

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Socialdepartementet

Yttrande över Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro (SOU 2025:108)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att det finns en redovisning som uppfyller kraven i förordningen när det gäller alla delasppekter utom hur och när förslaget konsekvenser kan utvärderas och om förslaget går utöver minimikraven. Att konsekvensutredningen inte ger någon bild av utvärdering är enligt Regelrådets uppfattning i sig en väsentlig brist, men den är inte tillräckligt betydelsefull för att bli styrande för helhetsbedömningen av konsekvensutredningen.

De delasppekter som bedöms uppfylla förordningens krav är i några fall ovanligt tydliga, det gäller inte minst konsekvenser av om ingen åtgärd vidtas. I andra fall hade mer utvecklade resonemang kunnat förbättra transparensen även om befintlig beskrivning är tillräcklig. Sammantaget är bedömningen att konsekvensutredningen uppfyller kraven i förordningen.

Innehållet i förslaget

Utredningen föreslår att de nuvarande primära ändamålen för personuppgiftsbehandling i 114 kap. Socialförsäkringsbalken (SFB) ersätts med en ny brett formulerad ändamålsbestämmelse, tillsammans med ett uttryckligt stöd för dataanalys och urval. Vissa nya skyddsregler föreslås också. Utredningen föreslår att det på Skolverket ska införas ett nationellt frånvaroregister. Frånvaroregistret ska regleras i en ny lag och förordning om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet.

Regelrådets granskning fokuserar på de delar av förslaget som bedöms kunna ge effekter av betydelse för företag.

Bedömning av delasppekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

I konsekvensutredningen anges att regeringen bedömer att mellan 15 och 20 miljarder kr betalas ut felaktigt från välfärdssystemet varje år. De felaktiga utbetalningarna av förmåner, ersättningar och bidrag innebär att statliga medel hamnar i orätta händer i stället för att gå till dem som har behov och rätt till dem. Det anges i förlängningen riskera leda till att tilliten till staten och det svenska välfärdssystemet urholkas. Därutöver anges att utbetalande myndigheter lägger stora resurser på att upprätthålla omfattande kontrollfunktioner i syfte att

upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Det innebär även kostnader för rättsväsendet i att utreda och lagföra misstänka bidragsbrott. Utredningens förslag anges framför allt syfta till att stärka Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens proaktiva arbete, det vill säga säkerställa att utbetalningar är korrekta redan från början. Utöver den övergripande beskrivning av problem och syfte som finns i betänkandets kapitel om konsekvenser finns flera beskrivningar av dessa aspekter i andra delar av betänkandet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en tydlig beskrivning av vilka problem som utredningen bedömer finns i utgångsläget och som förslagen lämnas för att lösa.

Regelrådet finner problembeskrivning och beskrivning av syfte godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

I avsnitt 13.2 finns en analys av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas. Där anges bland annat följande. Bedömningen utredningen gör anges vara framåtsyftande. Nollalternativet anges ge ett utgångsvärde att värdera konsekvenserna av utredningens förslag emot. Flera åtgärder anges ha vidtagits som syftar till att komma till rätta med felaktiga utbetalningar på socialförsäkringsområdet. Exempelvis ny lagstiftning för utökat uppgiftsutbyte mellan myndigheter. Vissa förslag bereds också inom Regeringskansliet, bland annat gällande utökade utredningsbefogenheter för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Det pågår, parallellt med den nu remitterade utredningen, flera andra utredningar som syftar till att minska de felaktiga utbetalningarna. Ett flertal regeringsuppdrag som rör exempelvis rätt från början, hur bolag används som brottsverktyg och mindre regeländringar som kan minska felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen har givits till olika myndigheter. Dessa förutsättningar anges sammantaget göra det komplext att analysera och ge en uppskattning av nollalternativet. Utredningens analys görs utifrån vissa antaganden, som förklaras.

Sammantaget konstaterar utredningen, efter en mer specifik genomgång av pågående arbete och initiativ som nämnts ovan, att det har vidtagits kraftfulla åtgärder i form av ny lagstiftning för att förhindra och komma till rätta med de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemet. Flera åtgärder är dessutom på gång som syftar till att upptäcka ersättningar, bidrag och förmåner som utbetalats felaktigt. Ny och föreslagen lagstiftning anges ge Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bättre verktyg att upptäcka och vidta åtgärder mot enskilda som mottagit felaktiga utbetalningar. Åtgärderna anges emellertid vara resurskrävande. Givet hur omfattande problemen med felaktiga utbetalningar är och volymen av felaktiga ärenden, kommer det av resursskäl inte vara möjligt att nå upp till kontrollnivåerna som krävs för att få tillräcklig effekt. Utifrån resultatet av utredningens kartläggning, som beskrivs i bland annat kapitel 5 och 7, anges det också vara tydligt att det finns brister i framför allt Försäkringskassans förmåga att ta om hand och börja arbeta med nya verktyg. Utredningen bedömer att om inga av dess förslag genomförs riskerar omfattningen av felaktiga utbetalningar att fortsatt befinna sig på höga nivåer.

