömdes hemort (3 § LSU). När det gäller barn och unga som är placerade vid SiS särskilda ungdomshem enligt ett beslut om vård enligt LVU, är det vidare socialnämnden som bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden.

Informationsbehovet hos socialtjänsten och SiS kan se olika ut. Syftet med att lämna ut uppgifter till endera aktören är emellertid att förebygga brott. Det är en fördel om möjligheterna till informationsdelning till båda typerna av verksamhet regleras i samma bestämmelse, även om mottagarens verksamhet naturligtvis kommer att ha stor inverkan på bedömningen av vilken information som behövs och som därmed kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen.

Uppgiftslämnande får ske både på eget initiativ och på begäran

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket kommer att ha en möjlighet att lämna ut uppgifter enligt den föreslagna bestämmelsen. Den innebär dock inte någon skyldighet att lämna ut uppgifter på eget initiativ. Om socialtjänsten eller SiS begär ut uppgifter som enligt bestämmelsen får lämnas ut och uppgiftslämnandet inte skulle hindra arbetets behöriga gång kommer Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket att vara skyldig att lämna ut uppgifterna enligt 6 kap. 5 § OSL. Det är den utlämnande myndigheten som ska pröva om det finns förutsättningar att lämna ut uppgifter med stöd av den föreslagna bestämmelsen. För att detta ska vara möjligt måste den myndighet som begär ut uppgiften lämna tillräcklig information för att en sådan prövning ska kunna göras.

Uppgiften ska kunna antas bidra till att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet

Ett uppgiftslämnande från brottsbekämpande myndigheter till socialtjänsten inom ramen för ett brottsförebyggande arbete bör ha till syfte att möjliggöra socialtjänstens arbete med att ge den enskilde stöd och hjälp. På så sätt kan brott förebyggas inom ramen för socialtjänstens författningsreglerade uppdrag. Denna utgångspunkt

gäller redan i dag för tillämpningen av bestämmelsen i 35 kap. 10 c § OSL.

I den befintliga bestämmelsen anges att uppgiftslämnandet ska kunna antas bidra till att *förebygga* vissa typer av brott. När det gäller uppgiftslämnandet från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket till SiS har detta till syfte att möjliggöra SiS arbete med bland annat trygga och säkra placeringar för de barn och unga som vistas vid de särskilda ungdomshemmen. Även SiS arbetar brottsförebyggande med dessa individer. SiS behov av att få uppgifter från brottsbekämpande myndigheter handlar dock också om möjligheten att genomföra riskbedömningar och därigenom upprätthålla en trygg miljö vid de särskilda ungdomshemmen. SiS verksamhet vid de särskilda ungdomshemmen, när det till exempel gäller att hantera barn och unga som tillhör rivaliserande kriminella grupperingar, kan sägas innefatta ett arbete som även handlar om att förhindra brott. För att det inte ska råda någon tveksamhet huruvida ett uppgiftslämnande även kan avse uppgifter som är av betydelse för detta arbete, är det lämpligt att *förhindra* läggs till i bestämmelsen.

Som vi återkommer till nedan förutsätts att mottagaren kan antas ha behov av uppgiften i sin författningsreglerade verksamhet för att ett utlämnande ska ske. Socialtjänsten har främst ett förebyggande uppdrag. Det torde därmed vara sällan som dessa myndigheter kan antas ha behov av uppgifter i syfte att förhindra brott. Att begreppet förhindra läggs till i bestämmelsen får därmed begränsad betydelse i fråga om vilka uppgifter som kan lämnas ut till socialtjänsten. Begreppet får i stället störst betydelse när det gäller uppgiftslämnande till SiS.

Kravet på att uppgiften ska kunna antas bidra till att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet innebär dels att det måste bedömas att det föreligger en risk för brottslig verksamhet, dels att uppgiftslämnandet kan ha betydelse för att förebygga eller förhindra detta.

Bestämmelsen kan villkoras antingen av att uppgifterna ska lämnas i ett visst syfte, eller av att uppgifterna ska kunna antas bidra till att förebygga eller förhindra brott. I dagsläget gäller att Polismyndigheten ska bedöma om uppgiften kan antas bidra till att förebygga i bestämmelsen angiven brottslighet. Vi har övervägt om bedömningen i stället ska ta sikte på i vilket syfte uppgiften lämnas. Det kan argumenteras för att en sådan formulering är enklare att tillämpa. Det

har emellertid inte av vår kartläggning framkommit att Polismyndigheten upplever svårigheter att bedöma vilka uppgifter som kan antas behövas för att brott ska förebyggas vid tillämpning av den nuvarande lydelsen. Det är också en rimlig utgångspunkt att även Säkerhetspolisen och Tullverket har goda möjligheter att bedöma detta. Vi ser därför inte skäl att ändra bestämmelsen i detta avseende.

Bestämmelsen bör i stora delar tolkas på samma sätt som den nuvarande lydelsen. I förarbetena anges att det är Polismyndigheten som ytterst avgör om uppgiften kan antas bidra till att förebygga aktuell brottslighet. Det krävs inte att uppgiften isolerad kan antas leda till att förebygga brottsligheten, utan det är tillräckligt att den tillsammans med andra omständigheter kan antas bidra till önskad effekt (prop. 2019/20:123 s. 53).

Som vi redogjort för tidigare är en utgångspunkt för alla våra bedömningar att ett utlämnande av information endast ska göras när det finns ett tydligt behov av uppgiften hos den mottagande aktören som härrör ur aktörens författningsreglerade uppdrag.

Det måste följaktligen finnas ett behov av uppgiften inom socialtjänstens eller SiS verksamhet. I förarbetena till 35 kap. 10 c § OSL uttalades att prövningen av den kommunala myndighetens behov av uppgiften kommer att ingå som ett led i prövningen av om uppgiften kan antas bidra till att förebygga angiven brottslighet och att det därför inte behöver anges särskilt i bestämmelsen att prövningen ska göras (prop. 2019/20:123 s. 22).

På motsvarande sätt förutsätts således enligt den utvidgning av bestämmelsen vi föreslår att bedömningen att en uppgift kan antas bidra till att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet innefattar en prövning av mottagarens behov av uppgiften. Denna prövning kan i praktiken vara svår. Kravet på att det ska kunna antas att uppgiften bidrar till att förebygga brott är följaktligen lågt ställt. Detta innebär en risk för att uppgifter delas som inte leder till någon åtgärd från mottagaren. Åtgärder bör i så stor utsträckning som möjligt vidtas för att minska risken, till exempel genom inledande kontakter mellan myndigheterna i syfte att klargöra vilket behov socialtjänsten eller SiS har av uppgiften. Ytterst måste emellertid risken vägas mot intresset av ett ändamålsenligt informationsutbyte för det brottsförebyggande arbetet. Enligt vår bedömning framstår detta intresse som tillräckligt angeläget för att väga upp den risk för onödig informationsöverföring som trots allt föreligger.

Bestämmelsen bör till skillnad från den nuvarande lydelsen inte vara begränsad till uppgifter som kan antas vara av betydelse för att förebygga eller förhindra brottslighet av visst slag. Den bör inte heller vara begränsad till brottslighet av visst allvar. Det ska i stället anges att uppgiften ska kunna antas bidra till att förebygga brottslig verksamhet. På motsvarande sätt som när det gäller skolan (se avsnitt 6.1.3) kan det ofta finnas skäl för socialtjänsten att vidta åtgärder i situationer där någon konkret brottsmisstanke inte föreligger. I regel är det ett angeläget intresse att insatser sätts in i ett så tidigt skede som möjligt. Att socialtjänsten ska ha anledning att agera innebär emellertid en avgränsning såtillvida att det knappast finns anledning för socialtjänsten att vidta någon åtgärd om fråga endast är om ett enstaka fall av lindrig brottslighet.

Vissa typer av uppgifter kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen

I förarbetena till nuvarande bestämmelse anges att uppgifter som kan lämnas ut exempelvis kan vara uppgifter som avser en individ som Polismyndigheten ser att det finns anledning för de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten att intressera sig för eftersom denne till exempel har många kontakter med andra personer som misstänks för rekrytering till terrorism eller uppehåller sig på en viss plats med koppling till terrorism (prop. 2019/20:123 s. 52). Det uttalas vidare att bestämmelsen syftar till att möjliggöra för Polismyndigheten att uppmärksamma socialtjänsten på individer som kan behöva stöd och hjälp för att de riskerar att involveras i eller redan är involverade i en våldsbejakande extremistisk rörelse och behöver hjälp att lämna den (ibid. s. 15). Med den utvidgning av bestämmelsen vi föreslår kommer Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket att ha möjligheter att lämna ut motsvarande uppgifter om personer som exempelvis har kontakt med andra personer med koppling till gängkriminalitet eller som behöver stöd och hjälp att lämna en kriminell gruppering. Ett exempel kan vara att Polismyndigheten har information om en enskild som talar för att det kan finnas förutsättningar att motivera denne att ta hjälp av socialtjänstens avhopparverksamhet.

Även andra typer av uppgifter kan leda till bedömningen att det finns skäl för socialtjänsten att intressera sig för en individ. Det kan

till exempel vara uppgifter om att en individ brukar narkotika, utan att situationen är sådan att uppgiftsskyldigheten enligt 6 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall är tillämplig.

Det är inte möjligt att närmare i författningstext ange vilka uppgifter som kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen. Liksom enligt nuvarande lydelse är det den utlämnande myndigheten som ytterst avgör om uppgiften kan antas bidra till att förebygga aktuell brottslighet.

Bestämmelsen omfattar inte endast uppgifter om den enskilda individen, utan även uppgifter om den enskildes närstående eller kamratkrets kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen.

Informationslämning till SiS med stöd av bestämmelsen omfattar sådana uppgifter som SiS har anledning att behandla inom ramen för sitt uppdrag att genomföra trygga och säkra placeringar för barn och ungdomar på de särskilda ungdomshemmen. Detta kan innebära ett behov av andra uppgifter än de som behövs inom socialtjänstens verksamhet. För säkerhetsarbetet kan det vara nödvändigt att ha kännedom om uppgifter om hotbilder, tillhörighet till kriminella gäng, tidigare våldsincidenter och liknande förhållanden. Även uppgifter om individens närstående eller om missbruk och psykisk ohälsa kan vara av betydelse för SiS möjligheter att göra trygga och säkra placeringar.

Även vid uppgiftslämnande till SiS ger bestämmelsen ett utrymme för Polismyndigheten att i det enskilda fallet avgöra vilka uppgifter som kan antas bidra till att förebygga eller förhindra brottslighet.

Bestämmelsen är åldersneutral

Utlämnande av uppgifter enligt bestämmelsen kan omfatta såväl vuxna som barn. Som redovisats inledningsvis måste dock uppmärksammas att åtminstone Polismyndigheten och Säkerhetspolisen omfattas av skyldigheten att göra en så kallad orosanmälan till socialtjänsten enligt 14 kap. 1 § SoL, vilket utgör en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet. Det kan alltså innebära att samma typ av uppgifter kan omfattas av såväl den uppgiftsskyldigheten som den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen om individen är under 18 år. Den föreslagna bestämmelsen innebär inte att skyldigheten att göra en orosanmälan påverkas i något avseende. I för-

hållande till socialtjänsten får bestämmelsen därmed störst betydelse när det är fråga om individer som är över 18 år. I förhållande till SiS får emellertid bestämmelsen betydelse oavsett den enskildes ålder, eftersom uppgifter om personer under 18 år kan lämnas direkt till SiS med stöd av bestämmelsen.

En intresseavvägning ska göras

Liksom enligt nuvarande lydelse ska det göras en intresseavvägning i varje enskilt fall rörande utlämning av en uppgift. Intresset av att uppgiften lämnas ska prövas mot det intresse som sekretessen ska skydda.

Intresseavvägningen tar sikte på proportionaliteten mellan värdet av att uppgiften tillförs socialtjänsten eller SiS och den skada som ett utlämnande kan medföra.

I vissa fall kan ett utlämnande bedömas olämpligt även om ett utlämnande i och för sig hade kunnat antas bidra till att förebygga brott. Det kan till exempel handla om uppgifter som är särskilt känsliga för den enskilde, samtidigt som socialtjänstens eller SiS behov av uppgiften är relativt begränsat. Hänsyn kan tas till om uppgiften har lämnats av en närstående till den enskilde och ett utlämnande skulle kunna utsätta den närstående för risker av inte obetydligt slag (jfr prop. 2019/20:123 s. 22).

Behovet av skydd för den brottsbekämpande verksamheten ingår inte i prövningen av om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Eftersom bestämmelsen inte innebär något undantag från sekretessen enligt 18 kap. OSL ska en sedvanlig sekretessprövning alltid göras enligt dessa bestämmelser innan ett utlämnande sker.

Prövningen liknar den prövning som ska göras inför ett utlämnande enligt generalklausulen, med den skillnaden att det inte krävs att intresset av att uppgiften lämnas *uppenbart* har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Det är tillräckligt att intresset av att lämna ut uppgiften bedöms ha företräde. Det innebär i praktiken att det finns ett större utrymme att lämna ut uppgifter än med stöd av generalklausulen.

7.1.4 En sekretessbrytande bestämmelse för skolan

Utredningens förslag: En sekretessbrytande bestämmelse förs in i 23 kap. OSL, som innebär att sekretessen enligt 23 kap. 2, 3 och, såvitt avser den kommunala vuxenutbildningen, 5 §§ OSL, inte hindrar att en uppgift om en enskild lämnas till en kommunal myndighet inom socialtjänsten om uppgiften kan antas bidra till att förebygga brottslig verksamhet.

En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Bestämmelsen innebär undantag från sekretessen enligt vissa bestämmelser

Syftet med bestämmelsen är att tillse att en skola har möjlighet att lämna uppgift till socialtjänsten om uppgiften kan antas bidra till att förebygga brottslig verksamhet.

Bestämmelsen innebär att uppgifter kan lämnas utan hinder av den sekretess som gäller i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan (23 kap. 2 § OSL), den kommunala vuxenutbildningen (23 kap. 5 § OSL) samt fritidshemmet och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen och som erbjuds i stället för fritidshem (23 kap. 3 § OSL).

Som vi redogjort för inledningsvis, se avsnitt 7.1.1, gäller anmälningskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL för skolor. Bestämmelsen har därmed störst betydelse för att kunna lämna ut uppgifter om elever som är över 18 år, för vilka anmälningskyldigheten inte gäller. Elever över 18 år kan främst förekomma inom gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen. I enlighet med vårt ställningstagande att de sekretessbrytande bestämmelserna bör vara åldersneutrala är bestämmelsen inte begränsad till dessa skolformer utan generellt tillämplig inom skolväsendet. Som vi återkommer till nedan kan det inte uteslutas att bestämmelsen i några fall har en självständig betydelse även för uppgifter om enskilda som är under 18 år.

Bestämmelsen innebär ett undantag för den sekretess till skydd för enskild som kan gälla enligt angivna bestämmelser. Någon avgränsning till att det ska vara fråga om uppgifter som rör elever vid skolan följer inte av bestämmelsen. Det finns således inte något hinder mot att lämna ut uppgifter som rör andra enskilda, till exempel uppgifter som rör ett äldre syskon till en elev vid skolan. I praktiken är det emellertid i regel uppgifter om elever som kan komma att omfattas av sekretess enligt 23 kap. 2, 3 och 5 §§ OSL. Det är därför främst för elever som den sekretessbrytande bestämmelsen kommer vara av betydelse.

Uppgiften ska kunna antas bidra till att förebygga brottslig verksamhet

Ett uppgiftslämnande från skolan till socialtjänsten inom ramen för ett brottsförebyggande arbete bör ha till syfte att möjliggöra socialtjänstens arbete med att ge den enskilde stöd och hjälp. På så sätt kan brott förebyggas inom ramen för socialtjänstens författningsreglerade uppdrag. Kravet på att uppgiften ska kunna antas bidra till att förebygga brottslig verksamhet innebär dels att det måste bedömas att det föreligger en risk för brottslig verksamhet, dels att uppgiftslämnandet kan ha betydelse för att förebygga detta. De överväganden som vi gjort i denna fråga i föregående avsnitt gör sig även gällande i den bestämmelse vi föreslår för skolan, varför vi hänvisar till dessa. Eftersom socialtjänsten främst har ett förebyggande uppdrag bedömer vi inte att bestämmelsen även behöver omfatta uppgiftslämnande i syfte att förhindra brottslig verksamhet.

Inte heller skolans uppgiftslämnande till socialtjänsten bör vara begränsat till uppgifter som kan antas vara av betydelse för att förebygga brottslighet av visst slag eller allvar. Det kan ofta finnas skäl för socialtjänsten att vidta åtgärder i situationer där någon konkret brottsmisstanke inte föreligger. I regel är det ett angeläget intresse att insatser sätts in i ett så tidigt skede som möjligt. Att socialtjänsten ska ha anledning att agera innebär emellertid att det måste vara fråga om uppgifter av visst allvar och konkretion.

Vissa typer av uppgifter bör kunna lämnas ut enligt bestämmelsen

Skolan kan ha tillgång till många uppgifter om elever som är av betydelse för socialtjänstens arbete. Exempel på uppgifter som kan vara aktuella är uppgifter om en elev som skolan ser att det finns anledning för socialtjänsten att intressera sig för eftersom denne till exempel har kontakt med personer med koppling till gängkriminalitet. Det kan också handla om uppgifter om problematisk frånvaro i kombination med en misstanke om att eleven begått brott eller befinner sig i riskzonen för att göra det. Ytterligare exempel är uppgifter om att en elev uppträtt narkotikapåverkad i skolmiljön. Det kan också handla om att eleven begått brott i anslutning till skolmiljön eller uppträtt hotfullt eller kränkande mot andra elever eller skolpersonal. Skolan kan också ha uppmärksammat att eleven umgås med personer som har anknytning till kriminella grupperingar eller att eleven uttryckt stöd för våldsbejakande ideologier eller våldsfascination. Det kan vidare vara fråga om att skolan uppmärksammat tecken på att eleven är utsatt för brott i något avseende. Att det ska vara fråga om en uppgift om en enskild hindrar inte att uppgifter om dennes närstående eller kamratkrets lämnas ut med stöd av bestämmelsen om det finns en koppling mellan den enskilde och den person vars uppgifter lämnas ut.

Uppgifter av det slag som redovisats bör – om eleven är under 18 år – föranleda en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL. Bestämmelsen möjliggör emellertid att motsvarande uppgifter också kan lämnas ut beträffande elever som är över 18 år.

Relevanta uppgifter kan framkomma inom olika delar av skolans elevstödande verksamhet. Det kan till exempel vara uppgifter som framkommit i en utredning om särskilt stöd enligt 3 kap. 7 § skollagen eller inom ramen för en utredning om frånvaro enligt 7 kap. 19 a § skollagen. Det kan vidare vara uppgifter som framkommit inom ramen för en utredning med anledning av att eleven gjort sig skyldig till en allvarigare förseelse enligt 5 kap. 9 § skollagen.

Ibland kan det finnas behov av att lämna ut uppgifter om insatser eller åtgärder som skolan vidtagit för att dessa ska kunna samordnas med insatser som socialtjänsten kan vidta. Det kan till exempel handla om uppgifter i åtgärdsprogram, genomförda anpassningar eller liknande.

Som vi tidigare angett så är det viktigt att i första hand eftersträva att uppgifter lämnas ut i samförstånd med eleven. Det bör dock vara möjligt för skolan att, om inte samtycke till informationsdelning lämnas, lämna vissa uppgifter till socialtjänsten utan hinder av sekretess. Det bör i sammanhanget påpekas att ansträngningar för att få den enskildes samtycke och delaktighet i regel bör fortsätta, även om viss information har bedömts nödvändig att dela utan att samtycke erhållits. Det finns också anledning att framhålla att det är ett angeläget intresse att den enskilde informeras om att uppgifter som rör denne har lämnats ut, om ett utlämnande sker utan samtycke.

När det gäller kontakter med skolpsykolog eller kurator kan det finnas särskilda betänkligheter med en sekretessbrytande regel, motsvarande vad som gäller beträffande sekretessen i hälso- och sjukvården, se nedan. Det har emellertid i lagrådsremissen *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, 26 september 2024, lämnats förslag om att skolan ska vara skyldig att lämna uppgifter till Polismyndigheten, om uppgiften kan antas behövas i den brottsbekämpande verksamheten. Uppgiftsskyldigheten omfattar även uppgifter som framkommer inom sådan elevhälsa som avser psykologisk och psykosocial insats. Det framstår inte som ändamålsenligt att skolans möjligheter att lämna uppgifter till socialtjänsten begränsas i större utsträckning, inte minst mot bakgrund av socialtjänstens uppdrag att lämna stöd och hjälp.

När det gäller uppgifter inom elevhälsans medicinska gren och som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess behöver särskilda överväganden göras vid prövningen av om sådan sekretess ska kunna brytas till förmån för det brottsförebyggande arbetet. Vårt uppdrag inbegriper inte hälso- och sjukvården. I ett antal sekretessbrytande bestämmelser har även hälso- och sjukvårdssekretessen undantagits från tillämpningsområdet. Bland annat omfattar inte generalklausulen den typen av sekretess. Hälso- och sjukvårdssekretessen är vidare undantagen från tillämpningsområdet för den uppgiftsskyldighet som föreslås i den aktuella lagrådsremissen *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*. Även i betänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter - Behov och föreslagna förändringar* (SOU 2024:63) undantas, såvitt nu är relevant, hälso- och sjukvårdssekretessen från den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde. Det har inte framkommit något särskilt behov för socialtjänsten att få del av uppgifter från

skolan som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess och som socialtjänsten inte i dag kan få del av. Vi föreslår därför inte att den sekretessbrytande bestämmelsen ska omfatta hälso- och sjukvårdssekretess.

Bestämmelsen är åldersneutral

Utlämnande av uppgifter enligt bestämmelsen kan omfatta såväl vuxna som barn. Som framgått ovan är emellertid de uppgifter som kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen i regel sådana som aktualiserar anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL. När det gäller enskilda under 18 år kan således uppgifter vara möjliga att lämna ut enligt den föreslagna bestämmelsen, samtidigt som uppgifterna omfattas av anmälningsskyldigheten.

Den föreslagna bestämmelsen innebär inte att skolans skyldighet att göra en orosanmälan inskränks eller förändras i något avseende. Eftersom skolor alltså redan är skyldiga att lämna ut uppgifterna till socialtjänsten blir den föreslagna bestämmelsen av begränsad betydelse när det gäller barn.

Som vi redogjort för ovan är emellertid vår generella bedömning att nya sekretessbrytande bestämmelser bör vara åldersneutrala. Det kan förekomma undantagsfall då det finns behov av att dela information, trots att situationen inte är så allvarlig att en orosanmälan är påkallad. Som vi redogjort för inledningsvis kan det till exempel vara fråga om ett informationsutbyte inom ramen för en strukturerad samverkan, där uppgifter om enskilda utbyts i ett preliminärt skede för att avgöra ett eventuellt behov av insatser. I en sådan situation är det enligt vår bedömning en fördel om skolor exempelvis kan lämna ut uppgifter om mindre allvarliga förseelser i skolmiljön som inte i sig föranlett skolan att göra en orosanmälan men som i kombination med upplysningar från Polismyndigheten kan tala för ett behov av insatser.

Trots att bestämmelsen primärt syftar till att möjliggöra uppgiftslämnande från skolan avseende enskilda som är över 18 år finns det därför enligt vår bedömning inte skäl att begränsa tillämpningsområdet till denna grupp. I enlighet med detta bör inte heller tillämpningsområdet begränsas till de skolformer som kan ha elever över 18 års ålder.

Uppgiftslämnande får ske både på eget initiativ och på begäran

Skolan kommer att ha en möjlighet att lämna ut uppgifter enligt den föreslagna bestämmelsen. Den innebär dock inte någon skyldighet att lämna ut uppgifter på eget initiativ. Om socialtjänsten begär ut uppgifter som enligt bestämmelsen får lämnas ut och uppgiftslämnandet inte skulle hindra arbetets behöriga gång kommer skolan att vara skyldig att lämna ut uppgifterna enligt 6 kap. 5 § OSL. Det är skolan som kommer att pröva om det finns förutsättningar att lämna ut uppgifter med stöd av den föreslagna bestämmelsen. För att detta ska vara möjligt måste den myndighet som begär ut uppgiften lämna tillräcklig information för att en sådan prövning ska kunna göras. Resonemanget om att socialtjänsten begär ut uppgifter enligt bestämmelsen, kan dock endast gälla för skolor med offentliga huvudmän. Det är svårt att göra några säkra uttalanden om vad som bör gälla i den situationen för en skola med enskild huvudman. Vi har inte funnit några vägledande uttalanden om ifall även 6 kap. 5 § OSL ska tillämpas analogt på det sättet. Det är dock ett rimligt antagande att det vore att föra den analoga tillämpningen av OSL för långt, när det är fråga om skolor med enskilda huvudmän. Det innebär att den enskilda skolenheten inte torde vara skyldig att lämna ut en uppgift som i och för sig får lämnas ut efter en prövning av vår föreslagna bestämmelse.

En intresseavvägning ska göras

Precis som för brottsbekämpande myndigheter bör det ligga på respektive utlämnande aktör att göra en noggrann intresseavvägning i varje enskilt fall rörande utlämning av en uppgift till socialtjänsten. Intresset av att uppgiften lämnas ska prövas mot det intresse som sekretessen ska skydda.

Intresseavvägningen bör ske på likartat sätt som brottsbekämpande myndigheters intresseavvägning, varför vi hänvisar till våra överväganden i den delen.

Skolan kommer att ha ett relativt stort utrymme att välja att inte lämna ut några uppgifter. Detta gäller särskilt om det är fråga om uppgifter som behandlas inom elevhälsan och som avser psykologiska, psykosociala eller specialpedagogiska insatser och förekommer hos skolpsykolog och skolkurator och sådan personal som utför

specialpedagogiska insatser. Omvänt bör det finnas större möjligheter att lämna ut uppgifter som framstår som mindre skyddsvärda. En annan aspekt kan vara brottslighetens allvar. Om det är fråga om grov brottslighet, till exempel organiserad sådan, kan det ge skolan större utrymme att lämna även känsligare uppgifter till socialtjänsten än om det är fråga om brottslighet som kan betecknas som mindre allvarlig, som till exempel enstaka fall av ringa stöld eller ringa skadegörelse.

Det behövs ingen särskild reglering för enskilda huvudmän

En stor andel av eleverna inom skolväsendet går i fristående skolor med enskilda huvudmän. Som vi redogjort för i avsnitt 4.8.2 så gäller inte bestämmelserna i OSL för dessa huvudmän, utan i stället finns en bestämmelse om tystnadsplikt i 29 kap. 14 § skollagen. Vid tolkningen av obehörighetsrekvisitet i den bestämmelsen har det dock ansetts naturligt att söka ledning i offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Vår bedömning är att om en uppgift lämnas av personal vid en fristående skola i enlighet med en sekretessbrytande bestämmelse är detta inte ett obehörigt röjande av uppgiften (jfr bland annat prop. 1980/81:28 s. 23 och prop. 2017/18:147 s. 285).

Eftersom vi föreslår en sekretessbrytande bestämmelse är det därmed inte nödvändigt att också införa ett särskilt undantag från tystnadsplikten i 29 kap. 14 § skollagen.

7.1.5 Det behövs ingen kompletterande sekretessreglering för uppgifterna hos socialtjänsten och SiS

Utredningens bedömning: Det behövs ingen kompletterande sekretessreglering för de uppgifter som lämnas till kommunala myndigheter inom socialtjänsten eller Statens institutionsstyrelse från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket eller skolan.

Hos Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket gäller sekretess till skydd för den enskilde enligt 35 kap. 1 § OSL med ett omvänt skaderekvisit. Det är alltså fråga om ett starkt sekretessskydd och en presumtion för att sekretess gäller. Den sekretess i

utbildningsverksamhet som vi föreslår ska kunna brytas genom vår föreslagna bestämmelse är olika stark beroende på vilken typ av uppgift det är fråga om. För uppgift om enskilda personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats gäller sekretess med ett omvänt skaderekvisit (23 kap. 2 § första stycket OSL). För uppgift om enskilda personliga förhållanden i den särskilda elevstödande verksamheten i övrigt gäller sekretess med ett rakt skaderekvisit (23 kap. 2 § andra stycket OSL). Hos den kommunala vuxenutbildningen gäller sekretess för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilda personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller hos studie- och yrkesvägledningen med ett omvänt skaderekvisit. I den elevvårdande verksamheten i övrigt gäller sekretess för uppgift om en enskilda personliga förhållanden med ett rakt skaderekvisit (23 kap. 5 § första stycket OSL).

Hos socialtjänsten (SiS inkluderas i begreppet socialtjänst i OSL) gäller sekretess för uppgift om enskild enligt 26 kap. 1 § OSL med ett omvänt skaderekvisit. Sekretessen hos socialtjänsten kan beskrivas som särskilt stark eftersom det inte är möjligt för socialtjänsten att lämna ut uppgifter med stöd av generalklausulen. De uppgifter som lämnas till socialtjänsten från andra aktörer kommer att falla under tillämpningsområdet för 26 kap. 1 § OSL. Denna sekretess gäller generellt inom socialtjänsten för uppgift om en enskilda personliga förhållanden.

Det finns därmed enligt vår bedömning ett tillräckligt skydd hos socialtjänsten, inklusive SiS, för de sekretessbelagda uppgifter som kan komma att lämnas ut med stöd av de bestämmelser vi föreslår. Något behov av kompletterande bestämmelser till skydd för uppgifterna föreligger inte.

SiS har framfört ett behov av att kunna hemlighålla uppgifter i förhållande till den enskilde själv. SiS behandlar i vissa fall uppgifter i den placerades personakt om hotbilda-bedömningar och säkerhetsbedömningar som kan avse kopplingar till ett visst kriminellt nätverk, eller uppgifter om att en placerad har påbörjat en avhopparsresa. Det förekommer enligt SiS att placerade ungdomar pressas av andra personer att begära ut uppgifter ur sina egna personakter och sedan överlämna informationen till andra placerade eller utomstående (SiS 2024d). Eftersom sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL inte gäller i förhållande till den enskilde själv kan bestämmelsen inte åberopas

för att vägra ett utlämnande i sådana fall. SiS har framfört att det kan innebära fara för den placerade att få del av den typen av uppgifter.

Det bör dock poängteras att den bestämmelse vi föreslår bryter sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL, som inte gäller i förhållande till den enskilde själv. Uppgifter som kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen är alltså inte sådana som hemlighålls för den enskilde hos de utlämnande myndigheterna.

Sekretess gentemot den enskilde kan förvisso samtidigt gälla enligt bland annat reglerna i 18 kap. OSL. Sådan sekretess kan också överföras till den mottagande myndigheten efter ett utlämnande, se avsnitt 4.9.3. Vårt förslag påverkar emellertid inte i vilken utsträckning uppgifter som skyddas av sekretess enligt 18 kap. OSL kan lämnas ut.

Frågan om att hemlighålla uppgifter i förhållande till den enskilde själv inom SiS verksamhet är uppenbarligen komplicerad och handlar inte främst om uppgiftsutbytet med andra myndigheter, utan om förutsättningarna för verksamheten som sådan. Det ligger utanför ramarna för denna utredning att ta ställning till huruvida SiS möjligheter i detta avseende bör utökas.

7.2 Integritetsfrågor

7.2.1 Våra förslag medför en utökad behandling av personuppgifter

Utredningens bedömning: Våra förslag om utökade möjligheter att lämna sekretessreglerad information om enskilda till kommunala myndigheter inom socialtjänsten och Statens institutionsstyrelse medför en utökad behandling av personuppgifter.

Avsikten med våra förslag är att undanröja hinder mot att personuppgifter lämnas från skolan, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket till socialtjänsten respektive SiS, i brottsförebyggande syfte. På samma sätt som vi redogjort för beträffande skolor i avsnitt 6.2 är syftet med förslagen inte att socialtjänsten eller SiS ska få några nya uppdrag eller att dessa aktörer ska behandla uppgifter som annars vore främmande att behandla inom verksamheten.

Våra förslag utgår från den grundläggande bedömningen att socialtjänsten och SiS har kärnuppdrag som är betydelsefulla för det brottsförebyggande arbetet och att utökade möjligheter till informationsdelning bör syfta till att förbättra förutsättningarna för dessa myndigheter att utföra sina uppdrag i samverkan med andra aktörer.

Som vi redovisat i avsnitt 6.2.1 innebär ett utlämnande av uppgifter om enskilda i sig en personuppgiftsbehandling som – utöver utlämnandet som sådant, också nödvändiggör viss behandling av uppgifterna inför utlämnandet i form av exempelvis sammanställning och strukturering av uppgifterna. Sådan behandling görs redan inför utlämnanden med stöd av generalklausulen eller andra sekretessbrytande regler. Våra förslag innebär således att denna typ av personuppgiftsbehandling kommer att öka hos de aktörer som lämnar ut information. Ett ökat utlämnande av information till socialtjänsten och SiS medför vidare att den personuppgiftsbehandling som sker inom dessa verksamheter kommer att öka, när uppgifterna tas emot och behandlas vidare där.

Våra förslag medför således en i flera avseenden utökad behandling av personuppgifter såväl för de aktörer som lämnar ut information som för de mottagande myndigheterna. Det är däremot inte fråga om någon ny typ av personuppgiftsbehandling.

7.2.2 Integritetsrisker aktualiseras som en följd av våra förslag

Utredningens bedömning: Våra förslag innebär att olika typer av personuppgifter kommer att behandlas. Det är fråga om en i flera avseenden integritetskänslig personuppgiftsbehandling som i stor utsträckning rör barn. Behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser kommer att aktualiseras. Det finns således integritetsrisker med behandlingen.

Vi redogör i avsnitt 6.2.2 för några allmänna utgångspunkter för bedömningen av de integritetsrisker som sammanhänger med en viss personuppgiftsbehandling. Vi har i avsnitt 7.1.3 och 7.1.4 angett olika exempel på uppgifter som kan komma att lämnas ut med stöd av bestämmelserna. Den informationsdelning som möj-

liggörs aktualiserar flera integritetsrisker som redovisas närmare i det följande.

Känsliga personuppgifter

Det kan vara nödvändigt för skolan, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket att lämna ut känsliga personuppgifter till socialtjänsten och SiS. Vad som definieras som en känslig personuppgift framgår av artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning, 2 kap. 11 § brottsdatalagen respektive 2 kap. 9 § Säkerhetspolisens datalag. Som framgår av vår redogörelse i kapitel 4 finns det stöd för behandling av känsliga personuppgifter i de dataskyddsrättsliga regler som gäller för skolan, socialtjänsten, SiS, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Uppgifter som rör brottslig verksamhet och som lämnas till socialtjänsten eller SiS kan innefatta uppgifter som avslöjar en politisk åsikt eller en religiös övertygelse, till exempel om det är fråga om politiskt eller religiöst motiverad brottslighet. Uppgifter som rör sexualbrott kan innefatta uppgifter om en persons sexualliv eller sexuella läggning. Uppgifter om att en person begått eller utsatts för brott kan innefatta uppgifter om skador eller andra uppgifter som rör enskilda personers fysiska hälsa. Uppgifter om narkotikamissbruk kan innefatta uppgifter om psykisk eller fysisk hälsa.

Uppgifter om lagöverträdelser

Även uppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning och som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott kommer att kunna lämnas över med stöd av bestämmelserna. Det är uppenbart att det ofta kommer vara relevant att lämna över uppgifter om en persons tidigare brottslighet eller uppgifter som innebär att en person misstänks ägna sig åt brottslig verksamhet.

Uppgifter om barn

Anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL kommer alltjämt vara det huvudsakliga verktyget för informationsdelning från skolan eller brottsbekämpande myndigheter till socialtjänsten, när det handlar om enskilda under 18 år. De bestämmelser vi föreslår utesluter emellertid inte att även uppgifter om barn lämnas över. Det kan till exempel finnas behov av att lämna ut uppgifter om en enskild persons närstående- eller kamratkrets, vilket kan inbegripa uppgifter om personer under 18 år. Som vi redovisat ovan är det inte heller uteslutet att bestämmelsen i vissa fall används för att lämna uppgifter om barn när anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL inte är tillämplig. Uppgiftslämnande som i enlighet med vår föreslagna bestämmelse sker från brottsbekämpande myndigheter till SiS kommer också att avse barn i många fall.

Sekretessreglerade uppgifter

Förslagen syftar till att möjliggöra delning av information som annars skulle vara sekretessbelagd. Det är således i viss mån fråga om en förlust av konfidentialitet, även om det i regel kommer att gälla sekretess för uppgifterna hos den mottagande myndigheten.

Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen

Att avgöra omfattningen av den personuppgiftsbehandling som kommer att ske till följd av bestämmelserna är svårt. De föreslagna bestämmelserna innebär möjligheter att dela information som kan utnyttjas i större eller mindre utsträckning beroende på faktorer som inte styrs av bestämmelserna. Finns det exempelvis ett väl fungerande samarbete mellan socialtjänsten, skolan och Polismyndigheten kan uppgiftsutbytet förväntas vara större, medan det i den omvända situationen kan vara fråga om ett relativt begränsat uppgiftsutbyte.

Bedömningen kompliceras ytterligare av att det redan i dagsläget sker en inte obetydlig delning av personuppgifter från skolor och brottsbekämpande myndigheter till socialtjänsten och SiS med stöd av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL och med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

Avsikten med de bestämmelser vi föreslår är att förenkla förutsättningar för ett utökat informationsutbyte. Det måste därför antas att personuppgiftsbehandlingen kommer att öka till följd av förslagen. De ovan redovisade faktorerna gör emellertid att storleken på denna ökning är oviss.

Det kan under alla förhållanden konstateras att bestämmelserna har ett brett tillämpningsområde och att det potentiellt kan vara ett stort antal personer vars uppgifter kan komma att behandlas med stöd av bestämmelserna. Detta är ofrånkomligen en integritetsrisk som måste beaktas.

Spridning av personuppgifter

De föreslagna bestämmelserna innebär med nödvändighet att uppgifter blir föremål för en större spridning än vad som annars vore fallet. Det övergripande syftet med förslagen är att utöka informationsdelningen från skolor och brottsbekämpande myndigheter till socialtjänsten och SiS. Informationsdelningen kommer att kunna ske även utan enskildas samtycke. Det innebär att de registrerade inte fullt ut kommer att ha kontroll över hur uppgifterna behandlas. Detta är en integritetsrisk. Att uppgifter sprids från den aktör som samlat in uppgifterna aktualiserar också frågan om den så kallade finalitetsprincipen. Våra överväganden i denna del redovisas i avsnitt 7.2.6 nedan.

7.2.3 Det finns skyddsåtgärder

Utredningens bedömning: Det finns skyddsåtgärder som begränsar integritetsriskerna.

Som vi redovisar i avsnitt 6.2.4 kan olika former av skyddsåtgärder begränsa det integritetsintrång som annars följer av en viss personuppgiftsbehandling. Liksom vi pekat på i det avsnittet är de föreslagna bestämmelserna som redovisas i det här kapitlet utformade med villkor som begränsar möjligheten att dela information. Uppgiftslämnande till socialtjänsten kan endast ske i situationer då socialtjänsten eller SiS kan antas ha behov av uppgiften inom ramen för

sitt författningsreglerade uppdrag. Behovet ska vidare vara knutet till socialtjänstens eller SiS möjligheter att agera för att förebygga eller förhindra brott. Bestämmelserna avgränsar därmed på ett tydligt sätt den informationsdelning som är tillåten. Som framgår av avsnitt 7.1.5 kommer sekretess gälla för uppgifter som lämnas över till socialtjänsten eller SiS. Som vi redogör för nedan finns det vidare inom såväl socialtjänstens som SiS verksamhet ett dataskyddsrättsligt regelverk som begränsar och reglerar behandlingen av de uppgifter som kan komma att lämnas över, exempelvis begränsningar av vilka uppgifter som får tas in i sammanställningar av personuppgifter (7a § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, förkortad SoLPuL) och behörighetsbegränsningar (10 § SoLPuL).

Sammantaget finns det alltså flera skyddsåtgärder som begränsar integritetsriskerna som angetts ovan. Som vi återkommer till nedan i den slutliga proportionalitetsbedömningen gör vi bedömningen att dessa skyddsåtgärder är tillräckliga och adekvata.

