

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

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

Dnr S2025/02028

Skolverket kommenterar i yttrandet endast de förslag som berör myndighetens ansvarsområde och som kan komma att påverka skolväsendet eller Skolverket som myndighet. Skolverket tar därmed inte ställning till eller kommenterar övriga förslag som lämnas i betänkandet.

Sammanfattning

Skolverket tillstyrker förslaget om ett nationellt frånvaroregister i syfte att ge kunskap om barns och elevers frånvaro för att möjliggöra insatser och åtgärder för ökad närvaro i skolan, tillsyn mot enheter eller huvudmän samt ge stöd till enheter och huvudmän för sådana åtgärder som kan främja närvaro. Kunskap om skolfrånvaro kan bidra till ökad kunskap om frånvaroproblematiken i landet och bidra till bättre insatser för att förebygga frånvaro på nationell och lokal nivå. Myndigheten ställer sig positiv till att utredningen föreslår ett nationellt frånvaroregister som samlar in uppgifter på individnivå, eftersom det är en förutsättning för att kunna göra värdefulla analyser.

Skolverket avstyrker förslaget om att andra myndigheter ska få tillgång till uppgifter ur registret för de i lagen angivna syftena.

Skolverket avstyrker förslaget om ett nationellt frånvaroregister i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar av förmåner, bidrag, ersättningar och stöd enligt lag eller förordning. Myndigheten bedömer att det förekommer påtagliga risker bl.a. kopplade till uppgifternas kvalitet och utmaningar med veckovis rapportering för de utbildningsverksamheter som inte har förutsättningar för automatiserad datainsamling.

Skolverket avstyrker även förslaget om ett nationellt frånvaroregister i syfte att upptäcka barn och elever som riskerar att fara illa. Detta då huvudmännen redan idag har en lagreglerad skyldighet att agera vid sådan frånvaro.

För det fall att regeringen går vidare med utredningens förslag i sin helhet avstyrker Skolverket förslaget att myndigheten ska ges i uppdrag att under två års tid, från och med den 1 juli 2026, förbereda införandet av frånvaroregistret. Skolverket bedömer att tidsplanen är för snäv.

Skolverket ställer sig positiv till ett nationellt frånvaroregister och bedömer att det på sikt även kan utgöra underlag för att hindra välfärdsbrott i form av felaktiga utbetalningar. Ett nationellt frånvaroregister bör dock i först hand syfta till att säkerställa att landets elever får tillgång till den utbildning de har rätt till. För att möjliggöra att ett nationellt frånvaroregister snabbt kommer på plats föreslår Skolverket ett frånvaroregister där insamling sker på individnivå och inom ramen för Skolverkets ordinarie statistikverksamhet.

9.4 Utredningens förslag och överväganden

9.4.1 Det bör införas ett nationellt frånvaroregister på individnivå

Skolverket tillstyrker förslaget om att ett nationellt frånvaroregister på individnivå om elevers frånvaro och närvaro från utbildningsverksamhet ska införas. Som Skolverket påtalat, bl.a. i myndighetens redovisning av uppdraget att utreda ett nationellt frånvaroregister och i remissyttrandet över betänkandet SOU 2025:8, ger frånvarouppgifter på individnivå större möjlighet att kvalitetssäkra uppgifterna och större möjlighet till fördjupade analyser jämfört med uppgifter på aggregerad nivå.¹

Eftersom Skolverket anser att frånvaroregistret bör hanteras inom ramen för myndighetens uppdrag som ansvarig myndighet för den officiella statistiken om skolväsendet blir följden att frånvaroregistret inte behöver regleras i en ny lag. Skolverket har stöd för hantering av ett frånvaroregister enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Vidare skyddas uppgifterna av absolut sekretess genom 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Med anledning av det har Skolverket inte närmare synpunkter avseende de förslag i utredningen som avser regleringen av ett frånvaroregister i lag, förordning och föreskrifter.

9.4.3 Skolverket ska ansvara för frånvaroregistret

Skolverket tillstyrker förslaget om att Skolverket ska ansvara för frånvaroregistret.

¹ Skolverket (2021). *Utredning om ett nationellt frånvaroregister*, Skolverket (2025). *Remissvar för betänkandet "Bättre förutsättningar för trygghet och studiero"* (SOU 2025:8).