I betänkandet finns också en beskrivning av nollalternativ specifikt i förhållande till förslag till ändrad ändamålsbeskrivning för användning av personuppgifter.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en utförlig beskrivning av hur utredningen ser på vilka konsekvenser som bedöms uppstå om inga åtgärder vidtas. Redovisningen är tydlig och det framgår i vilka avseenden som antaganden har gjorts av utredningen och varför. Analysen är mer utvecklad och specifik än vad som är fallet i förhållandevis många konsekvensutredningar som Regelrådet granskat i andra ärenden.

Regelrådet finner redovisningen av konsekvenser av om ingen åtgärd vidtas godtagbar.

Alternativa lösningar

Det finns beskrivningar av alternativa lösningar i kapitel 8, avsnitten 8.5 – 8.7. Där anges bland annat följande. De behov som framkommit i utredningens kartläggning handlar om att ge Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bättre förutsättningar för sådan behandling av personuppgifter som syftar till att myndigheternas beslut i högre grad ska bli rätt från början, det vill säga förebyggande åtgärder. Det innefattar även stöd och ökad service till enskilda för att underlätta för dem att göra rätt. Utredningen bedömer att dessa behov går att lösa på två olika sätt. Det handlar om två olika lagtekniska konstruktioner. Det ena är att ersätta den nuvarande bestämmelsen om personuppgiftsbehandling i 114 kap. 8 § SFB i sin helhet med en ny, brett formulerad ändamålsbestämmelse tillsammans med ett uttryckligt stöd för användningen av dataanalys och urval (alternativ A). Det andra alternativet är att i stället komplettera nuvarande bestämmelse så att den även specifikt tillåter att förebyggande åtgärder vidtas (alternativ B). För- och nackdelar med dessa alternativ beskrivs. Det finns också andra beskrivningar av alternativa lösningar, bland annat i avsnitt 5.7.5.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns redovisning av alternativa lösningar i flera fall och beskrivningarna är tydliga. Sett utifrån de aspekter Regelrådet har att särskilt bevaka hade det varit värdefullt med mer specifik information om alternativen som väljs bort i förekommande fall hade kunnat innebära för- eller nackdelar för företag. Detta är emellertid inte obligatoriskt och på en övergripande nivå får redovisningen anses vara tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar godtagbar.

Berörda företag

I kapitel 13 anges följande. Enligt utredningens beräkningar fanns det under läsåret 2024/2025 190 enskilda huvudmän med 100 eller färre elever som bedrev verksamhet inom grundskola och förskoleklass. Sammanlagt hade 10 658 elever placering i deras verksamheter. Under hösten 2024 fanns det 987 enskilda huvudmän inom förskola med 30 eller färre barn i sin verksamhet. Totalt var 20 871 barn placerade i deras verksamheter. Under hösten 2024 fanns 700 huvudmän inom annan pedagogisk omsorg med omkring 5 170 barn i sin verksamhet. Av dessa huvudmän bedrevs 64 procent (det vill säga 441) i enskild regi. Utifrån antagandet att samma fördelning som avser andelen enskilda huvudmän (64 procent) kan appliceras på totala antalet barn med placering i pedagogisk omsorg innebär det att 3 257 barn deltar i annan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem med enskild huvudman. Det anges innebära att det i genomsnitt är 7,4 barn per sådan verksamhet i enskild regi. Inom gymnasieskolan fanns det totalt 48 enskilda huvudmän med färre än 100 elever. Elevantalet hos huvudmännen uppgick till totalt 2 865 under läsåret 2024/2025.

Vidare anges att företag som utvecklar och tillhandahåller digitala verktyg för hantering av frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet påverkas av utredningens förslag om ett frånvaroregister. Utredningen har fört dialog med branschorganisationen Swedish Edtech Industry (nedan Edtech) i frågan. Edtech har 94 medlemmar. Av dessa är det omkring 15 företag som uppger att de tillhandahåller tjänster för rapportering och hantering av frånvaro. Marknaden anges emellertid vara koncentrerad till framför allt 5 leverantörer som sammantaget täcker omkring 80 procent av eleverna i grundskola och förskoleklass. Utifrån EU:s definition av företagsstorlek anges endast två av företagen som erbjuder tjänster för frånvarohantering vara ett medelstort eller stort företag. Sex av företagen definieras som

småföretag och resterande sju som företag av mikrostorlek. Den årliga omsättningen bland småföretagen är i genomsnitt strax under 42 miljoner kr, för mikroföretag är motsvarande siffra strax över 9 miljoner kr.