7.2.4 Nya rättsliga grunder för skolan, Polismyndigheten och Tullverket

Utredningens bedömning: Bestämmelserna som innebär en möjlighet för en skolenhet respektive Polismyndigheten och Tullverket att lämna ut annars sekretessbelagda uppgifter om enskilda till en kommunal myndighet inom socialtjänsten respektive Statens institutionsstyrelse, utgör ett fastställande av den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning) för den personuppgiftsbehandling som ett utlämnande på eget initiativ i enlighet med respektive bestämmelse utgör.

De rättsliga grunderna fastställs på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 första stycket punkten b i EU:s dataskyddsförordning, 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen och skäl 41 i EU:s dataskyddsförordning. Bestämmelserna uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionella mot det legitima mål som eftersträvas i enlighet med artikel 6.3 andra stycket sista meningen i EU:s dataskyddsförordning.

Liksom vi konstaterar i avsnitt 6.2.5 innebär ett utlämnande av uppgifter om enskilda i enlighet med de föreslagna bestämmelserna personuppgiftsbehandling. Som vi redogör för i det avsnittet är ett grundläggande krav för att behandling av personuppgifter ska vara laglig och tillåten enligt EU:s dataskyddsförordning att det finns en rättslig grund för den behandling som utlämnandet innebär. Den rättsliga grunden ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

De bestämmelser vi föreslår syftar till att möjliggöra ett uppgiftslämnande som är nödvändigt för samverkan mellan skolor, brottsbekämpande myndigheter, socialtjänsten och SiS. Bestämmelserna möjliggör uppgiftslämnande i situationer där socialtjänsten respektive SiS kan antas ha ett behov av uppgiften inom ramen för sitt författningsreglerade uppdrag. Det är därför vår bedömning att den personuppgiftsbehandling som aktualiseras vid ett utlämnande på eget initiativ är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse (se artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning). I de fall det föreligger en skyldighet för en myndighet att lämna ut uppgifterna med stöd av 6 kap. 5 § OSL är behandlingen även nödvändig för fullgörande av en rättslig förpliktelse (se artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning).

Som vi redogör för i avsnitt 6.2.5 ska den rättsliga grunden uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Vi återkommer i avsnitt 7.2.11 till den slutliga proportionalitetsprövningen.

En rättslig grund eller lagstiftningsåtgärd ska vidare vara tydlig och precis och dess tillämpning bör vara förutsägbar för personer som omfattas av den. Vi redogör i avsnitt 6.2.5 närmare för hur kraven på tydlighet, precision och förutsebarhet ska förstås.

Det kan konstateras att de bestämmelser vi föreslår förvisso har ett relativt brett tillämpningsområde. Det är emellertid tydligt för de enskilda som berörs av bestämmelserna att uppgifter som hanteras av skolan, Polismyndigheten eller Tullverket kan komma att lämnas ut till socialtjänsten respektive SiS. Även om bestämmelserna inte är begränsade på ett sådant sätt att endast en viss typ av uppgifter kan lämnas ut är det tydligt att det är fråga om uppgifter som behövs i mottagarens verksamhet som kan komma att överlämnas. De regler som styr socialtjänstens respektive SiS verksamhet ger därmed vägledning kring vilka uppgifter som kan komma

att lämnas ut med stöd av bestämmelsen. Såväl de föreslagna bestämmelsernas utformning och det sammanhang i vilket de ska tillämpas innebär således en begränsning av vilka uppgifter som kan lämnas ut. Vår sammantagna bedömning är att bestämmelserna därigenom är tillräckligt tydliga och precisa och att tillämpningen av dem är tillräckligt förutsebar.

7.2.5 En ny sekundär ändamålsbestämmelse för Säkerhetspolisen

Utredningens förslag: Det förs in ett nytt sekundärt ändamål i 2 kap. 4 § första stycket lag (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter (Säkerhetspolisens datalag). Personuppgifter som Säkerhetspolisen behandlar enligt de rättsliga grunderna i 2 kap. 1 § Säkerhetspolisens datalag ska även få behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i verksamhet hos en kommunal myndighet inom socialtjänsten eller Statens institutionsstyrelse för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet. Syftet med det nya sekundära ändamålet är att tydliggöra Säkerhetspolisens rättsliga stöd för den behandling av personuppgifter som ett utlämnande på eget initiativ i enlighet med den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen innebär.

Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling på området nationell säkerhet regleras av Säkerhetspolisens datalag. Varken dataskyddsdirektivet eller EU:s dataskyddsförordning är alltså tillämpliga inom detta område.

Utlämnande av personuppgifter genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt utgör behandling (1 kap. 5 § Säkerhetspolisens datalag) och får bara ske om det finns rättsligt stöd för den behandling som utlämnandet innebär. Förutom kravet på att behandlingen ska ha rättsligt stöd måste även övriga krav enligt Säkerhetspolisens datalag beaktas vid ett utlämnande, samt att utlämnandet är förenligt med bestämmelser om sekretess.

I avsnitt 6.2.6 föreslår vi att det ska införas rättsligt stöd för Säkerhetspolisens vidarebehandling av uppgifter till skolan på eget initiativ för att förebygga eller förhindra brott genom ett nytt

sekundärt ändamål i 2 kap. 4 § första stycket Säkerhetspolisens datalag. Av samma skäl som anförts i det avsnittet föreslår vi även ett nytt sekundärt ändamål avseende utlämnande av uppgifter till socialtjänsten och SiS på eget initiativ. Följaktligen ska personuppgifter som Säkerhetspolisen behandlar enligt de rättsliga grunderna i 2 kap. 1 § Säkerhetspolisens datalag även få behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i verksamhet hos en kommunal myndighet inom socialtjänsten eller SiS för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet. Nödvändighetskravet innebär att Säkerhetspolisen ska bedöma att uppgiften behövs i socialtjänstens eller SiS verksamhet. Bestämmelsen innebär ett tydliggörande både för de registrerade och Säkerhetspolisen som personuppgiftsansvarig.

Såsom framgår i avsnitt 6.2.6 får personuppgifter även behandlas i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning (enligt 2 kap. 4 § andra stycket Säkerhetspolisens datalag). En myndighets skyldighet enligt 6 kap. 5 § OSL att på begäran av en annan myndighet lämna ut en uppgift som den förfogar över, i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång, anses utgöra en sådan uppgiftsskyldighet som avses (se prop. 2018/19:163 s. 222 samt prop. 2009/10:85 s. 323). Det finns följaktligen rättsligt stöd för Säkerhetspolisen att lämna ut uppgifter om en myndighet inom socialtjänsten begär att få ut uppgifterna med stöd av 6 kap. 5 § OSL.

7.2.6 Våra förslag innebär att vidarebehandling av personuppgifter kommer att ske

Utlämnande från Polismyndigheten och Tullverket

Utredningens bedömning: Polismyndigheten och Tullverket ska enligt 2 kap. 22 § första stycket brottsdatalagen, inför ett utlämnande på eget initiativ med stöd av den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen i 35 kap. 10 c § OSL, även pröva om utlämnandet av personuppgifter till en kommunal myndighet inom socialtjänsten respektive Statens institutionsstyrelse är nödvändigt och proportionerligt. Vår bedömning är att en sådant utlämnande, som sker i enlighet med de krav som uppställs

i vår föreslagna sekretessbrytande bestämmelse, som regel kan anses nödvändigt och proportionerligt.

Ett utlämnande från Polismyndigheten eller Tullverket på begäran av en kommunal myndighet inom socialtjänsten eller Statens institutionsstyrelse med stöd av den föreslagna bestämmelsen kommer att omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt 6 kap. 5 § OSL. Ett sådant utlämnande, i enlighet med de krav som uppställs i vår föreslagna sekretessbrytande bestämmelse, kräver inte att Polismyndigheten och Tullverket också prövar om personuppgiftsbehandlingen är nödvändig och proportionerlig (2 kap. 22 § andra stycket brottsdatalagen).

Polismyndigheten och Tullverket behöver inte i något av fallen göra någon prövning av om ett utlämnande av uppgifter med stöd av den föreslagna bestämmelsen är förenligt med det ändamål för vilket uppgifterna ursprungligen behandlades.

Som vi redogör för i avsnitt 4.4.1 kan Polismyndigheten och Tullverket behandla uppgifter med stöd av såväl brottsdatalagen som EU:s dataskyddsförordning. Vid uppgiftslämnande till socialtjänsten eller SiS kommer det i regel att vara fråga om uppgifter som framkommer i verksamhet som regleras av brottsdatalagen.

Som vi också redogör för i avsnitt 6.2.7 ställer brottsdatalagen ett krav i 2 kap. 22 § första stycket att det säkerställs att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för ett nytt ändamål utanför lagens tillämpningsområde. Eftersom undantaget i 2 kap. 22 § andra stycket brottsdatalagen endast är tillämpligt när uppgiftsskyldighet föreligger kommer således en prövning enligt första stycket att behöva göras när uppgiftslämnande sker på eget initiativ med stöd av den föreslagna bestämmelsen.

Ett grundläggande krav är att det finns en rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som kommer att ske hos mottagaren. Som vi redogör för nedan kommer det att finnas rättslig grund för socialtjänsten och SiS att hantera uppgifter som kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen.

Samverkan mellan socialtjänst och polis är en grundläggande förutsättning för ett framgångsrikt brottsförebyggande arbete. För att socialtjänsten ska kunna samverka med Polismyndigheten och bidra med de insatser och åtgärder som ligger inom socialtjänstens ansvarsområde, förutsätts emellertid att information kan överlämnas

på ett ändamålsenligt sätt. Som vi redogjort för ovan kan det även i Tullverkets verksamhet framkomma information som är relevant för socialtjänstens grundläggande uppdrag. När det gäller SiS är det ett angeläget intresse att SiS får den information som är relevant för myndighetens uppdrag att anordna säkra och trygga placeringar. En ändamålsenlig informationsdelning i detta syfte är ägnad att effektivisera och förbättra SiS arbete.

Den nuvarande ordningen där tillämpningsområdet för 35 kap. 10 c § OSL är begränsat till viss brottslighet innebär att nödvändig informationsdelning i andra fall måste ske med stöd av generalklausulen, 10 kap. 27 § OSL. Den relativt utbredda tillämpningen av generalklausulen i dessa sammanhang som framgår av vår kartläggning visar på nödvändigheten i att informationsdelning sker. Den bestämmelse vi föreslår möjliggör ett utlämnande av information i situationer där socialtjänsten eller SiS kan förväntas vidta åtgärder i syfte att förebygga eller förhindra brott. Bestämmelsen avgränsar därmed informationsdelningen till situationer då det finns ett angeläget intresse av ett uppgiftsutbyte. Bestämmelsen förutsätter också en avvägning i det enskilda fallet mellan de skäl som eventuellt kan tala emot ett utlämnande och de skäl som talar för. Därigenom säkerställs enligt vår bedömning att ett utlämnande av uppgifter i enlighet med bestämmelsen är proportionerligt i det enskilda fallet.

Vår sammantagna bedömning är således att ett utlämnande enligt den bestämmelse vi föreslår kommer att vara att bedöma som nödvändigt och proportionerligt. Att det förutsätts en prövning enligt såväl den föreslagna bestämmelsen som 2 kap. 22 § brottsdatalagen vid ett utlämnande bör därför inte medföra några problem i praktiken.

Utlämnande från en skolenhet

Utredningens bedömning: Den vidarebehandling som möjliggörs genom att uppgifter kan lämnas ut från en skolenhet i större utsträckning med stöd av den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen i 23 kap. 6 b § OSL utgör en nödvändig och proportionerlig åtgärd i ett demokratiskt samhälle för att skydda ett mål som avses i artikel 23.1 i EU:s dataskyddsförordning. Inför ett utlämnande av uppgifter med stöd av den föreslagna bestäm-

melsen behöver en skolenhet inte pröva om ett utlämnande är förenligt med de ändamål för vilka uppgiften ursprungligen samlades in.

Som framgått tidigare regleras personuppgiftsbehandling inom skolans verksamhet av EU:s dataskyddsförordning. En del kompletterande lagstiftning har införts i 26 a kap. skollagen. Den EU-rättsliga regleringen kompletteras vidare av bestämmelser i dataskyddslagen, som är subsidiär i förhållande till bestämmelserna i 26 a kap. skollagen.

Varken dataskyddslagen eller bestämmelserna i skollagen anger några närmare villkor för sådan behandling som innebär att en skola lämnar ut uppgifter till en myndighet. Huruvida sådan behandling är tillåten får således bedömas utifrån de allmänna reglerna i EU:s dataskyddsförordning.

Som framgår av kapitel 4 ska bedömningen av om vidarebehandlingen är förenlig med insamlingsändamålen ske med beaktande av ett antal faktorer som anges i artikel 6.4 i EU:s dataskyddsförordning. Det framstår i och för sig inte som otänkbart att det i vissa fall skulle bedömas som förenligt med insamlingsändamålet att uppgifter som hanteras av skolan lämnas ut till socialtjänsten. Att göra denna bedömning på förhand är emellertid förenat med svårigheter. Relevanta uppgifter kan framkomma i olika delar av skolans verksamhet och beroende på syftet med den ursprungliga behandlingen kan det så kallade förenlighetstestet utfalla på olika sätt.

Som vi redovisat i kapitel 4 gör vi bedömningen att ett utlämnande som sker i överensstämmelse med en sekretessbrytande bestämmelse som tillåter att uppgifterna lämnas ut, innebär att vidarebehandlingen sker med stöd av en reglering som tillåter vidarebehandling som är oförenlig med den ursprungliga behandlingen (se artikel 6.4 och skäl 50 andra stycket i EU:s dataskyddsförordning). En förutsättning är då att lagstiftningen, det vill säga den sekretessbrytande bestämmelsen, utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle för att skydda de mål som avses i artikel 23.1 i EU:s dataskyddsförordning.

Vi har i avsnitt 6.2.7 redovisat utgångspunkterna för den bedömning som enligt vår mening måste göras när en sekretessbrytande bestämmelse införs.

När det gäller det mål som förslagen ytterst syftar till att skydda är det övergripande syftet, liksom beträffande informationsdelning till skolan, att socialtjänsten ska kunna bidra med sina insatser i det brottsförebyggande arbetet. Förebyggande av brott är ett av de mål som anges i artikel 23.1 i EU:s dataskyddsförordning. Som framgår av avsnitt 6.2.7 anger samma artikel också att begränsningar kan ske för andra av unionens eller en medlemsstats viktiga mål av generellt allmänt intresse, särskilt ett av unionens eller en medlemsstats viktiga ekonomiska eller finansiella intressen, däribland penning-, budget- eller skattefrågor, folkhälsa och social trygghet. Det är, som framgått tidigare, inte helt klart vad ett viktigt mål av generellt allmänt intresse är, men viss ledning bör kunna hämtas av begreppet viktigt allmänt intresse i artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning. I betänkandet *Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning* (SOU 2017:66) berörs frågan något. Det uttalas därvid att avsikten sannolikt är att tillägget generellt innebär att det krävs ett något mindre specifikt allmänt intresse än enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning.

Regeringen har uttalat att verksamhet som innefattar myndighetsutövning utgör ett viktigt allmänt intresse och att det också är ett viktigt allmänt intresse att svenska myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning, kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befogenheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt (prop. 2017/18:105 s. 83). Det finns enligt vår bedömning fog för slutsatsen att den verksamhet som bedrivs av myndigheter inom socialtjänsten också är ett viktigt mål av generellt allmänt intresse. Det framstår som uppenbart att det är ett angeläget samhällsintresse att socialtjänsten kan arbeta effektivt och ändamålsenligt i sitt förebyggande arbete.

När det gäller kravet på att den nationella rätten ska utgöra en nödvändig åtgärd enligt artikel 6.4 i EU:s dataskyddsförordning kan konstateras att socialtjänstens verksamhet i stor utsträckning bygger på att andra aktörer förser socialtjänsten med information. Detta är särskilt tydligt när det handlar om barn, där systemet med en anmälningsskyldighet enligt 14 kap. 1 § SoL är en central förutsättning för socialtjänstens arbete. Som vi redovisat har emellertid socialtjänsten också ett långtgående ansvar att arbeta även med

personer över 18 år och det förutsätts även i detta arbete att socialtjänsten kan få information från andra aktörer.

Som vi återkommande har redovisat är samverkan mellan skolan och socialtjänsten av central betydelse för möjligheterna att arbeta förebyggande med den komplexa problembild som ofta ligger bakom en problematik kring brottslighet. Ändamålsenliga möjligheter att utbyta information är enligt vår bedömning en förutsättning för att sådan samverkan ska kunna ske.

Vi gör därför bedömningen att en möjlighet för skolan att lämna ut information till socialtjänsten i enlighet med den föreslagna bestämmelsen uppfyller kravet på nödvändighet.

Den bestämmelse vi föreslår innebär en avvägd möjlighet för skolan att lämna ut information. Kravet på att uppgiften som lämnas ut ska kunna antas bidra till att förebygga brottslig verksamhet innebär att ett utlämnande endast ska ske om det kan förväntas att socialtjänsten vidtar åtgärder med anledning av uppgiften. Bestämmelsen innefattar dessutom en intresseavvägning som medför att proportionaliteten i utlämnandet måste prövas i varje enskilt fall. Om det finns starka skäl som i det enskilda fallet överväger intresset av att uppgiften lämnas ut ska något utlämnande inte ske. Vår bedömning är att bestämmelsen därigenom tillgodoser kravet på proportionalitet.

7.2.7 Socialtjänsten har rättslig grund att behandla mottagna uppgifter

Utredningens bedömning: Kommunala myndigheter inom socialtjänsten har rättslig grund att behandla de personuppgifter som kan lämnas ut enligt de föreslagna bestämmelserna.

Den information som lämnas ut med stöd av de föreslagna bestämmelserna kommer att behandlas hos socialtjänsten. Vi har i kapitel 4 redogjort för det dataskyddsrättsliga regelverk som gäller för socialtjänsten. Vi kommer nedan att analysera närmare hur de personuppgifter som kan komma att överlämnas får behandlas.

Socialtjänstens verksamhet är ett allmänt intresse

Som framgått av kapitel 4 utgör grunden uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning rättslig grund för majoriteten av personuppgiftsbehandlingen inom socialtjänsten. Som framgår av 6 § SoLPuL finns ett relativt brett utrymme för socialtjänsten att behandla personuppgifter om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras.

I förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPuF) anges att en kommunal myndighet får behandla personuppgifter bland annat för handläggning av ärenden om bistånd och annat stöd samt genomförande av beslut om bistånd, stödinsatser, vård och behandling samt annan social service som följer av bestämmelserna i socialtjänstlagen. Personuppgiftsbehandling får också ske för bland annat handläggning av ärenden och annan verksamhet som följer av LVU.

Det är svårt att på förhand avgöra vilka av socialtjänstens ansvarsområden som kommer att aktualiseras när uppgifter lämnas över med stöd av de föreslagna bestämmelserna. Beroende på uppgifterna i det enskilda fallet kan olika ansvar för socialtjänsten bli aktuella och följaktligen kan personuppgiftsbehandlingen ske för olika närmare specificerade ändamål.

Som vi redovisat ovan – och som berörts i förarbeten till 35 kap. 10 c § OSL – kan det vara svårt för en extern aktör att avgöra vilka uppgifter som socialtjänsten kommer att se anledning att agera på. Det finns en risk att den utlämnande myndigheten gör en felaktig bedömning och att uppgifter som lämnas över inte föranleder någon vidare åtgärd från socialtjänsten. Enligt vår bedömning måste emellertid risken för att skolor eller brottsbekämpande myndigheter lämnar över uppgifter som socialtjänsten inte alls anser sig ha fog för att hantera bedömas som begränsad. De bestämmelser vi föreslår ger också en tydligare ledning till de utlämnade aktörerna kring vilka faktorer som ska beaktas i detta avseende än vad som följer av generalklausulen.

I sammanhanget bör framhållas att informationsdelning endast är en aspekt av en fungerande samverkan. Det finns naturligtvis ett angeläget intresse av att strukturer och organisation för samverkan

utvecklas och att aktörerna därigenom får en bättre förståelse för varandras uppdrag och vilken information som bör överlämnas.

Det finns grund för att behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser

Som framgått ovan kan uppgifter som lämnas över innefatta känsliga personuppgifter samt uppgifter om lagöverträdelser enligt artikel 9 respektive 10 i EU:s dataskyddsförordning.

Enligt 7 § SolPuL får socialtjänsten behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för verksamheten.

Bestämmelsen anger vidare att känsliga personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 9.2 h i EU:s dataskyddsförordning under förutsättning att kravet på tystnadsplikt i artikel 9.3 i förordningen är uppfyllt. Tystnadsplikt inom socialtjänsten följer av reglerna i 26 kap. OSL.

Vi gör därmed bedömningen att det stöd som finns för socialtjänsten att behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser är tillräckligt för att möjliggöra den personuppgiftsbehandling som följer av våra förslag.

7.2.8 SiS har rättslig grund att behandla mottagna uppgifter

Utredningens bedömning: Statens institutionsstyrelse har rättslig grund att behandla de personuppgifter som kan lämnas över enligt den föreslagna bestämmelsen.

Som framgår av kapitel 4 kan den behandling av personuppgifter som sker inom SiS omfattas av brottsdatalagen eller EU:s dataskyddsförordning, beroende på syftet med uppgiften som SiS utför.

Rättslig grund vid personuppgiftsbehandling enligt brottsdatalagen

När SiS utför sin uppgift att verkställa straffrättsliga påföljder är myndigheten en behörig myndighet enligt brottsdatalagen. Vid verkställighet av sluten ungdomsvård ska SiS därmed tillämpa brottsdatalagen (prop. 2017/18:232 s. 431). Till skillnad från vad som gäller för till exempel Polismyndigheten har det dock inte införts någon kompletterande registerförfattning till brottsdatalagen för SiS.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket brottsdatalagen får personuppgifter bland annat behandlas om det är nödvändigt för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att verkställa straffrättsliga påföljder. Bestämmelsen bildar den yttre ramen för när behandling av personuppgifter är tillåten enligt lagen. Av bestämmelsens andra stycke framgår att med en behörig myndighets uppgift avses en uppgift som framgår av lag, förordning eller ett särskilt beslut i vilket regeringen uppdragit åt myndigheten att utföra uppgiften. Den rättsliga grunden för att behandla personuppgifter finns alltså i regleringen av den behöriga myndighetens uppgifter.

SiS uppgift att verkställa straffrättsliga påföljder preciseras bland annat av bestämmelser som ålägger SiS uppgiften att placera dömda ungdomar på särskilda ungdomshem så att det tillgodoser behovet av trygghet och säkerhet för barn och ungdomar.

SiS ansvarar för verkställigheten av sluten ungdomsvård, vilken ska ske vid särskilda ungdomshem (1 och 3 §§ LSU). Verkställigheten ska enligt 2 § första stycket LSU utformas så att den dömdes anpassning i samhället främjas och att de skadliga följderna av frihetsberövandet motverkas.

Enligt andra stycket i 2 § LSU får den dömda inte placeras så att han eller hon omfattas av mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för genomförandet av vården eller för att ordningen eller säkerheten på det särskilda ungdomshemmet ska kunna upprätthållas. Enligt förarbetena till bestämmelsen ska valet av placering föregås av en helhetsbedömning i varje enskilt fall. Omständigheter som bland andra är nödvändiga att beakta är risken för att den dömda avviker, för missbruk och för brottslig verksamhet. Andra faktorer som har betydelse vid beslut om placering

är behovet av att undvika olämpliga grupperingar mellan intagna (prop. 2023/24:81 s. 144).

Enligt 2 § 2 förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse (SiS instruktion) ansvarar SiS för anvisning av platser till de särskilda ungdomshemmen. SiS ska inom ramen för sin verksamhet säkerställa att de barn, unga och klienter som vårdas vid hemmen får en ändamålsenlig, god och rättssäker vård samt bättre förutsättningar för ett socialt fungerande liv utan missbruk, kriminalitet och annat socialt nedbrytande beteende (1 a § SiS instruktion). Verksamheten ska vara utformad så att den tillgodoser behovet av trygghet och säkerhet för placerade barn, unga och vuxna. Myndighetens organisation av de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen ska vara utformad så att den tillgodoser olika behov av övervakning och kontroll (2 a § SiS instruktion).

Enligt SiS föreskrifter om anvisning av plats för unga och placering av dömda på särskilda ungdomshem och om särskilda befogenheter på sådana hem (SiSUVFS 2024:1) ska myndigheten vid den bedömning som ska göras enligt 2 § andra stycket LSU särskilt beakta risken för avvikning, fritagning, brottslighet och fysiskt våld eller hot om våld. Dessutom ska hänsyn tas till den unges eller dömdes koppling till kriminella nätverk eller organiserad brottslig verksamhet samt den unges eller dömdes personliga förhållanden, till exempel missbruk eller psykisk ohälsa. Ett beslut om anvisning av plats för den unge eller placering för den dömda ska vidare föregås av en helhetsbedömning i varje enskilt fall.

SiS uppgift att verkställa straffrättsliga påföljder på ovan redovisat sätt regleras alltså i lag och preciseras av bestämmelser som ålägger SiS uppgiften att placera dömda ungdomar på särskilda ungdomshem så att det tillgodoser behovet av trygghet och säkerhet för barn och ungdomar. Det är vår bedömning att denna reglering sammantaget innebär att SiS har rättslig grund för att behandla personuppgifter som kan lämnas över med stöd av den bestämmelse vi föreslår. Det förutsätts naturligtvis att en bedömning görs i det enskilda fallet av om uppgifterna faktiskt är nödvändiga att behandla för ändamålet. Risken för att onödiga eller överflödiga uppgifter lämnas ut med stöd av den föreslagna bestämmelsen framstår dock som begränsad.

Rättslig grund vid personuppgiftsbehandling enligt EU:s dataskyddsförordning

När SiS behandlar personuppgifter om barn och unga i samband med insatser enligt LVU – utan att tvångsvården har utdömts som påföljd för brott – eller enligt SoL omfattas behandlingen av EU:s dataskyddsförordnings tillämpningsområde.

Förutom EU:s dataskyddsförordning är dataskyddslagen, SoLPuL och SoLPuF tillämpliga.

Det generella stadgandet i 6 § SoLPuL innebär att personuppgifter bara får behandlas om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras. Med socialtjänst avses i SoLPuL bland annat den särskilda lagstiftningen om vård utan samtycke av unga eller av missbrukare och verksamhet som i övrigt bedrivs av SiS (2 § 1 och 3 SoLPuL). Enligt 7 § 1 SoLPuF får SiS behandla personuppgifter för platsanvisning och institutionsplaceringar inom styrelsens verksamhetsområde.

När SiS behandlar personuppgifter för att säkerställa trygga och säkra placeringar av unga vid de särskilda ungdomshemmen sker behandlingen av personuppgifter med stöd av den rättsliga grunden i artikel 6.1. e (allmänt intresse). I artikel 6.3 första stycket i EU:s dataskyddsförordning anges att en uppgift av allmänt intresse måste fastställas i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten för att kunna läggas till grund för behandling av personuppgifter.

I 2 kap. 2 § dataskyddslagen anges förutsättningarna för att en uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning ska utgöra rättslig grund för behandling av personuppgifter. Personuppgifter får enligt den bestämmelsen behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning. Det är alltså inte tillräckligt att uppgiften är av allmänt intresse, den måste också vara fastställd i enlighet med gällande rätt.

SiS ansvarar för de särskilda ungdomshemmen, vilket följer av 6 kap. 3 § SoL i förening med 1 § SiS instruktion. Som redogjorts för ovan ansvarar SiS för anvisning av platser till hemmen (2 § 2 SiS instruktion). SiS verksamhet ska vara utformad så att den tillgodo-

ser behovet av trygghet och säkerhet för placerade barn, unga och vuxna (2 a § SiS instruktion). Av 12 § andra stycket LVU framgår att om socialnämnden har beslutat att den unge ska vistas i ett särskilt ungdomshem ska SiS anvisa plats i ett sådant hem. Den unge får inte placeras så att han eller hon omfattas av mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för genomförandet av vården eller för att ordningen eller säkerheten på det särskilda ungdomshemmet ska kunna upprätthållas (12 § tredje stycket LVU). Valet av placering ska föregås av en helhetsbedömning i varje enskilt fall. Enligt bestämmelsens förarbeten är omständigheter som är nödvändiga att beakta bland annat risken för att den unge avviker, för missbruk och för brottslig verksamhet. Andra faktorer som har betydelse vid beslut om placering är behovet av att undvika olämpliga grupperingar mellan intagna (prop. 2023/24:81 s. 144).

Enligt 2 § i SiS föreskrifter (SiSUVFS 2024:1) ska SiS, vid den bedömning som ska göras enligt 12 § tredje stycket LVU särskilt beakta risken för avvikning, fritagning, brottslighet och fysiskt våld eller hot om våld. Dessutom ska hänsyn tas till den unges eller dömdes koppling till kriminella nätverk eller organiserad brottslig verksamhet samt den unges eller dömdes personliga förhållanden, till exempel missbruk eller psykisk ohälsa.

På motsvarande sätt som på brottsdatalagens område bedömer vi sammantaget att SiS uppgift av allmänt intresse – att säkerställa säkra placeringar – är fastställd i enlighet med gällande rätt och alltså utgör rättslig grund för behandling av personuppgifter.

Det finns grund för att behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser

SiS omfattas av den generella regleringen i 7 § SoLPuL, som redogjorts för ovan, och som möjliggör behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för verksamheten.

I enlighet med vårt resonemang i avsnitt 7.2.7 gör vi bedömningen att denna reglering ger stöd för den behandling av känsliga personuppgifter och lagöverträdelser som kan bli nödvändig som en följd av våra förslag.

7.2.9 Våra förslag innebär inte övervakning eller kartläggning

Utredningens bedömning: Våra föreslagna bestämmelser innebär inte någon ny möjlighet till personuppgiftsbehandling som innebär övervakning eller kartläggning av enskildas personliga förhållanden.

Vi har i avsnitt 6.2.9 redogjort för det skydd som ges enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen (RF). Som framgår där kan olika typer av behandling av personuppgifter anses innebära kartläggning av enskildas förhållanden, även om detta inte är det primära syftet med behandlingen.

Uppgifter som lämnas över med stöd av de föreslagna bestämmelserna kan komma att användas på olika sätt hos de mottagande myndigheterna. Den behandling som sker hos mottagaren kan aktualisera regeringsformens krav. Socialtjänsten kan exempelvis hantera uppgifterna vidare inom ramen för en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. En sådan utredning skulle sammantaget kunna innehålla en så stor mängd uppgifter av integritetskänslig natur att åtgärden är att anse som ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär och därmed aktualisera 2 kap. 6 § andra stycket RF.

Uppgiftslämnandet som kan ske enligt de bestämmelser vi föreslår utgör emellertid inte i sig en kartläggning eller övervakning av enskildas personliga förhållanden. Hur personuppgifterna behandlas inom mottagande myndigheters verksamhet regleras av den lagstiftning som gäller för respektive myndighet. De bestämmelser vi föreslår ger alltså inte myndigheterna stöd för att behandla personuppgifter på ett sådant sätt att det innebär övervakning eller kartläggning av enskildas personliga förhållanden i större utsträckning än vad den gällande lagstiftningen tillåter. Våra förslag utgör således inte i sig själva någon inskränkning av det skydd för den personliga integriteten som följer av 2 kap. 6 § andra stycket RF.

7.2.10 Det behövs ingen kompletterande reglering

Utredningens bedömning: Det behövs ingen kompletterande reglering för den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för kommunala myndigheter inom socialtjänsten eller Statens institutionsstyrelse med anledning av våra förslag.

Våra förslag möjliggör utlämnande av uppgifter som är relevanta för socialtjänstens respektive SiS grundläggande uppdrag. Förslagen innebär inte att socialtjänsten och SiS ska behandla personuppgifter för andra syften än i dag, utan att sådana personuppgifter som i dag får behandlas av socialtjänsten och SiS inom ramen för befintligt dataskyddsrättsligt regelverk ska kunna överlämnas till dessa myndigheter i större utsträckning.

Den gällande dataskyddsrättsliga regleringen för socialtjänsten respektive SiS ger ett tillräckligt stöd för den personuppgiftsbehandling som kommer att ske till följd av våra förslag.

Det finns skyddsåtgärder i SoLPuL och SoLPuF som syftar till att skydda enskildas personliga integritet, bland annat i form av begränsningar av vilka uppgifter som får tas in i sammanställningar av personuppgifter (7 a § SoLPuL) och behörighetsbegränsningar (10 § SoLPuL). Uppgifter inom socialtjänsten och SiS skyddas vidare av förhållandevis stark sekretess till skydd för enskilda enligt reglerna i 26 kap. OSL.

SiS har påtalat att det finns rättsliga utmaningar för myndigheten som är hänförliga till befintlig reglering avseende dataskydd och sekretess. Myndigheten har bland annat angett att det finns behov av att SiS får ett brottsförebyggande uppdrag och en egen registerförfattning (SiS 2024d). Vi har tidigare berört SiS behov av att hemlighålla uppgifter i förhållande till den enskilde själv, se avsnitt 7.1.5.

Det ligger inte inom ramen för vår utredning att utreda SiS förutsättningar att behandla personuppgifter, utöver den personuppgiftsbehandling som blir en nödvändig följd av våra förslag. Som framgått ovan gör vi bedömningen att det befintliga regelverket ger ett tillräckligt stöd för denna. De behov som SiS identifierat framstår dock som angelägna och det kan finnas anledning att i annat sammanhang följa upp dessa.

Det kan också noteras att det pågår en översyn av den statliga barn- och ungdomsvårdens uppdrag och organisation (dir. 2024:13).

7.2.11 Slutlig proportionalitets- och nödvändighetsbedömning

Utredningens bedömning: Förslagen är nödvändiga och proportionerliga och förenliga med det dataskyddsrättsliga regelverket.

Förslagen är nödvändiga

Som vi redogjort för i avsnitt 6.2.7 och 6.2.11 innebär kravet på nödvändighet att det berättigade intresse som eftersträvas med behandlingen av personuppgifter inte rimligen ska kunna uppnås på ett lika effektivt sätt genom andra medel som är mindre ingripande i de registrerades grundläggande fri- och rättigheter. Ett första led i bedömningen är därmed att avgöra om förslagen utgör en effektiv lösning på en konkret och tydliggjord problematik.

Som vi redogjort för tidigare beskrivs i våra direktiv en allvarlig utveckling där barn och unga socialiseras och rekryteras in i organiserad brottslighet och en kriminell livsstil. Det är ett synnerligen angeläget samhällsintresse att de aktörer som kan bidra i arbetet med att förebygga denna utveckling ges möjlighet att arbeta effektivt. Vi redogör för de utmaningar som detta innebär för samhället i kapitel 3.

Som vi framhållit är samverkan mellan socialtjänst, skola och brottsbekämpande myndigheter avgörande för att det brottsförebyggande arbetet ska vara effektivt. Socialtjänsten har en särskilt viktig roll inom det socialpreventiva arbetet. Regeringen har uttalat att det är angeläget att socialtjänstens verksamhet ställs om från att vara reaktiv till att bli proaktiv (skr. 2023/24:68). Ändamålsenliga möjligheter för socialtjänsten att få information från brottsbekämpande myndigheter och skolor är enligt vår mening en viktig förutsättning för att samverkan ska kunna ske och för att socialtjänsten ska kunna agera tidigt med riktade insatser när detta behövs.

SiS verksamhet är vidare uppenbart en central del i samhällets brottsförebyggande arbete. Det är tydligt utifrån vår kartläggning att SiS i stor utsträckning är beroende av information från brottsbekämpande myndigheter för att kunna bedriva en trygg och säker verksamhet.

Att informationsdelning är en central förutsättning för brottsförebyggande samverkan har framgått med tydlighet i vår kartläggning. Det är också tydligt utifrån vår kartläggning att det finns ett relativt stort upplevt behov av möjligheter att lämna ut information till socialtjänsten och SiS.

Till viss del förefaller detta behov i och för sig ha kunnat tillgodoses genom tillämpning av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Vi har emellertid redovisat de skäl som talar emot att grunda ett mer regelmässigt uppgiftsutbyte på denna bestämmelse. Det faktum att informationsdelning i viss utsträckning redan kan ske med stöd av generalklausulen är enligt vår mening inte ett skäl som talar starkt emot behovet av ny författningsreglering. Däremot är tillämpningen av generalklausulen på detta område en tydlig indikation på att behovet av att dela sekretesskyddade uppgifter är reellt.

Det är således vår bedömning att våra förslag svarar mot ett angeläget behov av utökade och tydliggjorda rättsliga förutsättningar för informationsdelning i brottsförebyggande samverkan. Det finns enligt vår bedömning fog för slutsatsen att våra förslag kommer att bidra till en effektivare samverkan. Även om en framgångsrik brottsförebyggande samverkan också förutsätter en mängd andra åtgärder – som ligger utanför ramen för denna utrednings uppdrag – är det således också vår bedömning att våra förslag är nödvändiga för att arbeta med den grundläggande problematik kring kriminalitet som föranlett denna utredning.

Förslagen är proportionerliga

Som angetts tidigare innebär kravet på proportionalitet som utgångspunkt att skälen för åtgärden väger tyngre än det intrång som den innebär för den enskilde och att integritetsintrånget ska begränsas till det som är absolut nödvändigt för det eftersträvade målet.

Vi har i avsnitt 7.2.2 redovisat de integritetsrisker som följer av våra förslag, och i avsnitt 7.2.3 pekat på skyddsåtgärder som i viss mån begränsar dessa risker. I den slutliga proportionalitetsavvägningen måste prövas om det integritetsintrång som följer av förslagen är motiverat av det eftersträvade målet, om det finns alternativa – mindre ingripande åtgärder – som skulle kunna uppnå samma

syfte, eller om det behövs ytterligare skyddsåtgärder för att garantera proportionaliteten.

Det övergripande intresse som motiverar förslagen och som beskrivits ovan måste anses ytterst angeläget. Det finns följaktligen enligt vår bedömning som utgångspunkt fog för slutsatsen att vissa integritetsintrång är godtagbara om de leder till att samhällets brottsförebyggande arbete förbättras.

Informationsdelning hindras av sekretesslagstiftningen eftersom sekretess gäller mellan de aktörer som förväntas samverka i det brottsförebyggande arbetet. Denna problematik kan alltså inte hanteras på annat sätt än genom bestämmelser som tillåter att annars sekretessbelagd information lämnas ut. Det finns inga alternativa sätt att möjliggöra informationsdelning som undviker detta integritetsintrång.

Våra bestämmelser är utformade utifrån en avvägning mellan intresset att värna enskildas integritet och intresset av att möjliggöra brottsförebyggande samverkan. Detta är naturligtvis en svår avvägning att göra. Det är av vikt att bestämmelserna är tillräckligt flexibla för att möjliggöra ett ändamålsenligt uppgiftsutbyte i den enskilda situationen. Samtidigt är det ett starkt intresse att det informationsutbyte som möjliggörs är förutsebart och att den information som kan lämnas över är nödvändig för mottagarens verksamhet.

De bestämmelser vi föreslår tillåter uppgiftslämnande inom relativt breda ramar. Som vi redovisar i avsnitt 7.2.4 bedömer vi emellertid alltjämt att förslagen uppfyller de krav på tydlighet, precision och förutsebarhet som gäller enligt EU:s dataskyddsförordning. Förslagen utgör sekretessbrytande bestämmelser med ett avgränsat och specifikt tillämpningsområde som kan användas med urskilning. Vi har valt bort lösningar som skulle innebära mer långtgående uppgiftsskyldigheter.

Vår sammantagna bedömning är att förslagen är proportionerliga och att de skyddsåtgärder som begränsar integritetsintrånget är tillräckliga och adekvata i förhållande till det övergripande målet. Våra förslag är därmed förenliga med de dataskyddsriktiga regler som gäller.