9.4.4 En ny uppgiftsskyldighet för vissa huvudmän i utbildningsverksamhet

För det fall regeringen går vidare med utredningens förslag i sin helhet avstyrker Skolverket delvis det förslag som anges om huvudmännens inrapporteringsskyldighet. Skolverket anser att förskola, annan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola och fritidshem inte ska omfattas av rapporteringsskyldighet. Nio av tio av huvudmän inom förskolan utgörs idag av enskilda huvudmän.² Trots att utredningen har fört dialoger med ett antal enskilda huvudmän, saknas en nationell bild av i vilken utsträckning förskolor med enskild huvudman registrerar frånvaro respektive närvaro digitalt. Det innebär att det saknas kunskap om förutsättningarna för automatisk datainsamling inom dessa verksamheter och vilken administrativ börda registrering via webbgränssnitt skulle innebära för dessa verksamheter.

Skolverket anser vidare att gymnasieskola och anpassad gymnasieskola inte ska omfattas av rapporteringsskyldigheten. Centrala studiestödsnämnden (CSN) samlar i sitt arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar av studiebidrag in uppgifter om ogiltig frånvaro i gymnasieskolan. Utredningens förslag medför därmed en risk att skolorna behöver rapportera samma underlag till två olika myndigheter. Det förekommer även att gymnasieskolor ändrar elevers scheman flera gånger per termin vilket ställer krav på interoperabilitet mellan schemalägnings- och frånvaroregistreringssystemen på skolorna.

Statistiska centralbyrån (SCB) har ett pågående regeringsuppdrag som syftar till att undersöka möjligheten till att samla in bl.a. frånvarodata direkt från skolornas it-system.³ I SCBs återrapportering till regeringen gör SCB bedömningen att mer statlig styrning av it-system inom skolsektorn och dess datastruktur är en förutsättning för att på sikt kunna samla in skoldata på ett modernt sätt. SCB påtalar bl.a. att det är relativt vanligt att huvudmän och skolor använder olika system för olika verksamhetsprocesser såsom schemaläggning och frånvarohantering. Detta ställer krav på interoperabilitet som inte alltid förekommer idag.⁴

9.4.6 Det ska framgå av förordning vilka uppgifter som ska finnas i frånvaroregistret

Om regeringen går vidare med utredningens förslag i sin helhet anser Skolverket att de uppgifter som utredningen föreslår ska ingå i frånvaroregistret inte är tillräckliga för att utgöra underlag för väsentliga analyser. I Skolverkets utredning om ett nationellt frånvaroregister från 2021 föreslog Skolverket att ett

² Skolverket (2025) *Enskilda huvudmän i förskolan*. Rapport 2025:9.

³ Utbildningsdepartementet. U2025/02412. *Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende anslag 4:4 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*.

⁴ Statistiska centralbyrån (2026) *Insamling av nya skoldata från systemleverantörer – Återrapportering av ett regeringsuppdrag*. Dnr: SCB2025/302.

frånvaroregister skulle inkludera ytterligare information om t.ex. antal timmar erbjuden undervisningstid.⁵ Skolverkets bedömning är att uppgifter om erbjuden undervisningstid är nödvändigt för att myndigheten ska kunna genomföra analyser, t.ex. kopplat till andel frånvaro. Uppgifter om erbjuden undervisningstid är även nödvändig för att förhindra felaktiga slutsatser, exempelvis om vårdnadshavaren anmäler vård av barn (vab) då undervisning i normalfallet skulle ha skett men frånvaro inte registreras av skolan på grund av att elev har en studiedag. Vidare anser Skolverket att registret bör innehålla information om vilken skolenhet eleverna går på eftersom det behövs för att Skolverket ska kunna analysera frånvaro på skolenhets- och huvudmannanivå. Det är även en förutsättning för att uppgifter från frånvaroregistret ska kunna utgöra underlag för Skolinspektionens tillsyn.