Uppgifterna ovan avser i samtliga fall företag som berörs av förslaget om nationellt register för skolfrånvaro. Det anges inte någon tydlig beskrivning av berörda företag för förslagen om ändrade ändamålsformuleringar för användning av personuppgifter i kapitel 13. På sida 566 anges att brottsupplägg med falska eller oriktiga individuppgifter oftast innebär att företag nyttjas som brottsverktyg, och bedöms enligt Finanspolisen utgöra en central del av den kriminella ekonomin. Mer generellt anges att tjänstepensionsbolag och banker är företag som berörs av Pensionsmyndighetens verksamhet och det finns också en del liknande mycket allmän information om branschtillhörighet för företag som kan beröras av vissa förmåner, som bostadsbolag när det gäller bostadsbidrag eller liknande. Beskrivning av berörda företags antal och storlek i dessa fall saknas, såvitt Regelrådet kunnat se.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av de företag som berörs av förslaget om ett nationellt register för skolfrånvaro. Denna beskrivning är tydlig när det gäller företagens bransch, antal och storlek. När det gäller de övriga förslag som utredningen lämnar är den information som finns om berörda företag väsentligt mindre tydlig, men det går att få en uppfattning om ett antal branscher som berörs av de ansvariga myndigheternas verksamhet. Konsekvensutredningens transparens skulle ha kunnat bli bättre om det funnits en tydligare beskrivning av i vilken mån företag berörs av de övriga förslagen och vilka företag som berörs mest. Samtidigt konstaterar Regelrådet att de övriga förslagen till helt övervägande del synes rikta sig till fysiska personer eller myndigheter. Det framstår, såvitt Regelrådet kan se, som troligast att företag som följer regler troligen inte kommer beröras i någon större utsträckning av andra förslag än registret om skolfrånvaro, och den påverkan som eventuellt finns skulle sannolikt vara både begränsad och indirekt. Mot den bakgrunden kan den beskrivning av berörda företag som finns i betänkandet anses tillräckligt tydlig. Det är positivt att bilden av företagen som såvitt Regelrådet kan förstå berörs mest, av förslaget om frånvaroregister, är tydligt beskrivna.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag godtagbar.

Påverkan på företagets kostnader och intäkter

I betänkandets kapitel 13 om konsekvenser, i avsnitt som beskriver konsekvenser för kommuner, anges bland annat följande. Vid upphandling eller utveckling kommer en kommun att behöva beakta att tjänsten i fråga har den funktionalitet som krävs för att exportera frånvaro- och närvarouppgifterna. I den mån IT-utveckling innebär en kostnad för leverantörerna kan det påverka prissättningen på marknaden. Därmed påverkas kostnaden för kommunen att upphandla systemen. Utredningen bedömer att kostnaden för en systemleverantör att utveckla en exportfunktion av frånvaro- och närvarouppgifter är förhållandevis liten. Utredningen bedömer att den IT-utveckling som kommer behöva göras av leverantörer inte bör påverka prissättningen på så sätt att kommunerna behöver kompenseras ekonomiskt för det.

Avslutningsvis konstaterar utredningen att marknaden för frånvaro- och närvarorapporteringssystem är koncentrerad till ett fåtal leverantörer. Ett stort antal huvudmän (kommunala och enskilda) använder sig av respektive leverantörs system. Leverantörernas utvecklingskostnader för att rapportera uppgifter till Skolverket bör alltså enligt utredningen fördelas på ett stort antal huvudmän. Av den anledningen bedöms

kostnaden för varje huvudman inte bli särskilt stor. Sammantaget gör utredningen bedömningen att dess förslag till ett frånvaroregister inte kommer medföra några större merkostnader för kommunerna vid inköp av digitala system för hantering av frånvaro och närvaro. Det kommer enligt utredningen inte heller påverka enskilda huvudmän ekonomiskt så att de behöver kompenseras av kommunen.