8 Ikraftträdande

Utredningens förslag: De föreslagna författningsförslagen ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Detta betänkande lämnas till regeringen i mitten av december 2024. Därefter antar vi att betänkandet kommer att remitteras under tre månader, vilket innebär att remissynpunkter bör ha kommit in till Regeringskansliet i april 2025. Efter detta vidtar beredningsarbetet inom Regeringskansliet och ett rimligt antagande är att en lagrådsremiss kan ha utarbetats i juni 2025 och en proposition i september samma år. Det bör sedan vara möjligt för riksdagen att fatta beslut före årsskiftet, med ikraftträdande den 1 juli 2026. Denna tidpunkt bör även ge utrymme för aktörerna att förbereda sig på att tillämpa de föreslagna författningsbestämmelserna. Enligt vår bedömning behövs inga övergångsbestämmelser med anledning av förslagen. Vissa råd eller riktlinjer med anledning av de nya bestämmelserna kan beslutas av de berörda myndigheterna efter att de nya bestämmelserna har trätt i kraft.

9 Konsekvenser

9.1 Krav på konsekvensanalysen

En utredning ska redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan innebära i olika avseenden. I bland annat kommittéförordningen (1998:1474) finns bestämmelser om vad en konsekvensanalys ska innehålla. Vi ska tillämpa 14–15 a §§ i kommittéförordningen i dess lydelse före den 6 maj 2024 (se övergångsbestämmelser till SFS 2024:185).

Av dessa bestämmelser framgår att om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska även dessa redovisas. Finansiering ska föreslås om förslagen leder till kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner (14 § kommittéförordningen i dess tidigare lydelse).

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska detta redovisas. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 § kommittéförordningen i dess tidigare lydelse).

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ i den numera upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a § kommittéförordningen i dess tidigare lydelse).

I direktivet (dir. 2023:22) anges att vi, utöver det som anges ovan, ska redovisa förslagets konsekvenser utifrån Sveriges internationella åtaganden. Vi ska bland annat särskilt ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa förslagets konsekvenser utifrån såväl FN:s barnkonvention som FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort. Vi ska vidare göra en analys utifrån dataskyddssynpunkt av sådana behandlingar av personuppgifter som är en nödvändig konsekvens av våra förslag.

9.2 Utredningens uppdrag i korthet

Uppdraget har bland annat varit att kartlägga och analysera vilka uppgifter som kan behöva utbytas mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter i brottsförebyggande syfte. I uppdraget har även ingått att föreslå författningsändringar som medför att sådana uppgifter kan utbytas (dir. 2023:120). Ett annat uppdrag har varit att kartlägga och analysera vilka uppgifter som kan behöva utbytas mellan skolor i brottsförebyggande syfte, och att lämna förslag som medför att sådana uppgifter kan utbytas (dir. 2024:7).

9.3 Utredningens förslag i korthet

I syfte att möjliggöra ett ökat uppgiftsflöde till skolan föreslår vi:

- En bestämmelse i 35 kap. 10 e § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, som innebär en möjlighet för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att lämna uppgifter om enskilda till en skolenhet, om det kan antas att uppgiften behövs i skolenhetens verksamhet för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet.
- En bestämmelse i 10 kap. 18 d § OSL som innebär en möjlighet för socialtjänsten att lämna uppgifter som rör en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan eller den kommunala vuxenutbildningen till den skolenhet eleven tillhör om det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att eleven kommer att utöva brottslig verksamhet eller

utsättas för brott, det kan antas att uppgiften behövs i skolans verksamhet för att förebygga eller förhindra detta och det med hänsyn till planerade eller pågående insatser eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

- En utvidgning av skyldigheten enligt 3 kap. 12 j § skollagen (2010:800) för skolor att överlämna uppgifter till en mottagande skola vid skolbyten. Förslaget innebär att uppgifter som rör eleven ska överlämnas till den mottagande skolenheten, om det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att eleven kommer att utöva brottslig verksamhet eller utsättas för brott, och uppgifterna behövs i den mottagande skolenhetens verksamhet för att förebygga eller förhindra detta.
- En ändring av 3 kap. 12 j § andra stycket skollagen med innebörden att skolenheter inom fler skolformer än vad som är fallet i dag blir skyldiga att informera om att man tagit emot en elev vid ett skolbyte. Den befintliga skyldigheten gäller endast om mottagande skolenhet tillhör gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan. Förslaget innebär att när en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan övergår från skolformen till en annan av de angivna skolformerna, eller byter skolenhet inom skolformen, ska den mottagande skolenheten skyndsamt informera den överlämnande skolenheten om att den mottagande skolenheten har tagit emot eleven, om det inte är obehövt.

I syfte att möjliggöra ett utökat uppgiftsflöde till socialtjänsten och Statens institutionsstyrelse (SiS) föreslår vi:

- En utvidgning av en befintlig bestämmelse i 35 kap. 10 c § OSL, som enligt nu gällande lydelse ger Polismyndigheten möjligheter att lämna vissa uppgifter om enskilda till kommunala myndigheter inom socialtjänsten. Förslaget om utvidgning innebär att uppgiftslämnande ska kunna ske avseende brottslig verksamhet, utan krav på brottslighet av viss typ eller allvarhetsgrad. Dessutom ska även Säkerhetspolisen och Tullverket omfattas av möjligheten att lämna uppgifter enligt bestämmelsen. Vidare ska även SiS kunna ta emot uppgifter enligt bestämmelsen.

- Nya sekundära ändamålsbestämmelser i 2 kap. 4 § första stycket lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. De nya bestämmelserna ger stöd för den behandling av personuppgifter som sker vid ett utlämnande från Säkerhetspolisen i enlighet med de föreslagna sekretessbrytande bestämmelserna i 35 kap. 10 c och e §§ OSL. Förslaget innebär att personuppgifter som Säkerhetspolisen behandlar enligt de rättsliga grunderna i 2 kap. 1 § nämnda lag även ska få behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i en skolenhets verksamhet, i verksamhet hos en kommunal myndighet inom socialtjänsten eller SiS för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet.
- En ny sekretessbrytande bestämmelse i 23 kap. 6 b § OSL, som innebär att skolan får utökade möjligheter att lämna uppgifter om enskilda till kommunala myndigheter inom socialtjänsten, om uppgiften kan antas bidra till att förebygga brottslig verksamhet.

9.4 Betydelsen för det brottsförebyggande arbetet

Utredningens bedömning: Våra förslag förväntas leda till att skolan, kommunala myndigheter inom socialtjänsten och Statens institutionsstyrelse får ett bättre inflöde av olika typer av personuppgifter som relaterar till brottslig verksamhet. Förslagen kommer därigenom att ge bättre förutsättningar för såväl skolan, kommunala myndigheter inom socialtjänsten och Statens institutionsstyrelse som Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket att utföra ett effektivare brottsförebyggande arbete. I förlängningen förväntas effekten bli minskad brottslighet.

Våra förslag förväntas bidra till minskad brottslighet, främst genom att det förebyggande arbetet effektiviseras till följd av att skolan, socialtjänsten och SiS får bättre information om enskilda individer som begår eller riskerar att begå brott, eller som själva riskerar att utsättas för brott. Förslagen förväntas bidra till att skolan, socialtjänsten och SiS får bättre förutsättningar att fullgöra sina ordinarie uppdrag. Detta är i sin tur ägnat att förbättra de berörda brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att fullgöra sina upp-

drag. De samhällsvinster som kan uppnås om förslagen bidrar till att motverka att unga dras in i kriminalitet är mycket stora. Men det är svårt att beräkna eller uppskatta storleken på samhällsvinsterna. Förslagen kan dock förväntas stärka samhällets samlade brottsförebyggande arbete.

Regeringen framhåller i direktiven till vår utredning att skolan och socialtjänsten tillsammans med Polismyndigheten är centrala aktörer i arbetet med att förebygga och förhindra att barn och unga utsätts för eller begår brott. Ett effektivt brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete förutsätter enligt regeringen ett ändamålsenligt informationsutbyte mellan berörda aktörer.

Våra förslag ska ses om en del i en större helhet, där regeringen beslutat om flera utredningar eller förslag som innebär ett bättre informationsutbyte till gagn för informationsflödet till skolan, socialtjänsten och brottsbekämpande myndigheter (se avsnitt 3.2).

9.5 Sveriges internationella åtaganden

Utredningens bedömning: Våra förslag är förenliga med de krav som följer av Sveriges internationella åtaganden när det gäller mänskliga rättigheter.

9.5.1 Enskildas rätt till personlig integritet

Våra förslag har konsekvenser för den personliga integriteten. Av kapitel 4 framgår att skyddet för den personliga integriteten regleras i ett antal internationella rättsakter, bland annat Europakonventionen och den EU-rättsliga lagstiftningen. Den integritetsanalys som genomförts i kapitel 6 och 7 har gjorts med beaktande av de krav som följer av dessa rättsakter. Som vi redogör för i respektive kapitel är vår bedömning att våra förslag är nödvändiga och proportionerliga. Vi bedömer således att förslagen är förenliga med Sveriges internationella åtaganden i dessa avseenden.

9.5.2 Barn och ungas rättigheter

Barnkonventionen gäller som svensk lag, se 1 § lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Barnkonventionen är en folkrättsligt bindande överenskommelse som ger alla barn upp till 18 år egna rättigheter. Enligt artikel 1 i konventionen avses med barn varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet.

Barnkonventionen ska ses som en helhet. Artiklarna 2, 3, 6 och 12 i konventionens första del utgör de så kallade grundprinciperna. Dessa principer är icke-diskriminering, att barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör barn, rätten till liv, överlevnad och utveckling och rätten för barn att uttrycka sin åsikt och att bli hörda. Principerna har en särskild ställning vid tolkning av konventionen (CRC/GC/2003/5 p. 12). Enligt artikel 4 ska en stat vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen.

Skyldigheten att i första hand beakta barnets bästa gäller alltså vid införandet av ny lagstiftning. Artikel 3 innehåller emellertid inte någon ledning av vad som menas med barnets bästa. Barnets bästa är på så sätt ett brett och öppet begrepp. Konventionens övriga bestämmelser kan dock sägas sätta en miniminivå för vad som är bra för ett barn i olika situationer och artikel 3.1 måste ses i ljuset av dessa bestämmelser, se betänkandet *Barnkonventionen och svensk rätt* (SOU 2020:63).

Våra förslag syftar till ett utökat informationsutbyte i samverkan mellan skola, socialtjänst, SiS, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Därmed aktualiseras flera olika specifika bestämmelser i barnkonventionen. Enligt artikel 16 i barnkonventionen får inget barn utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Bestämmelsen innebär således ett skydd för barns personliga integritet. Stater som ratificerat barnkonventionen är emellertid samtidigt skyldiga att reagera på och förebygga alla former av psykiskt och fysiskt våld, skada och övergrepp på barn (artikel 19), skydda barn från olaglig användning av narkotika (artikel 33), sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp (artikel 34) samt annat utnyttjande (artikel 36).

Enligt artikel 6 ska konventionsstaterna till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Det har uttalats att begreppet utveckling ska förstås i dess vidaste bemärkelse, som ett helhetsbegrepp som omfattar barnets fysiska, mentala, andliga, moraliska, psykologiska och sociala utveckling (SOU 2020:63).

En bedömning av vad som är förenligt med barnets bästa i detta fall måste således innefatta en sammanvägning av de olika rättigheter och intressen som aktualiseras.

Som vi konstaterat tidigare innebär våra förslag en ökad spridning av integritetskänsliga uppgifter om barn. Även om det inte kommer att vara fråga om ett godtyckligt spridande, är det alltså fråga om något som för det enskilda barnet kan uppfattas som negativt. Som vi konstaterat i tidigare kapitel bör utgångspunkten även i fortsättningen vara att informationsdelning i möjligaste mån ska ske med stöd av den berörde individens samtycke. Informationsdelning utan samtycke bör vara aktuellt först när behovet av uppgifterna är särskilt angeläget, och när möjligheten att lämna uppgifterna med den enskildes samtycke är uttömt. Förtroenderiskerna med att information delas utan den enskildes samtycke måste anses särskilt framträdande med anledning av vårt förslag om en sekretessbrytande regel för socialtjänsten. Om barnet inte känner sig trygg med att information som lämnas till yrkesverksamma inom socialtjänsten inte kommer att spridas vidare, kan det försvåra möjligheterna att etablera förtroendefulla relationer. Som vi redogör för i bland annat avsnitt 6.1.4 saknas forskning på området och det är därmed svårt att med säkerhet bedöma dessa risker. Det bör även framhållas att förtroendet för skolan kan undergrävas om skolan inte ger barnet det stöd som är påkallat, beroende på att skolan saknar information om en viss problematik. Det långtgående ansvar som konventionsstaterna enligt barnkonventionen har att skydda barn från att utsättas för våld och övergrepp samt staternas ansvar att säkerställa barnets utveckling måste också vägas in.

Det är enligt vår bedömning tydligt att barnkonventionen kräver att adekvata åtgärder vidtas för att stödja och hjälpa barn som uppvisar tecken på en destruktiv utveckling mot kriminalitet. I sammanhanget kan jämföras med artikel 40 som ger uttryck för det önskvärda i att främja att barn som misstänks för brott återanpassas till och tar på sig en konstruktiv roll i samhället. Det är uppenbart att skola, socialtjänst och SiS har en särskilt viktig roll i detta avseende.

Det är av vikt att alla aktörer som har potential att bidra till att vända en negativ utveckling hos ett barn också får förutsättningar härför. Som vi redovisat tidigare är vår bedömning att informationsdelning och samverkan utgör en nödvändig förutsättning för det brottsförebyggande arbetet.

Det brottsförebyggande arbetet syftar vidare inte enbart till att minska skadeverkningarna för den enskilde som utövar brott utan också till att skydda andra från att utsättas för brott. Prövningen av barnets bästa måste således också innefatta de motstående intressen som kan föreligga när barn utsätter eller riskerar att utsätta andra barn för brott. Detta blir inte minst relevant inom skolans verksamhet där skolan måste anses ha ett särskilt tydligt ansvar för de barn som befinner sig i skolmiljön. Att skolan är en trygg och säker plats är också en nödvändig förutsättning för att rätten till utbildning enligt artikel 28 i barnkonventionen ska kunna realiseras.

Den avvägning som måste göras i detta avseende tangerar i stor utsträckning den generella avvägning som vi gjort i integritetsanalysen som redovisas i kapitel 6 och 7. Som vi redovisar där är förslagen utformade för att det integritetsintrång som aktualiseras inte ska bli större än vad som är nödvändigt. På motsvarande sätt är vår sammantagna bedömning att de aspekter av våra förslag som kan bedömas som negativa utifrån ett barnrättsperspektiv inte är oproportionerliga i förhållande till de starka intressen som motiverar förslagen. Vi gör därför bedömningen att förslagen är förenliga med principen om barnets bästa i artikel 3 barnkonventionen.

9.5.3 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Sverige har ratificerat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, vars syfte är att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter för alla personer med funktionsnedsättning. Konventionen innehåller inga nya rättigheter, utan förtydligar vad som krävs för att personer med funktionsnedsättning fullt ut ska få sina rättigheter uppfylla som alla andra. Enligt artikel 1.2 i konventionen innefattar personer med funktionsnedsättning bland annat personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka i samspel med olika hinder kan motverka

deras fulla och verkliga deltagande i samhället på lika villkor som andra. Konventionens allmänna principer framgår av artikel 3 och är individuellt självbestämmande, icke-diskriminering, deltagande och inkludering i samhället, respekt för olikheter, lika möjligheter, tillgänglighet, jämställdhet och respekt för den fortlöpande utvecklingen hos barn med funktionsnedsättning.

Som Myndigheten för delaktighet (MFD) påpekat i bland annat remissvaret till vårt betänkande Skolor mot brott (SOU 2024:17) visar svensk och internationell forskning att barn och unga med funktionsnedsättningar är överrepresenterade som utsatta för våld och övergrepp, men det finns fortfarande för lite kunskap om detta, liksom om eventuella samvariationer med våldsutövande, brott och kriminalitet. MFD har vidare uttalat att ett fortsatt och utvecklat förebyggande arbete och samverkan mellan olika kompetenser inom skolan, socialtjänsten, polisen och hälso- och sjukvården är grundläggande för att tidigt upptäcka och motverka både våldsutövande och våldsutsatthet (MFD 2024).

Som vi redovisat tidigare bedömer vi att våra förslag kommer att medföra större möjligheter för ett brottsförebyggande arbete i samverkan mellan skola, socialtjänst och polis. Detta måste i grunden anses vara angeläget även utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Vi bedömer inte att förslagen kommer att ha en diskriminerande effekt för personer med funktionsnedsättning. Sammantaget anser vi därför att våra förslag kommer att vara förenliga med och ha stöd i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

9.6 Ekonomiska konsekvenser

9.6.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningens bedömning: Förslagen innebär att skolan, kommunala myndigheter inom socialtjänsten, Statens institutionsstyrelse, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket kommer att få fler verktyg för en effektiv samverkan i det brottsförebyggande arbetet.

Ett effektivt brottsförebyggande arbete kommer sannolikt att medföra stora samhällsekonomiska vinster inom ett flertal områden. Det är dock svårt att närmare uppskatta hur stora de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag kommer att bli.

Som vi redovisat i olika sammanhang är den allvarliga brottsutvecklingen i Sverige ett problem som medför stora kostnader för samhället. Åtgärder som kan bidra till att förebygga eller förhindra brottslighet har därför potential att leda till stora samhällsekonomiska vinster inom ett flertal områden.

Våra förslag ger skolan, socialtjänsten, SiS, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket utökade möjligheter att utbyta information inom ramen för det brottsförebyggande arbetet. Som vi återkommande redogjort för är informationsdelning en central komponent i brottsförebyggande samverkan. Det finns därför fog för antagandet att det brottsförebyggande arbetet kan effektiviseras som en följd av våra förslag. Våra förslag måste därvid ses om en del i en större helhet, där regeringen beslutat om flera utredningar eller förslag som innebär ett utökat informationsutbyte till gagn för informationsflödet till skolan, socialtjänsten och brottsförebyggande myndigheter (se avsnitt 3.2).

Informationsdelning är endast en komponent i det brottsförebyggande arbetet. Det krävs också bland annat att effektiva arbetsätt används, att strukturer för ändamålsenlig samverkan inrättas och att resurser ges till relevanta aktörer. Även här bör våra förslag ses som en del av en helhet där det just nu vidtas ett flertal olika åtgärder. Som exempel kan nämnas regeringsuppdraget att inrätta en samverkansstruktur för ett sammanhållet arbete med barn och unga som riskerar att begå eller begår grova brott, det så kallade Bob-arbetet (Ju2023/02529).

Att närmare uppskatta de samhällsekonomiska konsekvenserna av våra förslag isolerat låter sig mot denna bakgrund inte göras. Det är emellertid vår bedömning att förslagen ingår som en väsentlig del i de åtgärder som vidtas för att stävja brottsutvecklingen och som kan förväntas leda till betydande vinster.

9.6.2 Statliga myndigheter

Utredningens bedömning: Förslagen innebär inte ett ökat resursbehov för de statliga myndigheter som berörs.

Våra förslag berör främst de statliga myndigheterna Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och SiS. Även skolor med statlig huvudman berörs av förslagen. Konsekvenserna för skolan behandlas särskilt nedan.

För Polismyndigheten och Säkerhetspolisen innebär våra förslag större möjligheter att lämna ut information till skolor, socialtjänsten och SiS. För Tullverket innebär förslagen större möjligheter att lämna ut information till socialtjänsten och SiS. Ingen av dessa myndigheter ges emellertid någon ny skyldighet att lämna ut information. Att fler uppgifter kan komma att omfattas av skyldigheten enligt 6 kap. 5 § OSL att på begäran från en annan myndighet lämna ut en uppgift som myndigheten förfogar över om den inte är sekretessbelagd och det inte hindrar arbetets behöriga gång innebär inte att det är fråga om någon ny uppgiftsskyldighet.

Det måste emellertid förutsättas att förslagen kommer att leda till ett utökad uppgiftsutbyte. Ett utlämnande av uppgifter enligt förslagen förutsätter naturligtvis ett visst arbete med att sekretesspröva och i övrigt behandla de uppgifter som lämnas ut. En konsekvens av förslagen är således att denna behandling kan komma att öka. Informationsdelningen kommer emellertid att ske inom ramen för system och rutiner som i stor utsträckning redan är på plats. Vi bedömer därför inte att förslagen kommer att leda till en nämnvärd ökning av arbetsbördan för de berörda myndigheterna.

Vårt förslag om en sekretessbrytande regel som möjliggör uppgiftslämnande till SiS medför att SiS kan komma att ta emot fler uppgifter från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Att ta emot och bearbeta sådan information innebär ett visst mer-

arbete. Hur stor ökning av informationsdelningen som kommer att följa av våra förslag är svårt att bedöma med säkerhet. Som framgått av vår kartläggning sker informationsdelning redan i dag i en inte obetydlig utsträckning med stöd av den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

Även om mottagandet av information i sig innebär ett visst merarbete måste detta vägas mot de potentiella effektivitetsvinsterna av att SiS får information som är av betydelse för att genomföra trygga och säkra placeringar. Vår bedömning är att de kostnadsbesparingar som följer av att SiS i tid kan uppmärksamma säkerhetsrisker klart överväger de merkostnader som kan följa av att fler uppgifter måste behandlas.

SiS kommer även att omfattas av den utökade skyldigheten att lämna ut uppgifter vid skolbyten. Vi behandlar konsekvenserna i detta avseende nedan.

Som nämnts ska våra förslag ses om en del i en större helhet. I Regeringskansliet bereds för närvarande flera förslag, som sammantaget ska förbättra informationsutbytet mellan bland andra skolan, socialtjänsten, SiS och brottsbekämpande myndigheter. Det kan antas att det kommer att krävas viss vägledning och eventuellt även vissa kompetensutvecklingsinsatser från berörda centrala myndigheter gällande tillämpningen av nya sekretessbrytande bestämmelser och uppgiftsskyldigheter i anslutning till att förslagen genomförs. Nya stödmaterial kan behöva tas fram, alternativt att befintliga stödmaterial kan behöva uppdateras. Det är i nuläget svårt att överblicka omfattningen av dessa insatser. De insatser som behövs torde dock vara av jämförelsevis begränsad omfattning och ska vägas mot nyttan av insatserna.

9.6.3 Kommuner och regioner

Utredningens bedömning: Förslagen leder inte till ett ökat resursbehov vid kommuner och regioner.

Våra förslag berör, utöver skolan, främst socialtjänsten. Kommuner och regioner berörs även i egenskap av huvudmän inom skolväsendet. Konsekvenserna för skolan redogörs särskilt för nedan.

Våra förslag om sekretessbrytande regler innebär möjligheter för socialtjänsten att både lämna ut och ta emot information i större utsträckning än vad som gäller för närvarande. De föreslagna bestämmelserna innebär emellertid inte något nytt åliggande för socialtjänsten. Den kommunala finansieringsprincipen, som innebär att staten inte ska ålägga kommuner och landsting nya uppgifter utan att ge dem adekvat finansiering, aktualiseras således inte.

Det utökade uppgiftsutbyte som eftersträvas med förslagen kan förvisso i sig innebära en viss ökning av arbetsbördan för socialtjänsten. Både vid utlämnande och mottagande av information förutsätts en viss hantering och bearbetning av informationen. Socialtjänsten åläggs emellertid inte några nya arbetsuppgifter genom våra förslag. Ett ändamålsenligt uppgiftsutbyte bör i stället vara ägnat att förbättra förutsättningarna för socialtjänsten att bedriva sin verksamhet. Som framgått av tidigare avsnitt är socialtjänsten beroende av att kunna utbyta information med andra aktörer för att verksamheten ska kunna fungera på ett ändamålsenligt sätt. Det gäller redan i dagsläget ett flertal olika anmälnings- skyldigheter för olika aktörer i förhållande till socialtjänsten. Det bör därmed finnas en väl uppbyggd erfarenhet av att hantera inkommande uppgifter på ett effektivt sätt. Att det genom förslagen införs en ändamålsenlig reglering för uppgiftsutbytet bedömer vi därför på ett övergripande plan vara ägnat att underlätta socialtjänstens arbete.

9.6.4 Särskilt om skolan

Utredningens bedömning: Våra förslag leder inte till ett ökat resursbehov i skolan.

Skolenheter kommer liksom socialtjänsten att få utökade möjligheter att lämna och ta emot uppgifter. Ett utökat uppgiftsutbyte medför förvisso ett visst merarbete när uppgifterna på olika sätt ska hanteras och bearbetas. De förslag vi lämnar svarar emellertid på ett behov av uppgifterna i skolans verksamheter. Det är därmed vår bedömning att det utökade uppgiftsutbytet främst kommer att vara ägnat att underlätta för skolan. Genom att skolor får adekvat information från andra aktörer kan stödinsatser och säkerhets-

åtgärder utnyttjas på ett effektivt sätt. Vi bedömer därmed att merkostnader kommer att vägas upp av de kostnadsbesparingar som följer av att arbetet kan ske mer effektivt.

Till skillnad från övriga aktörer omfattas skolan (inklusive skolverksamheten vid SiS) av en utökad skyldighet att lämna ut uppgifter genom den förändring vi föreslår av 3 kap. 12 j § skollagen. Utökningen innebär dels att fler uppgifter som rör kriminalitet ska lämnas över vid skolbyten, dels att skyldigheten för en mottagande skolenhet att informera den överlämnande skolenheten om att skolenheten har tagit emot en elev ska gälla i fler fall.

Även om det således formellt sett är fråga om en utökad skyldighet som träffar skolhuvudmän handlar det således om informationsöverlämning i situationer där det redan i dag föreligger en skyldighet att överlämna information. Den tillkommande arbetsinsats som kan följa av att även uppgifter som rör brottslig verksamhet ska lämnas över är enligt vår bedömning försumbar. Skyldigheten att lämna över information vid skolbyten har gällt under en förhållandevis lång tid och det bör vid skolenheterna finnas rutiner och system för att hantera detta. De fall där det finns skäl att överlämna information som rör brottslig verksamhet kommer att vara en minoritet av de fall där en överlämning ska göras. Inte heller skyldigheten att meddela en överlämnande skolenhet om att en elev har tagits emot kan anses medföra annat än försumbara kostnader. Liksom vi bedömt i andra fall måste dessutom de potentiella vinsterna av en ändamålsenlig informationsöverföring vid skolbyten anses kostnadsbesparande.

Vi gör därför sammantaget bedömningen att våra förslag inte medför något resursbehov i skolan som kräver särskild finansiering.

9.7 Övriga konsekvenser

Vår analys utifrån dataskyddssynpunkt av sådana behandlingar av personuppgifter som är en nödvändig konsekvens av våra förslag redovisas i kapitel 6 och 7. I dessa båda kapitel anges även förslagets konsekvenser på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Förslagen bedöms inte ha nämnvärd betydelse för den kommunala självstyrelsen. Förslagen bedöms inte ha betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

9.8 Risken för dubbelreglering bör beaktas i det fortsatta beredningsarbetet

I delbetänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar* (SOU 2024:63) föreslås att det i OSL ska införas en ny generell sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör utlämnande av annars sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet. Bestämmelsen ska bryta sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden om det behövs för något av de syften som anges i bestämmelsen. Ett sådant syfte är att motverka brottslig verksamhet. Enligt betänkandet omfattas inte endast uppgiftsutlämnande till Polismyndigheten och andra myndigheter som har brottsbekämpning som sin huvudsakliga uppgift. Utlämnande för syftet att motverka brottslig verksamhet enligt bestämmelsen, får även ske till andra myndigheter som har i uppdrag att mera allmänt motverka brott eller förebygga brottslighet. Enligt bestämmelsen ska en uppgift dock inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Vi bedömer att flertalet av våra författningsförslag kompletterar förslaget i SOU 2024:63. En viktig aspekt är att de av våra förslag som avser uppgiftslämnande till skolan till skillnad från förslagen i SOU 2024:63 även träffar fristående skolor.

Två av våra förslag om nya sekretessbrytande bestämmelser i OSL kan möjligen bedömas överlappa förslaget i SOU 2024:63. Det gäller förslagen i 23 kap. 6 b § och 35 kap. 10 c § OSL. Det kan därför finnas behov av att i Regeringskansliets fortsatta beredning överväga om förslagen i SOU 2024:63 och två av förslagen från vår utredning kan genomföras samtidigt, alternativt att förslagen bör justeras för att undvika dubbelreglering.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

10 kap.

18 d §

Sekretessen enligt 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift som rör en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan eller kommunala vuxenutbildningen lämnas till den skolenhet eleven tillhör om

- 1. det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att eleven kommer att utöva brottslig verksamhet eller utsättas för brott,*
- 2. det kan antas att uppgiften behövs i skolenhetens verksamhet för att förebygga eller förhindra detta, och*
- 3. det med hänsyn till planerade eller pågående insatser eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.*

En uppgift som angår misstanke om ett begånget brott får inte lämnas ut.

Paragrafen, som är ny, behandlas i avsnitt 6.1.4. Paragrafen innebär att det under vissa förutsättningar är möjligt för myndigheterna inom socialtjänsten att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL till en skolenhet, i syfte att förebygga eller förhindra brott.

I första stycket framgår förutsättningarna för uppgiftsutlämnande. Där framgår att det är en uppgift som rör en elev som hör till någon av de angivna skolformerna som kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen. Formuleringen uppgift som rör en elev innebär att även uppgifter som avser andra personer än eleven får lämnas ut om uppgifterna rör eleven. Det kan till exempel avse uppgifter om elevens familj eller bekantskapskrets. Uppgifter kan lämnas till den skolenhet eleven tillhör.

För att utlämnande ska få ske krävs det att det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att eleven kommer att utöva brottslig verksamhet eller utsättas för brott. Den riskbedömningen ska göras i varje enskilt fall. Begreppet brottslig verksamhet innebär att det inte behöver röra sig om misstankar om viss närmare angiven brottslighet. Det är tillräckligt att det med hänsyn till samtliga omständigheter bedöms finnas en risk som varken är obetydlig eller avlägsen att eleven kommer att utöva brottslig verksamhet. Av särskild betydelse för bedömningen är om eleven tidigare har begått brott, om han eller hon umgås med kriminellt belastade personer eller vistas i sådan miljö att det finns risk att han eller hon ägnar sig åt kriminalitet. Vid beaktande av tidigare brottslighet kan det ibland vara uppenbart att det finns en risk för återfall medan riskbedömningen i andra fall kan vara svårare att göra. Då kan det krävas fler övriga omständigheter som ger stöd åt riskbedömningen.

Även en risk för att eleven kommer att utsättas för brott kan utgöra skäl för uppgiftslämnande. Det krävs inte att det rör sig om en risk för ett visst specifikt brott. Det är tillräckligt att socialtjänsten har en generell oro för att en elev kan utsättas för brott, så länge det finns konkreta omständigheter som indikerar detta. Som exempel kan nämnas att en elev har en hotbild mot sig, att eleven är utsatt för hedersrelaterat hot eller våld eller att eleven på något annat sätt löper en risk att utsättas för brott.

Det krävs vidare att det kan antas att uppgiften behövs i skolenhetens verksamhet för att förebygga eller förhindra att eleven utövar brottslig verksamhet eller utsätts för brott. Kravet innebär att det måste vara fråga om en uppgift som är av betydelse för skolenhetens verksamhet. Det måste kunna förutsättas att uppgiften kan föranleda någon åtgärd från skolenheten. Skolenhetens åtgärder behöver dock inte motiveras av ett explicit brottsförebyggande syfte. Det är tillräckligt att skolenheten kan antas vidta någon åtgärd inom sitt ordinarie uppdrag som har betydelse för att förebygga eller förhindra brottsligheten. Det kan vara fråga såväl om stödjande insatser som riktas till den enskilda eleven som åtgärder som syftar till att skapa säkerhet och trygghet för andra elever och skolpersonal. Det krävs inte att uppgiften isolerad kan antas leda till att förebygga eller förhindra brottsligheten, utan det är tillräckligt att den tillsammans med andra omständigheter kan antas bidra till önskad effekt.

Relevanta uppgifter kan exempelvis vara att en elev missbrukar narkotika, att eleven begår brott eller uppehåller sig i sammanhang där det finns en hög risk för kriminalitet. Det kan också handla om uppgifter om pågående allvarliga konflikter som inbegriper elever vid skolenheten eller uppgifter om rekrytering till kriminella grupperingar. Om socialtjänsten genomför insatser i syfte att komma till rätta med en problematik kring kriminalitet kan uppgifter om dessa insatser lämnas ut i syfte att samordna insatserna med de åtgärder som skolenheten kan vidta.

För att utreda vilka uppgifter som skolenheten kan antas ha behov av finns det inget hinder mot att preliminära kontakter tas.

En ytterligare förutsättning för att uppgifter ska få lämnas ut är att det med hänsyn till planerade eller pågående insatser eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att de lämnas ut. Intresseavvägningen motsvarar den som socialtjänsten ska göra enligt exempelvis 10 kap. 18 a § OSL. Förarbetsuttalanden angående den bestämmelsen är därmed relevanta till stöd för tillämpningen (prop. 2011/12:171 s. 47). Som ytterligare exempel på särskilda skäl kan nämnas att det relativt svagare sekretesskydd som gäller för uppgifterna i skolan i vissa fall kan vara en omständighet som medför att ett utlämnande framstår som olämpligt. Ett annat särskilt skäl mot utlämnande är att tillräckliga försök att arbeta med den enskildes samtycke inte har gjorts.

Enligt *andra stycket* får inte uppgifter som angår misstankar om begångna brott lämnas ut med stöd av bestämmelsen. Har socialtjänsten konkreta brottsmisstankar kan inte dessa uppgifter lämnas ut. Det är dock möjligt att lämna ut uppgifter i mer allmänna ordalag om misstänkt brottslighet så länge de inte kan hänföras till en specifik situation. Som exempel kan generella misstankar om att en elev missbrukar narkotika eller begår butiksstölder lämnas ut, om övriga förutsättningar är uppfyllda, men inte uppgifter om att eleven vid ett specifikt tillfälle begått narkotikabrott eller stöld.

Socialtjänsten får lämna ut uppgifter såväl på eget initiativ som efter en begäran. Någon skyldighet för socialtjänsten att lämna ut uppgifter på eget initiativ finns inte. Om en skolenhet med offentlig huvudman begär ut uppgifter med stöd av 6 kap. 5 § OSL finns däremot en skyldighet för socialtjänsten att lämna ut uppgifterna, såvida de träffas av bestämmelsen. Om en skolenhet med enskild huvudman begär ut uppgifter med stöd av 6 kap. 4 § OSL kan

också en sådan skyldighet uppkomma, när det gäller uppgifter i allmänna handlingar.

23 kap.

Sekretessbrytande bestämmelser

6 b §

Sekretessen enligt 2 och 3 §§ hindrar inte att en uppgift om en enskild lämnas till en kommunal myndighet inom socialtjänsten, om uppgiften kan antas bidra till att förebygga brottslig verksamhet.

En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Vad som föreskrivs i första och andra styckena ska även gälla sekretessen enligt 5 §, i fråga om den kommunala vuxenutbildningen.

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 7.1.4. Bestämmelsen innebär att viss sekretess inom skolväsendet inte hindrar att uppgifter om enskilda lämnas till en kommunal myndighet inom socialtjänsten i brottsförebyggande syfte.

Av första stycket framgår att bestämmelsen bryter sekretess enligt 23 kap. 2 och 3 §§ OSL. Förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan, fritidshemmet samt sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800) som erbjuds i stället för fritidshem omfattas av tillämpningsområdet. Med ”skolenheten” avses i kommentaren samtliga nämnda aktörer. Det är den utlämnande aktören som ska pröva om det finns förutsättningar för utlämnande. Kravet på att uppgiften ska kunna antas bidra till att förebygga brottslig verksamhet innebär dels att det måste bedömas att det föreligger en risk för brottslig verksamhet, dels att uppgiftslämnandet kan antas ha betydelse för att förebygga denna. Bedömningen att en uppgift kan antas bidra till att förebygga brottslig verksamhet innefattar en prövning av socialtjänstens behov av uppgiften. Det måste kunna antas att socialtjänsten har behov av uppgiften inom ramen för sitt författningsreglerade uppdrag. Bestämmelsen bryter sekretess till skydd för enskild och omfattar i huvudsak uppgifter om elever. Bestämmelsen medger dock även att uppgifter om andra enskilda, i den mån skolenheten

har tillgång till sådana, lämnas ut till socialtjänsten. Ett exempel på uppgifter som skulle kunna lämnas ut med stöd av bestämmelsen är uppgifter om en elev som skolenheten ser att det finns anledning för socialtjänsten att intressera sig för på grund av att denne har kontakt med personer med koppling till gängkriminalitet. Ett annat exempel är uppgifter om problematisk frånvaro i kombination med misstanke om att eleven begått brott eller befinner sig i riskzonen för att göra det. Att det är fråga om uppgifter om en enskild hindrar inte att även uppgifter om den enskildes närstående eller kamratkrets lämnas ut med stöd av bestämmelsen. Uppgifter om att en enskild är utsatt för brott i något avseende kan också lämnas ut med stöd av bestämmelsen. Det kan ibland finnas behov av att lämna ut uppgifter om insatser eller åtgärder som skolenheten vidtagit, som exempelvis uppgifter i åtgärdsprogram, genomförda anpassningar eller liknande.

Av *andra stycket* framgår att en intresseavvägning ska göras innan en uppgift lämnas ut. Intresseavvägningen ska göras i varje enskilt fall och tar sikte på proportionaliteten mellan värdet av att uppgiften tillförs socialtjänsten och den skada som ett utlämnande kan medföra. I vissa fall kan ett utlämnande bedömas olämpligt även om ett utlämnande i och för sig hade kunnat antas bidra till att förebygga brott. Det kan till exempel handla om uppgifter som är särskilt känsliga för den enskilde, samtidigt som socialtjänstens behov av uppgiften är relativt begränsat. Hänsyn kan tas till om uppgiften har lämnats av en närstående till den enskilde och ett utlämnande skulle kunna utsätta den närstående för risker av inte obetydligt slag.

Är det fråga om särskilt integritetskänsliga uppgifter, till exempel uppgifter som behandlas inom elevhälsan och som avser psykologiska, psykosociala eller specialpedagogiska insatser krävs att behovet av att lämna ut uppgifterna är större än när det är fråga om mindre skyddsvärda uppgifter. Brottslighetens allvar måste också vägas in i bedömningen. Om det bedöms finnas risk för grövre brottslighet, till exempel organiserad sådan, ger det skolenheten större utrymme att lämna även känsligare uppgifter till socialtjänsten, än om det är fråga om brottslighet som kan betecknas som mindre allvarlig, som till exempel enstaka fall av ringa stöld eller ringa skadegörelse.

En skolenhet får lämna ut uppgifter såväl på eget initiativ som efter en begäran. Någon skyldighet för den aktuella skolenheten att lämna ut uppgifter på eget initiativ finns inte. Om en kommunal myndighet inom socialtjänsten begär ut uppgifter med stöd av 6 kap. 5 § OSL från en skolenhet med offentlig huvudman finns däremot en skyldighet för den skolenhet som mottagit en begäran att lämna ut uppgifterna, såvida de träffas av bestämmelsen. Om en kommunal myndighet inom socialtjänsten begär ut uppgifter från en skolenhet med enskild huvudman finns inte motsvarande skyldighet.

Om en uppgift lämnas av personal i en fristående skolenhet i enlighet med förutsättningarna i bestämmelsen betraktas det inte som ett obehörigt röjande enligt bestämmelsen om tystnadsplikt i 29 kap. 14 § skollagen.

Bestämmelsen är åldersneutral. För utlämnande av uppgifter om barn gäller dock även den sekretessbrytande skyldigheten att göra en orosanmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Av *tredje stycket* framgår att bestämmelsen även ska tillämpas på uppgifter som förekommer inom den kommunala vuxenutbildningens verksamhet.

35 kap.

10 c §

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att Polismyndigheten, *Säkerhetspolisen* eller *Tullverket* lämnar uppgift om en enskild till en kommunal myndighet inom socialtjänsten eller till *Statens institutionsstyrelse* om uppgiften kan antas bidra till att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet.

En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 7.1.3, innebär att viss sekretess hos de angivna myndigheterna inte hindrar att uppgifter om enskilda lämnas till kommunala myndigheter inom socialtjänsten respektive Statens institutionsstyrelse (SiS).

I paragrafen föreskrivs att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket, trots angiven sekretess, får lämna ut uppgifter som avses i 1 § till kommunala myndigheter inom socialtjänsten eller till

SiS, om uppgiften kan antas bidra till att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet.

I *första stycket* har Säkerhetspolisen och Tullverket lagts till som myndigheter som får lämna uppgifter med stöd av bestämmelsen. SiS har lagts till som möjlig mottagare av uppgifter enligt bestämmelsen.