Även här ser Skolverket utmaningar kopplade till systemens interoperabilitet då huvudmännen idag registrerar frånvaro på olika sätt. Tekniska lösningar såsom automatiserad datainsamling är förutsättningar för att skolinformation ska kunna samlas in på ett effektivt och modernt sätt som inte ökar skolornas administrativa börda. För att it-system ska kunna skicka och ta emot data på ett enkelt sätt krävs att de följer samma struktur för informationshantering. Skolverket uppmuntrar idag huvudmän att använda en nationell standard för en sådan struktur, SS 12000. Av SCBs återrapportering framkommer dock att majoriteten av systemleverantörer inte har implementerat standarden fullt ut.⁶ Vidare påtalar SCB att utredningen om interoperabilitet vid datadelningar (SOU 2023:96) gör bedömningen att ”interoperabilitet vid datadelning inom sektorer eller områden bör styras genom lagstiftning för respektive sektor eller område. Det finns behov av fortsatt utredning av förutsättningarna för att införa styrning av interoperabilitet inom sektorer eller områden.” Skolan är en sektor som pekas ut av utredningen.⁷

För det fall att regeringen går vidare med utredningens förslag i sin helhet bedömer Skolverket att en förutsättning för att skolor rapporterar in frånvaro på ett likvärdigt sätt är att det finns en nationell definition av frånvaro. Utredningen lämnar inget förslag på en sådan definition med hänvisning till att utredningen om stärkt trygghet och studiero i skolan tidigare lämnat förslag på definitioner för giltig och ogiltig frånvaro inom ramen för sitt uppdrag.⁸

⁵ Skolverket (2021) *Utredning om ett nationellt frånvaroregister*. Redovisning av regeringsuppdrag.

⁶ Statistiska centralbyrån (2026) *Insamling av nya skoldata från systemleverantörer – Återrapportering av ett regeringsuppdrag*. Dnr: SCB2025/302.

⁷ Statistiska centralbyrån (2024) *Förutsättningar för att samla in nya skoldata från systemleverantörer. Återrapportering av ett regeringsuppdrag*. Dnr: A2023/1969. Sid. 31.

⁸ SOU 2025:8 *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan*.

9.4.8 Frånvaro rapporteras varje vecka

Skolverket avstyrker förslaget om att rapportering till frånvaroregistret ska ske veckovis. Skolverket bedömer att en förutsättning för att veckovis datainsamling ska vara rimlig är att uppgifterna kan hämtas automatiskt från frånvaroregistreringssystemen. Detta ställer ytterligare krav på interoperabilitet mellan olika system. Som SCBs återrapporering om möjligheten till att samla in frånvarodata från skolornas it-system visar finns påtagliga utmaningar med detta idag och ett omfattande arbete krävs för att automatisk inrapportering ska kunna realiseras.⁹ Utöver detta finns utmaningar kopplade till att begreppet frånvaro inte definieras i skollagen, vilket leder till att skolor och huvudmän tolkar begreppet och redovisar frånvaro olika.¹⁰ Skolverket anser att begreppet frånvaro behöver definieras för att säkerställa likvärdig inrapportering av frånvaro.

Veckovis rapportering skiljer sig från annan inrapportering av uppgifter som huvudmän gör till Skolverket idag och som sker en eller ett fåtal gånger per år. Eftersom Skolverket bedömer värdet av ett nationellt frånvaroregister vara stort och för att kunna påbörja arbetet så snart som möjligt anser myndigheten att det är mer realistiskt att detta sker inom ramen för myndighetens ordinarie statistikinsamling. Inrapportering halvårsvis är tillräckligt för Skolverkets statistikverksamhet, för att möjliggöra för exempelvis myndigheten och huvudmän att genomföra nödvändiga analyser samt för att ge Skolinspektionen indikatorer i fråga om vilka huvudmän som ska granskas.

9.4.12 Det ska särskilt regleras vilka som ska få tillgång till uppgifter ur registret

Skolverket avstyrker förslaget om att uppgifter ur frånvaroregistret får lämnas ut till utpekade kommunala och statliga myndigheter för de i lagen angivna syftena. Skälen till avstyrkandet är följande.

Skolverket anser att myndigheten inte bör dela uppgifter om frånvaro med Försäkringskassan i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar inom föräldrapenningförmånerna på grund av uppgifternas bristande kvalitet.¹¹ Det framgår att de uppgifter som Centrala studiestödsnämnden (CSN) idag samlar in i sitt arbete med utbetalningar av studiebidrag har bristande kvalitet på grund av t.ex. felregistreringar. Skolverket bedömer att utredningens förslag inte garanterar att de uppgifter som rapporteras in till frånvaroregistret är av högre kvalitet än de som idag rapporteras in till CSN. Det råder idag osäkerhet kring kvaliteten på de frånvarouppgifter som registreras på skolorna. Skolverkets tidigare studier har

⁹ Statistiska centralbyrån (2026) *Insamling av nya skoldata från systemleverantörer – Återrapporering av ett regeringsuppdrag*. Dnr: SCB2025/302.