I avsnitt om konsekvenser för enskilda huvudmän anges bland annat följande. Utredningen bedömer att ett frånvaroregister innebär en administrativ kostnad för små enskilda huvudmän som i dag saknar digitala frånvaro- och närvarosystem. Utredningen uppskattar den administrativa kostnaden till sammanlagt 25 miljoner kr för samtliga mindre enskilda huvudmän som omfattas av dess förslag. I utredningens kontakter med rektorer för enskilda förskolor anges det framkomma att det även bland mindre huvudmän är vanligt med digitala frånvarosystem. Beräkningen utredningen gör anges därför sannolikt vara en överskattning av kostnaden. Vidare kan kostnaden antas minska över tid i och med att fler huvudmäns administration digitaliseras. Enskilda huvudmän finansieras genom bidrag från kommunen för det eller de barn och elever som har en placering i huvudmannens verksamhet. Utredningen utgår från att de förändringar som frånvaroregistret medför för de enskilda huvudmännens kostnader kompenseras genom kommunernas bidrag till enskilda huvudmän. I det avseendet innebär utredningens förslag en ökad kostnad för kommunerna som ska finansieras av staten.

Vidare anges att utredningen har fört dialog med branschorganisationerna Sefif och Almega Utbildning. Vidare har utredningen hämtat in synpunkter från vissa enskilda huvudmän som bedriver förskoleverksamhet. En återkommande risk som dessa aktörer beskrivit för utredningen anges handla om den administrativa bördan för mindre enskilda huvudmän som i dag saknar digitala system för registrering av frånvaro och närvaro. För att begränsa denna börda föreslår utredningen att Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram ett webbgränssnitt för enklare inrapportering till frånvaroregistret, särskilt riktat till nämnda huvudmän. Även om inrapporteringen för mindre enskilda huvudmän kan underlättas genom att Skolverket utvecklar och tillhandahåller ett webbgränssnitt, anges det ändå kunna innebära viss administration för dessa aktörer och därmed även en kostnad. Redan i dag har en huvudman inom utbildningsverksamhet viss skyldighet att registrera barns och elevers frånvaro och närvaro. Det gäller såväl inom obligatoriska som icke-obligatoriska skolformer. I praktiken realiserar registreringen genom att uppgifterna dokumenteras av lärare eller personal. Uppgifterna anges finnas på lokal nivå, även hos mindre huvudmän som helt saknar digitala system.

Under 2023 bedrev 1 910 enskilda huvudmän verksamhet inom förskola. Närmare 90 procent av huvudmännen har endast en förskoleenhet. Läsåret 2022/2023 bedrev 553 enskilda huvudmän verksamhet inom 831 grundskolor. En kartläggning som Skolverket genomfört anges visa att 16 procent av huvudmännen inom grundskolan registrerar frånvaro på annat sätt än genom ett digitalt frånvaroregistreringssystem. Motsvarande siffra för enskilda huvudmän anges vara 26 procent. 5 procent uppger att de registrerar frånvaro med hjälp av ett digitalt kalkylprogram såsom Excel. Omkring 8 procent registrerar frånvaro manuellt. Enligt Skolverket anges det vara enskilda huvudmän med ansvar för endast en skolenhet som saknar digitala system. Hur motsvarande andelar ser ut bland huvudmän som bedriver förskoleverksamhet anges inte vara känt.

Utredningen anger att för mindre huvudmän kan det var mer eller mindre betungande att veckovis rapportera uppgift om frånvaro och närvaro till Skolverket. Det anges bero på hur de i dag sammanställer uppgifterna. Om uppgifterna finns i kalkylark eller liknande kommer

rapporteringen enligt utredningen sannolikt vara mindre betungande. Dessa kan då exporteras till Skolverkets föreslagna webbgränssnitt. Förvisso kommer den rapporteringen kräva viss manuell hantering. För enskilda huvudmän som endast registrerar uppgifterna i pappersform kan rapporteringen bli mer kostsam. De kan ha små ekonomiska marginaler som innebär att kostnaden att köpa in digitala system är mer betungande. Det anges finnas en risk för att anslutningsgraden till digitala frånvaro- och närvarosystem för mindre huvudmän är låg. Utredningens kontakter med rektorer för enskilda förskolor anges emellertid visa att även bland dessa mindre huvudmän är det vanligt med system av det slaget. Beräkningen som utredningen lämnar om kostnaderna för att rapportera till Skolverket anges därmed sannolikt vara en överskattning. Enskilda huvudmän som bedriver annan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem kommer vara skyldiga att rapportera uppgifter till frånvaroregistret. Den här formen av verksamhet kan bland annat omfatta familjedaghem, där undervisningen bedrivs i dagbarnvårdarens eget hem. Det handlar om mycket små huvudmän. Det anges sannolikt vara en låg anslutningsgrad till digitala rapporteringssystem bland enskilda huvudmän med verksamhet inom annan pedagogisk omsorg. Utredningens beräkningar utgår därför från antagandet att samtliga enskilda huvudmän inom denna skolform helt saknar digitala system. Det återges också information om analyser som Skolverket gjort i anslutning till ett delvis annorlunda förslag till nationellt register om skolfrånvaro.