Vidare utvidgas tillämpningsområdet för bestämmelsen genom att ett uppgiftslämnande får ske om det kan antas bidra till att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet. Rekviritet brottslig verksamhet innebär att det inte krävs att det går att identifiera konkreta brott som man vill förebygga eller förhindra. Det finns inte heller något krav på att det ska vara fråga om brottslighet av viss typ eller visst allvar.

Liksom enligt nuvarande ordning kan utlämnande med stöd av bestämmelsen inte ske till privata aktörer, såsom ett hem för vård och boende i privat regi.

Kravet på att uppgiften ska kunna antas bidra till att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet innebär dels att det måste bedömas att det föreligger en risk för brottslig verksamhet, dels att uppgiftslämnandet kan ha betydelse för att förebygga eller förhindra denna. Rekviritet innebär inget krav på att uppgiften isolerad kan leda till förebyggande eller förhindrande av den brottsliga verksamheten. Det är i stället tillräckligt att uppgiften tillsammans med andra omständigheter kan antas bidra till önskad effekt (jfr prop. 2019/20:123 s. 52). Den utlämnande myndighetens bedömning av om en uppgift kan antas bidra till att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet innefattar en prövning av mottagarens behov av uppgiften. Det måste finnas ett behov av uppgiften inom mottagande myndighets verksamhet (jfr prop. 2019/20:123 s. 22). Det kan till exempel vara uppgifter om en person som någon av de angivna brottsbekämpande myndigheterna ser att det finns anledning för den kommunala socialtjänsten att intressera sig för eftersom denne till exempel har många kontakter med andra personer som misstänks för rekrytering till kriminella grupperingar eller eftersom personen uppehåller sig på en viss plats med koppling till kriminalitet (jfr prop. 2019/20:123 s. 52–53).

Tillägget att ett uppgiftslämnande även får ske om det kan antas bidra till att förhindra brottslig verksamhet har främst betydelse vid uppgiftslämnande till SiS. Inom SiS verksamhet kan det finnas

ett behov av uppgifter för att göra säkra och trygga placeringar, och därmed förhindra brottslig verksamhet. SiS kan exempelvis inom arbetet med säkerhet behöva uppgifter om placerade ungdomars tillhörighet till olika kriminella gäng eller om pågående allvarliga konflikter eller hotbilder som berör placerade ungdomar. Kommunala myndigheter inom socialtjänsten har främst ett förebyggande uppdrag. Det torde därför mera sällan vara så att de myndigheterna har behov av uppgifter i syfte att förhindra brottslig verksamhet.

Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets behov av skydd för den brottsbekämpande verksamheten ingår inte i bedömningen av om uppgifter kan lämnas ut enligt bestämmelsen. Den föreslagna bestämmelsen bryter inte sekretessen enligt 18 kap. 1 eller 2 §§ OSL, som alltså ska tillämpas på vanligt sätt. Om ett utlämnande bedöms kunna skada den brottsbekämpande verksamheten, medför inte den här aktuella bestämmelsen att utlämnande kan ske.

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket får lämna ut uppgifter såväl på eget initiativ som efter en begäran. Någon skyldighet för myndigheterna att lämna ut uppgifter på eget initiativ finns inte. Om socialtjänsten eller SiS begär ut uppgifter med stöd av 6 kap. 5 § OSL finns däremot en skyldighet för den myndighet som mottagit en begäran att lämna ut uppgifterna, såvida de träffas av bestämmelsen.

Bestämmelsen är åldersneutral. För utlämnande av uppgifter om barn till en kommunal myndighet inom socialtjänsten gäller dock den sekretessbrytande skyldigheten att göra en orosanmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

I *andra stycket* regleras den intresseavvägning som ska göras. Utformningen är oförändrad i förhållande till den intresseavvägning som i dag ska göras av Polismyndigheten vid utlämning av uppgifter enligt bestämmelsen. Intresseavvägningen ska förstås och tillämpas på samma sätt som i dag (jfr prop. 2019/20:123 s. 22–23 och 53).

10 e §

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen lämnar uppgift om en enskild till en skolenhet, om det kan antas att uppgiften behövs i skolenhetens verksamhet för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet.

En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Paragrafen är ny och ger Polismyndigheten och Säkerhetspolisen viss möjlighet att lämna annars sekretessbelagd information till en skolenhet. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.3.

Av första stycket framgår att uppgiftslämnande får ske om det kan antas att uppgiften behövs i skolenhetens verksamhet för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet. Bestämmelsen bryter sekretessen till skydd för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden i 35 kap. 1 § OSL.

Det krävs att det kan antas att uppgiften behövs i skolenhetens verksamhet för att förebygga eller förhindra att den enskilde utövar brottslig verksamhet eller utsätts för brott. Kravet innebär att det måste vara fråga om en uppgift som är av betydelse för skolenhetens verksamhet. Det måste förutsättas att uppgiften kan antas föranleda någon åtgärd från skolenheten. Skolenhetens åtgärder behöver dock inte motiveras av ett explicit brottsförebyggande syfte. Det är tillräckligt att skolenheten kan antas vidta någon åtgärd inom sitt ordinarie uppdrag som har betydelse för att förebygga eller förhindra brottsligheten. Det kan vara fråga såväl om stödjande insatser som riktas till den enskilda eleven som åtgärder som syftar till att skapa säkerhet och trygghet för andra elever och skolpersonal. Det krävs inte att uppgiften isolerad kan antas leda till att förebygga eller förhindra brottsligheten, utan det är tillräckligt att den tillsammans med andra omständigheter kan antas bidra till önskad effekt. För att minska risken för att för mycket information delas kan preliminära kontakter tas med den aktuella skolenheten för att klargöra behovet av uppgifter.

Bestämmelsen är inte avgränsad till uppgifter om elever. Även uppgifter som avser andra personer, som exempelvis tidigare elever eller vuxna utomstående personer omfattas, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. Det kan också komma i fråga att uppgifter om

föräldrar eller vårdnadshavare kan behöva lämnas till den aktuella skolenheten.

Rekvisitet brottslig verksamhet innebär att det inte behöver röra sig om misstankar om viss närmare angiven brottslighet. Det bör dock i regel krävas att uppgifterna har sådan konkretion att de ger befogad anledning till oro kring eleven eller kring säkerheten vid den aktuella skolenheten.

Uppgiftslämnande enligt bestämmelsen kan ske till en skolenhet, oavsett om det är fråga om en skolenhet med offentlig eller enskild huvudman.

Som exempel på uppgifter som skulle kunna lämnas av Polismyndigheten kan nämnas uppgifter om ingripanden som har gjorts mot elever vid skolenheten. Det kan också vara uppgifter som i övrigt framkommit i Polismyndighetens verksamhet, till exempel uppgifter om att elever vid skolenheten säljer narkotika på skolenhetens område, uppgifter om att elever tillhör rivaliserande kriminella grupperingar eller uppgifter om hotbilder mot enskilda elever. Det kan också handla om uppgifter om att en elev utsatts för brott.

Som exempel på uppgifter som skulle kunna lämnas av Säkerhetspolisen kan nämnas uppgifter om att en elev visat tecken på radikaliserings mot våldsbejakande extremism eller att det finns indikationer på att en person planerar att utföra ett våldsdåd i skolmiljön.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får lämna ut uppgifter såväl på eget initiativ som efter en begäran. Någon skyldighet för myndigheterna att lämna ut uppgifter på eget initiativ finns inte. Om en skolenhet med offentlig huvudman begär ut uppgifter med stöd av 6 kap. 5 § OSL finns däremot en skyldighet för den myndighet som mottagit en begäran att lämna ut uppgifterna, såvida de träffas av bestämmelsen. Om en skolenhet med enskild huvudman begär ut uppgifter med stöd av 6 kap. 4 § OSL kan också en sådan skyldighet uppkomma, när det gäller uppgifter i allmänna handlingar.

Av *andra stycket* framgår att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska göra en intresseavvägning innan en uppgift lämnas ut. En uppgift ska endast lämnas ut om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Om ett utlämnande av en uppgift till den aktuella skolenheten bedöms orsaka särskilt stor skada eller men för den enskilde,

samtidigt som behovet av uppgiften är begränsat, bör intresseavvägningen leda till att uppgiften inte lämnas ut. Vid intresseavvägningen kan även hänsyn tas till det sekretesskydd som uppgifterna kommer att få hos den mottagande skolenheten.

Behovet av skydd för den brottsbekämpande verksamheten ingår inte i prövningen av om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Eftersom bestämmelsen endast innebär undantag från sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL ska en sedvanlig sekretessprövning alltid göras om det för uppgifterna även gäller sekretess enligt andra bestämmelser, till exempel bestämmelserna i 18 kap. OSL.

10.2 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

3 kap.

12 j §

När en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan övergår från skolformen till en annan av de angivna skolformerna ska den skolenhet som eleven lämnar, utöver vad som följer av 4 b §, till den mottagande skolenheten överlämna sådana uppgifter om eleven som behövs för att underlätta övergången för eleven. Detsamma gäller om eleven byter skolenhet inom skolformen.

Den skolenhet som eleven lämnar ska, utöver vad som följer av första stycket och 4 b §, till den mottagande skolenheten överlämna uppgifter som rör eleven om det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att eleven kommer att utöva brottslig verksamhet eller utsättas för brott, och uppgifterna behövs i mottagande skolenhets verksamhet för att förebygga eller förhindra detta. En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar mot att uppgiften lämnas ut.

När en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan övergår från skolformen till en annan av de angivna skolformerna, ska den mottagande skolenheten skyndsamt informera den överlämnande skolenheten om att skolenheten har tagit emot eleven, om det inte är obehövt. Detsamma gäller om eleven byter skolenhet inom skolformen.

Bestämmelsen reglerar överlämning av uppgifter vid övergång mellan och inom skolformer. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.5.

Andra stycket är nytt och innebär en skyldighet för avlämnande skolenhet att överlämna uppgifter i brottsförebyggande syfte till mottagande skolenhet. Det är den avlämnande skolenheten som ska bedöma om uppgifter behöver lämnas över till den mottagande skolenheten. Andra stycket innefattar, precis som första stycket, en uppgiftsskyldighet som är sekretessbrytande, se prop. 2017/18:183 s. 136. Uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten, och omfattas av sekretess hos avlämnande skolenhet, ska lämnas ut oavsett vilken sekretess som är tillämplig på uppgiften. Det innebär att även uppgifter som behandlas av skolenheter inom SiS och som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL ska överlämnas om övriga förutsättningar är uppfyllda.

Uppgiftsskyldigheten inträder när det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att eleven kommer att utöva brottslig verksamhet eller utsättas för brott. Begreppet brottslig verksamhet innebär att det inte behöver röra sig om misstankar om viss närmare angiven brottslighet. Det är tillräckligt att det med hänsyn till samtliga omständigheter bedöms finnas en risk som varken är obetydlig eller avlägsen att eleven kommer att utöva brottslig verksamhet. Inte heller när det gäller risk för att utsättas för brott krävs att risken kan knytas till ett specifikt brott. Det är tillräckligt att det finns konkreta omständigheter som underbygger bedömningen att en elev löper risk att utsättas för brott. Som exempel kan nämnas att en elev har en hotbild mot sig.

Omständigheter som kan beaktas särskilt i riskbedömningen kan till exempel vara om eleven tidigare gjort sig skyldig till brott eller andra allvarigare förseelser i skolmiljön eller utsatt en annan elev för kränkande behandling. Även information om elevens situation utanför skolan kan underbygga bedömningen, till exempel information som har förmedlats till skolan från Polismyndigheten eller socialtjänsten.

Kravet på att uppgiften behövs i mottagande skolenhets verksamhet innebär att avlämnande skolenhet måste pröva den mottagande skolenhetens behov av varje specifik uppgift om en elev. En bedömning måste göras i det enskilda fallet av om uppgiften kan föranleda någon åtgärd från den mottagande skolan. Åtgärden behöver dock inte motiveras av ett explicit brottsförebyggande

syfte. Det är tillräckligt att skolenheten kan vidta någon åtgärd inom sitt ordinarie uppdrag som har betydelse för att förebygga eller förhindra brottslighet. Det kan vara fråga såväl om stödjande insatser som riktas till den enskilda eleven som åtgärder som syftar till att skapa säkerhet och trygghet för andra elever och skolpersonal. Om en uppgift som rör kriminalitet legat till grund för någon åtgärd från den avlämnande skolan bör detta som utgångspunkt utgöra en indikation på att uppgiften också behövs hos den mottagande skolan.

När det gäller frågan om vilka uppgifter som kan behöva lämnas över kan det konstateras att det är fråga om uppgifter som handlar om risken för att eleven är involverad i eller löper risk att involveras i brottslighet. Det kan till exempel avse uppgifter om elever som visat intresse för våldsbejakande extremism eller uppgifter om elever som ägnat sig åt narkotikaförsäljning eller är involverade i gängkriminalitet. Men det kan också handla om uppgifter som hänför sig till personer i elevens närhet, som uppgifter om närståendes kriminalitet eller att eleven lever i en hederskontext eller i en missbruksmiljö.

Skyldigheten att lämna ut uppgifter begränsas av att skolenheten före ett utlämnande ska göra en intresseavvägning. En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar mot att uppgiften lämnas ut. Intresseavvägningen är inte beroende av att det finns en bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften. Intresseavvägningen ger ett förhållandevis stort utrymme för en skolenhet att avstå från att lämna ut en uppgift.

Kravet på övervägande skäl innebär att behovet av en viss uppgift hos den mottagande skolenheten normalt ska ha företräde framför andra intressen. Som exempel på situationer där det är möjligt att avstå från ett utlämnande kan nämnas då ett utlämnande av en viss uppgift framstår som mycket olämpligt. Uppgifter av särskilt integritetskänslig art kan utgöra sådana uppgifter. Det kan röra sig om känsliga personuppgifter om hälsa, sexuell läggning eller politisk övertygelse. Vid intresseavvägningen ska också, som utgångspunkt, sekretesskyddet hos den mottagande skolenheten vägas in. Detta kan främst få betydelse när uppgifter ska lämnas över från SiS skolor till skolenheter inom skolväsendet. Även när det gäller uppgiftslämnande i dessa situationer är dock utgångspunkten att uppgifter ska lämnas över.

Uppgiftslämnandet enligt andra stycket måste inte göras i syfte att underlätta övergången för den enskilda eleven. Det innebär att avlämnande skolenhet kan beakta personalens och andra elevers rätt att vistas i en trygg och säker skolmiljö som skäl för att lämna över uppgifter när en elev byter skolenhet.

Tredje stycket motsvarar delvis till sitt innehåll det tidigare andra stycket. I bestämmelsen har tillagts att skolenheter inom fler skolformer är skyldiga att informera överlämnande skolenhet om att man mottagit en elev. Någon ändring i sak är i övrigt inte avsedd.

10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter

2 kap.

4 §

Personuppgifter som behandlas med stöd av 1 § får även behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs

1. för något av de syften som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) hos Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen eller Skatteverket,
2. i en myndighets verksamhet, om informationen tillhandahålls inom ramen för myndighetsöverskridande samverkan mot brott,
3. i Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst och i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelseverksamhet, om det finns särskilda skäl att tillhandahålla informationen,
4. i en myndighets verksamhet om Säkerhetspolisen enligt lag eller förordning ska bistå myndigheten med en viss uppgift,
5. i brottsbekämpande verksamhet hos en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation,
6. i verksamhet hos utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst,
7. i en skolenhets verksamhet, för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet, eller
8. i verksamhet hos en kommunal myndighet inom socialtjänsten eller Statens institutionstyrelse för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet.

Bestämmelsen reglerar för vilka ändamål Säkerhetspolisen får behandla personuppgifter för att tillgodose behovet av information i annan verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.6 och 7.2.5.

Punkten 7 är ny och ger Säkerhetspolisen rätt att behandla personuppgifter för att, på eget initiativ, lämna ut information till en skolenhet, i syfte att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet. Rätten att behandla personuppgifter gäller oavsett om det är fråga om utlämnande till en skolenhet med offentlig eller enskild huvudman.

Punkten 8 är ny och ger Säkerhetspolisen rätt att behandla personuppgifter för att, på eget initiativ, lämna ut information till en kommunal myndighet inom socialtjänsten eller SiS, i syfte att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet.

Källförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 1975/76:160, *om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet.*
- Prop. 1975/76:209, *om ändring i regeringsformen.*
- Prop. 1979/80:1, *om socialtjänsten.*
- Prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*
- Prop. 1980/81:28, *om följdlagstiftning till den nya sekretesslagen i fråga om hälso- och sjukvården samt den allmänna försäkringen.*
- Prop. 1981/82:186, *om ändring i sekretesslagen (1980:100) m.m.*
- Prop. 1983/84:111, *med förslag till polislagen m.m.*
- Prop. 1995/96:200. *Fristående skolor m.m.*
- Prop. 1997/98:9. *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.*
- Prop. 1997/98:44. *Personuppgiftslagen.*
- Prop. 2000/01:80. *Ny socialtjänstlag m.m.*
- Prop. 2002/03:53. *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.*
- Prop. 2005/06:161. *Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m.m.*
- Prop. 2005/06:173. *Översyn av personuppgiftslagen.*
- Prop. 2007/08:168. *Lissabonfördraget.*
- Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2009/10:85. *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet.*
- Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

- Prop. 2011/12:171. *Samverkan för att förebygga ungdomsbrottslighet.*
- Prop. 2012/13:10. *Stärkt stöd och skydd för barn och unga.*
- Prop. 2013/14:110. *En ny organisation för polisen.*
- Prop. 2013/14:160. *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.*
- Prop. 2015/16:167. *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet.*
- Prop. 2016/17:57. *Transporter av frihetsberövade.*
- Prop. 2016/17:91. *Tullbrottsdatalag.*
- Prop. 2017/18:105. *Ny dataskyddslag.*
- Prop. 2017/18:147. *Ny djurskyddslag.*
- Prop. 2017/18:171. *Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde - en anpassning till EU:s dataskyddsförordning.*
- Prop. 2017/18:183. *En gymnasieutbildning för alla.*
- Prop. 2017/18:218. *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet.*
- Prop. 2017/18:232. *Brottsdatalag.*
- Prop. 2017/18:269. *Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning.*
- Prop. 2018/19:163. *Ny lag om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.*
- Prop. 2019/20:123. *Ett effektivare informationsutbyte mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism.*
- Prop. 2020/21:163. *Förebyggande av våld i nära relationer.*
- Prop. 2021/22:272. *Statens stöd till trossamfund samt demokrativillkor vid stöd till civilsamhället.*
- Prop. 2022/23:34. *Utbetalningsmyndigheten.*
- Prop. 2022/23:43. *Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.*
- Prop. 2023/24:81. *Begränsningar och kontroll i fråga om elektroniska kommunikationstjänster och besök på särskilda ungdomshem.*
- Prop. 2023/24:85. *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.*

- Prop. 2023/24:146. *En registerlag för Inspektionen för socialförsäkringen.*
- Prop. 2023/24:147. *En registerlag för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.*
- Prop. 2024/25:46. *Nya uppgifter för Centrum mot våldsbejakande extremism.*

Statens offentliga utredningar

- SOU 1975:75. *Medborgerliga fri- och rättigheter.*
- SOU 1988:64. *Integritetsskydd i informationssambället: delbetänkande.*
- SOU 2003:99. *Ny sekretesslag.*
- SOU 2011:58. *Skolans dokument – insyn och sekretess.*
- SOU 2012:77. *En tydligare organisation för Säkerhetspolisen.*
- SOU 2015:39. *Myndighetsdatalag.*
- SOU 2017:29. *Brottsdatalag.*
- SOU 2017:66. *Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning.*
- SOU 2017:74. *Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning.*
- SOU 2018:65. *Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism.*
- SOU 2020:47. *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag.*
- SOU 2020:63. *Barnkonventionen och svensk rätt.*
- SOU 2021:49. *Kommuner mot brott.*
- SOU 2023:28. *Samhället mot skolattacker.*
- SOU 2023:69. *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvudregel.*
- SOU 2023:99. *Nya tullrättsliga sanktioner och skärpta åtgärder mot utförsel av stöldgods.*
- SOU 2024:17. *Skolor mot brott.*
- SOU 2024:30. *En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga.*

SOU 2024:63. *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar.*

Departementsserien

Ds 2023:15. *Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn.*

Ds 2024:30. *En lag om insatser inom socialtjänsten till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas.*

Kommittédirektiv

Dir. 2023:64. *Säkerhetspolisens informationshantering.*

Dir. 2024:13. *En reform av den statliga barn- och ungdomsvården för en trygg och kvalitativ vård.*

Regeringsbeslut m.m.

Lagradsremiss den 4 juli 2024. *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.*

Lagradsremiss den 26 september 2024. *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen.*

Lagradsremiss den 14 november 2024. *Ett stärkt brottsförebyggande ansvar för socialnämnden.*

Regeringens skrivelse 2023/24:68. *Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet.*

Regeringsbeslut S 2022/03244 (delvis). *Uppdrag att motverka ryktesspridning och desinformation om socialtjänsten.*

Regeringsbeslut Ju 2023/02529. *Uppdrag att inrätta en samverkansstruktur för ett sammanhållet arbete med barn och unga som riskerar att begå eller begår grova brott.*

Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens institutionsstyrelse. S 2023/03257 (delvis).

Socialdepartementet S 2023/02315. *Tilläggsuppdrag till Utredningen om öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare och fler tidiga insatser till barn och unga (S 2022:D).*

Socialdepartementet S 2023/02315. Bilaga till regeringskanslibeslut 2023-07-20 § 373, Ändring av uppdraget.

Socialdepartementet S 2023/03181. *Ett förtydligt brottsförebyggande ansvar för socialnämnden.*

Rättsfall och myndighetspraxis

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 2000 not. 171.

RÅ 2003 ref. 83.

HFD 2021 ref 10.

HFD 2023 ref 33.

Europadomstolen

Europadomstolens dom i S. och Marper mot Förenade kungariket, mål nr 30562/04 och 30566/04, dom den 4 december 2008.

Europadomstolens dom i López Ribalda m.fl. mot Spanien, mål nr 1874/13 och 8567/13, dom den 17 oktober 2019.

Europadomstolens dom i Breyer mot Tyskland, mål nr 50001/12, dom den 30 januari 2020.

Europadomstolens dom i Silver m.fl. mot Förenade Kungariket, mål nr 7136/75 m.fl.

EU-domstolen

EU-domstolens dom den 16 december 2008, Huber, mål C-524/06.

EU-domstolens dom av den 24 februari 2022, C 175/20, Valsts ieņēmumu dienests, punkt 83.

EU-domstolens avgörande dom av den 2 mars 2023, Norra Stockholm Bygg AB, C-268/21.

EU-domstolens dom av den 5 juni 2023, Kommissionen mot Polen, C-204/21, EU:C:2023:442, punkt 359.

EU-domstolens dom av den 4 juli 2023, Meta Platforms m.fl., C-252/21, EU:C:2023:537, punkt 109.

Kammarrätterna

Kammarrätten i Stockholms dom den 2 juni 2023 i mål nr 3395–23.

Kammarrätten i Stockholms dom den 29 augusti 2024 i mål nr 2516–24.

Justitieombudsmannen

Beslut dnr 1102–2004.

Beslut dnr 768–2023.

JO:s ämbetsberättelse 1990/91 s. 315.

JO:s ämbetsberättelse 2001/02 s. 451.

JO:s ämbetsberättelse 2014/15 s. 486.

Internationella dokument

Förenta nationernas barnrättskommitté

CRC/GC/2003/5, Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 5 (2003), Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter (artikel 4, 42 och 44.6). FN:s kommitté för barnets rättigheter. 27 november 2003.

Litteratur, publikationer m.m.

Arbetsmiljöverket (2024). *Hot och våld mot lärare, andra yrkesgrupper och elever inom skolväsendet. Rapport - Regeringsuppdrag.*

Brå, Polisen, Sveriges Kommuner och Regioner (2020). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete.*

- Brå (2021). *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis i brottsförebyggande arbete med barn och unga.*
- Brå (2023). *Barn och unga i kriminella nätverk. En studie av inträde, brott, villkor och utträde.*
- Brå (2024a). *Dödligt våld i Sverige sedan 1990. Omfattning, utveckling och karaktär.*
- Brå (2024b). *Skolundersökningen om brott 2023. Om utsatthet och delaktighet i brott.*
- Brå (2024c) *GVI – en strategi mot grovt våld i kriminella miljöer.*
<https://bra.se/forebygga-brott/forebyggande-metoder/gvi.html>
 (2024-10-02).
- Datainspektionen (2017). Yttrande. 1365-2017. *Betänkandet EU:s dataskyddsförordning och utbildningsväsendet (SOU 2017:49).*
- Ekroth, J. & Fridström Montoya, T. (2008) *Nödvändigt utlämnande enligt sekretesslagen 1 kap. 5 §, Förvaltningsrättslig tidskrift, 2008 nr 2.*
- Friskolornas riksförbund (2024). *Förfrågan till Friskolornas riksförbund rörande förbättrade möjligheter att utbyta information mellan skola och de brottsförebyggande myndigheterna.*
- Idéburna skolors riksförbund (ISR) (2024). *Idéburna skolors riksförbunds svar på frågor från Skolsäkerhetsutredningen.*
- IMY (2022). *Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete* (IMY-2022-10835).
- IMY (2024). *Ordlista.* <https://www.imy.se/ordlista/#P>.
- Kunskapsguiden (2024a). *Om brottsförebyggande arbete med barn och unga.* <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/barn-och-unga/barn-och-unga-som-begar-brott/brottsforebyggande-arbete-med-barn-och-unga/>. [2024-08-30].
- Kunskapsguiden (2024b). *Insatser till barn med hög risk för fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott.*
<https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/barn-och-unga/barn-och-unga-som-begar-brott/rekommendationer-om-insatser-till-barn-med-hog-risk-for-fortsatt-normbrytande-beteende/>. [2024-09-05].

- Kunskapsguiden (2024c). *Familjeorienterat arbetssätt vid missbruk eller beroende. Samverkan*. <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/missbruk-och-beroende/familjeorienterat-arbetssatt/samverkan/> [2024-11-05].
- Kunskapsguiden (2024d). *Socialtjänsten och avhoppare*. <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/arbetsmetoder-och-perspektiv/avhopparverksamheter/om-avhopparverksamhet/> [2024-11-05].
- Kvillemo, P. Wall H., Feltmann K., Gustafsson N-K., Elgán T., & Gripenberg J. (2023). *Processutvärdering av TREFAS – förstärkt samverkan* STADs rapportserie, nr 79.
- Lenberg, E., Tansjö, A. & Geijer, U. (2024) *Offentlighets- och sekretesslagen*, Version 29, JUNO.
- Lundgren L., & Sunesson, P-A. (2024). *Nya sociallagarna*, JUNO version 37.
- Myndigheten för delaktighet (2024). *Yttrande över delbetänkandet Skolor mot brott (2024:17)*.
- Polismyndigheten (2022). PM 2022:12. *Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet*.
- Polismyndigheten (2023). *Hemställan om författningsöversyn*. A663.465/2023.
- Polismyndigheten, Socialstyrelsen & Statens institutionsstyrelse. (2023). *Bob - barn och unga i organiserad brottslighet. Redovisning av Polismyndighetens, Socialstyrelsens och Statens institutionsstyrelses uppdrag att föreslå en samverkansstruktur för arbete med barn och unga i och i närheten av miljöer kopplade till organiserad brottslighet (Ju 2023/00972)*.
- Polismyndigheten (2024). *Förfrågan till Polismyndigheten om behovet av utbyte av uppgifter i brottsförebyggande syfte*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) 2019. *Att hantera våldsbejakande extremism. Ansvar och juridiska förutsättningar för kommunen*.
- Skolinspektionen (2021). *Skola inom statlig tvångsvård – kvalitet och kontinuitet i utbildningen vid SiS särskilda ungdomshem*.
- Skolverket (2023). *Skolans roll i det brottsförebyggande arbetet*.

- Skolverket (2024a). *Övergångar inom och mellan skolor och skolformer*.
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/overgangar-inom-och-mellan-skolor-och-skolformer> [2024-10-08].
- Skolverket (2024b). *Skolverkets svar på Skolsäkerhetsutredningens förfrågan till Skolverket angående uppgifter som kan behöva utbytas i brottsförebyggande syfte*.
- Skolverket (2024c). *Extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*. <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/extra-anpassningar-sarskilt-stod-och-atgardsprogram> [2024-09-05].
- Skott, Pia (2023). *Att leda och utveckla elevhälsoarbete*.
- Socialstyrelsen (2019) *Förebyggande insatser enligt LVU. En vägledning om tillämpningen av 22 § LVU*.
- Socialstyrelsen (2020). *Studier om sociala insatsgrupper. Resultatuppföljning av ungdomar i SIG och utveckling av lovande arbetsformer*.
- Socialstyrelsen (2021) *Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott. Kunskapsstöd med rekommendationer för socialtjänstens arbete med barn 6–17 år*.
- Socialstyrelsen, Polisen, Brå, Skolverket, MUCF & SKR (2022a). *SSPF Samverkansformen skola, socialtjänst, polis och fritid*.
- Socialstyrelsen, Polisen, Brå, Skolverket, MUCF & SKR (2022b). *Samverkan i sociala insatsgrupper*.
- Socialstyrelsen (2023a). *LVU – Handbok för socialtjänsten*.
- Socialstyrelsen (2023b). *Delredovisning – Uppdrag att motverka ryktesspridning och desinformation om socialtjänsten*.
- Socialstyrelsen (2024a). *Svar på svar på förfrågan*.
 Dnr: 3.5–23997/2024.
- Socialstyrelsen (2024b). *Individ- och familjeomsorg - Lägesrapport 2024*.
- Socialstyrelsen, Skolverket, SPSM (2024). *SAMS Samverkan socialtjänst skola*.

- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2024). *Förfrågan till Specialpedagogiska skolmyndigheten angående uppgifter som kan behöva utbytas i brottsförebyggande syfte.*
- Starke, M., & Larsson, A., (2023). *Processutvärdering av implementeringen av Group Violence Intervention (GVI) i Göteborg*, Göteborgs universitet, 2023.
- Statens institutionsstyrelse (2016). *Slutredovisning av regeringens uppdrag till Statens institutionsstyrelse och Specialpedagogiska skolmyndigheten – att utveckla och pröva en samverkansmodell för skolverksamheten.*
- Statens institutionsstyrelse (2022). *Verksamhetsplan 2022–2024.*
- Statens institutionsstyrelse (2024a). *SiS årsredovisning 2023.*
- Statens institutionsstyrelse (2024b). *Statens institutionsstyrelsens svar på Skolsäkerhetsutredningens förfrågan angående uppgifter som kan behöva utbytas i brottsförebyggande syfte.*
- Statens institutionsstyrelse (2024c). *SiSam – samverkan för obruten skolgång*. <https://www.stat-inst.se/om-sis/avslutade-projekt/sisam---samverkan-for-obruten-skolgang/> [2024-10-09].
- Statens institutionsstyrelse (2024d). Återredovisning av regeringsuppdraget om Statens institutionsstyrelsens brottsförebyggande arbete - resultat och prioriterade utvecklingsområden (S 2023/03257). Dnr: 1.1.1-7431-2024.
- Statskontoret (2022). *SiS vård av barn och unga enligt LVU – förutsättningar för en trygg och ändamålsenlig vård.*
- Sweco (2024a). Skolsäkerhetsutredningen, (U 2022:04), Enkätundersökning rektorer 2024, dir 2024:7. *Vilka uppgifter som kan behöva utbytas mellan skola, socialtjänst och polis i brottsförebyggande syfte.*
- Sweco (2024b). Skolsäkerhetsutredningen, (U 2022:04), Enkätundersökning socialchefer 2024, dir 2024:7. *Vilka uppgifter som kan behöva utbytas mellan skola, socialtjänst och polis i brottsförebyggande syfte.*
- Sveriges kommuner och Regioner (2024). *Svar till Skolsäkerhetsutredningen angående uppgifter som kan behöva utbytas i brottsförebyggande syfte.*

- Söderberg, Christina (2016). *Individriktad brottsprevention – om SSPF och viljan att samverka*, Linköpings universitet.
- Söderberg, Christina (2023). *Att skapa mening i en komplex praktik: Föreställningar om brottspreventiva samverkansformer mellan omsorg och kontroll*, Linköpings universitet.
- Tullverket (2024). *Förfrågan till Tullverket om behovet av förbättrade möjligheter att lämna uppgifter till den kommunala socialtjänsten och SiS*.
- Turner, R., Nilsson, Å. & Jidetoft, N. (2015). *SSPF – Ett fokus på ungdomar i riskzon: En implementeringsutvärdering av samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och fritid för att motverka kriminalitet och missbruk*, FOU i Väst, Göteborgsregionen, rapport 2:2015.
- Törngren, David (2019) *Dataskyddsförordningen, artikel 23*, Lexino, JUNO.
- Wollter, F., Kassman, A., & Oscarsson, L. (2013). *Utvärdering av sociala insatsgrupper: individinriktad samverkan kring unga i riskzonen*, Ersta Sköndal högskola.
- Wollter, F. & Oscarsson, L. (2018). *Utvärdering av sociala insatsgrupper i Stockholms län. Botkyrka, Stockholm och Södertälje*, Ersta Sköndal Bräcke högskola.

Kommittédirektiv 2022:86

Säkerheten i skolan ska förbättras

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och lämna förslag till åtgärder för att förbättra arbetet med säkerhet i skolväsendet. Syftet med utredningen är att barn, elever, lärare, rektorer och annan personal ska ha en säker och trygg utbildnings- och arbetsmiljö. Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag på hur det förebyggande arbetet mot våldsdåd i skolväsendet kan stärkas genom såväl nationella som lokala åtgärder,
- föreslå en lämplig organisering av lokala eller regionala operativa samverkansorgan,
- analysera och ta ställning till om det behöver finnas en möjlighet för personalen vid en skola, förskola eller fritidshem att i vissa situationer få genomföra kroppsvisitation av barn, elever och andra personer,
- lämna förslag på åtgärder för att stärka beredskap och kompetens att hantera våldssituationer, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2023. En delredovisning av uppdraget att lämna förslag till operativa samverkansorgan på lokal eller regional nivå ska lämnas senast den 15 februari 2023. Kartläggningen av vilka typer av uppgifter som kan behöva utbytas i de operativa samverkansorganen samt eventuella förslag på författnings-

ändringar som medför att nödvändiga uppgifter kan utbytas mellan aktörer som inte är brottsbekämpande myndigheter ska dock redovisas i slutbetänkandet.

Förebygga, förhindra och försvåra – det behövs ett helhetsgrepp på arbetet mot våld i skolväsendet

Alla verksamheter inom skolväsendet ska vara säkra för alla som får sin utbildning inom skolväsendet, arbetar i skolväsendet eller tillfälligt deltar i aktiviteter i någon verksamhet inom skolväsendet. Under senare tid har emellertid säkerhetsläget och hotbilden förändrats i negativ riktning. Ett antal fall av grövre våld har inträffat i grund- och gymnasieskolor, några med dödlig utgång. Majoriteten av dessa gärningar har begåtts av ensamagerande individer. Det finns stora skillnader när det gäller våldsverkarens motiv, bakgrund och tillvägagångssätt vilket gör det svårt att peka ut en typisk ensamagerande. En gemensam nämnare är dock en stark känsla av indignation och motvilja som grundas i en upplevd orättvisa i kombination med ett flertal andra faktorer. En sådan faktor kan vara ideologisk övertygelse som legitimerar våld. Den våldsbejakande extremismen i Sverige består i huvudsak av tre identifierade grupper: högerextremism, vänsterextremism och islamistisk extremism. I dag spelar internet och sociala medier en roll både i radikaliseringsprocesser och planeringen av våldsdåd, inklusive skolattacker. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har i flera rapporter lyft fram hur internet och sociala medier gjort det möjligt för nischade subkulturer och våldsbejakande extremistiska grupperingar att sprida våldsglorifierade budskap.

Våldsbejakande extremism utgör ett hot mot Sverige, på såväl kort som lång sikt. Hotet kommer främst från våldsbejakande högerextremism och våldsbejakande islamism, men extremismen växer också i bred bemärkelse. De senaste årens utveckling visar att antalet minderåriga i Sverige som både har avsikt och förmåga att delta i högerextremistiskt terrorrelaterad brottslighet förefaller öka (Säkerhetspolisen 2021). För att utvecklingen ska kunna vändas behöver myndigheter och andra aktörer arbeta tillsammans utifrån en djup kunskap om problematiken och hur den bäst kan hanteras.

Det förebyggande arbetet när det gäller ensamagerande våldsverkare kan företas utifrån två angreppssätt. Det ena angreppssättet innebär ett långsiktigt förebyggande, t.ex. upprättande av inkluderande

sociala nätverk, eller adekvat psykiatrisk vård i de fall det är tillämpligt. Det andra angreppsättet innebär att förhindra attacker i ett akut skede, dvs. att identifiera de individer som vid en viss tidpunkt har avsikt och förmåga att begå en attack. Idealt bör båda angreppsätten tillämpas parallellt. Att förhindra attacker handlar även om att utveckla riskbedömningsinstrument till att också inkludera digitalt material. Detta eftersom gärningspersoner ofta lämnar digitala spår (Ensamagerande våldsverkare: Profiler, riskbedömningar och digitala spår, FOI 2019). Utvecklingen av såväl dåd genomförda av ensamagerande våldsverkare i skolmiljö som annan brottslighet i samhället är allvarlig. Skjutningar har t.ex. inträffat i närheten av såväl förskolor som skolor. Arbetet för att öka tryggheten och minska brottsligheten måste bedrivas brett och på ett samordnat, regelbundet och systematiskt sätt.

En av målsättningarna i regeringens nationella brottsförebyggande program är att det brottsförebyggande arbetet ska bedrivas kunskapsbaserat, strukturerat och systematiskt samt att det kontinuerligt följs upp och utvärderas (Tillsammans mot brott [skr. 2016/17:126]). För att skapa ett bättre kunskapsläge och lära av tidigare hantering av våldsdåd i skolan är det av vikt att ta del av erfarenheter både från Sverige och andra länder där sådana dåd har inträffat i skolmiljö. Även andra länders erfarenheter av arbetet med att förebygga våldsdåd inom skolväsendet behöver tas till vara. Den kunskap som tas fram måste användas i praktiken och arbetet bör följas upp löpande och utvärderas regelbundet.

Ansvar för säkerheten i den offentliga miljön delas av flera samhällsaktörer. Varje organisation behöver reagera, aktivera och agera inom sitt ansvarsområde men också se till att aktiviteterna sker samordnat för att åstadkomma en effektiv insats.

I regeringens skrivelse Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism (skr. 2014/15:146) delas terrorbekämpningen in i tre områden som benämns förebygga, förhindra och försvåra. Det förebyggande arbetet ska motverka och minska avsikt att begå eller stödja terrorattentat. Det förhindrande arbetet ska motverka och minska förmåga och möjlighet att begå terrorattentat. Det försvårande arbetet syftar till att skapa och upprätthålla skydd för individer och minska samhällets sårbarhet. Motsvarande begrepp används i dessa kommittédirektiv när det gäller att motverka våldsdåd inom skolväsendet.

Uppdraget att lämna förslag på hur det förebyggande arbetet mot hot och våld i skolväsendet kan förbättras

Vikten av ett förebyggande arbete för att undvika våld i skolväsendet

Barnkonventionen är inkorporerad i svensk rätt genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Enligt artikel 19 i barnkonventionen ska barn bl.a. skyddas mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld. Alla barn och elever har vidare enligt skollagen (2010:800) rätt till en utbildning präglad av trygghet och studiero (5 kap. 3 §).