¹⁰ Statistiska centralbyrån (2026) *Insamling av nya skoldata från systemleverantörer – Återrapporering av ett regeringsuppdrag*. Dnr: SCB2025/302.

¹¹ Se bl.a. Skolverket (2024). *Nationell kartläggning av elevfrånvaron 2023. De obligatoriska skolformerna. Rapport 2024:12*. Skolverket (2021) *Nationell kartläggning av elevfrånvaro. De obligatoriska skolformerna samt gymnasie- och gymnasiesärskolan. Rapport 2021:10*.

visat att frånvaroregistrering sker på olika grunder på skolorna samt att det förekommer att inte all undervisningstid kvitteras. Uppgifter som samlas in i statistiksyfte tillåter en viss felmarginal då de redovisas på aggregerad nivå. Att samla in uppgifter i det syfte som utredningen föreslår tillåter inte en sådan felmarginal. Skolverkets bedömning är att det idag inte kan garanteras att kvaliteten på uppgifterna är tillräcklig för syftet att hindra felaktiga utbetalningar. Detta riskerar i sin tur att medföra en initial period med många felaktiga registreringar. För att uppgifter från ett nationellt frånvaroregister ska kunna ligga till grund för att förhindra felaktiga utbetalningar krävs att uppgifterna om varje elev håller god kvalitet. Felaktiga frånvaroregistreringar riskerar få stora konsekvenser för enskilda och familjer när ett stort antal ärenden ska handläggas på kort tid. Utredningen har dessutom inte gjort en ordentlig konsekvensanalys av vad eventuella felregistreringar kan innebära avseende administrativ börda för lärare, övrig skolpersonal, Skolverket och Försäkringskassan samt för förmånstagare.

Skolverket anser vidare att syftet med att låta socialtjänsten ta del av uppgifterna inte är tillräckligt motiverat. Huvudmännen har redan enligt nuvarande lagstiftning skyldighet att utreda frånvaro och vid behov samverka med socialtjänst.

9.4.13 Behandling av personuppgifter i frånvaroregistret

Myndigheten är positiv till förslaget om ett nationellt frånvaroregister i syfte att ge kunskap om barns och elevers frånvaro för att möjliggöra insatser och åtgärder för ökad närvaro i skolan, tillsyn mot enheter eller huvudmän samt ge stöd till enheter och huvudmän för sådana åtgärder som kan främja närvaro.

Skolverket anser att ett nationellt frånvaroregister i enlighet med utredningens förslag inte är lämpligt i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar av förmåner, bidrag, ersättningar och stöd enligt lag eller förordning. För att uppgifter från ett nationellt frånvaroregister ska kunna ligga till grund för att förhindra felaktiga utbetalningar krävs att uppgifterna om varje elev håller god kvalitet. Felaktiga frånvaroregistreringar kan få stora konsekvenser för enskilda och familjer. Som Skolverket tidigare har framhållit kommer kvaliteten på den statistik som redovisas utifrån registret att vara avhängig kvaliteten på frånvaroregistreringen på respektive skolenhet. Det råder idag osäkerhet kring kvaliteten på de frånvarouppgifter som registreras på skolorna. Skolverkets tidigare studier har visat att frånvaroregistrering sker på olika grunder på skolorna samt att det förekommer att inte all undervisningstid kvitteras. Skolverkets bedömning är att det idag inte kan garanteras att kvaliteten på uppgifterna är tillräcklig för syftet att förhindra felaktiga utbetalningar. Detta riskerar i sin tur att medföra en initial period med många felaktiga registreringar. Skolverket är väl medvetna om att Försäkringskassan är van att hantera indikationer av den mer osäkra sorten på ett sådant sätt att felaktiga registreringar går att undvika. Utredningen har dock inte

gjort en konsekvensanalys av vad eventuella felregistreringar kan innebära avseende administrativ börda för lärare, övrig skolpersonal, Skolverket och Försäkringskassan samt för förmånstagare. Skolverket betonar vikten av att säkerställa korrekta utbetalningar av förmåner, men bedömer att utvecklingen av ett nationellt frånvaroregister i det syftet bör ses som en flerstegsprocess. Ett första steg i detta arbete är att säkerställa att ett fungerande system för att samla in robust statistik finns på plats.