Utredningen bedömer att en veckovis rapportering av uppgifter till Skolverkets webbgränssnitt inte bör ta mer än 2,5 minuter per barn eller elev per vecka. För att beräkna den faktiska kostnaden utgår utredningen från lönekostnaden för en skolassistent med en månadslön på 33 500 kr. Inklusive arbetsgivaravgifter innebär det att en årsarbetskraft kostar 528 000 kr. Givet dessa antaganden innebär det att den sammanlagda merkostnaden av administrativt arbete för samtliga små enskilda huvudmän att rapportera uppgifter till Skolverket uppgår till 25,4 miljoner kr årligen. Beräkningen anges sannolikt vara en överskattning eftersom den utgår från antagandet att samtliga huvudmän som utredningen kategoriserar som små huvudmän saknar digitala verktyg för att registrerar frånvaro och närvaro. Utredningens kartläggning anges visa att så inte är fallet. Den verkliga kostnaden anges antagligen vara lägre. Utredningen utgår från att en elev vanligtvis har sin placering i ett fritidshem som hör till den huvudman där eleven har sin skolplacering. Att veckovis rapportera in elevens frånvaro- och närvarouppgifter från både obligatorisk skolverksamhet och fritidshem bedömer utredningen inte tar någon mertid i anspråk då huvudmannen kan genomföra rapporteringen vid samma inrapporteringstillfälle. För finansiering av ovanstående kostnader utgår utredningen från att förändringar i de enskilda huvudmännens kostnader kompenseras genom kommunernas bidrag (grundbelopp).

Om en frånvaro- eller närvarouppgift är felaktig och därför ändras ska huvudmannen enligt utredningens förslag rapportera den rättade uppgiften till Skolverket. Det anges vara svårt att veta hur många rättningar det kommer att handla om och hur betungande denna uppgift kommer att bli. Den primära anledningen till att en felaktig uppgift kommer att upptäckas (och föranleda en rättning av uppgiften) är förmodligen vid ansökan om tillfällig föräldrapenning. I avsnitt 9.4.9 bedömer utredningen att kvaliteten i frånvaroregistret kommer vara hög, framför allt då en vårdnadshavare har goda förutsättningar att upptäcka felaktiga uppgifter om sitt barn och incitament att uppmärksamma utbildningsverksamheten om någon uppgift är fel. Att rätta en uppgift innebär främst en administrativ börda för små enskilda huvudmän som saknar digitala system. Utredningen bedömer att rättningar kommer att ske mycket sällan, varav den sammanlagda kostnaden för det är mycket liten. Vidare anges den tidigare kostnadsberäkningen för små enskilda huvudmän enligt utredningen troligen vara en

överskattning. Hanteringen av rättningar anser utredningen därför ryms inom tidigare beräkning.

Utredningen bedömer att anslutningsgraden till digitala system för registrering av frånvaro och närvaro generellt sett är mycket hög. Givet att de flesta stora och medelstora huvudmän är anslutna till ett digitalt system för frånvaro- och närvarohantering registreras uppgifterna redan i dag i digital format. Utredningens förslag om ett frånvaroregister anges inte innebära några nya krav på administrativa uppgifter för lärare och annan personal (för de stora och medelstora huvudmännen). De kommer fortsatt att registrera frånvaro och närvaro i sina digitala system på samma sätt som i dag. Det anges komma att behövas IT-utveckling av de digitala system som huvudmännen använder sig av. IT-utvecklingen innebär en kostnad för de leverantörer som utvecklar och tillhandahåller systemen. Denna kostnad kan komma att påverka prissättningen på marknaden, vilket i förlängningen skulle kunna innebära en kostnad även för enskilda huvudmän vid inköp av system. Utredningen bedömer att kostnaden för att utveckla behövlig funktionalitet är låg och inte bör påverka prissättning på marknaden så att det drabbar enskilda huvudmän ekonomiskt.