Ett flertal studier och undersökningar om elevers trygghet i skolan visar att en majoritet av eleverna oftast eller alltid känner sig trygga i skolan. Andelen som uppger att de i stället känner sig rädda i skolan är liten men har ökat något sedan 2015 enligt Skolverkets rapport Attityder till skolan 2018 (rapport 479). Trygghet i skolan kopplas framför allt samman med arbetet mot kränkande behandling och arbetet med normer och värden (Skolors arbete med trygghet och studiero. En tematisk analys utifrån beslut fattade inom regelbunden kvalitetsgranskning 2018–2019, Skolinspektionen 2020). Otrygghet kan bl.a. kopplas till brott och ordningsstörningar. Hot och våld inom skolväsendet riktas mot såväl elever som lärare och påverkar arbets- och lärandemiljön negativt för både elever och lärare (Hot och våld i skolan – en enkätstudie bland lärare och elever [RAP 2011:15], kunskapssammanställning, Arbetsmiljöverket 2011). Lärarförbundets rapport När tryggheten brister – En rapport om lärares utsatthet för hot och våld inom grundskolans årskurs 7–9, gymnasieskolan och vuxenutbildningen visar att 28 procent av högstadielärarna och 10 procent av gymnasielärarna utsattes för hotfulla situationer flera gånger 2019–2020 (Lärarförbundet 2021).

Under åren 2013–2016 inspekterade Arbetsmiljöverket drygt 30 procent av landets då cirka 6 000 grund- och gymnasieskolor och besökte även 300 skolhuvudmän. Inspektionerna berörde såväl kommunala som fristående skolor. Enligt Arbetsmiljöverkets Projekt-rapport för Arbetsmiljöverkets nationella tillsyn av skolan 2013–2016 framkom brister i det systematiska arbetsmiljöarbetet på nio av tio skolor som inspekterades. En vanligt förekommande brist handlade om riskbedömningar i förebyggande syfte, säkerhetsrutiner samt utbildning och information om hur man ska agera i en skarp hot- eller våldssituation (rapport 2017:1).

Brottsförebyggande rådet (Brå) genomför vartannat år Skolundersökningen om brott som beskriver utsatthet för brott samt delaktighet i brott bland elever i årskurs 9. När det gäller utsattheten för brott bland niondeklassare är skolan en av de vanligaste platserna. När det t.ex. gäller utsatthet för det som i undersökningen definierats som ”grövre misshandel” är den vanligaste platsen för gärningen skolan eller skolgården under perioden 2015–2019.

Beträffande den självrapporterade utsattheten för sådan misshandel skedde 49 procent av dessa fall på skolan eller skolgården under 2019.

Andelen elever i årskurs 9 som uppger att oro för brott har lett till att de hållit sig borta från skolan en hel dag under det senaste året var 7,5 procent år 2019, en marginell minskning jämfört med 2017 men något högre än 2015. Bland flickor var det 8,6 procent som hållit sig borta från skolan en hel dag under 2019 och motsvarande andel för pojkar var 6,1 procent.

Om man studerar självrapporterad utsatthet för grövre våld generellt över en längre tidsperiod framkommer att andelen som uppger att de utsatts för grövre våld och andelen som uppger att de har begått grövre våld har minskat jämfört med 2000-talets början. I början av 2000-talet var det 6 procent som utsattes och 7 procent som begick grövre våld enligt Skolundersökningen om brott. Motsvarande andelar under 2019 var 4 procent för att utsättas för grövre våld och 3 procent för att begå grövre våld (Skolundersökningen om brott 2019: Om utsatthet och delaktighet i brott, Brå 2019).

Brå publicerade 2009 en kartläggning av grövre våld i skolan där man bl.a. gjorde en genomgång av den internationella forskningslitteraturen inom området som visar att det övergripande klimatet i skolan och de insatser som görs för att minska förekomsten av mindre grova våldshandlingar och mobbning spelar en central roll för möjligheterna att minska risken för alla former av skolvåld. Rapporten visar även att det under åren före rapportens publicering hade växt fram en samstämmig syn på hur skolor bör göra för att minimera risken för det allra grävsta skolvåldet, där en nuvarande eller före detta elev på skolan dödar en eller flera personer i eller i anslutning till skolans lokaler. En central aspekt handlar om att arbeta för att information om förestående våldsdåd i skolan ska komma till de vuxnas kännedom i tid, för att de ska hinna agera och förhindra att något sker. Ett bra skolklimat är en väsentlig förutsättning för hotbedömning. Två av de faktorer som i den genomgångna forskningen nämns som vik-

tiga för att skapa ett fungerande kommunikationsklimat är dels att samtliga elever har en tillitsfull relation till minst en vuxen i skolan som kan hantera förtroenden med skicklighet, dels att man ger elever möjligheter att anonymt berätta om såväl sina egna problem som sina bekymmer beträffande andra (Grövre våld i skolan, Brå 2009).

Riksdagen beslutade den 8 juni 2022 de ändringar i skollagen som regeringen föreslagit i propositionen Skolans arbete med trygghet och studiero (prop. 2021/22:160, 2021:22:UbU28, rskr. 2021/22:364), bl.a. att det ska anges att alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet och undervisningen av studiero. Med studiero avses enligt lagtexten att det finns goda förutsättningar för eleverna att koncentrera sig på undervisningen. Begreppet trygghet innefattar såväl att skapa en säker miljö som att förebygga och motverka kränkningar och arbeta främjande med normer och värden (prop. 2021/22:160 s. 39–42). Det anges vidare i den nya lydelsen av skollagen att huvudmannen ska säkerställa att det på skolenheten bedrivs ett förebyggande arbete som syftar till att skapa trygghet och studiero. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om det förebyggande arbetet. Ändringarna träder i kraft den 1 augusti 2022. Riksdagen har i enlighet med propositionen beslutat fler ändringar i skollagen för att trygga elevers skolgång, men mer behöver göras.

Säkerhetskultur handlar om en organisations gemensamma sätt att tänka och agera i förhållande till risker och säkerhetsfrågor. Säkerhetsarbetet kan innefatta förebyggande planering, fysiska skyddsåtgärder såsom skalskydd, analyser av risker och sårbarheter och en medvetandehöjning hos personal. Säkerhetsarbetet kan behöva utformas olika för olika skolformer inom skolväsendet och för fritidshemmet. För ett framgångsrikt arbete med säkerhet behöver arbetet vara en del av den ordinarie verksamheten i skolan, förskolan och fritidshemmet och känt av all personal.

Hur kan det förebyggande arbetet stärkas?

Huvudmannen, dvs. kommunen eller den enskilda huvudmannen, har ett ansvar för barns, elevers och personals säkerhet i skola, förskola och fritidshem. Enligt skollagen ansvarar huvudmannen för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen och bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar (2 kap. 8 § skollagen). I skollagen finns vidare en upplysning om att det finns bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160) om kraven på en god arbetsmiljö och att det i vissa frågor som rör arbetsmiljön även finns bestämmelser i skollagen (5 kap. 4 §).

De krav som ställs på det lokala systematiska kvalitetsarbetet regleras i 4 kap. skollagen. Regleringen innebär en skyldighet för varje huvudman inom skolväsendet att på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen (4 kap. 3 §). Motsvarande arbete ska även genomföras på förskole- och skolenhetsnivå (4 kap. 4 §). Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de nationella mål som finns för utbildningen i skollagen och andra föreskrifter uppfylls. Arbetet ska dokumenteras (4 kap. 5 och 6 §§). Riksdagen har i enlighet med förslag i den ovan nämnda propositionen Skolans arbete med trygghet och studiero (prop. 2021/22:160) beslutat att tydliggöra regleringen av det systematiska kvalitetsarbetet i skollagen, bl.a. genom att det ställs krav på att de bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat ska analyseras och att insatser för att utveckla utbildningen ska ske utifrån denna analys.

I arbetsmiljölagen finns bestämmelser om krav på en god arbetsmiljö. Arbetsgivare har en långtgående skyldighet att arbeta förebyggande med arbetsmiljöfrågor. Arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. En utgångspunkt är att allt sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall ska ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs (3 kap. 2 §). Arbetsgivaren ska systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö (3 kap. 2 a §).

Flera myndigheter har uppdrag med bäring på arbetsmiljö och säkerhet inom skolväsendet. Exempelvis har både Skolinspektionen och Arbetsmiljöverket tillsyn över skolor. Skolinspektionen har tillsyn

över att skollagen följs i bl.a. landets skolor (26 kap. 3 § skollagen) och Arbetsmiljöverket har tillsyn över att arbetsmiljölagen och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen följs på landets arbetsplatser, däribland skolor (7 kap. 1 § arbetsmiljölagen och 2 § förordningen [2007:913] med instruktion för Arbetsmiljöverket). Flera olika myndigheter, däribland Statens skolverk och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, har också tagit fram bl.a. informationsmaterial till skolor och skolhuvudmän. Skolverket har också i sin instruktion ett uppdrag att inom ramen för sitt verksamhetsområde stödja kommuner och andra huvudmän i arbetet med säkerhet och krisberedskap (18 § förordningen [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk). Barn i förskolan och elever i fritidshemmet omfattas inte av arbetsmiljölagen (1 kap. 3 § arbetsmiljölagen). Enligt skollagen ansvarar dock huvudmannen för att även dessa barn och elever erbjuds en god miljö.

När flera myndigheter arbetar inom samma område är samverkan viktigt. Att flera olika myndigheter är berörda och att lagstiftning som berör arbetsmiljön i skolväsendet finns i både skollagen och arbetsmiljölagen kan vara en styrka men det finns även risk för såväl överlappning som glapp i utförandet av uppdragen och därmed otydlighet för de berörda verksamheterna. Det kan exempelvis vara svårt för rektorer att orientera sig då informations- och stödmaterial om säkerhet i skolan tillhandahålls av flera olika myndigheter.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera skolväsendets förebyggande arbete mot hot och våld,
- analysera och redogöra för erfarenheter och lärdomar efter inträffade våldsdåd i skolmiljö i Sverige och andra länder,
- lämna förslag på hur det förebyggande arbetet mot våldsdåd i skolväsendet kan stärkas genom såväl nationella som lokala åtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att förhindra och försvåra våldssituationer i skolväsendet

Hur kan operativa samverkansorgan på lokal eller regional nivå organiseras?

Skolväsendets verksamheter ska vara trygga för alla som vistas där. Hot, våld och kränkningar mot barn, elever, lärare och annan personal får aldrig accepteras. I uppmärksammade attentat i svensk skolmiljö har gärningsmannen som regel varit ung och haft problem med psykisk ohälsa på olika sätt och i vissa fall har det funnits kopplingar till våldsbejakande extremism.

Våld i skolmiljö är ett brett problem och berör flera aktörer. Flera instanser har en roll och ett ansvar för att upptäcka, förbygga och förhindra att det begås brott inom skolväsendet. Det kan även vara i skolmiljön som individer ger uttryck för eller signalerar en avsikt att begå våldshandlingar utanför skolan. Skolpersonal eller andra elever kan exempelvis uppmärksamma planerad brottslighet. En utmaning när flera aktörer har ett ansvar är risken för otydlighet i vem som ska ta ansvar i situationen. Detta kan medföra en avsaknad av ledning och initiativkraft.

I arbetet med att förebygga och förhindra våldssituationer ingår att göra riskbedömningar. Vid sådana riskbedömningar kan skola, förskola och fritidshem behöva samverka med andra aktörer, däribland polis, socialtjänst och hälso- och sjukvård. När det är fråga om huvudmän med ett fåtal verksamheter, t.ex. en liten kommun eller en enskild huvudman för en fristående skola, kan samverkan också behövas inom ett större område exempelvis ett län. Det kan även behövas om hotbilden befaras sträcka sig över ett större område. För kvalificerade riskbedömningar krävs att det finns en strukturerad lokal samverkan där aktörerna möts med regelbundenhet. Det finns redan i dag forum och samverkan kring brottsförebyggande arbete på lokal nivå. Exempelvis har Polismyndigheten samverkansöverenskommelser i brottsförebyggande syfte med majoriteten av landets kommuner. Även på regional nivå finns samordningsfunktioner, exempelvis på länsstyrelserna. Det finns emellertid behov av att utveckla samverkan ytterligare.

En väl fungerande samverkan mellan exempelvis polis, skola, socialtjänst, vårdnadshavare, hälso- och sjukvård och i vissa fall även Säkerhetspolisen är av avgörande betydelse för att allvarlig brotts-

lighet ska kunna förebyggas, upptäckas och förhindras. I Säkerhetspolisens uppdrag ingår att skydda demokratin, bl.a. genom att motverka våldsbejakande extremism.

I lagrådsremissen Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete, som beslutades den 16 juni 2022, föreslår regeringen att det ska införas en ny lag som ställer krav på kommunerna att arbeta med och ta ansvar för de brottsförebyggande frågorna på ett sätt som främjar effektivitet i samhällets samlade brottsförebyggande arbete. Det föreslås bl.a. att kommunerna ska ta visst ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbete och att det i varje kommun ska finnas en samordningsfunktion. Funktionens uppgifter ska bl.a. vara att samordna och stödja kommunens interna arbete med brottsförebyggande frågor, fungera som kontaktpunkt för externa aktörer samt bidra till att information om brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet i kommunen sprids till invånare och andra som kan ha intresse av den.

Det finns behov av att konkretisera hur den operativa verksamheten avseende brottsförebyggande och brottsbekämpande frågor ska fungera med hänsyn till lokala och regionala skillnader och förutsättningar. När det gäller skolväsendet är det även viktigt att beakta att det finns enskilda huvudmän och utbildningsanordnare som genomför undervisning på entreprenad i skolväsendet. Det måste också vara tydligt vilken instans rektorer, lärare, förskollärare, personal i elevhälsan eller socialsekreterare ska kontakta när en person med riskbeteende identifieras inom skolväsendet, för att åtgärder snabbt ska kunna sättas in. Det kan exempelvis handla om att en skola behöver hjälp med en akut riskbedömning avseende en individ som uppvisat ett oroväckande beteende.

För att den operativa verksamheten ska fungera kan det finnas ett behov av att myndigheter och andra aktörer som ingår i samverkan kan dela uppgifter med varandra. Sådana uppgifter kan omfattas av sekretess eller tystnadsplikt.

Det pågår för närvarande omfattande utrednings- och lagstiftningsarbete kring förbättrade möjligheter till informationsdelning mellan myndigheter och andra aktörer. Regeringen har exempelvis tillsatt en utredning som ska lämna förslag på förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (dir. 2022:37). Utredningen ska analysera och lämna förslag på för-

bättrade möjligheter till informationsdelning till och från brottsbekämpande myndigheter för andra myndigheter och aktörer.

I den mån det finns ett behov av att utbyta uppgifter med andra aktörer än brottsbekämpande myndigheter i de operativa samverkansorganen kan det behövas författningsändringar som möjliggör det.

Utredaren ska därför

- ge exempel på befintliga lokala eller regionala samverkansorgan och beskriva hur dessa fungerar,
- föreslå en lämplig organisering av lokala eller regionala operativa samverkansorgan,
- kartlägga vilka typer av uppgifter som kan behöva utbytas i de operativa samverkansorganen mellan aktörer, som inte är brottsbekämpande myndigheter,
- vid behov lämna förslag på författningsändringar som medför att nödvändiga uppgifter kan utbytas mellan aktörer som inte är brottsbekämpande myndigheter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det kan finnas behov för skolpersonal att i vissa situationer ha särskilda befogenheter.

Rektorer och lärare i grundskolan och motsvarande skolformer samt gymnasie- och gymnasiesärskolan har i dag befogenheter att använda vissa disciplinära åtgärder. De disciplinära åtgärder som finns reglerade i skollagen är utvisning ur klassrummet, kvarsittning, skriftlig varning, tillfällig omplacering, tillfällig placering vid annan skolenhet, avstängning och omhändertagande av föremål (5 kap. 6–24 §§ skollagen). Syftet med de disciplinära åtgärderna är att säkra elevers trygghet och studiero (Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, prop. 2009/10:165 s. 324–326). Endast vissa av de disciplinära åtgärderna får användas i förskoleklassen. I förskolan får disciplinära åtgärder inte användas. I vuxenutbildningen gäller att rektorn eller en lärare får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande (5 kap. 6 och 17–20 §§). Vidare ska ordningsregler finnas för varje

skolenhet (5 kap. 5 §). Bestämmelserna om ordningsregler gäller inte förskola och vuxenutbildning.

Det finns alltså lagstiftning som ger möjlighet att förhindra eventuell skada genom att rektorer och lärare får vidta omedelbara och tillfälliga åtgärder för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande. Riksdagen har dessutom, efter förslag i den tidigare nämnda propositionen Skolans arbete med trygghet och studiero (prop. 2021/22:160), beslutat ändringar i skollagen som bl.a. innebär att all personal, inte enbart rektorer och lärare, ska få vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. Det tydliggörs i skollagen att sådana åtgärder innefattar en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar. En sådan åtgärd får dock bara vidtas om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. All personal ska också få omhändertaga föremål som används på ett sätt som är störande för utbildningen, kränkande för elever eller personal eller som kan utgöra en fara för säkerheten i utbildningen. Det förtydligas vidare att en elev kan stängas av från utbildningen, utan att mindre ingripande åtgärder först har prövats, om eleven agerar på ett sådant sätt att andra elevers eller personals säkerhet bedöms vara hotad. Ändringarna träder i kraft den 1 augusti 2022.

Rektorer, lärare och övrig personal inom skolväsendet har i dag inte möjlighet att t.ex. vid misstankar om att elever har med sig farliga föremål gå igenom exempelvis elevers väskor eller andra tillhörigheter som en elev har med sig till skolan. Enligt regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna skyddad mot kroppsvisitation (2 kap. 6 § första stycket RF). Med kroppsvisitation avses enligt förarbetena till RF undersökning av en persons kläder eller av något som denne har med sig, t.ex. en handväska (prop. 1975/76:209 s. 147). Skyddet mot kroppsvisitation får endast begränsas genom lag (2 kap. 20 § första stycket 2 RF). En sådan begränsning får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får

inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § RF).

Justitieombudsmannen (JO) har uttalat att oavsett om personalen på en skola öppnar en elevs väska eller om väskan på uppmaning av personalen frivilligt öppnas av eleven själv så att personalen kan se vad som förvaras i den måste åtgärden vara att bedöma som en kroppsvisitation i den mening som avses i regeringsformen (se JO 2004/05 s. 337). Däremot har JO tidigare funnit att åtgärden att öppna elevskåp och visitera deras innehåll inte varit att anse som husrannsakan i RF:s mening (se JO 1978/79 s. 396 och JO 1988/89 s. 352). JO har i det nämnda beslutet från 2004/05, anført att det kan diskuteras om en skolledning behöver utökade befogenheter att ingripa för att uppfylla sitt ansvar att upprätthålla ordningen i en skola. JO har även i ett beslut från 2022 anført att det kan vara angeläget att utreda frågan vidare (dnr 6649-2020). JO har överlämnat besluten till regeringen för kännedom.

Enligt 2 kap. 19 § RF får vidare lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Europakonventionen gäller som lag i Sverige (lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). I artikel 8 i Europakonventionen uppställs ett skydd som liknar det som finns i 2 kap. 6 § RF. Av artikeln framgår att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Inskränkningar i skyddet kan godtas, under förutsättning att de är lagliga och ägnade att tillgodose något av de intressen som räknas upp i bestämmelsen. Bland dessa intressen kan särskilt nämnas den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott och skydd för andra personers fri- och rättigheter. För att vara godtagbar måste en inskränkning vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle.

Enligt artikel 16 i barnkonventionen, som också gäller som lag i Sverige, har barn rätt till lagens skydd mot godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens. Vidare framgår av artikel 28 att staten ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att disciplinen i skolan upprätthålls på ett sätt som är förenligt med barnets mänskliga värdighet och i överens-

stämmelse med konventionen. Vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3).

Av läroplanerna för de obligatoriska skolformerna framgår att läraren ska iaktta respekt för elevens integritet. Att respektera den enskildes integritet är av yttersta vikt. Men skyddet för den enskildes integritet måste också vägas mot andra skyddsvärda intressen som att t.ex. förhindra brott. Det kan därför i vissa situationer finnas särskilda skäl som talar för att någon eller några personalkategorier inom skolväsendet bör få genomföra t.ex. en väska som någon har tagit med sig till en skola, förskola eller ett fritidshem.

Det ska i sammanhanget också beaktas att frågeställningen inte kan avgränsas till att enbart avse elever. Det kan t.ex. vara en tidigare elev som kommer på besök till en skola med brottsliga avsikter.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det behöver finnas en möjlighet för personalen vid en skola, förskola eller ett fritidshem att i vissa situationer få genomföra kroppsvisitation av barn, elever och andra personer,
- om behov anses finnas, lämna sådana förslag,
- säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som ställs upp enligt regeringsformen, Europakonventionen, barnkonventionen och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga rättigheter,
- bedöma om förslagen är proportionerliga och ändamålsenliga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Skolväsendets beredskap att agera i situationer med pågående dödligt våld behöver säkerställas

Det förebyggande och främjande arbetet bör alltid vara i fokus. Skolor, förskolor och fritidshem behöver emellertid även ha en beredskap för att agera om en våldssituation inträffar i eller i närområdet kring skolan, förskolan eller fritidshemmet. Våldssituationer kan se olika ut och gärningspersonerna kan ha olika motiv. Att ha bered-

skap inför situationer med våld eller pågående dödligt våld är därför komplext.

Begreppet pågående dödligt våld omfattar ett spektrum av händelser, där den gemensamma nämnaren består i att en eller flera gärningspersoner utsätter allmänheten för ett livsfarligt våld som oftast pågår tills våldet avbryts av någon annan än gärningspersonerna själva.

Attentat sker ofta mycket snabbt. Det innebär att polisen inledningsvis inte är på plats och den personal som är på skolan, förskolan eller fritidshemmet omedelbart måste göra rätt saker för att skadefallet ska bli så litet som möjligt. Det innebär i sin tur att det måste finnas en beredskap för akuta åtgärder. Det kan t.ex. handla om att det finns tillgång till olika typer av larm. Om ett pågående dödligt våld inte omedelbart kan avbrytas kommer åtgärder för att varna och få undan människor som är hotade att vara av stor betydelse.

Att rädda människors liv och hälsa vid pågående dödligt våld i publik miljö förutsätter effektiva och samordnade insatser, utifrån en aktörsgemensam inriktning. Det kräver att berörda aktörer är mentalt förberedda och att de gemensamt har planerat samt utbildat och övat sin personal.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera skolväsendets beredskap att agera i pågående våldssituationer,
- lämna förslag på åtgärder för att stärka beredskap och kompetens att hantera våldssituationer, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Om förslagen innebär kostnadsökningar för staten respektive regioner och kommuner ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utöver vad som i övrigt följer av kommittéförordningen (1998:74) ska utredaren särskilt ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa förslagets konsekvenser utifrån såväl FN:s barnkonvention som FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort. Ut-

redaren ska vidare göra en analys utifrån dataskyddssynpunkt av sådana behandlingar av personuppgifter som är en nödvändig konsekvens av utredningens förslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska även beakta relevant arbete som bedrivs vid Brå och andra myndigheter. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren, i den utsträckning som bedöms lämplig, också ha en dialog med och inhämta upplysningar från de aktörer som berörs av aktuella frågor. Utredaren ska vidare, i den utsträckning det bedöms angeläget, föra en dialog med barn och unga.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2023. En delredovisning avseende uppdraget att lämna förslag till lämplig organisering av operativa samverkansorgan på lokal eller regional nivå ska lämnas senast den 15 februari 2023. Kartläggningen av vilka typer av uppgifter som kan behöva utbytas i de operativa samverkansorganen mellan aktörer, som inte är brottsbekämpande myndigheter samt eventuella förslag på författningsändringar som medför att nödvändiga uppgifter kan utbytas mellan aktörer som inte är brottsbekämpande myndigheter ska dock redovisas i slutbetänkandet.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:22

Tilläggsdirektiv till utredningen om att säkerheten i skolan ska förbättras (U 2022:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 9 februari 2023

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 22 juni 2022 kommittédirektiven Säkerheten i skolan ska förbättras (dir. 2022:86). Utredaren ska lämna förslag till åtgärder för att förbättra arbetet med säkerhet i skolväsendet, bl.a. genom att föreslå en lämplig organisering av lokala eller regionala operativa samverkansorgan. Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 31 augusti 2023. En delredovisning av uppdraget att lämna förslag till operativa samverkansorgan på lokal eller regional nivå skulle lämnas senast den 15 februari 2023.

Uppdraget utvidgas. Utredaren ska nu också bl.a.

- föreslå hur ett lagstadgat ansvar för det brottsförebyggande arbetet bör utformas för skolväsendet,
- lämna förslag på hur en anmälningsskyldighet bör utformas för de obligatoriska skolformerna, fritidshemmet, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och den kommunala vuxenutbildningen (komvux) för att polisanmälan som huvudregel ska göras vid kännedom eller misstanke om att en elev har begått ett brott, inom eller i anslutning till skolans eller fritidshemmets verksamhet, och
- lämna förslag som tydliggör principen att skolor, förskolor, fritidshem och områden som tillhör dessa verksamheter ska vara stängda för obehöriga.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 29 februari 2024. Uppdraget att lämna förslag till operativa samverkansorgan på lokal eller regional nivå ska i stället delredovisas senast den 15 juni 2023. Kartläggningen av vilka typer av uppgifter som kan behöva utbytas i de operativa samverkansorganen mellan aktörer som inte är brottsbekämpande myndigheter samt eventuella förslag på författningsändringar som medför att nödvändiga uppgifter kan utbytas mellan aktörer som inte är brottsbekämpande myndigheter ska även fortsättningsvis redovisas i slutbetänkandet.

Det brottsförebyggande arbetet i skolväsendet behöver stärkas

Barn och unga kan vara brottsoffer

Brottsförebyggande rådets (Brå) skolundersökning om brott 2021 visar att 45 procent av de tillfrågade eleverna i årskurs 9 uppger att de utsatts för stöld, misshandel, hot, rån eller sexualbrott minst en gång under de senaste tolv månaderna. Detta gäller brott både på och utanför skolan. Andelen som uppger att de utsatts för brott är relativt konstant över tid. År 2015 uppgav 48 procent att de utsatts för brott. År 2017 var andelen 51 procent och 2019 uppgav 48 procent att de utsatts för brott (Skolundersökningen om brott 2021: Om utsatthet för och delaktighet i brott, Brå 2022). Andelen utsatta 2021 är således något lägre än 2019 men fortfarande oacceptabelt hög.

Stöldbrott är den typ av brott som flest elever uppger sig ha utsatts för (24 procent), följt av misshandel (19 procent), sexualbrott (15 procent), hot (11 procent) och rån (3 procent). Pojkar och flickor uppger utsatthet för brott i ungefär lika stor omfattning. Bland pojkar är det vanligast att ha blivit utsatt för stöldbrott följt av misshandel. Bland flickor är sexualbrott vanligast följt av stöldbrott (Skolundersökningen om brott 2021: Om utsatthet för och delaktighet i brott, Brå 2022).

Skolmiljön är en vanlig brottsplats när barn och unga utsätts för brott. Det är den vanligaste brottsplatsen för misshandel och för fysiska sexuella kränkningar bland pojkar. Svenskfödda elever med två utrikesfödda föräldrar samt utrikesfödda elever uppger utsatthet för brott i större utsträckning än svenskfödda elever med svenskfödda föräldrar. Elevers oro för att bli utsatta för brott får stora konsekvenser. Bland de tillfrågade eleverna är det vanligt att oro för

att utsättas för brott medfört att man medvetet undvikit specifika personer eller platser, undvikit att gå ut kvällstid eller hållit sig borta från skolan en hel dag. Det är vanligast bland flickor att oro för brott medfört någon form av konsekvens (57 procent, jämfört med 44 procent bland pojkar) (Skolundersökningen om brott 2021: Om utsatthet för och delaktighet i brott, Brå 2022).

Barn och unga kan också vara förövare

I Skolundersökningen om brott 2021 uppger 50 procent av eleverna att de begått något brott (stöldbrott, våldsbrott, skadegörelse eller narkotikabrott) vid minst ett tillfälle under de senaste 12 månaderna. Det är vidare vanligt att elever som är delaktiga i brott också är utsatta för brott. När det kommer till elevernas syn på vänners beteende uppger 34 procent av pojkarna och 20 procent av flickorna att det vore okej eller ganska okej om kompisarna slog ner någon som sagt förolämpande saker. Vidare uppgav 22 procent av pojkarna och 12 procent av flickorna att det skulle vara helt okej eller ganska okej om kompisarna stal något i en affär (Skolundersökningen om brott 2021: Om utsatthet för och delaktighet i brott, Brå 2022).

Att ha uppgett delaktighet i brott är totalt sett något vanligare bland pojkar (51 procent) än bland flickor (49 procent). Samtliga brottstyper är vanligast bland pojkar, förutom stöld som är något vanligare bland flickor. Könsskillnaderna är relativt små vid narkotikabrott, men större vid våldsbrott och skadegörelse. Bland svenskfödda med två utrikesfödda föräldrar har en något högre andel, jämfört med svenskfödda med minst en svenskfödd förälder, uppgett delaktighet i våldsbrott, skadegörelse och narkotikabrott, medan det för stöldbrott är vanligare bland svenskfödda elever med minst en svenskfödd förälder att ha uppgett delaktighet. Delaktighet i brott är också vanligare bland elever med skilda föräldrar och, framför allt, bland elever där familjen har svaga ekonomiska resurser (Skolundersökningen om brott 2021: Om utsatthet för och delaktighet i brott, Brå 2022).

Det finns behov av både situationell och social brottsprevention i skolväsendet

Alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet och undervisningen av studiero (5 kap. 3 § skollagen [2010:800]). Ett arbete för trygghet är nära sammankopplat med hur skolan ser till att förebygga och motverka kränkningar och att det finns ett främjande arbete med normer och värden. Det är viktigt att arbetet med detta sker på ett skolövergripande sätt och att skolans personal har ett gemensamt förhållningssätt.

Skolan har en viktig roll när det gäller att förebygga brott. En utgångspunkt för brottsförebyggande arbete är att åtgärderna kan vara såväl situationella som sociala och ske på olika preventionsnivåer. Ofta är en kombination av situationella och sociala åtgärder mot ett visst problem det mest effektiva.

Situationell brottsprevention riktas mot tillfället, platsen eller sammanhanget där brottet begås, liksom mot brottsobjektet. Fokus ligger alltså inte på individen och hans eller hennes motivation att begå brott. Det kan handla om att öka risken för upptäckt eller att minska brottsobjektets tillgänglighet genom kontroll eller övervakning på en plats eller vid ett objekt t.ex. genom lås och larm.

Social brottsprevention syftar till att motverka att individer antingen börjar begå brott i unga år eller återfaller i ny brottslighet efter avtjänat straff. Här återfinns alltifrån generella insatser bl.a. i skolan, förskolan och fritidshemmet till insatser mot riskgrupper eller enskilda individer som löper stor risk att begå eller som har begått brott. Exempel på sociala brottsförebyggande åtgärder är föräldraskapsstöd, antimobbningsprogram och motiverande samtal.

Uppdraget att utreda skolväsendets brottsförebyggande roll

Skolan kan vara en skyddsfaktor

För att skolan ska vara framgångsrik i sitt uppdrag att ge alla elever en likvärdig utbildning av hög kvalitet är det viktigt att skolan fokuserar på kärnuppdraget, det vill säga att elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden (1 kap. 4 § skollagen). För barn och unga som far illa kan skolan göra stor skillnad. Skolrelaterade problem och social utsatthet hänger ofta samman och kan förstärka varandra. Enligt

Social rapport 2010 visar forskning att skolframgång är den starkast skyddande faktorn för alla barn (Socialstyrelsen 2010). Det är därför essentiellt att alla elever lyckas i skolan och att skolan är en trygg plats. Tidiga insatser och arbete för att alla elever ska uppfylla betygskriterierna blir därför tillsammans med bl.a. stödinsatser, elevhälsoarbete samt trygghet och studiero en viktig utgångspunkt för brottsförebyggande arbete i skolan. Det är vidare viktigt att inom skolväsendet arbeta förebyggande med att stärka en värdegrund som bl.a. bygger på respekt för mänskliga rättigheter och demokratiska värderingar.

Skolväsendets roll i det brottsförebyggande arbetet bör tydliggöras

Att arbeta trygghetsskapande och brottsförebyggande i skolan, förskolan och fritidshemmet fyller flera syften, exempelvis att öka tryggheten och minska brottsligheten i skolmiljön, och att ge barn och unga kunskap om vilka konsekvenser brottslighet kan medföra. Arbete som bedrivs inom skolväsendet är vidare en viktig del av samhällets arbete mot våldsbejakande extremism. En bra utbildning i en trygg skola som arbetar med skolans demokratiska uppdrag kan förebygga att unga radikaliserar och involveras i våldsbejakande extremism.

Det finns många och ofta komplexa orsaker till att en individ begår brott. Risken för brott ökar när nödvändiga skyddsfaktorer saknas under uppväxten. Det behövs åtgärder såväl för att skydda barn och unga från att utsättas för brott, som för att förhindra att barn och unga börjar begå brott och involveras i en livsstil som präglas av brottslighet. I skolan finns möjligheter att förebygga såväl destruktiva handlingar som framtida brottslighet. Det är nödvändigt att skolan och samhället i övrigt identifierar vilket stöd och vilka insatser som behövs för individer som tillhör riskgrupper, samt agerar i tid vid misstanke om brott, att adekvata och tillräckliga insatser beslutas för den enskilda individen och att dessa noggrant följs upp.

Brottsförebyggande arbete syftar till att minska risken för att brott alls ska begås. I det brottsförebyggande arbetet görs insatser för att påverka orsakerna till eller förutsättningarna för brottsligheten. Det är viktigt att det brottsförebyggande arbetet bedrivs effektivt och evidensbaserat. Det är vidare av central betydelse att brottsförebyggande arbete bedrivs på lokal nivå utifrån den lokala problembilden, nära människor och nära potentiella brottsfall.

I propositionen Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete (prop. 2022/23:43), som beslutades den 22 december 2022, föreslår regeringen att det ska införas en ny lag som ställer krav på kommunerna att arbeta med och ta ansvar för de brottsförebyggande frågorna på ett sätt som främjar effektivitet i samhällets samlade brottsförebyggande arbete. Varje kommun ska bl.a. verka för att strategiska brottsförebyggande frågor hanteras i ett särskilt forum (strategiskt råd) där kommunen och relevanta aktörer ingår. Rådet ska ledas av kommunen och utgöra ett forum för dialog mellan de aktörer som är närmast berörda, exempelvis Polismyndigheten, skolväsendet, socialtjänsten och andra offentliga aktörer samt aktörer inom näringslivet och det civila samhällets organisationer. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Av propositionen framgår att bl.a. skolväsendet har en särställning i det brottsförebyggande arbetet. Mot bakgrund av att ett flertal aktörer bidrar till det lokala brottsförebyggande arbetet samt att skolor, förskolor och fritidshem kan ha olika typer av huvudmän är det angeläget att närmare analysera vilken roll skolväsendet bör ha i det brottsförebyggande arbetet i förhållande till andra offentliga och privata aktörer.

Utredaren ska därför

- beskriva och analysera på vilka olika sätt man inom respektive skolform och fritidshemmet kan bidra till det brottsförebyggande arbetet,
- föreslå hur ett lagstadgat ansvar för det brottsförebyggande arbetet bör utformas för skolväsendet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda en anmälningsskyldighet

Barn under 15 år som misstänks för brott

Det finns i dag inget formellt hinder för personalen på en skola eller ett fritidshem, eller för huvudmannen, att göra en polisanmälan om det finns en misstanke om att en elev har begått ett brott men det finns inte heller någon sådan skyldighet. Riksdagens ombudsmän (JO) har vid flera tillfällen uttalat att skolor bör vara återhållsamma

med att göra polisanmälningar mot barn i de yngsta elevgrupperna eftersom sådana anmälningar normalt inte blir föremål för någon utredning från polisen sida (se t.ex. dnr 352-1998, dnr 4418-2006 och dnr 2211-2017). Skolpersonal är dock enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) skyldiga att anmäla till socialtjänsten om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.

Om det finns anledning att anta att ett brott som faller under allmänt åtal har förövats ska som huvudregel en förundersökning inledas (23 kap. 1 § rättegångsbalken). Under förundersökningen ska det bl.a. utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om det finns tillräckliga skäl för åtal mot honom eller henne (23 kap. 2 § rättegångsbalken). En förundersökning får dock inte inledas mot ett misstänkt barn som vid gärningen inte har fyllt 15 år. Det är socialtjänsten och socialnämnden som har huvudansvaret för att åtgärder vidtas mot barn. Däremot kan en utredning om ett brott i vissa fall inledas mot någon som inte fyllt 15 år enligt bestämmelserna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Trots att barn under 15 år inte är straffmyndiga finns det en möjlighet att under vissa förutsättningar begära prövning i domstol av frågan om den unge har begått ett brott, en s.k. bevistalan (38 § LUL).

I lagrådsremissen Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott, som beslutades den 26 januari 2023, lämnar regeringen ett antal förslag som syftar till att förbättra regelverket för utredningar mot barn som misstänks för brott och säkerställa att en hög grad av rättssäkerhet och effektivitet upprätthålls i dessa utredningar. Bland annat föreslår regeringen att fler utredningar om brott ska få genomföras när barn under 15 år misstänks för brott och att bevistalan ska få väckas i fler fall.

Det bör införas en skyldighet för skolor att anmäla brott

För att brottslighet ska kunna bekämpas är det grundläggande att begångna brott upptäcks, utreds och lagförs, vilket huvudsakligen är en uppgift för rättsväsendets myndigheter. Det är dock en viktig uppgift för hela samhället att förebygga och förhindra att barn och unga begår brott och fokus bör ligga på tidiga insatser. Om barn och unga hamnar i en kriminell bana är det viktigt att samhället vidtar

åtgärder och att dessa åtgärder är tidiga, tillräckliga och samordnade. Barn och unga som begår brott har ofta ett särskilt behov av stöd och hjälp för att i fortsättningen avhålla sig från kriminalitet. För barn under 15 år är det socialtjänstens ansvar att vidta åtgärder medan det för unga mellan 15 och 20 år kan sägas vara ett delat ansvar mellan socialtjänsten, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten samt i vissa fall Kriminalvården och Statens Institutionsstyrelse (SiS).

I dag har varken huvudmannen eller personalen på en skola eller ett fritidshem någon skyldighet att anmäla misstanke om brott. Skolan är dock en del av samhället och måste utifrån sitt uppdrag bidra till att det finns goda förutsättningar för elevers lärande och utveckling. Kriminalitet måste vara lika oacceptabelt i skolmiljön som i andra delar av samhället. Utgångspunkten bör därför vara att brott och kriminalitet behandlas på samma sätt i skolan som i samhället i övrigt. När ett beslut om polisanmälan ska tas behöver emellertid flera faktorer vägas in, däribland elevens ålder och händelsens art. Brottsliga handlingar ska dock aldrig accepteras. Därför bör skolans huvudregel vara att misstanke om brott ska polisanmälas.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur en anmälningsskyldighet bör utformas för de obligatoriska skolformerna, fritidshemmet, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och komvux för att polisanmälan som huvudregel ska göras vid kännedom eller misstanke om att en elev har begått ett brott, inom eller i anslutning till skolans eller fritidshemmets verksamhet,
- säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som ställs upp enligt regeringsformen, Europakonventionen, Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga rättigheter,
- bedöma om förslagen är proportionerliga och ändamålsenliga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda tillträdesbegränsningar till skolor, förskolor och fritidshem

Allmänheten har inte fritt tillträde till skolor, förskolor och fritidshem

Förskolor och skolor är ingen allmän eller offentlig plats. JO har i ett beslut från 2022 (dnr 730-2020) uttalat att när det gäller skollokaler och skolgårdar finns det ingen särskild reglering av allmänhetens rätt till tillträde. Det finns därför inget som hindrar att en skola har regler för när besök tillåts. Om någons tillträde till en skola behöver begränsas kan beslut om tillträdesförbud fattas. Enligt JO är det en uppgift för huvudmannen att fatta sådana beslut, men beslutanderätten kan delegeras till rektorn.

JO konstaterar vidare i beslutet att det inte finns något som hindrar att en skola har förhållandevis restriktiva regler för när besök av t.ex. föräldrar tillåts. Reglerna får dock inte utformas på ett sätt som omöjliggör sådan samverkan med och information till vårdnadshavare och föräldrar som skolan enligt skolförfattningarna ska ansvara för. Naturligtvis får reglerna inte heller utformas på ett sätt som skulle strida mot kraven på iakttagande av saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Regeringen noterar att krav på tillgänglighet i vissa fall även kan följa av bestämmelser i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om tillgång till allmänna handlingar eller av 7 § förvaltningslagen (2017:900) om myndigheternas tillgänglighet.