Skolverket betonar vidare att regelbunden uppföljning av elevfrånvaro är väsentligt för skolornas arbete att förebygga frånvaro och främja närvaro. Detta arbete sker i dag på skolorna och är en förutsättning för att skolorna ska kunna agera skyndsamt vid risk för omfattande eller långvarig frånvaro. Skolverket anser att ett nationellt frånvaroregister inte är nödvändigt för detta syfte.

9.4.17 Skolverket ska ges i uppdrag att förbereda införandet och ta fram en enkel tjänst för rapporteringen via webben

För det fall att regeringen går vidare med utredningens förslag i sin helhet avstyrker Skolverket förslaget att myndigheten ska ges i uppdrag att under två års tid, från och med den 1 juli 2026, förbereda införandet av frånvaroregistret. Skolverkets bedömning är att den föreslagna tidsplanen för införandet av ett frånvaroregister är för snäv givet det omfattande utvecklingsarbete som kommer att krävas av myndigheten och huvudmän för att förslagen ska realiseras.

Utredningens förslag innebär en ny uppgift för Skolverket och innebär att Skolverket ska införa en ny infrastruktur som idag inte är utvecklad. Det handlar exempelvis om att möjliggöra automatisk datainsamling och att ta fram webbgränssnitt för de huvudmän som inte registrerar frånvaro digitalt. Skolverket skulle behöva göra ett omfattande arbete för att säkerställa att myndigheten har rätt skyddsåtgärder på plats. Ett övervägande behöver ske om detta är verksamhet som bör prioriteras parallellt med andra stora utvecklingsprojekt som också behöver prioriteras såsom nytt betygssystem samt omtag kring digitala prov.

För det fall att regeringen går vidare med förslagen i sin helhet behöver de finansiella konsekvenserna för såväl huvudmän som Skolverket analyseras i mer detalj. Skolverket bedömer att utredningens beräkningar för myndighetens kostnader för att utveckla och förvalta ett nationellt frånvaroregister är underskattade. Utredningen har baserat sina kostnadsberäkningar på uppgifter från Skolverket, men det finns fortfarande områden som inte är utredda i tillräcklig utsträckning. Skälen för bedömningen är:

- Det behöver klargöras om det är rimligt att jämföra kostnaden för frånvarohantering med skolenhetsregistret. Jämfört med skolenhetsregistret ställer frånvaroregistret i det syfte som utredningen föreslår högre krav på riktighet och integritetsskyddande åtgärder, vilket innebär mer kostnadsdrivande insatser från Skolverket. Detta gäller

framför allt om syftet med registret är att kontrollera frånvaro för att förhindra felaktiga utbetalningar från Försäkringskassan.

- Införandet av ett nationellt frånvaroregister i linje med vad utredningen föreslår innebär ett omfattande utvecklingsarbete. Skolverket bedömer att en helhetslösning (inkl. automatisk hämtning/lämning av data från skolhuvudmän) inte kan vara klart till 2028, om ett uppdrag på detta tilldelas myndigheten under 2026. Omfattande it-utveckling, utvecklingsarbete med standarder och ett förskoleenhetsregister, som är förutsättningar för utvecklingsarbetet, är krävande utvecklingsarbeten som också kommer att kräva resurser från flera delar av myndigheten.

I det fall regeringen går vidare med ett nationellt frånvaroregister inom ramen för Skolverkets ordinarie statistikverksamhet, kommer detta att medföra kostnader för myndigheten. Skolverket redovisade kostnadsberäkningar för detta i myndighetens utredning om ett nationellt frånvaroregister.¹²

9.4.18 Överväganden och ikraftträdanden

Skolverket avstyrker förslaget om överväganden och ikraftträdande. Se kommentar avseende detta under avsnitt 9.4.17 ovan.

Joakim Malmström
Generaldirektör

Linda Ahlgren
Samordnare

Handlingen är beslutad i Skolverkets elektroniska ärende- och dokumenthanteringssystem av:
Joakim Malmström (Signerare) den
2026-02-20.

¹² Skolverket (2021) *Utredning om ett nationellt frånvaroregister*. Redovisning av regeringsuppdrag.

Detta beslut har fattats av Generaldirektör Joakim Malmström. I ärendets slutliga handläggning har även avdelningscheferna Anna Castberg, Tommy Lagergren och Maria Weståker samt enhetschefen Cecilia Höglund deltagit.

.