Att huvudmännen får ett nytt krav att rapportera frånvaro och närvaro till frånvaroregistret anges innebära att ett nytt behov uppstår som branschen kan tillgodose. Det kan på så vis öppna upp nya möjligheter för branschen att sälja sina produkter och tjänster. Mer om detta refereras även nedan i avsnitt om konkurrenspåverkan.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en utförlig beskrivning av påverkan på företagens kostnader till följd av förslaget till nationellt register över skolfrånvaro. Kostnadsförändringarna är delvis kvantifierade. Den kvalitativa beskrivning som finns är överlag tydlig. Regelrådet vill framhålla att även om enskilda huvudmän i förekommande fall kommer att kompenseras för en kostnadsökning är det inte tydligt utifrån redovisningen hur snabbt en sådan compensation sker, vilket skulle kunna ha någon betydelse för de enskilda huvudmännens likviditet. Det hade varit bra om sådana aspekter också hade blivit belysta. Sammantaget är ändå beskrivningen av kostnadspåverkan för enskilda skolhuvudmän tillräckligt tydlig. Regelrådet kan inte finna någon beskrivning av kostnadspåverkan för företag till följd av utredningens andra förslag. Eftersom dessa förslag, såvitt Regelrådet kan förstå, inte borde ha någon stor, direkt påverkan på företag som följer regler är denna brist i tydlighet inte något avgörande problem och med beaktande av att den direkta kostnadspåverkan till följd av förslaget om frånvaroregister överlag beskrivits tydligt anser Regelrådet att redovisningen av kostnadspåverkan uppfyller förordningens krav. Det är inte minst positivt att effekten för små enskilda huvudmän har beskrivits tydligt. Regelrådet konstaterar vidare att det finns skrivningar, som refererats ovan, om att det öppnas upp nya möjligheter för branschen (som levererar it-system för skolområdet) att sälja sina produkter och tjänster. Av detta går att sluta sig till att det kan bli en intäktpåverkan för denna bransch. Det hade varit önskvärt med en mer explicit och tydlig beskrivning av påverkan på företagens intäkter, men även befintlig information kan anses tillräcklig, mot bakgrund av att den intäktpåverkan som såvitt Regelrådet kan se framstår som sannolik ändå har beskrivits.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens kostnader och intäkter godtagbar.

Påverkan på konkurrens

Det anges följande på sida 541 ff. De företag som i dag utvecklar och tillhandahåller digitala verktyg för utbildningsverksamhet kommer att behöva anpassa sina tjänster för att motsvara

marknadens nya behov. De nya kraven anges riskera att påverka konkurrensen genom att företag som är bättre på att utveckla sina tjänster premieras. Större företag som har fler utvecklare skulle kunna premieras, med det skulle också kunna premiera mindre företag som är mer snabbrikliga. Den snedvridande effekten anges bli mindre om införandeperioden är tillräckligt lång och förutsättningarna tydliga. Det minskar också merkostnaderna för leverantörerna då anpassningarna i högre grad kan planeras in i den ordinarie verksamhetsutvecklingen. Utredningen föreslår att Skolverket ska få i uppdrag att förbereda för införandet från den 1 juli 2026. I införandet ingår att under det första året anpassa och besluta om föreskrifter som rör hur, och med vilken standard, inrapportering ska ske. Utredningen föreslår att frånvaroregistret ska börja ta emot frånvaro- och närvarouppgifter från och med den 1 juli 2028. Det innebär att IT-leverantörerna på marknaden har över ett år på sig att genomföra behövlig IT-utveckling.

Att huvudmännen får ett nytt krav att rapportera frånvaro och närvaro till frånvaroregistret innebär att ett nytt behov uppstår som branschen kan tillgodose. Det kan på så vis öppna upp nya möjligheter för branschen att sälja sina produkter och tjänster. Det kan exempelvis innebära en ökad efterfrågan på mindre kostsamma system för frånvaro- och närvarohantering med enklare funktionalitet, särskilt bland mindre huvudmän som i dag saknar digitala system.

Branschens aktörer och Skolverket förordar en standard för denna typ av datautbyte och täckningsgraden för de digitala systemen är redan hög. Det anges finnas en förväntan på att de leverantörer som i dag tillhandahåller tjänster för frånvaro- och närvarorapportering också löpande utvecklar sina tjänster för att motsvara marknadens behov. Om aktörerna ges tillräckligt med tid för anpassning efter att Skolverkets föreskrifter finns på plats och det finns fungerande testmiljöer bedömer utredningen att merkostnaderna för företagen till följd av dess förslag blir som små. En ökad standardisering på skoldataområdet kan också på sikt leda till bättre förutsättningar för branschen, när interoperabiliteten mellan system ökar.