Straffansvar för olaga intrång gäller för den som obehörigen tränger in eller stannar kvar i t.ex. en byggnad, på en gårdsplan eller på en annan liknande plats (4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken). I propositionen Ett modernare straffrättsligt skydd mot hemfridsbrott och olaga intrång anges att t.ex. skolor och förskolor inkluderas i begreppet byggnad och att t.ex. skolgårdar under vissa förutsättningar kan inkluderas i uttrycket annan liknande plats (prop. 2021/22:194 s. 21).

Det behöver säkerställas att obehöriga inte uppehåller sig i lokalerna

Skolor, förskolor och fritidshem är, som ovan nämnts, inga allmänna eller offentliga platser. Under lång tid har det trots detta varit vanligt att svenska skolor har varit tillgängliga för alla, med olåsta dörrar och utan att besökare registreras eller kontrolleras på andra sätt. På så

sätt har svenskt skolväsende skilt sig från andra ur ett internationellt perspektiv.

Det finns i dag inte heller något krav på att en skola, en förskola eller ett fritidshem ska ha fastställda generella regler för i vilka situationer som andra än barn, elever och skolpersonal ska ges tillträde till lokalerna eller till skol-, förskole- eller fritidshemsområdet.

En god säkerhetskultur handlar om att anställd personal har kunskap om vilka hot som finns, hur organisationens säkerhet är utformad och har kunskap och vilja att bidra till att förbättra och upprätthålla säkerheten (Säkerhet i offentlig miljö: Skydd mot antagonistiska hot och terrorism, MSB 2019). Tillträdesbegränsningar kan vara en viktig del i arbetet med att skapa förutsättningar för en ökad trygghet och säkerhet i skolan, förskolan och fritidshemmet. Av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) vägledning Säkerhet i offentlig miljö: Skydd mot antagonistiska hot och terrorism framgår att tillträdesbegränsningar kan ske genom t.ex. behörighetskontroller för in- och utpassering eller byggnadstekniska åtgärder som lås, stängsel och sektionering. Behörighetskontroller syftar till att försäkra sig om att inte obehöriga vistas på platser som inte är öppna för allmänheten. Hur behörighetskontroller bör genomföras varierar beroende på verksamhetens krav på bl.a. tillgänglighet. Behörighetskontrollernas omfattning bör stå i proportion till de risker som finns för verksamheterna (MSB 2019).

Alla barn och elever har rätt till en trygg och säker skol-, förskole- och fritidshemsmiljö. Skola, förskola och fritidshem behöver därför säkerställa att obehöriga inte uppehåller sig i lokalerna eller på skol-, förskole- eller fritidshemsområdet.

Utredaren ska därför

- lämna förslag som tydliggör principen att skolor, förskolor, fritidshem och områden som tillhör dessa verksamheter ska vara stängda för obehöriga,
- lämna förslag på åtgärder för att stärka beredskap och kompetens att hantera tillträdesbegränsningar inom skolväsendet,
- säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som ställs upp enligt regeringsformen, Europakonventionen, barnkonventionen och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga rättigheter,

- bedöma om förslagen är proportionerliga och ändamålsenliga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Om förslagen innebär kostnadsökningar för staten respektive regioner och kommuner ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utöver vad som i övrigt följer av kommittéförordningen (1998:74) ska utredaren i de delar det är aktuellt redovisa förslagets konsekvenser utifrån Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska bl.a. särskilt ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa förslagets konsekvenser utifrån såväl FN:s barnkonvention som FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort. Utredaren ska vidare göra en analys utifrån dataskyddssynpunkt av sådana behandlingar av personuppgifter som är en nödvändig konsekvens av utredningens förslag.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 29 februari 2024. Delredovisningen av uppdraget att lämna förslag till lämplig organisering av operativa samverkansorgan på lokal eller regional nivå ska i stället lämnas senast den 15 juni 2023. Kartläggningen av vilka typer av uppgifter som kan behöva utbytas i de operativa samverkansorganen mellan aktörer, som inte är brottsbekämpande myndigheter samt eventuella förslag på författningsändringar som medför att nödvändiga uppgifter kan utbytas mellan aktörer som inte är brottsbekämpande myndigheter ska även fortsättningsvis redovisas i slutbetänkandet.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:120

Tilläggsdirektiv till Skolsäkerhetsutredningen (U 2022:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 10 augusti 2023

Utvidgning och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 22 juni 2022 kommittédirektiv Säkerheten i skolan ska förbättras (dir. 2022:86). Uppdraget skulle redovisas senast den 31 augusti 2023. En delredovisning av uppdraget att lämna förslag till operativa samverkansorgan på lokal eller regional nivå skulle lämnas senast den 15 februari 2023. Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 9 februari 2023 (dir. 2023:22) utvidgades uppdraget och utredningstiden förlängdes till den 29 februari 2024. En delredovisning av uppdraget att lämna förslag till lämplig organisering av operativa samverkansorgan på lokal eller regional nivå skulle i stället lämnas senast den 15 juni 2023. Deluppdraget redovisades angivet datum i delbetänkandet Samhället mot skolattacker (SOU 2023:28).

Uppdraget ändras och utvidgas. Utredaren ska nu också

- kartlägga och analysera vilka uppgifter som kan behöva utbytas mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter i brottsförebyggande syfte och föreslå författningsändringar som medför att sådana uppgifter kan utbytas,
- analysera och ta ställning till om det finns behov av andra åtgärder för att underlätta nödvändig informationsdelning mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter i brottsförebyggande syfte och vid behov lämna sådana förslag,

- bedöma om förslagen är proportionerliga och ändamålsenliga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Det nya uppdraget ska i stället redovisas senast den 29 september 2024. Utredarens övriga uppdrag ska delredovisas senast den 29 februari 2024.

Uppdraget att föreslå hur förutsättningarna för att utbyta uppgifter mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter kan förbättras

Av den sakpolitiska överenskommelsen mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna (Tidöavtalet) framgår att en översyn ska göras av sekretessreglerna för att möjliggöra informationsutbyte mellan skola, socialtjänst och polis i ärenden som gäller unga.

Med skola avses i dessa direktiv förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen.

Hos myndigheter kan uppgifter vara sekretessbelagda till skydd för enskilda och hos enskilda skolhuvudmän gäller tystnadsplikten

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, innehåller bestämmelser om bl.a. sekretess i myndigheters och vissa angivna enskilda organs verksamhet (se 2 kap. OSL). De enskilda organ som anges i 2 kap. OSL och i bilagan till OSL ska jämföras med myndighet vid tillämpning av OSL. Med sekretess avses ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretessen enligt OSL kan gälla till skydd för allmänna intressen (15–20 kap.) eller till skydd för enskilda intressen (21–40 kap.). För enskilda som inte ska tillämpa OSL kan det finnas bestämmelser om tystnadsplikt i annan lag.

Inom skolväsendet finns det offentliga respektive enskilda huvudmän. Enligt skollagen (2010:800) kan enskilda efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad

grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller fritidshem (2 kap. 7 §). För offentliga huvudmän finns det bestämmelser om sekretess i 23 kap. OSL och för enskilda huvudmän finns det bestämmelser om tystnadsplikt i 29 kap. 14 § skollagen.

I OSL regleras sekretess till skydd för enskilda inom utbildning i 23 kap. Där framgår att när det gäller förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan gäller sekretess bl.a. för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men (23 kap. 2 § första stycket OSL). I fritidshemmet gäller sekretess bl.a. för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan särskild elevstödande verksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men (23 kap. 3 § första stycket OSL). I den kommunala vuxenutbildningen gäller sekretess bl.a. för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller hos studie- och yrkesvägledningen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (23 kap. 5 § första stycket).

Enligt 29 kap. 14 § skollagen får den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, fritidshem eller förskoleklass inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden. Utöver detta får den som är eller har varit verksam inom annan enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen inte obehörigen röja vad han eller hon i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden i elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet.

Sekretess till skydd för enskild inom socialtjänsten regleras i 26 kap. OSL. Där framgår att inom socialtjänsten gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men (26 kap. 1 § första stycket OSL).

Det finns vidare bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott i

35 kap. OSL. Sekretess gäller bl.a. för uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, eller annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott eller verkställa uppörd och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen (35 kap. 1 § första stycket 1 och 4 OSL).

Det finns även bestämmelser om sekretess till skydd för det allmänna intresset av att förebygga eller beivra brott (se 18 kap. OSL).

Det finns möjligheter att utbyta sekretessbelagda uppgifter

Sekretess gäller som huvudregel inte bara i förhållande till allmänheten utan även mellan myndigheter eller mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1 och 2 §§ OSL).

Myndigheter har enligt 8 § förvaltningslagen (2017:900) en skyldighet att inom sina verksamhetsområden samverka med andra myndigheter. I 6 kap. 5 § OSL anges därför vidare att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna en uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Att en uppgift är sekretessbelagd innebär att det är fråga om en sekretessreglerad uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall (3 kap. 1 § OSL), dvs. den myndighet som förfogar över uppgiften har bedömt att det inte är möjligt att överlämna uppgiften antingen därför att det gäller absolut sekretess för uppgiften eller därför att det inte bedöms möjligt att lämna över uppgiften inom ramen för det skaderekvisit som anges i sekretessbestämmelsen. I vissa fall finns det dock sekretessbrytande bestämmelser. En sådan bestämmelse innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar (3 kap. 1 § OSL).

Sekretessbrytande bestämmelser finns i OSL, i första hand i 10 kap., men det förekommer även att sådana bestämmelser har tagits in i anslutning till enskilda sekretessbestämmelser i de olika sekretesskapitlen i OSL. Sekretessbrytande bestämmelser som syftar till att

förebygga brott finns i 10 kap. 18 a–18 c §§ OSL, en sekretessbrytande bestämmelse som syftar till ett omedelbart polisiärt ingripande mot unga finns i 10 kap. 20 § OSL, sekretessbrytande bestämmelser som avser misstankar om vissa begångna brott mot unga finns i 10 kap. 21 och 22 §§, sekretessbrytande bestämmelser som avser misstankar om begången terroristbrottslighet finns i 10 kap. 22 § och sekretessbrytande bestämmelser som avser misstankar om begångna brott i övrigt finns i 10 kap. 23 och 24 §§ OSL. Det finns därutöver en möjlighet för myndigheter att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). Vidare finns en s.k. generalklausul i OSL som innebär att uppgifter som omfattas av sekretess får lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda (10 kap. 27 § första stycket OSL). Bestämmelsen kan ha viss betydelse för att myndigheter ska kunna samverka för att förebygga och bekämpa brott. Generalklausulen är dock inte tillämplig på bl.a. socialtjänstsekretess (10 kap. 27 § andra OSL). Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar dock inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av någon lag eller förordning. När en myndighet, med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse, får en sekretessbelagd uppgift av en annan myndighet gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten endast om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten eller av en bestämmelse om överföring av sekretess (7 kap. 2 § OSL).

Det pågår ett omfattande utrednings- och lagstiftningsarbete om förbättrade möjligheter till informationsdelning

Det pågår för närvarande omfattande utrednings- och lagstiftningsarbete om förbättrade möjligheter till informationsdelning mellan myndigheter och andra aktörer.

I promemorian Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13) lämnas bl.a. förslag om en generell sekretessbrytande bestämmelse. Förslaget innebär att sekretess till skydd för en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden inte ska hindra att uppgift lämnas till en annan myndighet, om det behövs för att den mottagande myndigheten ska

kunna fullgöra författningsreglerad verksamhet. En uppgift ska dock inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företrädare framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Den sekretessbrytande bestämmelsen föreslås inte vara tillämplig i fråga om vissa sekretessbestämmelser, t.ex. socialtjänstsektessen. Förslagen i promemorian har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Regeringen beslutade den 28 april 2022 kommittédirektiv om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (dir. 2022:37). Enligt direktiven ska en särskild utredare lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter, vissa andra statliga och kommunala myndigheter samt enskilda huvudmän för fristående skolor. Syftet är att arbetet med att förebygga och bekämpa brott ska effektiviseras genom att möjligheterna att utbyta information förbättras så långt det är möjligt utan ett oproportionerligt intrång i enskildas personliga integritet. Den 26 januari 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2023:11). Tilläggsdirektiven innebär bl.a. att utredaren även ska ta ställning till hur det kan inrättas en huvudregel i sekretesslagstiftningen som innebär att vissa statliga och kommunala myndigheter samt enskilda huvudmän för fristående skolor ska kunna utbyta information med brottsbekämpande myndigheter när det behövs för att förebygga och bekämpa brott samt lämna författningsförslag som innebär en sådan ny huvudregel. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.

Vilka åtgärder behövs särskilt för ett förbättrat informationsutbyte mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter?

På senare tid har polisen vittnat om att allt yngre personer påträffas, såväl som offer som gärningsmän, i samband med grova våldsbrott och kriminella nätverksuppbyggnader. Genom att använda sig av yngre personer som utförare kan äldre kriminella skydda sig själva från exponering och straff.

Att barn och unga socialiseras och rekryteras in i organiserad brottslighet och en kriminell livsstil är oacceptabelt. Barn har rätt till skydd mot alla former av våld och utnyttjande. Ytterligare åtgärder behöver därför vidtas för att förhindra att de socialiseras eller rekry-

teras in i gängkriminalitet och begår grova brott, liksom för att förhindra att barn och unga skadar andra.

Det är viktigt att upptäcka och identifiera barn och unga som är i behov av stöd i ett tidigt skede. Tidiga insatser är viktiga för att förebygga en ogynnsam utveckling, normbrytande beteende, brottsutsatthet och kriminalitet bland barn och unga. I arbetet med att förebygga och förhindra att barn och unga utsätts för eller begår brott är socialtjänsten och skolan centrala aktörer tillsammans med polisen. Ofta kan dessa aktörer vid genomförandet av sina respektive uppdrag dra nytta av att utbyta information med varandra. Samordning och samverkan behövs för att skapa en helhet kring insatserna för barn och unga som behöver stöd från flera aktörer. Ett effektivt brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete förutsätter ett ändamålsenligt informationsbyte mellan berörda aktörer.

Av direktiven (dir. 2022:37) till Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (Ju 2022:03) framgår att utredaren enbart ska lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter, däribland socialtjänst och kommunala skolor, samt enskilda huvudmän för fristående skolor.

Strukturerad samverkan, exempelvis i form av tvärprofessionella team, förutsätter att de olika berörda aktörerna kan utbyta information med varandra, dvs. att skola och socialtjänst när de behöver kan utbyta uppgifter med varandra och med polisen. Andra brottsbekämpande myndigheter kan också behöva lämna relevant information till skola och socialtjänst. Ett sådant informationsutbyte kan bidra till en helhetssyn på barn och unga och hjälpa verksamheterna att göra en bättre bedömning av vilket stöd och vilken hjälp dessa barn och unga behöver och vilken verksamhet som är bäst lämpad att ge det.

Det är angeläget att möjligheterna att utbyta uppgifter om barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt är tillräckliga för att de ska få det stöd och den hjälp de behöver och har rätt till, i rätt tid. Utgångspunkten ska således vara att uppgifter ska kunna utbytas i brottförebyggande syfte. Det är också viktigt att regelverken är utformade på ett tydligt och överblickbart sätt så att samtliga berörda aktörer kan tillämpa dem effektivt i sina verksamheter.

Enligt de ursprungliga direktiven (dir. 2022:86) ska utredaren vid behov lämna förslag på författningsändringar som medför att nöd-

vändiga uppgifter kan utbytas mellan aktörer som inte är brottsbekämpande myndigheter i de operativa samverkansorganen som utredaren skulle föreslå. Utredarens uppdrag ändras och utvidgas i denna del.

Utredaren ska

- kartlägga och analysera vilka uppgifter som kan behöva utbytas mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter i brottsförebyggande syfte och föreslå författningsändringar som medför att sådana uppgifter kan utbytas,
- analysera och ta ställning till om det finns behov av andra åtgärder för att underlätta nödvändig informationsdelning mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter i brottförebyggande syfte och vid behov lämna sådana förslag,
- bedöma om förslagen är proportionerliga och ändamålsenliga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Om utredaren bedömer att det är relevant är utredaren oförhindrad att lämna förslag som även omfattar förskolan eller särskilda utbildningsformer.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven ska utredaren samråda med Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (Ju 2022:03).

Utredningstiden förlängs. Det nya uppdraget ska redovisas senast den 29 september 2024. Utredarens övriga uppdrag ska delredovisas senast den 29 februari 2024.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:7

Tilläggsdirektiv till Skolsäkerhetsutredningen (U 2022:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 18 januari 2024

Utvidgning och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 22 juni 2022 kommittédirektiven Säkerheten i skolan ska förbättras (dir. 2022:86). Uppdraget skulle redovisas senast den 31 augusti 2023. En delredovisning av uppdraget att lämna förslag till operativa samverkansorgan på lokal eller regional nivå skulle lämnas senast den 15 februari 2023. Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 9 februari 2023 (dir. 2023:22) utvidgades uppdraget och utredningstiden förlängdes till den 29 februari 2024. En delredovisning av uppdraget att lämna förslag till lämplig organisering av operativa samverkansorgan på lokal eller regional nivå skulle i stället lämnas senast den 15 juni 2023. Deluppdraget redovisades angivet datum i delbetänkandet Samhället mot skolattacker (SOU 2023:28). Genom ytterligare tilläggsdirektiv som beslutades den 10 augusti 2023 (dir. 2023:120) utvidgades uppdraget och utredningstiden förlängdes delvis till den 29 september 2024.

Uppdraget utvidgas. Utredaren ska nu också

- kartlägga och analysera vilka uppgifter som kan behöva utbytas mellanskolor i brottsförebyggande syfte och vid behov lämna förslag som medför att sådana uppgifter kan utbytas,
- bedöma om förslagen är proportionerliga och ändamålsenliga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget att utreda hur förutsättningarna för att utbyta uppgifter mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter kan förbättras ska i stället redovisas senast den 20 december 2024. Då ska också det nya uppdraget redovisas. Övriga uppdrag ska även fortsättningsvis redovisas senast den 29 februari 2024.

Uppdraget att utreda hur förutsättningarna för att utbyta uppgifter mellan skolor kan förbättras

Det är möjligt att överlämna vissa uppgifter vid skolbyte

Den skolenhet som en elev lämnar ska överlämna vissa uppgifter till den mottagande skolenheten. De uppgifterna ska vara sådana som kan vara bra att känna till om eleven och syftet ska vara att underlätta övergången för eleven. Detta gäller när en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan övergår från en skolform till en annan av de angivna skolformerna. Detsamma gäller om eleven byter skolenhet inom skolformen (3 kap. 12 j § skollagen [2010:800]).

Den avlämnande skolenheten har således en skyldighet att lämna över viss information till den mottagande enheten. Det är dock endast uppgifter som behövs för att underlätta elevens övergång som ska överlämnas. Det är den avlämnande enheten som ska bedöma om uppgifter behöver överlämnas och i så fall vilka uppgifter. I propositionen En gymnasieutbildning för alla (prop. 2017/18:183) ges exempel på uppgifter som kan behöva överlämnas. Överlämningen kan avse uppgifter om olika stödinsatser, åtgärdsprogram, kartläggning av nyanländ elevs kunskaper och uppgifter om åtgärder som vidtagits för att motverka frånvaro (prop. 2017/18:183 s. 60–62).

Vissa uppgifter som kan behöva överlämnas kan skyddas av sekretess eller tystnadsplikt. Det gäller t.ex. uppgifter om en elevs personliga förhållanden som förekommer i särskild elevstödande verksamhet (23 kap. 2 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL, och 29 kap. 14 § andra stycket skollagen). I förarbetena till skollagens bestämmelser om överlämning av uppgifter vid skolbyte anges dock, med hänvisning till sekretessbrytande bestämmelser i OSL, att skyldigheten att lämna över uppgifter vid byte av skola kan bryta eventuell sekretess. På motsvarande sätt kan det inte

anses vara ett obehörigt lämnande av uppgifter om en fristående skola lämnar uppgifter till en annan skola i enlighet med skyldigheten att lämna sådana uppgifter (prop. 2017/18:183 s. 62–67, jfr 10 kap. 2 och 28 §§ OSL och 29 kap. 14 § andra stycket skollagen). Skolenheter med offentlig huvudman kan därmed lämna den information som behövs till såväl andra skolenheter med offentlig huvudman som till fristående skolor. På motsvarande sätt kan fristående skolor lämna information som behövs till skolenheter med offentlig huvudman liksom till andra fristående skolor. Varken eventuell sekretess eller tystnadsplikt hindrar alltså överlämnandet av uppgifter i nu aktuella situationer. Detta innebär att det inte krävs något samtycke från en elev eller vårdnadshavare, så länge de uppgifter som överlämnas faller inom ramen för den aktuella skyldigheten att lämna uppgifter vid skolbyte.

Finns det behov av åtgärder för att förbättra informationsutbytet mellan skolor i brottsförebyggande syfte?

Syftet med nuvarande bestämmelser om överlämning av vissa uppgifter är att underlätta skolbyten för elever. Det är elevernas behov som styr om en överlämning ska göras och vilka uppgifter som i sådana fall ska överlämnas till den nya skolenheten (prop. 2017/18:183 s. 60). Nuvarande bestämmelser om överlämning av uppgifter vid byte av skola tar alltså inte sikte på uppgifter som skulle kunna behöva överlämnas i brottsförebyggande syfte.

Enligt utredningens tilläggsdirektiv (dir. 2023:120) ska utredaren kartlägga och analysera vilka uppgifter som kan behöva utbytas mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter i brottsförebyggande syfte och föreslå författningsändringar som medför att sådana uppgifter kan utbytas. Det behöver emellertid även analyseras om det finns behov av att utbyta information i brottsförebyggande syfte mellan skolor.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera vilka uppgifter som kan behöva utbytas mellan skolor i brottsförebyggande syfte och vid behov lämna förslag som medför att sådana uppgifter kan utbytas,
- bedöma om förslagen är proportionerliga och ändamålsenliga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Om utredaren bedömer att det är relevant är utredaren oförhindrad att lämna förslag som även omfattar förskolan eller särskilda utbildningsformer.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven ska utredaren samråda med Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (Ju 2023:146). Utredaren ska även hålla sig informerad om uppdraget att inrätta en samverkansstruktur för ett sammanhållet arbete med barn och unga som riskerar att begå eller begår grova brott (Ju2023/02529).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget att utreda hur förutsättningarna för att utbyta uppgifter mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter kan förbättras ska i stället redovisas senast den 20 december 2024. Då ska också det nya uppdraget redovisas. Övriga uppdrag ska även fortsättningsvis redovisas senast den 29 februari 2024.

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.
51. En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. Ju.
52. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. Ju.
53. Stöd till invandrares utvandring. Ju.
54. Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. Ju.
55. En översyn av 23 kap. brottsbalken. Ju.
56. Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. LI.
57. Ett nytt regelverk för hälsodataregister. S.
58. Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. Fi.
59. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. Fö.
60. Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. S.
61. Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare. Fi.
62. En förbättrad modell för presumtionshyra. Ju.
63. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. Ju.
64. Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. Fö.
65. Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. Fö.
66. Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. S.
67. Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. Fi.
68. Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. Ju.
69. Ett nytt konsumentkreditdirektiv. Ju.
70. Tiotandvård – ett förstärkt högkostnadsskydd för tandvård. S.
71. Reglering av hushållens skulder. Fi.
72. Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård. S.
73. Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom genom testamente. LI.
74. Fler vägar till arbetslivet. U.
75. Personuppgifter och mediegrundlagarna. Ju.
76. Från överskottsmål till balansmål. Fi.
77. Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel. UD.
78. Ett språkrav för språkutveckling. S.
79. Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel. Ju.
80. Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll. Ju.
81. Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning. U.

82. Ökad va-beredskap. KN.
83. Fler vägar till att äga sitt boende.
Del I. En utvidgning av systemet
med ägarlägenheter.
Del II. En lagreglerad modell
för hyrköp av bostäder. Ju.
84. Skärpt kontroll av utländska
fastighetsförvärv. Fö.
85. Effektivare gränsöverskridande inhämt-
ning av elektroniska bevis. Ju.
86. Utformning av och
alternativ för en ny kollektivavtalad
arbetslöshetsförsäkring. A.
87. Ökat uppgiftsutbyte i det brotts-
förebyggande arbetet – skolans och
socialtjänstens behov. U.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöver-skridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]
- Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]
- Utformning av och alternativ för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [86]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel. [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välbstånd. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]
- Digital myndighetspost. [47]

Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. [50]

- Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. [58]
- Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personaliggare. [61]
- Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. [67]
- Reglering av hushållens skulder. [71]
- Från överskottsmål till balansmål. [76]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. [59]
- Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. [64]
- Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. [65]
- Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv. [84]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]

Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]

Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]

En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]

Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]

Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. [48]

En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. [51]

Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. [52]

Stöd till invandrades utvandring. [53]

Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. [54]

En översyn av 23 kap. brottsbalken. [55]

En förbättrad modell för presumtionshyra. [62]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. [63]

Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. [68]

Ett nytt konsumentkreditdirektiv. [69]

Personuppgifter och mediegrundlagarna. [75]

Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel. [79]

Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll. [80]

Fler vägar till att äga sitt boende. Del I. En utvidgning av systemet med ägarlägenheter.

Del II. En lagreglerad modell för hyrköp av bostäder. [83]

Effektivare gränsöverskridande inhämtning av elektroniska bevis. [85]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Ökad va-beredskap. [82]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. [35]

Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]

Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. [44].

Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. [56].

Juridiska personers förvärv av lantbruks-egendom genom testamente. [73]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]

En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]

En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]

En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]

Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]

Ett nytt regelverk för hälsodataregister. [57]

- Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. [60]
- Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. [66]
- Tiotandvård – ett förstärkt högkostnads- skydd för tandvård. [70]
- Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård. [72]
- Ett språkkrav för språkutveckling. [78]

Utbildningsdepartementet

- Utvecklat samarbete för verksamhets- förlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]
- Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]
- Skolor mot brott. [17]
- Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]
- Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. [42]
- Fler vägar till arbetslivet. [74]
- Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning. [81]
- Ökat uppgiftsutbyte i det brotts- förebyggande arbetet – skolans och socialtjänstens behov. [87]

Utrikesdepartementet

- Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktions- direktiv. [46]
- Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel. [77]

Umeå kommun

Protokollsutdrag

För- och grundskolenämndens arbetsutskott 2025-03-13

§ 26

Diarienumr.: SK-2025/00063

Yttrande om remiss från**Utbildningsdepartementet: Ökat****uppgiftsutbyte i det brottsförebyggande arbetet – skolans och socialtjänstens behov - SOU 2024:84****Arbetsutskottets beslut**

För- och grundskolenämnden föreslås besluta att ställa sig bakom remissyttrande till Utbildningsdepartementet gällande remiss: *Ökat uppgiftsutbyte i det brottsförebyggande arbetet – Skolans och socialtjänstens behov*. (SOU 2024:87) i enlighet med nedanstående.

Förslag till beslut

För- och grundskolenämnden beslutar att ställa sig bakom remissyttrande till Utbildningsdepartementet gällande remiss: *Ökat uppgiftsutbyte i det brottsförebyggande arbetet – Skolans och socialtjänstens behov*. (SOU 2024:87) i enlighet med nedanstående.

Nämnden beslutar vidare att ärendet förklaras omedelbart justerat.

Ärendebeskrivning

För- och grundskolenämnden har getts möjlighet att yttra sig över ovan nämnd remiss.

Regeringen tillsatte utredningen 22 juni 2022 vars helhet syftar till att barn, elever, lärare, rektorer och annan personal ska ha en säker och trygg utbildnings och arbetsmiljö. Två delbetänkanden har tidigare lämnats innan detta slutbetänkande: "Samhället mot skolattacker" (SOU 2023:28) och "Skolor mot brott" (SOU 2024:17).

Utredningens uppdrag (SOU 2024:87) innefattar att kartlägga och analysera vilka uppgifter som kan behöva utbytas mellan skolor och mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter i brottsförebyggande syfte, samt föreslå författningsändringar som medför att sådana uppgifter kan utbytas.

Utredningen betonar vikten av att skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter får bättre information om enskilda individer som begår brott eller riskerar att begå brott, eller som själva riskerar att utsättas för brott.

I syfte att möjliggöra ett ökat uppgiftsflöde föreslår utredningen nya bestämmelser i Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) som innebär:

- En möjlighet för Polisen att lämna uppgifter om enskilda till en skolenhet, om det antas behövas i skolenhetens verksamhet för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet
- En möjlighet för Socialtjänsten att lämna uppgifter om en elev till den skolenhet eleven tillhör om det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att eleven kommer utöva brottslig verksamhet eller utsättas för brott
- Utökade möjligheter för skolan att lämna uppgifter om enskilda till socialtjänsten, om uppgiften kan antas bidra till att förebygga brottslig verksamhet

Utredningen föreslår därutöver en utvidgning av skyldigheten i skollagen (2010:800) att överlämna uppgifter till mottagande skolenhet vid skolbyten som innebär att:

- Uppgifter ska överlämnas om det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att eleven kommer utöva brottslig verksamhet eller utsättas för brott.

Utredningen förslår även en ändring i skollagen (2010:800) med innebörden att när en elev byter skolenhet eller skolform ska den mottagande skolenheten skyndsamt:

- Informera den överlämnande skolenheten att man tagit emot eleven, om det inte är obehövligt

Utredningens förslag förväntas bidra till minskad brottslighet, främst genom att det förebyggande arbetet effektiviseras när skolan och socialtjänsten får bättre förutsättningar att fullgöra sina ordinarie uppdrag

De föreslagna författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Nämndens yttrande behandlar de delar som främst berör dess verksamhetsområden.

Yttrande

För- och grundskolenämnden utredningens bedömning att förslagen förväntas leda till att skolan får bättre förutsättningar att utföra ett effektivare brottsförebyggande arbete. Detta främst på grund av att skolan får bättre information om individer som begår eller riskerar att begå brott, eller som själva riskerar att utsättas för brott.

Nämnden anser att förslagen kommer att stärka samhällets samlade brottsförebyggande arbete vilket i förlängningen kan leda till minskad brottslighet. Vidare delar nämndens utredningens uppfattning att informationsdelning i möjligaste mån ska ske med stöd av den berörda individens samtycke då detta främjar möjligheten att upprätthålla en god relation och förtroendet för skolan. Därtill skall det även göras en intresseavvägning i det aktuella fallet, innan uppgifter överlämnas. Nämnden bedömer att förslagen är förenliga med principen om barnets bästa i artikel 3 i Barnkonventionen. Detta i och med att ökat uppgiftsutbyte om barn inte är oproportionerliga i förhållande till förbättrade möjligheter för barns trygghet, behov av stöd och utveckling. Syftet är att skydda barn och unga från att dras in i kriminalitet eller själv utsättas för brott.

Synpunkter och kommentarer:

Då det pågår parallella utredningar som inkluderar skolans brottsförebyggande arbete är det av vikt att de delar som riktade mot skolan samstämmer. Förutom de ovan nämnda delbetänkandet, till exempel beslutad prop. 2024/2025:65 "Ökat informationsflöde till brottsbekämpning", som träder i kraft 1 april 2025, som berör skolan och rektors skyldighet att lämna information till polis och andra myndigheter.

Därtill träder en ny socialtjänstlag i kraft 1 juli 2025, där socialtjänsten får ett uttalat och utökat ansvar att förebygga och motverka brottslighet särskilt bland barn och unga. Utredning behöver förtydliga hur nya bestämmelser i socialtjänstlagen, om förebyggande och främjande insatser mot barn och unga i brottsförebyggande arbete, överensstämmer med skolans ansvar.

Det framgår inte av utredningen (SOU 2024:87) hur dokumentation av sekretessbrytande uppgifter ska ske och vilka intresseavvägningar som behöver göras i det enskilda fallet. Det är önskvärt med en tydlighet över när skolan ska lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter. Mer information och stöd kommer behövas för skolan, främst avseende hur lång tid sekretessbrytande information ska bevaras och kunna delges andra. Det är av vikt hur informationsutbytet kan säkerställas. Detta ställer i sin tur krav på säkra kommunikationsvägar och säkra lagringsplatser. Vidare efterlyses en beskrivning av hur förslaget till ny lagstiftning förhåller sig till personer med skyddade personuppgifter.

I alla dessa sammanhang önskar nämnden ett klagörande och en vägledning för att säkerställa att den sekretessbrytande informationen hanteras korrekt, samt betona vikten av att tydliga riktlinjer och rutiner för informationsutbyte behöver tas fram.

För- och grundskolenämnden ser positivt på möjligheten att sekretesslättning kan stärka samverkansformen SSPF och SIG för att lättare kunna dela information, dela oro och lägesbild.

Stor vikt läggs i denna utredning och tidigare delbetänkanden vid att skolan ska ta ett större ansvar kring skolsäkerhet och med extra stöd och resurser stötta barn och unga som är i riskzonen för kriminalitet eller att bli utsatta för brott. Detta utan att det förväntas medföra några ökade kostnader. För- och grundskolenämnden är av annan uppfattning kring detta och ställer sig också frågande till om skolans resurser i form av personal är tillräcklig. Sammantaget påförs skolans personal nya arbetsuppgifter som är resurskrävande samt innebär ett dokumentationsansvar för att kunna fullgöra det ökade uppgiftsutbytet. Skolpersonal och elevhälsa behöver få relevant utbildning, stöd och

kunskap om riskfaktorer kopplat till kriminalitet och hur man identifierar och hanterar varningssignaler. Elevhälsa och skolpersonal har inte sin expertis inom offentlighet och sekretesslagstiftning vilket medför behov av utbildningsinsatser.

Avslutningsvis framgår även i promemorian (U 2024/02201) som föreslås träda i kraft 1 januari 2026 "En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet" att varje skolenhet upprättar tre nya handlingsplaner: *Höjd beredskap, Fredstida krissituationer* samt *Allvarliga störningar av lokal art*. Även i dessa innefattas att huvudmän och skolenheterna ska arbeta mer brottsförebyggande. Det är således flera pågående förslag om lagändringar som behöver resursersättas för den ökade arbetsbördan för rektorer och andra medarbetare inom skolans verksamhetsområde. För- och grundskolenämnden vill därmed påtala vikten av att samordning sker för att minimera risken för dubbelreglering som kan medföra otydligheter.

Beslutsunderlag

Bilaga: Ökat uppgiftsutbyte i det brottsförebyggande arbetet – skolans och socialtjänstens behov

Beredningsansvariga

Fredrik Strandgren, enhetschef
Emma Steen, utbildningsjurist

Beslutet ska skickas till

KS diarium, senast 2025-03-28, ange diarienummer: KS-2024/00095

Propositionsordning

Ordföranden prövar tjänsteskrivelsens förslag och finner att arbetsutskottet beslutar att bifalla tjänsteskrivelsen.



Tjänsteskrivelse

2025-03-03

För- och
grundskolenämndens
arbetsutskott

Diarienumr: SK-2024/00660

FGN: Yttrande om internremiss från tekniska nämnden - Plan för digital omställning

Förslag till beslut

För- och grundskolenämnden beslutar att ställa sig bakom förvaltningens remissyttrande till tekniska nämnden avseende *Plan för digital omställning-TN 2024/0070*, i enlighet med nedanstående.

Nämnden beslutar vidare att ärendet förklaras omedelbart justerat.

Ärendebeskrivning

För- och grundskolenämnden har fått i uppdrag att besvara *Internremiss Plan för digital omställning 2025–2028*. Remissen är kommunövergripande och syftar till att skapa struktur och förutsättningar för att kommunens verksamheter ska öka omställningstakten med stöd av digitalisering. Planen ska ge riktning, skapa långsiktighet och vara styrande vid beslut och prioriteringar för Umeå kommuns digitaliseringsarbete. Kommunen står inför demografiska utmaningar, klimatförändringar och ökade krav från invånare. Digitalisering ses som en nyckel för att optimera och effektivisera tjänster samt förändra hur välfärd tillhandahålls.

Det övergripande målet med planen är att den ska bidra till att nämnder och bolag ska tillgodose sina grunduppdrag samt nå egna och kommunövergripande mål. Planen fokuserar på både grundläggande förutsättningar för digitalisering samt värdeskapande åtgärder och initiativ.

Planen omfattar sex strategiska inriktningar som kommunen bedöms behöva utveckla för att lyckas med den digitala omställningen.

- Digitaliseringen skapar nytta för invånarna i högre utsträckning
- Digitalisering bidrar till en bättre användning av kommunens resurser
- En effektivare styrning och samordning inom digitaliseringsområdet
- En mer robust och säker digitalisering
- Data användas i högre grad som en strategisk tillgång

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2024/00660

- Ökade kunskaper, förståelse och färdigheter för digitaliseringens möjligheter

Tekniska nämnden ansvarar för genomförandet och uppföljningen av plan för digital omställning. Nämnder ska använda planen som utgångspunkt för sin digitala omställning genom att upprätta nödvändig styrning och uppföljning.

Tanken är att Tekniska nämnde i nästa steg ansvarar för att, tillsammans med nämnder och förvaltningar, upprätta och koordinera en konkretiserad handlingsplan, via redan etablerade samverkansstrukturer för digitalisering.

Skriftlig återrapportering från nämnder ska ske årligen till tekniska nämnden och kommunstyrelsen. Planen ska utvärderas under 2028.

Yttrande

För- och grundskolenämnden ser positivt på en plan för digital omställning tas fram. Planen sätter riktning och skapar förutsättning för långsiktighet i Umeå kommuns digitala omställning. Nämnden är i grunden positiv till de sex strategiska inriktningar som skrivs fram samt till de tillhörande prioriterade områden inom respektive inriktning.

Några synpunkter och kommentarer på detaljnivå redovisas nedan.

Strategiska inriktningar: På bilden på sid 4 föreslår att siffrorna tas bort då dessa föranleder läsaren att tänka att det finns en hierarki mellan de föreslagna inriktningarnas inbördes betydelse.

1 Digitaliseringen skapar nytta för invånare i större utsträckning:

Nämnden anser att det finns skäl att överväga om inte medborgare är ett bättre begrepp att använda i rubriken en invånare. Detta utifrån att begreppet medborgare används i MÖTS, Umeå kommuns värdegrund. Förslag till ny rubrik, *Digitaliseringen ska skapa medborgarnytta i högre utsträckning.*

Återkommande behöver för- och grundskolenämnden stödja elever och vårdnadshavare som lever i digitalt utanförskap utan tillgång till adekvata digitala tjänster. Utanförskapet ökar om det inte finns en plan för de som har skyddade personuppgifter, saknar digitalt bank id (eller motsvarande) samt svenskt medborgarskap. Plan för digital omställnings skulle kunna bidra till ökade möjligheter för dessa individer att ta del av Umeå kommuns välfärd.

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2024/00660

2 Digitaliseringen bidrar till en bättre användning av kommunens resurser:

Det är positivt att AI finns med i planen. Däremot anser nämnden att AI-strategier bör få en mer framskjuten position i planen utifrån att: AI-kommission, DIGG och IMY tagit fram riktlinjer och förhållningssätt för offentlig sektor samt att utveckling inom AI är angeläget, efterfrågat och går oerhört snabbt inom nämndens verksamhetsområden.

3 En effektivare styrning och samordning inom digitaliseringsområdet:

Ansvar och struktur över hur tvärfunktionella samarbeten över organisatoriska gränser ska ske behöver förtydligas i planen. Det framgår inte vem/vilka som har ansvaret att samordna och följa upp detta.

4 En mer robust och säker digitalisering:

En optimerad teknisk miljö poängteras i planen och att skapa en mer enhetlig och effektiv teknisk miljö. En farhåga finns att en optimerad, standardiserad digital miljö inte kommer vara anpassad till verksamheternas behov och riskerar nödvändig flexibilitet. Idag saknas en samordnad robust struktur för att identifiera verksamheternas behov.

5 Data används i högre grad som strategisk tillgång

Inga synpunkter

6 Ökade kunskaper, förståelse och färdigheter för digitaliseringens möjligheter:

För att chefer inklusive rektorer ska kunna leda omställningsarbetet utifrån verksamhetskunskap krävs utvecklingsinsatser för ökad digital kompetens och adekvat stöd i att leda den digitala omställningsprocessen.

Genomförande av planen: För- och grundskolenämnde ser positivt på att nämnder har möjlighet att ta fram egna handlingsplaner, med *Plan för digital omställning* som utgångspunkt.

Plan för digital omställning visar inte hur man har för avsikt att årligen följa upp nämndernas arbete med digitalisering. Här förslår nämnden att Verksamhetsplanen får ett program för digitalisering, nämnderna kan redogöra för sina aktiviteter och utvärdera dessa. Detta skulle skapa eftersträvarvärd systematik och tydlighet.

För- och grundskolenämnde oroas över att en stark central styrning av digitaliseringen riskerar att verksamheternas behov utifrån grunduppdrag och lagstiftning inte kommer att prioriteras i tillräckligt hög omfattning. En organisation där varje verksamhet har fastslagna resurser som de själva styr över och kan prioritera vore därför önskvärt.

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2024/00660

Sammantaget anser för-och grundskolenämnden att det är bra att kommunen får en plan för digital omställning som innefattar både grundläggande förutsättningar och värdeskapande åtgärder och initiativ.

Beslutsunderlag

Bilaga: Plan för digital omställning 2025 - 2028

Beredningsansvarig

Fredrik Strandgren, enhetschef

Beslutet ska skickas till

Tndiarium@umea.se tillhanda senast 31 mars 2025 kl 12.00,
dnr TN-2024/00770

Ann-Christine Gradin
utbildningsdirektör

Christopher Granberg
biträdande
utbildningsdirektör



Remissversion, 2024-12-02, rev 1.01

Kommunövergripande

Plan för digital omställning 2025-2028

Beslutad av:
Kommunfullmäktige

Diarienummer:
XX

Datum och paragraf för beslutet:
XX

Dokumenttyp:
Plan

Giltighetstid:
2025-2028

Dokumentansvarig nämnd:
Tekniska nämnden

Inledning

Bakgrund

Umeå kommun står liksom andra offentliga aktörer inför stora utmaningar med demografisk utveckling, kompetensförsörjning, klimatförändringar, säkerhetsläge och nya och ökade krav hos invånare. Utmaningarna leder till att kommunen behöver kunna leverera mer välfärd till fler, utan att resurserna ökar.

Utvecklingen kräver att kommunen gör en omställning i hur välfärd tillhandahålls vilket ställer krav på förmågan att snabbt anpassa oss till en föränderlig omvärld. Digitaliseringen bedöms vara den viktigaste möjliggöraren i omställningen.

Genom att nyttja digitaliseringens möjligheter kan kommunen optimera och effektivisera befintliga tjänster och utbud, men också radikalt förändra hur välfärd tillhandahålls i ett föränderligt, digitalt ekosystem som vi delar med andra. Det kan handla om allt från att automatisera rutinmässiga arbetsmoment, till att etablera helt nya sätt att leverera välfärd där invånare och andra aktörer är medskapande.

För att en omställning med stöd av digitalisering ska lyckas behöver Umeå kommun, gemensamt och över organisationsgränser, kraftsamla runt att skapa förutsättningar och dra åt samma håll. Plan för digital omställning beskriver de förutsättningar vi behöver skapa och i vilken riktning vi ska gå.

Syfte

Syftet med planen är att skapa struktur och förutsättningar för att kommunens verksamheter ska öka omställningstakten med stöd av digitalisering.

Planen ska:

- Sätta riktning och skapa långsiktighet för Umeå kommuns digitala omställning.
- Vara styrande vid beslut och prioriteringar i kommunens digitaliseringsarbete.
- Skapa samsyn och gemensam förståelse för prioriteringar.
- Tydliggöra gemensamma inriktningar och områden som kommunen behöver samhandla och kraftsamla inom.
- Vara ett stöd för nämnder och verksamheter i den strategiska planeringen och omställningsarbetet.

Initialt kommer planen att ha stort fokus på grundläggande förutsättningar för digital omställning som hela eller stora delar av kommunens verksamheter behöver ha på plats. Förutsättningarna adresseras via planens strategiska inriktningar och prioriterade områden.

Ansvar för att skapa grundläggande förutsättningar åligger i huvudsak tekniska nämnden och kommunstyrelsen. Arbetet behöver dock ske i nära samverkan med nämnder och förvaltningar.

Allt eftersom de grundläggande förutsättningarna för digitalisering etableras och utvecklas kommer planens fokus att riktas mot åtgärder och initiativ som är direkt värdeskapande för kommunens invånare och verksamheter.



Schematisk bild över kommunens gemensamma genomförande av digital omställning.

Omfattning

Kommunövergripande plan för digital omställning gäller hela Umeå kommuns organisation men specifikt för de egna nämnderna. När de kommunala bolagen använder och ansluter till kommunens digitala infrastruktur och kommungemensamma digitala lösningarna omfattas också dessa av planen i tillämpliga delar. Planen är styrande inom områden där samverkan mellan kommunens nämnder och bolag är en förutsättning för att kunna etablera moderna, effektiva och robusta tjänster och processer. Det kan till exempel gälla när data behöver delas över organisationsgränser för att förstå invånarnas behov och bygga bra digitala tjänster.

Begrepp och definitioner

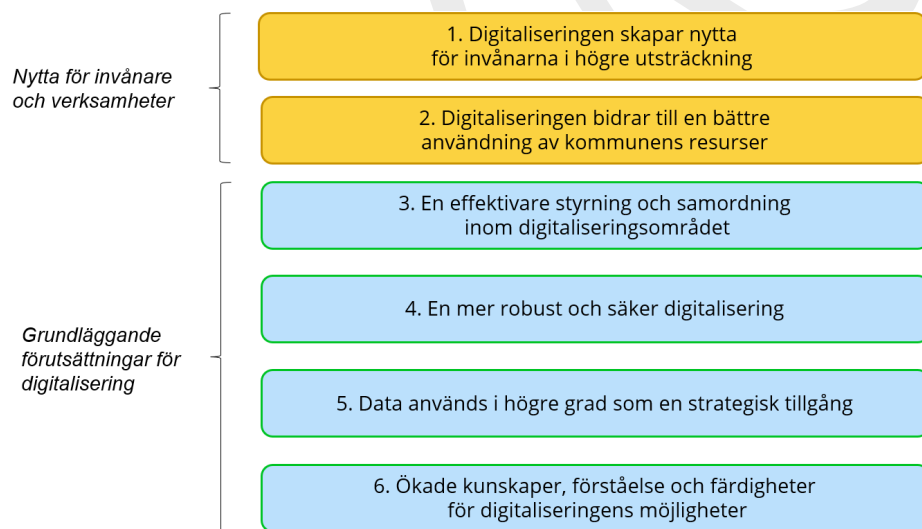
På umea.se/digitalomstallning förklaras facktermer som förekommer i planen.

Övergripande mål

Plan för digital omställning ska bidra till att nämnder och bolag kan tillgodose sina grunduppdrag och nå egna och kommunövergripande mål. Digitaliseringen ska skapa förutsättningar för en attraktiv och hållbar välfärd med fokus på värdeskapande för kommunens invånare, företag, besökare och andra aktörer.

Strategiska inriktningar och prioriterade områden

Planen omfattar sex strategiska inriktningar som kommunen behöver förflytta sig inom för att lyckas med digital omställning. Inriktningarna är varaktiga över tid och berör kommunens samtliga verksamheter.



Planens sex strategiska inriktningar.

Förflyttning inom inriktningarna kräver att kommunen utvecklar ett antal områden. Dessa prioriterade områden har i olika omfattning beroenden till varandra och behöver utvecklas parallellt. Sammantaget skapar de nödvändiga förutsättningar för de strategiska inriktningarna.

Områdena kännetecknas av att de berör hela eller stora delar av kommunen, kräver samhandling från flera verksamheter, behöver ett tydligt ledningsstöd och engagemang samt ofta kräver tillgång till dedikerade medel och resurser för utveckling.

Gemensamt för dessa områden är också att nyttorna ofta uppstår först på längre sikt, och att de är nödvändiga fundament för digital omställning.

Till varje strategisk inriktning ges exempel på prioriterade områden som bedöms ha särskilt stor påverkan på förflyttningen inom den specifika inriktningen.

Områdena kan behöva revideras i takt med att kommunens digitala omställning tar steg framåt, att verksamheters förutsättningar förändras, eller att digitala trender eller andra omvärldsfaktorer utvecklas.

Inriktning 1. Digitaliseringen skapar nytta för invånarna i högre utsträckning

Rätt använd bidrar digitaliseringen till att stärka det sociala kontraktet mellan invånare och kommun vilket också främjar demokratin. Kommunens digitaliseringsarbete ska alltid utgå från invånarnas och samhällets behov. Den digitala omställningen i kommunen ska underlätta för invånare att hantera sina rättigheter och skyldigheter utifrån livshändelser och -situationer.

Kommunen ska i högre grad involvera invånare i kommunens digitala omställning. De digitala lösningarna ska bli mer anpassade till individer, behov och situationer. De ska ha en högre och mer sammanhållen kvalitet, till exempel avseende tillgänglighet, säkerhet, användarupplevelse och jämställdhet. Digitaliseringsarbetet ska bedrivas med helhetsperspektiv på invånarnas och samhällets behov. Processer och information behöver samverka över organisatoriska gränser. Kommunen ska öka förmågan att följa och utvärdera om digitaliseringen skapar rätt, och tillräckligt stort, värde för invånare och samhälle.

Områden som behöver utvecklas för att skapa förflyttning inom inriktningen:

Invånarfokus - Kommunen ska utveckla förutsättningar för delaktighet och transparens i digitaliseringsarbetet. Det krävs systematiskt insiktsarbete, behovsanalys, och uppföljning för att utvärdera nytta. Viktiga metoder är exempelvis dataanalys och uppföljning av användarupplevelser.

Sammanhållen digital service - Processer, information, data och tjänster ska samverka med varandra i ett digitalt ekosystem, inom kommunen och med andra offentliga aktörer. Kommunen ska aktivt verka för att öka invånarnas kunskap och förståelse för hur de digitala tjänsterna kan skapa värde för dem, och hur de används. Kommunen ska följa och

implementera nationella lösningar och standarder för verksamhetsprocesser, information och data samt tekniska lösningar.

Inriktning 2. Digitaliseringen bidrar till en bättre användning av kommunens resurser

Som skattefinansierad aktör har kommunen ett förtroende att förvalta och skapa värde av gemensamma medel. Digitaliseringens möjligheter behöver nyttjas för att verksamheterna ska kunna använda sina resurser på ett effektivare och mer värdeskapande sätt. Ett bättre resursnyttjande ska gynna såväl kvantitativa faktorer som ekonomi, som kvalitativa faktorer som förtroende, klimat och arbetsförhållanden.

Kommunen behöver arbeta med två parallella perspektiv. Ett är att i närtid effektivisera och optimera befintligt utbud av tjänster och service i större utsträckning, exempelvis automatisera rutinuppgifter i större omfattning för att omfördela eller spara resurser. Det andra perspektivet är att utmana befintliga strukturer och arbetssätt, och öppna för helt nya sätt att leverera välfärd i föränderlig tid.

Områden som behöver utvecklas för att skapa förflyttning inom inriktningen:

Intelligent automation - Kommunen ska utveckla strukturer för att identifiera processer att automatisera och skapa tekniska förutsättningar för intelligent automation, samt öka förmågan att anpassa verksamhet och medarbetare till de förändringar som automatiseringen innebär. Effekterna av automatisering ska mätas, följas upp och ageras på.

Datadriven organisation - Kommunen ska utveckla förmågan att systematiskt samla, kombinera och använda data och analytiska insikter för att fatta beslut, uppnå verksamhetsmål och driva innovation. Gemensamt behöver det skapas en kultur där data och analys blir en central del av verksamheten.

AI - Kommunen ska öka kompetens, förståelse och förmåga kring hur AI kan bidra till att uppnå verksamhetsmål, effektivisera arbetsuppgifter samt främja innovation och verksamhetsutveckling. Teknisk förmåga och erforderliga riktlinjer för användning behöver upprättas.

Inriktning 3. En effektivare styrning och samordning inom digitaliseringsområdet

Kommunen behöver organisera och styra digitaliseringsarbetet så att det får rätt effekter utifrån invånarnas och hela kommunens bästa. För att skapa en långsiktighet ska det integreras i kommunens övergripande styrmodell.

För att lyckas med omställningen behöver samarbete över organisatoriska gränser ske i större utsträckning. Det är avgörande då vi har gemensamma utmaningar som kräver gemensamma vägval och sammanhållen styrning på strategisk och taktisk nivå. Genom att beakta gemensamma behov, intressen och ansvarsområden, såväl som enskilda verksamheters förutsättningar, ska inlåsningseffekter undvikas.

Kommunen ska upprätta relevanta mått och indikatorer för att följa upp nyttan av digitaliseringen och lägga en grund för ett effektivt och flexibelt omställningsarbete.

Områden som behöver utvecklas för att skapa förflyttning inom inriktningen:

En sammanhållen styrning - Kommunen ska tydliggöra ansvarsfördelning för digital omställning och vid behov revidera reglementen och ägardirektiv. Principer för finansiering och prioritering ska upprättas för att säkerställa att förutsättningar är kända och att medel nyttjas till det som ger störst nytta. Det gäller både balans mellan driftskapacitet och utvecklingskapacitet, men också mellan grundläggande förutsättningar för digitalisering och direkt värdeskapande åtgärder för invånare och verksamheter.

Kommunen ska etablera strukturer och arbetssätt för det långsiktiga kommunövergripande digitaliseringsarbetet, och upprätta erforderliga styrdokument.

Ändamålsenliga arbetssätt - Kommunen ska tillämpa tvärfunktionella samarbeten inom ramen för samverkansmodell för digitalisering. Samarbetena ska bygga på systematiskt lärande och arbetsformer som sätter utmaningar i centrum och frångår linjestrukturer. För att lyckas med digitalisering krävs god verksamhetskänedom och invånarkänedom såväl som kompetens inom informationsförvaltning, säkerhet, juridik, förändringsledning, kommunikation och teknik. Kommunens arbetssätt ska säkerställa att kompetens och mandat inom dessa områden tillvaratas för att stärka tvärfunktionellt lärande, leveransförmåga och hållbarhet.

Effekthemtagning och uppföljning - Kommunen ska utveckla och tillämpa metoder för att kontinuerligt följa hur digitaliseringens värdeflöde levererar mot önskade effekter, exempelvis genom att följa nytta, risk och kostnad.

Inriktning 4. En mer robust och säker digitalisering

I kommunens digitala tillgångar ryms stora värden som måste skyddas. En ökad digitalisering innebär större sårbarheter, samtidigt som hotbilden ökar på grund av ett försämrat globalt säkerhetsläge. Kommunen ska skapa en robust och säker digitalisering som ger förutsättningar att upprätthålla verksamheter vid störningar eller avbrott, upprätthålla förtroendet för kommunens verksamheter och hjälpa dem att nå sina mål.

Kommunen ska utveckla och förstärka strukturer i arbetet med att förebygga och kontinuerligt hantera risker kopplade till säkerhet inom digitalisering. Kommunens verksamheter och specialistfunktioner ska i större utsträckning samarbeta inom området, då det är en förutsättning för ett gott resultat.

Områden som behöver utvecklas för att skapa förflyttning inom inriktningen:

Informationssäkerhet - En säkerhetskultur som genomsyrar hela organisationen behöver byggas genom ledningens engagemang och genom att öka medvetenheten och kunskapen om riskerna med kommunens informationshantering hos både beslutsfattare och medarbetare. Informationssäkerhetsarbetet ska grundas på en kommungemensam informationsarkitektur för att möjliggöra systematiskt informationssäkerhetsarbete och kontinuerlig uppföljning. Genom att arbeta riskbaserat med tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder kan kommunen säkerställa ett adekvat skydd för verksamhetsinformation och att informationshanteringen efterlever lagar och regelverk. Det riskbaserade arbetet möjliggör också en balans mellan säkerhet och användbarhet.

Cybersäkerhet - Cybersäkerhetsarbetet ska säkerställa ett systematiskt arbete för att minska risker som utgår från externa och/eller antagonistiska hot mot kommunens tekniska miljö. Kommunen ska arbeta systematiskt med att identifiera sårbarheter, höja kompetensen hos samtliga medarbetare inom grundläggande cybersäkerhet, implementera robusta säkerhetsåtgärder och genomföra kontinuerliga tester, upprätta incidenthanteringsplaner och etablera samarbeten mellan offentliga och privata sektorer i syfte att dela information om hot och bästa praxis.

Optimerad teknisk miljö - Kommunens ska samla och standardisera infrastruktur, digitala plattformar och informationssystem för att skapa en mer enhetlig och effektiv teknisk miljö anpassad till verksamheternas behov. Konsolidera antalet system och säkerställa redundans för att skapa robusthet. Utreda förutsättningar för vad som kan samnyttjas av flera och vad som behöver vara verksamhetspecifikt.

Arkitektur - Kommunen ska säkerställa att det finns en röd tråd mellan vision, mål och genomförande. Det behöver göras genom att beakta hur processer, information och teknik samspelar för att bidra till maximal nytta för invånare genom att ge förutsättningar för både robusthet och innovation. Principer inom arkitekturområdet ska säkerställa att digitalisering sker med fokus på långsiktighet och helhet genom att inlåsningseffekter och säkerhetsrisker över tid minimeras och elimineras.

Inriktning 5. Data används i högre grad som en strategisk tillgång

Genom ökad användning av data och information kan invånarnas beteenden, behov och preferenser förstås bättre. Mer välgrundade beslut kan fattas, verksamhetsstyrningen optimeras och framtida trender förutses.

För invånarna innebär det exempelvis att insatser och tjänster kan automatiseras och bli mera individ- och situationsanpassade. Användningen av data kan också öka kvalité och tillgänglighet. Tillgång till relevant och kvalitetssäkrad data är också en förutsättning för att kunna skala upp användningen och öka nyttiggörandet av exempelvis automation och AI.

Arbetet med att säkerställa ägarskap, kvalité och tillgång till data behöver intensifieras. Att tillgängliggöra och använda data ökar transparensen och stärker invånarnas förtroende genom att göra kommunens verksamheter mer öppna, samtidigt som det främjar innovation och skapar engagemang från externa aktörer.

Områden som behöver utvecklas för att skapa förflyttning inom inriktningen:

Strategi och målbild - Kommunen ska upprätta den styrning som krävs för att möjliggöra värdeskapande genom data.

Informationsförvaltning - För att förenkla Umeås gemensamma värdeskapande och effektivt och tryggt kunna tillgängliggöra och återanvända information, behöver vi intensifiera arbetet med att skapa gemensamma metoder och verktyg för informationsförvaltning och förenkla datadrivet samarbete inom hela kommunkoncernen. Kommunen ska prioritera åtgärder som skapar bättre systematik och struktur för att stödja informationsägarna i deras uppdrag att garantera att deras information är tillgänglig, säker, samt juridiskt och kvalitetsmässigt korrekt. Informationen ska genom den gemensamma verksamhetsstrukturen enklare och säkrare katalogiseras under rätt verksamhetsprocess och kopplas till aktuella digitala lösningar.

Teknisk infrastruktur och analysförmåga - Kommunen ska tillhandahålla moderna och ändamålsenliga tekniska lösningar för insamling, lagring, analys, tillgängliggörande och

visualisering av data. Förmåga behöver skapas för processautomation och optimering i både interna och koncernövergripande processer, samt i interaktion med invånare.

Inriktning 6. Ökade kunskaper, förståelse och färdigheter för digitaliseringens möjligheter

För att modernisera och ställa om kommunens verksamheter med stöd av digitalisering behöver beslutsfattare, chefer och ledare ha en god förståelse för digitaliseringens möjligheter, men också kunskap och ökade färdigheter kring de förutsättningar som behöver finnas på plats för att nå önskade effekter.

Förflyttning inom planens inriktningar bidrar till att öka kommunens digitala mognad, dvs kommunens förmåga att förändra och ställa om på basis av digitalisering. En organisation med hög mognadsnivå är bättre positionerad för att uppnå en hög grad av intern effektivitet, transparens, och för att erbjuda offentliga tjänster som motsvarar och potentiellt överträffar invånarnas förväntningar. Kommunens förmåga till omställning och förändring med stöd av digitalisering kommer att vara helt avgörande för att hantera de utmaningar som kommunen står inför. Chefer måste leda omställningsarbetet, och alla medarbetare behöver förstå digitaliseringens möjligheter för att bli motiverade och engagerade.

Områden som behöver utvecklas för att skapa förflyttning inom inriktningen:

Ökad digital kompetens - Kommunen ska öka insikterna hos beslutsfattare, chefer, ledare och medarbetare för hur digitaliseringen kan bidra till effektivisering och omställning av kommunens verksamheter. Även göra det enkelt för medarbetarna att tillgodogöra sig rätt digital kompetens och färdighet för att utföra och utveckla sitt arbete inom ramen för vad som förväntas i en digital omställning. Strukturer för att säkerställa tillgång till digital kompetens och färdighet på lång sikt behöver utvecklas.

Ökad digital mognad – Kommunen ska främja en kultur som uppmuntrar till omställning, samt skapa förutsättningar för kontinuerlig omvärldsbevakning som ett led i att arbeta med strategisk framsyn för såväl en föränderlig omvärld som en föränderlig framtid. Förutsättningar för organisatoriskt lärande behöver stärkas.

Genomförande av planen

Tekniska nämnden är ansvarig för genomförande och uppföljning av *Plan för digital omställning*.

Planen ska vara utgångspunkt för nämnders planering och genomförande av digital omställning. Nämnderna ska upparbeta nödvändig styrning och uppföljning för planens genomförande inom sitt verksamhetsområde. Om nämnden fattar beslut om egen handlingsplan för digitalisering bör den utgå från denna kommunövergripande plan för digital omställning.

Tekniska nämnden ansvarar för att, tillsammans med övriga nämnder och förvaltningar, upprätta och koordinera en handlingsplan som konkretiserar hur genomförandet av *Plan för digital omställning* ska ske. I handlingsplanen beskrivs nuläge och önskat läge inom planens prioriterade områden. Utifrån identifierat gap mellan dessa lägen konkretiseras de åtgärder som ger bäst förutsättningar för att bidra med förflyttning mot det önskade läget.

Samverkan kommer att ske med nämnder och förvaltningar i arbetet med att planera, genomföra och följa upp insatser inom handlingsplanen. Insatserna genomförs i etablerade samverkansstrukturer för digitalisering. Tekniska nämnden kommer också att samordna insatser och aktiviteter där flera nämnder och bolag berörs.

Uppföljning

Skriftlig återrapport till tekniska nämnden och kommunstyrelsen sker i slutet av varje verksamhetsår. Planen utvärderas under 2028.

Relaterade styrdokument

Fastställda

Riktlinjer för planerings- och budgetprocess

Policy för informationsförvaltning

Informationssäkerhetspolicy

Riktlinjer för informationssäkerhet

Handlingsplan för digital omställning (under framtagande)

Upphävda

IT-strategi (KF 2017) och Strategi för E-service (KF 2017) upphävs i och med antagande av planen.



Umeå kommuns planering avseende digital omställning under perioden 2025–2028

Inriktningen för arbetet under perioden utgår från det behov av omställning med stöd av digitalisering som kommunen står inför för att kunna uppnå vision, grunduppdrag, inriktning för omställning samt inriktningsmål och program

Strategisk inriktning	Område	Planering	Ansvar	Uppföljning
1. Digitaliserings skapar nytta för invånarna i högre utsträckning	Invånarfokus	Öka transparens i digitaliseringsarbetet och utveckla förutsättningar för invånarnas delaktighet.	TN	Kartläggning av behov och förutsättningar är genomförd. Metoder för ökad transparens och delaktighet är upprättade.
		Upprätta analysmodell som beaktar fakta kring invånaren för en mera skräddarsydd upplevelse och individ-, behovs- och situationsanpassning.	TN	Analysmodell är upprättad och utvärderad.
		Skapa förutsättningar för att kontinuerligt mäta och följa upp användarupplevelser.	TN	Verktyg/modeller för att mäta och följa upp användarupplevelser är utarbetade och implementerade.
	Sammanhållen digital service	Etablera kommunövergripande struktur och metoder för behovsdriven utveckling.	TN	Vägledning för behovsdriven utveckling är utarbetad och implementerad.
		Utreda och ge förslag på förutsättningar för hur kommunens processer och tjänster kan utgå från livssituationer och livshändelser.	TN/Ansvarig nämnd/Bolag	Utredning är genomförd och förslag till hur livssituationer och livshändelser ska beaktas är upprättat.

Strategisk inriktning	Område	Planering	Ansvar	Uppföljning
		Stärka förmågan hos invånare i respektive livssituation för hur kommunens tjänster och digitala lösningar kan ge stöd, användas och skapa värde för dem.	TN/Ansvarig nämnd	En kartläggning av invånarnas behov i relation till livssituationer och livshändelser är genomförd. Stöd och kompetenshöjande insatser är etablerade för minst en livssituation/livshändelse.
		Upprätta färdplan för beaktande och implementering av nationella lösningar och standarder för verksamhetsprocesser, information och teknik som stödjer invånarnas livssituationer och livshändelser.	TN	Färdplan för hur livssituationer och livshändelser beaktas är upprättad.
2. Digitaliseringen bidrar till en bättre användning av kommunens resurser	Intelligent automation	Upprätta färdplan med nyckelområden att fokusera på för att kraftigt öka införandet av intelligent automation som ett sätt att förbättra i kommunens verksamheter.	TN/KS	Förslag till färdplan är upprättad.
		Etablera sätt att arbeta koncernövergripande inom automationsområdet för att nå skalfördelar.	TN	Koncernövergripande arbetssätt inom automationsområdet är etablerade.
		Etablera förmågor för att erbjuda självservice så att fler verksamheter själva kan bygga egna automationer.	TN	Förmågor för självservice är upprättade. Verksamheter bygger egna automationer.
	Datadriven organisation	Öka medarbetarnas kompetens kring data och dess värdeskapande. Ökad kompetens och förståelse kan bidra till en datadriven kultur och att data blir en central och naturlig del av verksamheten.	KS/TN	Kompetensbehov är kartlagt. Kompetenshöjande insatser är genomförda. Kunskapsstöd för AI är etablerat.
		Skapa förutsättningar att effektivt säkerställa att datahantering följer lagar och regler kring dataskydd och integritet.	KS/TN	Regler och lagar för dataskydd och identitet är identifierade och efterlevs.
Artificiell Intelligens, AI	Öka medarbetarnas kompetens kring AI och dess tillämpningar.	TN	Kompetensbehov är kartlagda. Kompetenshöjande insatser är genomförda.	

Strategisk inriktning	Område	Planering	Ansvar	Uppföljning
		Genomföra pilotprojekt för att i mindre skala testa och utvärdera hur AI-lösningar kan skapa värde i verksamheter.	TN	Pilotprojekt inom AI är genomförda och utvärderade.
		Erbjuda analys- och insiktsprodukter där AI ingår för att förstå och analysera kommunens verksamheter.	TN	Det finns ett utbud av analys- och insiktsprodukter inom AI-området.
		Systematisk omvärldsbevakning av AI-området för att bättre förstå hur, var och med vilken teknik AI bästa tillämpas i kommunens verksamheter.	TN	Omvärldsbevakning tillgängliggörs enligt en upprättad struktur.
3. En effektivare styrning och samordning inom digitaliseringsområdet	En sammanhållen styrning	Tydliggöra ansvarsfördelning för digital omställning och vid behov revidera nämndreglementen och ägarstyrning så att de uttrycker nämnders och bolags ansvar och mandat.	TN/KS	Reglementen och ägardirektiv är reviderade.
		Upprätta principer för finansiering, prioritering och balansering för att säkerställa att förutsättningar är kända och att medel nyttjas till de digitaliseringsinitiativ som skapar störst nytta.	TN	Principer för finansiering, prioritering och balansering är upprättade.
		Etablera struktur och arbetssätt för det långsiktiga kommunövergripande digitaliseringsarbetet med utgångspunkt i Plan för digital omställning.	TN/KS	Struktur och arbetssätt är upprättade och tillämpas.
		Etablera relevant styrning genom att upprätta erforderliga styrdokument.	TN/KS	Erforderliga styrdokument är upprättade.
	Ändamålsenliga arbetssätt	Verka för att minimera ledtider i digitaliseringsinitiativ genom att etablera principer för ändamålsenlig taktisk styrning, där beslut fattas med grund i medarbetares kompetens och tillgänglig information.	TN	Principer för beslutsfattande etablerat.
		Etablera och tillämpa tvärfunktionella samarbeten över organisatoriska gränser för att hantera digitaliseringens komplexitet.	TN/Ansvarig nämnd	Tvärfunktionella samarbeten är etablerade och tillämpas vid prioriterade initiativ.
		Skapa förutsättningar för att kompetens inom exempelvis informationsförvaltning, juridik, förändringsledning och teknik tillvaratas för att stärka tvärfunktionellt lärande, leveransförmåga och hållbarhet.	TN/KS	Etablera process för att identifiera och tillvarata specialistkompetens i prioriterade initiativ.

Strategisk inriktning	Område	Planering	Ansvar	Uppföljning
	Effekthemtagning och uppföljning	Utveckla och tillämpa metoder för att kontinuerligt följa hur digitaliseringens värdeflöde levererar mot önskade effekter.	TN	Kontinuerlig rapportering av mätning och uppföljning för hur digitaliseringens värdeflöde bidrar till önskade effekter.
4. En mer robust och säker digitalisering	Informationssäkerhet	Säkerställa att det finns metod och arbetssätt för att systematiskt kartlägga, klassa och riskhantera information i en kommungemensam struktur.	KS	Metod och arbetssätt för att systematiskt kartlägga, klassa och riskhantera information i en kommungemensam struktur är etablerad.
		Säkerställ att alla nämnder har resurser med kompetens att arbeta med kartläggning, klassning och riskhantering av information.	Ansvarig nämnd	Samtliga nämnder har resurser med kompetens att arbeta med kartläggning, klassning och riskhantering av information.
		Tillhandahålla kontinuerliga kompetenshöjande insatser för alla medarbetare i grundläggande informationssäkerhet.	KS	Planera, genomföra och utvärdera kompetenshöjande insatser.
	Cybersäkerhet	Implementera robusta säkerhetsåtgärder och arbeta systematiskt med att identifiera sårbarheter som kan utnyttjas av hotaktör.	TN	Systematiskt arbete med att identifiera sårbarheter som kan utnyttjas av hotaktör är upprättat.
		Utveckla incidenthanteringsplaner för att snabbt kunna reagera på attacker.	TN	Incidenthanteringsplaner är upprättade.
		Tillhandahålla kontinuerliga kompetenshöjande insatser för alla medarbetare i grundläggande cybersäkerhet.	TN	Planera, genomföra och utvärdera kompetenshöjande insatser.
		Stärka samarbete och informationsdelning mellan offentliga och privata sektorer för att dela information om hot och bästa praxis.	TN	Det finns etablerade samarbeten mellan offentliga och privata sektorer i syfte att dela information om hot och bästa praxis.
		Använda nya teknologier som AI och maskininlärning för att förbättra hotdetektering och respons.	TN	Nya teknologier, såsom AI och maskininlärning används för hotdetektering och respons.

Strategisk inriktning	Område	Planering	Ansvar	Uppföljning
		Genomföra kontinuerliga riskanalyser för att identifiera nya sårbarheter och hot.	TN	Riskanalyser för att identifiera nya sårbarheter och hot genomförs kontinuerligt.
		Utveckla och implementera erforderliga styrdokument för cybersäkerhet som är anpassade till verksamhetens specifika behov och riskprofil.	TN/Ansvarig nämnd	Styrdokument anpassade till verksamheternas specifika behov och riskprofil är implementerade.
	Optimerad teknisk miljö	Samla och standardisera infrastruktur, digitala plattformar och informationssystem i syfte att skapa en mera enhetlig och effektiv teknisk miljö.	TN	Kontinuerligt rapportera status avseende robusthet utifrån konsolidering och redundans. Förutsättningar kring vilken infrastruktur och vilka lösningar som kan samnyttjas är kartlagda.
	Arkitektur	Etablera principer inom arkitekturområdet som säkerställer att digitalisering sker med fokus på långsiktighet och helhet.	TN	Arkitekturprinciper med fokus på långsiktighet, helhet och robusthet är etablerade.
		Etablera process för löpande integrering av arkitektur i digitalisering för att säkerställa långsiktighet och helhet i enlighet med gällande arkitekturprinciper.	TN	Process etablerad och testad inom samverkansobjekt.
		Etablera ändamålsenlig dokumentation av arkitektur för att möjliggöra analys och uppföljning på organisationsövergripande nivå.	TN	Dokumentation genomförd i samband med samtliga förändringar i arkitekturen.
5. Data används i högre grad som en strategisk tillgång	Strategi och målbild	Ta fram en strategi och målbild för dataområdet som belyser såväl informationsägarskap, kultur, arbetssätt, teknik och andra förutsättning såsom exempelvis juridik.	TN/KS	Strategi och målbild för dataområdet är upprättad.
		Etablera en API-strategi för att säkerställa dataåtkomst både mot leverantörer och internt mellan samverkansobjekt	TN/KS	En API-strategi är upprättad och beslutad. Samverkansobjekt för dataområdet är etablerat.
		Etablera samverkansobjekt med bred representation för dataområdet.		

Strategisk inriktning	Område	Planering	Ansvar	Uppföljning
	Informationsförvaltning	Säkerställa interoperabilitet i kommunkoncernen genom att dela och utveckla gemensamma strukturer för informationsförvaltning med utgångspunkt i informationsägarnas verksamhetsprocesser.	TN/KS/Ansvarig nämnd/Bolag	En gemensam struktur för informationsförvaltning är etablerad i kommunkoncernen, baserad på processtrukturer och grundbegrepp.
		Utreda och ge förslag på gemensam styrning för informationsförvaltning i hela kommunkoncernen.	KS	Förslag upprättat för gemensam styrning för informationsförvaltning i hela kommunkoncernen.
		Informationsägarna följer avsedd struktur för hantering, gallring och bevarande.	KS/Ansvarig nämnd/Bolag	Ett reviderat arkivreglemente är upprättat som ställer krav på att informationsägarna följer avsedd struktur för hantering, gallring och bevarande.
		Genomförande av kontinuerliga kompetenshöjande insatser inom informationshantering/förvaltning/ägarskap.	KS/Ansvarig nämnd	Kartlägga behov samt upprätta och förankra plan för kompetenshöjning, genomföra kompetenshöjande insatser, följa upp resultatet.
		Genomförande av kontinuerliga mätningar av informationsanvändning.	KS/TN	Rutin för mätning samt hantering av resultat är upprättad.
		Utveckla kommunövergripande datamodeller för nyckelområden för att säkerställa att information kan återanvändas och delas på ett enhetligt sätt inom kommunen.	KS/TN	Kommunövergripande datamodeller för nyckelområden är upprättade och används.
	Teknisk infrastruktur och analysförmåga	Etablera modern och skalbar teknisk infrastruktur för att effektivt samla in, tillgängliggöra och analysera data.	TN	En modern och skalbar teknisk infrastruktur är etablerad.
		Erbjuda ökat stöd till analysförmåga kring användning av data för kommunens verksamheter.	TN/Ansvarig nämnd	Produkter, tjänster och stöd kopplat till dataområdet erbjuds.

Strategisk inriktning	Område	Planering	Ansvar	Uppföljning
6. Öka kunskaper, förståelse och färdigheter för digitaliseringens möjligheter	Ökad digital kompetens	Öka insikter, förståelse och färdigheter hos beslutfattare, chefer, ledare och medarbetare för hur digitaliseringen kan bidra till effektivisering och omställning av kommunens verksamheter.	TN/KS	Behov och förväntningar är kartlagda, aktuell kompetensnivå är kartlagd, kompetensplan för olika yrkesroller är upprättad och fastställd, kompetenshöjande insatser är genomförda och utvärderade, förslag till hur digital kompetens säkerställs på längre sikt är upprättat.
		Paketera och tillgängliggöra material och utbildningar på ett enkelt och intuitivt sätt.	TN/KS	Förutsättningar kring utbildningsplattform och strukturer för tillgängliggörande av material är utredda.
	Ökad digital mognad	Utreda förutsättning för hur kommunen främjar en kultur som uppmuntrar till digital omställning.	TN/KS	Förutsättningar är utredda.
		Skapa förutsättningar för omvärldsbevakning och strategisk framsyn.	TN/KS	Förslag upprättat och implementerat för hur omvärldsbevakning och strategisk framsyn ska beaktas inom digitaliseringen.
		Etablera förutsättningar för organisatoriskt lärande inom digitaliseringsområdet.	TN/KS	Förslag till etablering av förutsättningar för organisatoriskt lärande inom digitaliseringsområdet är upprättat.

Umeå kommun

Protokollsutdrag

För- och grundskolenämndens arbetsutskott 2025-03-13

§ 27

Diarienum: SK-2024/00660

Yttrande om internremiss från tekniska nämnden - Plan för digital omställning - TN-2024/00770

Arbetsutskottets beslut

För- och grundskolenämnden föreslås besluta att ställa sig bakom förvaltningens remissyttrande till tekniska nämnden avseende *Plan för digital omställning- TN 2024/0070*, i enlighet med nedanstående.

Förslag till beslut

För- och grundskolenämnden beslutar att ställa sig bakom förvaltningens remissyttrande till tekniska nämnden avseende *Plan för digital omställning- TN 2024/0070*, i enlighet med nedanstående.

Nämnden beslutar vidare att ärendet förklaras omedelbart justerat.

Ärendebeskrivning

För- och grundskolenämnden har fått i uppdrag att besvara *Internremiss Plan för digital omställning 2025–2028*. Remissen är kommunövergripande och syftar till att skapa struktur och förutsättningar för att kommunens verksamheter ska öka omställningstakten med stöd av digitalisering. Planen ska ge riktning, skapa långsiktighet och vara styrande vid beslut och prioriteringar för Umeå kommuns digitaliseringsarbete. Kommunen står inför demografiska utmaningar, klimatförändringar och ökade krav från invånare. Digitalisering ses som en nyckel för att optimera och effektivisera tjänster samt förändra hur välfärd tillhandahålls.

Det övergripande målet med planen är att den ska bidra till att nämnder och bolag ska tillgodose sina grunduppdrag samt nå egna och kommunövergripande mål. Planen fokuserar på både grundläggande förutsättningar för digitalisering samt värdeskapande åtgärder och initiativ.

Planen omfattar sex strategiska inriktningar som kommunen bedöms behöva utveckla för att lyckas med den digitala omställningen.

Umeå kommun**Protokollsutdrag**För- och grundskolenämndens arbetsutskott 2025-03-13

- Digitaliseringen skapar nytta för invånarna i högre utsträckning
- Digitalisering bidrar till en bättre användnings av kommunens resurser
- En effektivare styrning och samordning inom digitaliseringsområdet
- En mer robust och säker digitalisering
- Data användas i högre grad som en strategisk tillgång
- Ökade kunskaper, förståelse och färdigheter för digitaliseringens möjligheter

Tekniska nämnden ansvarar för genomförandet och uppföljningen av plan för digital omställning. Nämnder ska använda planen som utgångspunkt för sin digitala omställning genom att upprätta nödvändig styrning och uppföljning.

Tanken är att Tekniska nämnde i nästa steg ansvarar för att, tillsammans med nämnder och förvaltningar, upprätta och koordinera en konkretiserad handlingsplan, via redan etablerade samverkansstrukturer för digitalisering.

Skriftlig återrapportering från nämnder ska ske årligen till tekniska nämnden och kommunstyrelsen. Planen ska utvärderas under 2028.

Yttrande

För- och grundskolenämnden ser positivt på en plan för digital omställning tas fram. Planen sätter riktning och skapar förutsättning för långsiktighet i Umeå kommuns digitala omställning. Nämnden är i grunden positiv till de sex strategiska inriktningar som skrivs fram samt till de tillhörande prioriterade områden inom respektive inriktning.

Några synpunkter och kommentarer på detaljnivå redovisas nedan.

Strategiska inriktningar: På bilden på sid 4 föreslår att siffrorna tas bort då dessa föranleder läsaren att tänka att det finns en hierarki mellan de föreslagna inriktningarnas inbördes betydelse.

1 Digitaliseringen skapar nytta för invånare i större utsträckning:

Nämnden anser att det finns skäl att överväga om inte medborgare är ett bättre begrepp att använda i rubriken en invånare. Detta utifrån att begreppet medborgare används i MÖTS, Umeå kommuns värdegrund. Förslag till ny rubrik, *Digitaliseringen ska skapa medborgarnytta i högre utsträckning.*

Återkommande behöver för- och grundskolenämnden stödja elever och vårdnadshavare som lever i digitalt utanförskap utan tillgång till adekvata digitala tjänster. Utanförskapet ökar om det inte finns en plan för de som har skyddade personuppgifter, saknar digitalt bank id (eller motsvarande) samt svenskt medborgarskap. Plan för digital omställnings skulle kunna bidra till ökade möjligheter för dessa individer att ta del av Umeå kommuns välfärd.