Det görs också en analys av i vilken mån förslaget att Skolverket ska få i uppdrag att ta fram ett kostnadsfritt webbgränssnitt har en påverkan på konkurrensen och i så fall på vilket sätt. Det görs en jämförelse mellan funktionaliteten hos de tjänster som idag erbjuds av befintliga aktörer på marknaden för digitala tjänster riktad till utbildningsverksamhet och den funktionalitet som det kostnadsfria webbgränssnittet enligt utredningens uppfattning bör erbjuda. Det anges att det kostnadsfria webbgränssnittet bör erbjuda minsta möjliga funktionalitet men ändå möjliggöra att små enskilda huvudmän som inte har ekonomiska förutsättningar att skaffa digitala frånvarosystem kan genomföra sin rapportering. Det anges inte vara tänkt att webbgränssnittet ska vara en konkurrent till de befintliga privata alternativen.

Utredningens sammantagna bedömning är att inrättandet av ett enkelt webbgränssnitt för rapportering till frånvaroregistret inte strider mot reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Utredningen anser inte att webbgränssnittet utgör offentlig säljverksamhet i lagens mening. Vidare anser utredningen inte att inrättandet av ett enkelt webbgränssnitt hämmar eller snedvrider konkurrensen, samt att det anses försvarbart ur allmän hänsyn. Merparten av huvudmännen använder sig dessutom redan av ett it-system för frånvarohantering och har avtal med någon av leverantörerna i branschen.

Utredningen ställer sitt förslag i relation till förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen och till EU-rättsliga bestämmelser. En jämförelse görs

också med tidigare analyser av konkurrensaspekter kopplade till en statlig e-legitimation (SOU 2023:61).

Det anges att Skolverkets webbgränssnitt riktar sig till huvudmän som inte har eller använder sig av någon av de tjänster som i dag finns på marknaden. Syftet är inte att myndigheten ska utveckla eller vidareutveckla tjänster och lösningar att befintliga IT-leverantörer riskerar att bli av med kunder (huvudmän). Det finns alltså ingen faktiskt eller potentiell konkurrens i sammanhanget som Skolverket på något vis stör eller hämmar. Det kan enligt utredningen snarare antas att frånvaroregistret på sikt medför att fler huvudmän ser behovet av digitala tjänster. Det får då enligt utredningen anses finnas behov av annan funktionalitet än bara rapportering av frånvaro- och närvarouppgifter till Skolverket. Det blir då antagligen lättare för huvudmännen att samla all sin hantering i ett och samma system i stället för att behöva rapportera in uppgifterna via Skolverkets webbgränssnitt.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av påverkan på konkurrens. Regelrådet anser att beskrivningen ägnar mer utrymme åt frågan i vilken mån konkurrenspåverkan kan anses rättsligt försvarlig än på hur denna påverkan kan träffa berörda företag. Enligt Regelrådets uppfattning är båda dessa aspekter av vikt, vilket gör att det hade varit önskvärt med något mer utvecklade resonemang om påverkan för företagen. Samtidigt är det inte så att beskrivningar av hur företagen påverkas saknas, och redovisningen kan anses tillräcklig, om än med viss förbättringspotential.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrens godtagbar.

Särskilda hänsyn till små och medelstora företag

Att genomföra nödvändig IT-utveckling för att möjliggöra att exportera frånvaro- och närvarouppgifter till Skolverket utifrån en given standard anges innebära en kostnad. Småföretag och mikroföretag har ett mindre antal anställda. Undanträngningseffekten kan därmed bli större hos mindre företag. De får avsätta resurser till IT-utveckling som annars hade kunnat läggas på att vidareutveckla befintliga eller nya produkter. De behöver i stället genomföra den utveckling som frånvaroregistret kommer att kräva. Utredningen har särskilt beaktat småföretag och mikroföretag vid bedömningen av tidpunkterna för ikraftträdande av berörda författningar och när de ska börja tillämpas. Utredningens förslag ger IT-leverantörerna över ett år på sig att genomföra nödvändig IT-utveckling. Utredningen bedömer att det även ger småföretag och mikroföretag tillräcklig tid att anpassa sina tjänster. Eftersom det finns en standard på området och att datapunkterna som ska rapporteras in till Skolverket inte är komplexa bedömer utredningen att den IT-utveckling som är nödvändig inte bör få betydande ekonomiska konsekvenser för småföretag eller mikroföretag på marknaden. Som angetts ovan ingår det i förslaget att Skolverket ska utveckla ett webbgränssnitt för att underlätta rapporteringen för vissa små enskilda huvudmän. Regelrådet kan inte finna någon särskild information om dessa aspekter när det gäller andra delar av förslaget.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att viss hänsyn har tagits till förutsättningarna för små enskilda skolhuvudmän och på vilket sätt. Det finns också beskrivningar av hur dessa huvudmän bedöms påverkas. När det gäller förslaget om register för skolfrånvaro är beskrivningen tydlig. Att det inte har angetts något om motsvarande frågor när det gäller andra förslag är en viss brist i tydlighet. Eftersom de andra förslagen, såvitt Regelrådet kan förstå, inte borde påverka företag som följer regler annat än indirekt och i begränsad utsträckning, om alls, är denna brist i tydlighet inte av vikt.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till små och medelstora företag godtagbar.

Åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter

Som angetts ovan finns det särskilda lösningar föreslagna för att begränsa kostnader för små enskilda skolhuvudmän. Det anges också ha utretts alternativa lösningar för frånvaroregistret. Dessa lösningar hade fått andra konsekvenser, bland annat för IT-leverantörerna. Det förklaras att utredningen inte har sett dessa alternativ som proportionerliga och av vilka skäl.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns beskrivningar av hur utredningen sett på förslagets proportionalitet och även viss information om åtgärder för att främja proportionalitet. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I avsnitt 8.11 anges följande. Det anges vara angeläget att utredningens förslag om ändringar i socialförsäkringsbalken samt ändringar i andra författningar realiserar så snart som möjligt. Ändringarna i 114 kap. SFB, offentlighets- och sekretesslagen samt i förordningen om behandling av personuppgifter vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska träda i kraft 1 januari 2027. Utredningens författningsförslag bedöms inte kräva övergångsbestämmelser. Det anges vidare i avsnitt 9.4.18 att Skolverket har lämnat kostnadsuppskattningar för samtliga kostnader som uppstår i att förbereda inför, utveckla och förvalta frånvaroregistret. Skolverket uppger att myndigheten behöver minst två år på sig för detta arbete. Om registret ska tas fram på kortare tid innebär det högre kostnader. Det beskrivs också dialog med branschorganisationer som också gett information om tid för att utveckla system med mera. Utredningen föreslår att författningarna om ett frånvaroregister samt tillhörande författningsändringar ska träda i kraft den 1 januari 2027. Bestämmelserna dock tillämpas fullt ut från den 1 juli 2028. Det finns även andra resonemang om skäl för tidpunkt för ikraftträdande. I kapitel 13 finns viss information om behov av kommunikations-, informations- och utbildningsinsatser i samband med införandet av utredningens förslag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av vilka skäl som utredningen valt aktuella datum för ikraftträdande. Sett till de aspekter som Regelrådet har att särskilt beakta är det positivt att det också nämns betydelsen som tidpunkt för ikraftträdande kan ha för företag, i förekommande fall. Det finns också beskrivning av behov av informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Hur och när konsekvenserna kan utvärderas

Såvitt Regelrådet kan se innehåller betänkandet ingen beskrivning av hur och när konsekvenserna av utredningens förslag kan utvärderas.

Regelrådet gör följande bedömning. En konsekvensutredning ska, för att vara fullständig, innehålla information om hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas. Det är en brist att detta saknas.

Regelrådet finner redovisningen av hur och när konsekvenserna kan utvärderas bristfällig.

Överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Det anges (i kapitel 13) att utredningen bedömer att förslagen överensstämmer med de förpliktelser som Sverige åtagit sig i förhållande till EU-rätten. I andra delar av betänkandet finns flera exempel på beskrivningar där utredningens förslag ställs i relation till EU-rättsliga bestämmelser. Detta gäller inte minst i betänkandets kapitel med integritets- och proportionalitetsanalys. Såvitt Regelrådet kan se finns ingen bedömning av hur förslaget förhåller sig till minimikrav.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av betänkandet hur utredningen på ett generellt plan anser att förslagen överensstämmer med EU-rätten. Det framgår att förslaget är ett nationellt initiativ och inte i sig tillkommer för att genomföra EU-rätt. Trots detta hade det varit motiverat att explicit ange en bedömning om hur förslaget förhåller sig till EU-rättsliga minimikrav. Om bedömningen skulle vara att det saknas koppling till sådana, hade detta kunnat anges och förklaras.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av om förslaget går utöver minimikraven bristfällig.

Övrigt som Regelrådet vill framföra

Regelrådet har inget ytterligare att framföra i ärendet.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 18 februari 2026.

I beslutet deltog Lars Silver, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson och Roland Sigbladh.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Lars Silver
Ordförande



Per Högström
Föredragande