2 Digitaliseringen bidrar till en bättre användning av kommunens resurser:

Det är positivt att AI finns med i planen. Däremot anser nämnden att AI-strategier bör få en mer framskjuten position i planen utifrån att: AI-kommission, DIGG och IMY tagit fram riktlinjer och förhållningssätt för offentlig sektor samt att utveckling inom AI är angeläget, efterfrågat och går oerhört snabbt inom nämndens verksamhetsområden.

3 En effektivare styrning och samordning inom digitaliseringsområdet:

Ansvar och struktur över hur tvärfunktionella samarbeten över organisatoriska gränser ska ske behöver förtydligas i planen. Det framgår inte vem/vilka som har ansvaret att samordna och följa upp detta.

4 En mer robust och säker digitalisering:

En optimerad teknisk miljö poängteras i planen och att skapa en mer enhetlig och effektiv teknisk miljö. En farhåga finns att en optimerad, standardiserad digital miljö inte kommer vara anpassad till verksamheternas behov och riskerar nödvändig flexibilitet. Idag saknas en samordnad robust struktur för att identifiera verksamheternas behov.

5 Data används i högre grad som strategisk tillgång

Inga synpunkter

6 Ökade kunskaper, förståelse och färdigheter för digitaliseringens möjligheter:

För att chefer inklusive rektorer ska kunna leda omställningsarbetet utifrån verksamhetskunskap krävs utvecklingsinsatser för ökad digital kompetens och adekvat stöd i att leda den digitala omställningsprocessen.

Genomförande av planen: För-och grundskolenämnde ser positivt på att nämnder har möjlighet att ta fram egna handlingsplaner, med *Plan för digital omställning* som utgångspunkt.

Plan för digital omställning visar inte hur man har för avsikt att årligen följa upp nämndernas arbete med digitalisering. Här förslår nämnden att Verksamhetsplanen får ett program för digitalisering, nämnderna kan redogöra för sina aktiviteter och utvärdera dessa. Detta skulle skapa eftersträvarvärd systematik och tydlighet.

För- och grundskolenämnde oroas över att en stark central styrning av digitaliseringen riskerar att verksamheternas behov utifrån grunduppdrag och lagstiftning inte kommer att prioriteras i tillräckligt hög omfattning. En organisation där varje verksamhet har fastslagna resurser som de själva styr över och kan prioritera vore därför önskvärt.

Sammantaget anser för-och grundskolenämnden att det är bra att kommunen får en plan för digital omställning som innefattar både grundläggande förutsättningar och värdeskapande åtgärder och initiativ.

Beslutsunderlag

Bilaga: Plan för digital omställning 2025 – 2028

Beredningsansvarig

Fredrik Strandgren, enhetschef

Beslutet ska skickas till

Tndiarium@umea.se tillhanda senast 31 mars 2025 kl 12.00,
dnr TN-2024/00770

Propositionsordning

Ordföranden prövar tjänsteskrivelsen och finner att arbetsutskottet beslutar att bifalla tjänsteskrivelsens förslag.

Tjänsteskrivelse

2025-03-18

För- och grundskolenämnden

Diarienumr: SK-2025/00011

**Delegationsbeslut och anmälningsärenden –
för- och grundskolenämnden 2025-03-27****Förslag till beslut**

För- och grundskolenämnden beslutar att godkänna redovisningen av delegationsbeslut och anmälningsärenden.

Ärendebeskrivning

Inför för- och grundskolenämndens sammanträde 2025-03-27 redovisas anmälda delegationsbeslut och anmälningsärenden som ska delges nämnden.

Beslutsunderlag

Bilaga: Sammanställning, upprättad vid tidpunkt för kallelsens utskick

Beredningsansvarig

Annelie Holmlund, nämndsekreterare

Ann-Christine Gradin
utbildningsdirektör

Maria Runarsdotter
kanslichef

UMEÅ KOMMUN
Sammanträdesdatum 2025-03-27

För- och grundskolenämnden
Delegationsbeslut och anmälningsärenden

Nr	Datum	Delegat	Ärendets art	Diarienummer
67	2025-02-14	Marielle Häggström	Beslut: Ansökan om utökad tid, enskilt barn, förskolan Mälaren - Beviljas	SK-2024/00263-46
68	2025-02-14	Marielle Häggström	Beslut: Ansökan om utökad tid, enskilt barn, förskolan Hallbacken - Beviljas	SK-2024/00263-45
69	2025-02-14	Marielle Häggström	Beslut: Ansökan om utökad tid, enskilt barn, förskolan Plommonet - Beviljas	SK-2024/00263-44
70	2025-01-21	Christopher Granberg	Beslut: Ansökan om tilläggsbelopp, enskild elev, Blidbergs skola - Avslag	SK-2025/00034-1
71	2025-01-21	Christopher Granberg	Beslut: Ansökan om tilläggsbelopp, enskild elev, Hannaskolan - Beviljas	SK-2023/00400-6
72	2025-02-06	Christopher Granberg	Beslut: Ansökan om bibehållen plats i fritidshem, enskild elev, Östermalmsskolan - Beviljas	SK-2024/00389-7
73	2025-02-17	Erik Nordahl	Beslut: Ansökan om uppskjuten skolplikt, enskild elev - Beviljas	SK-2024/00461-15
74	2025-02-20	Daniel Nordgren	Beslut: Ansökan om tilläggsbelopp, enskilt barn, förskolan Löftet - Ersboda - Beviljas	SK-2025/00033-1
75	2025-02-20	Daniel Nordgren	Beslut: Ansökan om tilläggsbelopp, enskilt barn, Språkförskolan - Beviljas	SK-2023/00401-4
76	2025-02-19	Christopher Granberg	Beslut: Ansökan om tilläggsbelopp, enskild elev, Vindelälvs skolan 4-9 - Avslås	SK-2025/00073-1
77	2025-02-27	Moa Brydsten	Överenskommelse: Samverkan för att vårda och utveckla samverkanshuset i Umeå kommun	SK-2025/00135-1
78	2025-02--27	Ann-Christine Gradin	Beslut: Ansökan om utökad tid, enskilt barn, förskolan Kragen - Beviljas	SK-2024/00263-50
79	2025-03-17	Ann-Christine Gradin	Avtal: Personuppgiftsbiträdesavtal - Internationella Engelska skolan	SK-2025/00193-1
80	2025-03-11	Magnus Josefsson	Beslut: Ansökan om uppskjuten skolplikt, enskild elev - Beviljas	SK-2024/00462-26
81	2025-02-05	Ann-Christine Gradin	Avtal: Umeå universitet - Praktik för studerande vid SYV-programmet - 20250101-20291231	SK-2025/00172-1
82	2025-02-24	Ann-Christine Gradin	Avtal: Äldrenämnden - Vårda och utveckla samverkanshusen i Umeå kommun	SK-2025/00173-1

Datum	Anmälningsärenden (inkomna beslut och domar): Datum-Beslutsinstans/Beslutshavare-Ärende/Mål/Beslut	Diarienummer
2025-02-14	Kammarrätten: Dom - Överklagan av beslut - Begäran om att ta del av allmän handling - Medarbetarenkät - Avslag - Beslutet ändras	SK-2024/00649-9
2025-02-14	Skolinspektionen: Beslut - Tillsyn, Ersängskolan 7-9 - Föreläggande att vidta åtgärder	SK-2025/00067-4
2025-02-17	Umeåregionens brandförsvär: Beslut - Tillsynsärende, Sävar skola - Ärendet avslutas	SK-2025/00031-2
2025-09-19	Skolinspektionen: Beslut - Tematisk tillsyn av kommunala skolors kontroll av utdrag ur belastningsregistret skolan, Skärgårdsskolan - Ärendet avslutas	SK-2024/00550-7
2025-09-19	Skolinspektionen: Beslut - Tematisk tillsyn av kommunala skolors kontroll av utdrag ur belastningsregistret skolan, Obbola skola - Ärendet avslutas	SK-2024/00553-4
2025-09-19	Skolinspektionen: Beslut - Tematisk tillsyn av kommunala skolors kontroll av utdrag ur belastningsregistret skolan, Berghemsskolan - Ärendet avslutas	SK-2024/00552-8
2025-09-19	Umeåregionens brandförsvär: Beslut - Tillståndsärende för hantering av brandfarlig vara, Grubbeskolan - Ärendet avslutas	SK-2024/00596-4
2025-02-19	Umeåregionens brandförsvär: Tillståndsbeslut - Hantering av brandfarlig, Hagaskolan	SK-2025/00112-1
2025-02-21	Förvaltningsrätten: Beslut - Laglighetsprövning - Beslut om nedläggning/stängning av förskolan Snöflingan - Överklagandet aviseras	SK-2025/00109-2
2025-02-11	Kommunstyrelsen: Anvisningar för nämndernas rapportering till kommunstyrelsen 2025	SK-2025/00126-1
2025-02-20	Miljö- och hälsoskyddsnämnden: Beslut - Föreläggande med vite gällande städning av Mariebergsskolan	SK-2024/00244-6
2025-02-20	Miljö- och hälsoskyddsnämnden: Beslut - Föreläggande med vite gällande städning av Hedlundaskolan	SK-2024/00028-7
2025-02-20	Miljö- och hälsoskyddsnämnden: Beslut - Föreläggande med vite gällande städning av Ersängsskolan	SK-2024/00233-6
2025-02-20	Miljö- och hälsoskyddsnämnden: Beslut - Föreläggande med vite gällande städning av Förskolan Botsmark	SK-2024/00254-4
2025-02-20	Miljö- och hälsoskyddsnämnden: Beslut - Föreläggande med vite gällande städning av Botsmarks skola	SK-2024/00255-4

UMEA KOMMUN
Sammanträdesdatum 2025-03-27

För- och grundskolenämnden
Delegationsbeslut och anmälningsärenden

2025-02-25	Miljö- och hälsoskyddsnämnden: Beslut - Avgift livsmedelskontroll - Förskolan Tallkotten	SK-2025/00134-2
2025-02-26	Miljö- och hälsoskyddsnämnden: Beslut - Avgift livsmedelskontroll - Förskolan Paletten	SK-2025/00136-2
2025-02-26	Umeåregionens brandförsvaret: Tillståndsbeslut - Hantering av brandfarlig vara, Mariebergsskolan	SK-2025/00138-1
2025-02-26	Umeåregionens brandförsvaret: Tillståndsbeslut - Hantering av brandfarlig vara, Tegs Centralskola	SK-2025/00139-1
2025-02-26	Barn- och elevombudet: Beslut - Överlämnar uppgifter till Diskrimineringsombudsmannen - Kränkande behandling - Obbola skola	SK-2024/00563-9
2025-02-26	Skolväsendets överklagandenämnd: Beslut - Överklagat beslut om skolplacering - Maja Beskowsskolan - Överklagan avslås	SK-2024/00663-3
2025-02-06	Skolväsendets överklagandenämnd: Beslut - Överklagat beslut om åtgärdsprogram - Ärendet avskrivs	SK-2024/00531-5
2025-03-03	Umeåregionens brandförsvaret: Tillståndsbeslut - Hantering av brandfarlig vara, Hörnefors centralskola	SK-2025/00152-1
2025-03-03	Umeåregionens brandförsvaret: Beslut - Tillsyn av brandskyddet i förskolan Tallkotten - Ärendet avslutas	SK-2025/00075-2
2025-03-03	Umeåregionens brandförsvaret: Beslut - Tillsyn av brandskyddet i förskolan Plommonet - Ärendet avslutas	SK-2025/00608-4
2025-03-12	Miljö- och hälsoskyddsnämnden: Beslut - Avgift livsmedelskontroll - Förskolan Solbacken	SK-2025/00179-1
2025-03-17	Umeåregionens brandförsvaret: Beslut - Tillsyn av brandskyddet, Stöcksjö förskola - Ärendet avslutas	SK-2025/00145-2
2025-03-17	Umeåregionens brandförsvaret: Beslut - Tillsyn av brandskyddet, Förskolan Storsjö - Ärendet avslutas	SK-2025/00070-2
2025-03-14	Barn- och elevombudet: Beslut - Överlämnar uppgifter till Diskrimineringsombudsmannen - Kränkande behandling - Obbola skola	SK-2024/00563-11
2025-03-14	Barn- och elevombudet: Beslut - Barn- och elevombudet prövar inte ärendet - Kränkande behandling - Obbola skola	SK-2024/00563-12
2025-03-19	Umeåregionens brandförsvaret: Beslut - Avsluta tillståndsärende - Hagaskolan - Ärendet avslutas	SK-2025/00112-3

Datum	Skriftlig information till för- och grundskolenämnden	Diarienummer
2025-02-13	Jämställdhetsutskottets årliga genomgång av nämndernas verksamhetsplaner ur ett jämställdhetsperspektiv 2025, bilaga 1.1	SK-2025/00115-1

Umeå kommun
Kommunfullmäktiges jämställdhetsutskott

Protokollsutdrag
2025-02-13

§ 10

Diarienum: KS-2025/00147

Nämndernas verksamhetsplaner ur jämställdhetsperspektiv 2025

Beslut

Jämställdhetsutskottet har tagit del av informationen.

Ärendebeskrivning

Genomgång av samtliga nämnders verksamhetsplaner för 2025 med fokus på formuleringar kring jämställdhet och jämställdhetsmål i beskrivningen av;

- Grunduppdrag
- Nämndspecifika mål och strategier
- Nämndens aktiviteter i relation till program och inriktningsmål jämställdhetsrelaterade tilläggsuppdrag
- Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt.

Uppföljningen visar sammanfattningsvis att jämställdhet omnämns i årets verksamhetsplaner i större omfattning jämfört med föregående års

Beslutsunderlag

Uppföljning nämnder VP 2025

Beredningsansvariga

Annika Dalén, jämställdhetsstrateg

Linda Gustafsson, jämställdhetsstrateg

Beslutet ska skickas till

Styrning och samordning

Nämnderna

Umeå kommun
Kommunfullmäktiges jämställdhetsutskott

Protokollsutdrag
2025-02-13

Justerares sign:

Utdraget bestyrks:



Jämställdhetsmål i nämndernas verksamhetsplaner 2025

Detta dokument är en genomgång av samtliga nämnders verksamhetsplaner för 2025 med fokus på formuleringar kring jämställdhet och jämställdhetsmål i beskrivningen av grunduppdrag, nämndspecifika mål och strategier, nämndens aktiviteter i relation till program och inriktningsmål, jämställdhetsrelaterade tilläggsuppdrag, samt utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt.

Jämställdhetsmålet (inriktningsmål 3) är ett av två styrande inriktningsmål för programmet för social hållbarhet. Samtidigt är jämställdhet också en övergripande strategisk fråga för kommunen och jämställdhet ska genomsyra samtliga program, då jämställdhetsstrategin slår fast att alla verksamheter inom kommunen ska bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete och att det är varje nämnds ansvar att bryta ner det övergripande målet kring jämställdhet till egna mål egna nämnden och genomföra samt följa upp detta.

För varje nämnd redovisas de skrivningar som finns i nämndens verksamhetsplan som relaterar till jämställdhet. När det gäller programmet för social hållbarhet redovisas de specifika insatser inom jämställdhet från nämndernas verksamheter som nämns. De skrivningar om jämställdhet som är direkt citerade från programmet finns inte med i sammanställningen.

- All text som redovisas i punktform är direkta citat från nämndernas verksamhetsplaner.

Kommunstyrelsen

Grunduppdrag

Jämställdhet nämns inte specifikt i beskrivningen av kommunstyrelsens grunduppdrag

Nämndspecifika strategier och fokus

Inom beskrivningen kommunstyrelsens verksamheter nämns jämställdhet inom avdelningen Strategisk utvecklings uppdrag.

Inriktningsmål och program

Inga specifika insatser från kommunstyrelsens verksamheter inom jämställdhet nämns i relation något av programmen, inklusive programmet för social hållbarhet.

Personalpolitiska mål

Mål 7: Umeå kommuns sjukfrånvaro ska minska genom fokus på friskfaktorer och jämställda arbetsförhållanden.

- Under 2025 ska KS verksamheter fortsätta det systematiska arbetsmiljöarbetet och utgå från behov och förutsättningar för respektive arbetsplats, med avstamp från friskfaktorerna. Eventuella olikheter mellan kvinnors och mäns arbetsförhållanden ska synliggöras och hanteras utifrån dess förutsättningar.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Under rubriken för det prioriterade området "positionering" nämns jämställdhet:

- Umeå är norra Sveriges största stad. Kommunen är den urbana noden i Arktis som under decennier varit en progressiv förebild kring jämställdhet, hållbarhet och innovation. Umeå är den akademiska och intellektuella motorn i Norrland – där föreningslivet har en självklar roll. Det är positioner som ska behållas och utvecklas.

Brand- och räddningsnämnden

Grunduppdrag

Jämställdhet nämns inte specifikt i beskrivningen av brand- och räddningsnämndens grunduppdrag.

Inriktningsmål och program

Inga specifika insatser från brand- och räddningsnämndens verksamheter inom jämställdhet nämns i relation något av programmen, inklusive programmet för social hållbarhet.

Personalpolitiska mål

Plan för att nå personalpolitiska mål

- Vidare har verksamheten tagit fram en personalutvecklingsplan för perioden 2024–2027 i syfte att skapa en hållbar organisation genom att främja en kultur som bygger på positivt ledarskap, starkt medarbetarskap, självledarskap, lika behandling, jämställdhet, mångfald och arbetet med en stark värdegrund.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Inga specifika utmaningar eller möjligheter i relation till jämställdhet nämns.

Byggnadsnämnden

Grunduppdrag

Jämställdhet nämns inte specifikt i beskrivningen av byggnadsnämndens grunduppdrag.

Inriktningsmål och program

Program för social hållbarhet

- 2.1 Fortsätta arbetet med jämställd stadsplanering - All planering ska genomsyras av öppenhet, demokrati och jämställdhet. Vi ska utveckla det offentliga rummet så att alla, flickor och pojkar, kvinnor och män kan vistas där på lika villkor. Huvudansvar: JUSK, KS, BN, TN
 - *Nämnden har under en lång tid varit en del i detta arbete. Under 2024 tog avdelningen fram metoder för att arbeta med socialkonsekvensanalyser. Detta innebär att vi granskar allt från hur tillgången till bostäder, grönområden och offentliga platser påverkas, till hur trygghet och social integration främjas. Genom att förstå de sociala konsekvenserna kan vi utveckla strategier och lösningar som stärker lokalsamhället och skapar positiva effekter för människorna som bor och vistas där.*

Inga specifika insatser inom jämställdhet från byggnadsnämndens verksamheter nämns i relation till övriga program

Personalpolitiska mål

Inga specifika insatser från byggnadsnämndens verksamheter inom jämställdhet nämns i relation något av de personalpolitiska målen.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Inga specifika utmaningar eller möjligheter i relation till jämställdhet nämns.

Övrigt

Byggnadsnämnden förtydligar i inledningen:

- Kommunstyrelsen har beslutat om anvisningar för nämnder och bolags verksamhetsplanering 2025 (dnr KS-2024/00555). Huvuddelen av nämndernas specifika insatser finns i tillsynsplaner, kontrollplaner, handlingsplaner och i avdelningarnas aktivitetsplaner. För helhetsbilden av hur exempelvis byggnadsnämnden arbetar med jämställdhet behöver samtliga planer läsas.

Byggnadsnämnden har i sin verksamhet ett eget avsnitt (nr 14) om jämställdhet på två sidor där nämnden hänvisar till strategi för jämställdhetsarbete samt CEMR-deklarationen.

- Nämnden arbetar löpande med jämställdhet inom bland annat; namnsättning, genusuppdelad serviceuppföljning inom bostadsanpassning, socialkonsekvensanalyser inom detaljplaneområdet, uppföljning intern genusfördelning, lönestatistik genusuppdelad, mm

Nr.	Åtgärd	Klart senast	Ansvar
1.	Kompetensutveckling medarbetare, 2–3 timmar	2025	Förvaltning
2.	Kompetensutveckling förtroendevalda, 2–3 timmar	2025	Förvaltning

I styrkorten ingår resultatmått (nyckeltal) med jämställdhet och könsuppdelad statistik.

Fritidsnämnden

Grunduppdrag

- Fritidsnämnden ansvarar för att erbjuda Umeås invånare ett rikt, jämlikt, jämställt och hållbart fritidsutbud, där barn och ungas delaktighet och möjlighet till utveckling har en särställning.

Inriktningsmål och program

Inga specifika insatser från fritidsnämndens verksamheter inom jämställdhet nämns i relation något av programmen, inklusive programmet för social hållbarhet.

Personalpolitiska mål

Inga specifika insatser från fritidsnämndens verksamheter inom jämställdhet nämns i relation något av de personalpolitiska målen.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Möjligheter:

- Ett rikt, jämlikt, jämställt föreningsliv med många ideellt engagerade medborgare.

Övrigt

I styrkortet ingår flera resultatmått med jämställdhet och könsuppdelad statistik.

För- och grundskolenämnden

Grunduppdrag

- Nämnden ska säkerställa att den kommunala utbildningen utgår från grundläggande demokratiska värderingar och alla barn och elevers lika värde.

Nämndspecifika strategier och fokus

Ökad likvärdighet

- Alla barn och elever, oavsett social och ekonomisk bakgrund, kön, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet och funktionsnedsättning, ska ges förutsättningar för att nå målen med utbildningen.
- För att utjämna skillnader mellan barn och elever har nämnden beslutat om resursfördelningsmodeller som bidrar till likvärdiga förutsättningar skolornas arbete för att eleverna på skolan ska nå målen för utbildningen oavsett barnens och elevernas socioekonomiska bakgrund, kön och funktionsnedsättning.

Inriktningsmål och program

Inga specifika insatser från för- och grundskolenämndens verksamheter inom jämställdhet nämns i relation något av programmen, inklusive programmet för social hållbarhet.

Personalpolitiska mål

Personalpolitiskt mål 5: Umeå kommun ska klara kompetensförsörjningen genom att vara en attraktiv arbetsgivare och spegla mångfalden i samhället.

- För- och grundskolenämndens verksamheter ska spegla samhällets struktur och präglas av jämställdhet och kulturell mångfald. Att bredda perspektivet på rekrytering och ta tillvara kompetenser är därför en viktig fråga för att attrahera och nå framtida medarbetare likväl som nya grupper av medarbetare på arbetsmarknaden.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Inga specifika utmaningar eller möjligheter i relation till jämställdhet nämns.

Övrigt

I styrkortet ingår flera resultatmått med jämställdhet och könsuppdelad statistik.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Grunduppdrag

Jämställdhet nämns inte specifikt i beskrivningen av gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens grunduppdrag.

Nämndspecifika strategier och fokus

Ökad likvärdighet

- Alla elever och vuxna, inom nämndens verksamhetsområden, oavsett social och ekonomisk bakgrund, kön, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet och funktionsnedsättning, ska ges likvärdiga förutsättningar för utveckling, lärande och hälsa utifrån verksamhetens mål för att nå sin fulla potential både kunskapsmässigt och socialt.
- En likvärdig skola för alla elever syftar till att kompensera för socioekonomiska skillnader, behov och förutsättningar. Resursfördelningsmodellen bidrar till att utjämna skillnader och bidra till likvärdiga förutsättningar för skolornas arbete för att elever ska nå målen för utbildningen oavsett elevens socioekonomiska bakgrund, kön och/eller funktionsnedsättning.

Inriktningsmål och program

Program för social hållbarhet

- Fortbildningsinsatser i skolan för lärare och elever kring frågor om sexualitet, samtycke och relationer samt sex mot ersättning samt hedersrelaterat våld sker återkommande.

Inga specifika insatser inom jämställdhet från gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens verksamheter nämns i relation till övriga program

Personalpolitiska mål

Personalpolitiskt mål 5: Umeå kommun ska klara kompetensförsörjningen genom att vara en attraktiv arbetsgivare och spegla mångfalden i samhället.

- Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens verksamheter ska spegla samhällets struktur och präglas av jämställdhet och kulturell mångfald. Att bredda perspektivet på rekrytering och ta tillvara kompetenser är därför en viktig fråga för att attrahera och nå framtida medarbetare likväl som nya grupper av medarbetare på arbetsmarknaden.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Inga specifika utmaningar eller möjligheter i relation till jämställdhet nämns.

Övrigt

I styrkortet ingår flera resultatmått med jämställdhet och könsuppdelad statistik.

Individ- och familjenämnden

Grunduppdrag

Jämställdhet nämns inte specifikt i beskrivningen av individ- och familjenämndens grunduppdrag.

Planering 2025:

- För att uppfylla grunduppdraget och jobba mot målsättningen på en övergripande nivå ska nämnden bland annat:
 - Ställa om i enlighet med ny lagstiftning: Den nya socialtjänstlagen förväntas träda i kraft vid halvårsskiftet 2025. Med den nya lagen ska socialtjänsten bli mer förebyggande, tillgänglig, jämställd och kunskapsbaserad. Förberedelser inför omställningen har startat, bland annat deltar förvaltningen i ett nationellt projekt (Tidiga insikter för tidiga insatser). De läges- och behovsanalyser som genomförs under hösten 2024, både lokalt och regionalt, förväntas utgöra riktning för det omställningsarbete som behöver genomföras under 2025.
 - Planera för ett systematiskt jämställdhetsarbete: Den nya socialtjänstlagen lyfter fram att socialtjänsten ska vara jämställd. Nämnden planerar att ta stöd i SKR:s vägledning "Med öppna ögon. Guide till jämställd socialtjänst" för att arbeta mer systematiskt med jämställdhetsarbete, och kartlägga arbetssätt utifrån ett jämlikhets- respektive jämställdhetsperspektiv. Under 2025 planerar nämnden att förtydliga uppföljningen av jämställdhetsarbetet ute i verksamheterna. Verksamheterna har länge arbetat med att synliggöra skillnader i kön genom könsuppdelad statistik. I de fall statistik visar att det finns omotiverade skillnader mellan kvinnor och män ska analyser ur ett jämställdhetsperspektiv alltid göras. Analyserna leder till åtgärder som planeras och genomförs i syfte att säkra jämställdhetsintegrering i verksamheter. I bilaga 2 finns en planering för särskilda aktiviteter utifrån den kommunövergripande jämställdhetsstrategin för de kommande två åren

Inriktningsmål och program

Inga specifika insatser inom jämställdhet från individ- och familjenämndens verksamheter nämns i relation till övriga program

Program för social hållbarhet

Fokusområde 1: Umeå ska växa hållbart utan några utsatta områden

1.2 Ett Umeå fritt från våld

- Nämndens planering: Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för att de som utsatts för våld i nära relation, barn som upplevt våld och att personer som utövar våld får det stöd och den

hjälp de behöver. Nämnden har tagit initiativ till Umeå kommuns handlingsplan mot våld. I planen tas ett helhetsgrepp mot våldsbrotten i Umeå kommun. Till handlingsplanen finns en aktivitetsplan som Umebra samordnar. Arbetet har sin utgångspunkt i kommunens mål kring social hållbarhet och jämställdhet och det redan pågående arbetet mot våld inom olika våldsområden.

- I aktivitetsplanen lyfts bland annat åtgärder kring skyddat boende, prostitution och människohandel samt utveckling av åtgärder för att motverka hedersrelaterat våld.
- Centrum mot våld, som har ett särskilt uppdrag som kompetenscentrum kring våldsfrågor, drivs i samverkan mellan nämnden och Region Västerbotten. Centrum mot våld erbjuder stöd till personer som lever/har levt i förhållanden där det förekommer våld. Centrum mot våld tillhandahåller även Barnahus, en verksamhet som samordnar stöd och hjälp till barn som misstänks vara utsatta för allvarliga brott.

Fokusområde 2: Umeå kommun ska skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt att forma samhället såväl som sina egna liv

2.3 Mäns våld mot kvinnor ska upphöra

- Nämndens planering: I aktivitetsplanen som hör till Umeå kommuns handlingsplan mot våld beskrivs åtgärder som hör till nämndens ansvarsområde. Det finns flera verksamheter inom nämndens område som fokuserar på våldsutsatta och det sker även inom ramen för olika samarbeten.
- Centrum mot våld erbjuder stöd till våldsutsatta. Inom verksamheten finns olika typer av stöd till våldsutsatta kvinnor. Stödet som ges anpassas utifrån situation och behov.
- Individ- och familjenämnden har sedan många år tillbaka samverkan med Kvinno- och tjejjouren samt Umeå stadsmission för att erbjuda ett tryggt och bra stöd till våldsutsatta kvinnor, ta vara på barns rättigheter och att sprida information om mäns våld mot kvinnor. Kvinno- och tjejjouren arbetar för ett jämställt samhälle fritt från våld. Umeå stadsmission erbjuder skyddat boende till våldsutsatta kvinnor i aktivt missbruk, våldsutsatta kvinnor med psykisk ohälsa, hedersrelaterat våld, de som hamnat i prostitution och människohandel samt kvinnor med olika funktionsvariationer.

Personalpolitiska mål

Personalpolitiskt mål 5: Umeå kommun ska klara kompetensförsörjningen genom att vara en attraktiv arbetsgivare och spegla mångfalden i samhället.

- Nämndens planering: Individ- och familjenämndens verksamheter ska spegla samhällets struktur och präglas av jämställdhet och kulturell mångfald. Att bredda perspektivet på rekrytering och ta tillvara kompetenser är därför en viktig fråga för att attrahera och nå framtida medarbetare likväl som nya grupper av medarbetare på arbetsmarknaden.

Personalpolitiskt mål 7: Umeå kommuns sjukfrånvaro ska minska genom fokus på friskfaktorer och jämställda arbetsförhållanden.

- Nämnden ska inom ramen för skyddskommittéarbetet analysera vilka åtgärder förvaltningen behöver vidta för att minska sjukfrånvaron utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Inga specifika utmaningar eller möjligheter i relation till jämställdhet nämns.

Övrigt

Individ- och familjenämndens planering för jämställdhetsarbete 2025–2026:

Aktivitet	Omfattning
Ta stöd i SKR:s vägledning "Med öppna ögon. Guide till jämställd socialtjänst" för att klara omställningen till den nya socialtjänstlagens krav om en jämställd och jämlik socialtjänst	Övergripande
Genomföra analyser av verksamhetsstatistik utifrån ett jämställdhetsperspektiv	Övergripande
Göra en uppföljande studie av genomförandeplaner utifrån ett jämställdhetsperspektiv inom LSS-boende	Ge stöd och service enligt LSS
Analysera ej verkställda beslut inom LSS utifrån ett jämställdhetsperspektiv	Ge stöd och service enligt LSS
Säkra att de arbetslivsrehabiliterande insatser som finns tillgängliga leder till att kvinnor och män närmar sig arbetsmarknaden och ges lika förutsättningar för att uppnå självförsörjning	Ge stöd till självförsörjning och tillgodose behov av ekonomiskt bistånd

Kulturnämnden

Grunduppdrag

- Kulturnämnden svarar för folkbibliotek, Skolbiblioteksservice, konstverksamhet, kulturskola, kvinnohistoriskt museum, kultur i skolan, kultur för seniorer, arrangemang i Väven och kommungemensamma arrangemang samt den kommungemensamma konstsamlingen.

Inom beskrivningen av kulturnämndens verksamheter nämns jämställdhet inom programavdelningens uppdrag.

Inriktningsmål och program

Program för social hållbarhet

Inriktningsmål 2: Umeå ska växa hållbart utan några utsatta områden

- Kulturnämndens planering för inriktningsmål 2 Kulturnämndens verksamheter ska arbeta aktivt för jämställdhet, jämlikhet och möjlighet till likvärdigt deltagande i kulturlivet.
- Programavdelningen ska arbeta för jämställdhet, jämlikhet och möjlighet till likvärdigt deltagande i kulturlivet. Programavdelningen ska också arbeta aktivt för att nå nya målgrupper utifrån deras förutsättningar och behov.

Inga specifika insatser inom jämställdhet från kulturnämndens verksamheter nämns i relation till övriga program.

Personalpolitiska mål

Inga specifika insatser från kulturnämndens verksamheter inom jämställdhet nämns i relation något av de personalpolitiska målen.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Inga specifika utmaningar eller möjligheter i relation till jämställdhet nämns.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Grunduppdrag

Jämställdhet nämns inte specifikt i beskrivningen av miljö- och hälsoskyddsnämndens grunduppdrag.

Inriktningsmål och program

Inga specifika insatser inom jämställdhet från miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamheter nämns i relation till övriga program

Personalpolitiska mål

Inga specifika insatser från miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamheter inom jämställdhet nämns i relation något av programmen, inklusive programmet för social hållbarhet.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Inga specifika utmaningar eller möjligheter i relation till jämställdhet nämns.

Övrigt

Miljö- och hälsoskyddsnämnden förtydligar i inledningen:

- Kommunstyrelsen har beslutat om anvisningar för nämnder och bolags verksamhetsplanering 2025 (dnr KS-2024/00555). Huvuddelen av nämndernas specifika insatser finns i tillsynsplaner, kontrollplaner, handlingsplaner och i avdelningarnas aktivitetsplaner. För helhetsbilden av hur exempelvis byggnadsnämnden arbetar med jämställdhet behöver samtliga planer läsas.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har i sin verksamhet ett eget avsnitt (nr 14) om jämställdhet på två sidor där nämnden hänvisar till strategi för jämställdhetsarbete samt CEMR-deklarationen.

- Nämnden arbetar löpande med jämställdhet inom bl.a. genusuppdelad löneuppföljning. Nämnden har sedan tidigare tagit fram en jämställdhetsplan med aktiviteter för avdelningen som behöver revideras under 2025.

Nr.	Åtgärd	Klart senast	Ansvar
1.	Kompetensutveckling medarbetare, 2–3 timmar	2025	Förvaltning
2.	Kompetensutveckling förtroendevalda, 2–3 timmar	2025	Förvaltning
3.	Revidering av jämställdhetsplan	2025	Avdelning

I styrkortet ingår resultatmått (nyckeltal) med jämställdhet och könsuppdelad statistik.

Personalnämnden

Grunduppdrag

- Nämnden ska: samordna kommunens övergripande kompetensförsörjningsarbete och verka för mångfald och inkludering i organisationen och bland kommunens anställda

Grunduppdragets genomförande

- Uppdraget att samordna det systematiska arbetsmiljöarbetet genomförs bland annat genom återrapportering till nämnden från årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet, organisatorisk och social arbetsmiljö samt aktiva åtgärder för att förhindra diskriminering. Under året fortgår det arbetet och den gemensamma processen där medarbetarundersökningen utgör grund till både uppföljningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet samt analys avseende aktiva åtgärder för att förhindra diskriminering.

Inriktningsmål och program

- Fokusområdet Arbete och försörjning ansvarar personalnämnden för, tillsammans med kommunstyrelsen. Här handlar det om att vidta åtgärder för att förhindra diskriminering och säkerställa jämlika möjligheter. Kommunfullmäktige skriver: "För att säkerställa mångfald och jämlika möjligheter behöver kommunen som arbetsgivare visa att medarbetare inte missgynnas på grund av etnisk bakgrund eller trosuppfattning vid rekrytering, möjlighet till intern rörlighet, utveckling och avancemang. Kommunen i egenskap av arbetsgivare ska ta fram tydliga åtgärder för att nå breddad rekrytering till ledningsarbete, i första hand genom att aktivt bredda rekryteringen till de kommuninterna ledarskaps- och traineeutbildningar som genomförs. Ett systematiskt arbetsätt för att bättre mäta och möjliggöra analys och åtgärder i relation till diskrimineringsgrunderna behöver tas fram. Arbetet skall följas upp inom ramen för aktiva åtgärder och de personalpolitiska målen."

Inga specifika insatser från personalnämndens verksamheter inom jämställdhet nämns i relation till övriga program.

Personalpolitiska mål

Inga specifika insatser från personalnämndens verksamheter inom jämställdhet nämns i relation något av de personalpolitiska målen.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Personalnämndens verksamhetsplan saknar avsnittet utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt.

Tekniska nämnden

Grunduppdrag

Jämställdhet nämns inte specifikt i beskrivningen av tekniska nämndens grunduppdrag.

Inriktningsmål och program

Inriktningsmål 3: Umeå kommun ska skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt att forma samhället såväl som sina liv

- Så bidrar tekniska nämnden: Inom nämndens område finns många områden som kan bidra till att ge förutsättningar både för män och kvinnor. Särskilt kan nämnas att känna sig trygg i våra offentliga rum och tillgången till kollektivtrafik och hållbara färdsätt då kvinnorna använder de färdsätten mer. Tekniska nämnden har under många år arbetat för att jämställdhetsarbetet ska ge avtryck i det offentliga rummet och inför 2023 fick nämnden i uppdrag att förnya det arbetet. Nämnden har dessutom sett behov av att prioritera ett arbete kring medborgardialog för att på så sätt öka delaktigheten och inflytandet från alla medborgare i kommunens utveckling.
- Nämndens prioriteringar för perioden:
 - Medborgardialoger och stadsdelsåtgärder
 - Utveckla tryggare mötesplatser, ett större projekt väljs ut ur investeringsplanen utifrån perspektivet jämställd stadsutveckling.

Inga specifika insatser inom jämställdhet från tekniska nämndens verksamheter nämns i relation till övriga program

Personalpolitiska mål

Personalpolitiskt mål 7: Umeå kommuns sjukfrånvaro ska minska genom fokus på friskfaktorer och jämställda arbetsförhållanden.

- Det systematiska arbetsmiljöarbetet, att följa rådande lagkrav samt arbeta med jämställda arbetsförhållande bidrar till att vi får friskare medarbetare och bättre arbetsplatser.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Inga specifika utmaningar eller möjligheter i relation till jämställdhet nämns.

Äldrenämnden

Grunduppdrag

Jämställdhet nämns inte specifikt i beskrivningen av äldrenämndens grunduppdrag.

Inriktningsmål och program

Nämndens arbete för att uppfylla programåtaganden i Program för social hållbarhet

- Nämnden utvecklar också arbetet med att uppmärksamma våldsutsatta inom verksamheterna utifrån nyligen fastställd övergripande riktlinje. Kompetensutveckling ska kontinuerligt erbjudas berörd personal.

Inga specifika insatser inom jämställdhet från äldrenämndens verksamheter nämns i relation till övriga program

Personalpolitiska mål

Mål 5 - Umeå kommun ska klara kompetensförsörjningen genom att vara en attraktiv arbetsgivare och spegla mångfalden i samhället

- Kompetensen hos chefer och medarbetare när det gäller våld i nära relationer, hedersproblematik samt kunskapen kring äldre och psykisk hälsa ska öka.

Mål 6 - Umeå kommun ska vara en attraktiv arbetsgivare som klarar kompetensförsörjningen och kommunens medarbetare ska spegla mångfalden i samhället

- Kompetensen hos chefer och medarbetare när det gäller våld i nära relationer, hedersproblematik samt kunskapen kring äldre och psykisk hälsa ska öka.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Inga specifika utmaningar eller möjligheter i relation till jämställdhet nämns.

Övrigt

I styrkortet ingår flera resultatmått med jämställdhet och könsuppdelad statistik.

Överförmyndarnämnden

Grunduppdrag

Jämställdhet nämns inte specifikt i beskrivningen av överförmyndarnämndens grunduppdrag.

Inriktningsmål och program

Inga specifika insatser från överförmyndarnämndens verksamheter inom jämställdhet nämns i relation något av programmen, inklusive programmet för social hållbarhet.

Personalpolitiska mål

Inga specifika insatser från överförmyndarnämndens verksamheter inom jämställdhet nämns i relation något av de personalpolitiska målen.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Inga specifika utmaningar eller möjligheter i relation till jämställdhet nämns.

Denna behandling '26/25 Befolkningsprognos - P25' har inget tjänsteutlåtande.

Denna behandling '27/25 Utbildningsdirektören informerar:

-Förslag till förvaltningslösning

-Rapport, Unga-enkäten

-Övrig information' har inget tjänsteutlåtande.

Denna behandling '28/25 Återrapportering - Ökad likvärdighet, delmål 2 & 3' har inget tjänsteutlåtande.