

Anna Palm

Enhetschef myndighetsenheten/förvaltningsjurist

Ställningstagande om att den kommunala förskolan ur sekretesshänseende inte längre ska ses som en egen verksamhetsgren

Förslag till beslut

Barn- och skolnämnden föreslås besluta

att den kommunala verksamheten förskola ur sekretesshänseende inte längre ska anses vara en egen verksamhetsgren i förhållande till den övriga kommunala skolverksamheten under barn- och skolnämndens ansvarsområde.

Sammanfattning

Inom ramen för en utredning om eventuellt inköp av en stödmodul för att hantera särskilt stöd inom förskolan har fråga uppstått kring överlämning av information mellan förskola och förskoleklass. Ärendet initieras av förvaltningen bl.a. med anledning av hur inställningarna i det kommande systemet behöver se ut för att överensstämja med gällande lagstiftning när det gäller överlämning av information från förskola till övrig skolverksamhet i samband med övergång. Från leverantörens sida ser man det redan som att förskolan inte är en egen verksamhetsgren och att information kan lämnas över utan vårdnadshavarnas samtycke inom den kommunala verksamheten. För det fall ett ställningstagande från nämndens sida inte blir beslutat behöver systemet istället anpassas utifrån det.

Historiskt i Sverige har förskola och grundskola, som förskoleklassen tillhör, ansetts som olika verksamhetsgrenar ur sekretesshänseende och därmed har det rått sekretess mellan dessa båda verksamheter trots att de finns organiserade under en och samma politiska nämnd. Förskolans utveckling de senaste decennierna har inneburit att den successivt organisatoriskt, men även innehållsmässigt, kommit närmare skolan och förskolan utgör idag första steget i det svenska utbildningssystemet.

Barn- och skolförvaltningen föreslår att förskola ur sekretessynpunkt inte längre ska ses som egen verksamhetsgren i förhållande till övrig skolverksamhet och att det därmed inte längre

2020-09-23

Diarienummer

BSN 2020/5160

ska finnas en sekretessgräns mellan förskola och förskoleklass i kommunal regi. Detsamma gäller när ett barn lämnar förskolan för att börja årskurs ett direkt i grundsärskolan utan att först ha gått i förskoleklass. Därmed kan information överlämnas mellan skolformerna utan samtycke från vårdnadshavarna på motsvarande sätt som mellan övriga skolformer inom skolväsendet.

Underlag för beslutet

Barn- och skolnämndens tjänsteskrivelse 2020-09-23 Ställningstagande om att den kommunala förskolan ur sekretesshänseende inte längre ska ses som en egen verksamhetsgren

Ärendet

Gällande sekretesslagstiftning

I 8 kapitlet offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)(OSL) finns grundläggande bestämmelser om vilka sekretessen gäller mot.

Av 1 § framgår att en uppgift för vilken sekretess gäller enligt OSL som huvudregel inte får röjas för enskilda eller för andra myndigheter.

Vidare följer av 2 § att sekretess även kan råda inom en myndighet mellan olika verksamhetsgrenar när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

I 23 kapitlet i OSL finns de sekretessbestämmelser som gäller till skydd för enskild i utbildningsverksamhet.

För förskolan regleras sekretessen i 1 § och innebörden är att sekretess gäller i förskola för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För förskoleklass, grundskola, grundsärskola regleras sekretessen i 2 §. I första stycket anges 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.

Av andra stycket samma paragraf följer att sekretess gäller i förskoleklass, grundskola, 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

2020-09-23

Diarienummer

BSN 2020/5160

endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

I tredje stycket i paragrafen anges att sekretess gäller i förskoleklass, grundskola och grundsärskola i andra fall än som avses i första och andra styckena 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.

I 10 kap. OSL finns så kallade sekretessbrytande bestämmelser. Bl.a. finns i 1 § bestämmelser om samtycke. I paragrafen anges att sekretess till skydd för en enskild inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan enskild eller till en myndighet, om den enskilde samtycker till det.

I 27 § finns vad som kallas en generalklausul. I den anges att utöver vad som följer av 2, 3, 5 och 15-26 §§ får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företrädare framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Historisk utveckling

I en skrift, Förskolan i Politiken – om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt, framtagen av Utbildningsdepartementet 2015 redogörs för förskolans utveckling. Nedan redogörs för utvalda delar av skriften för att tydliggöra förskolans utveckling och hur den i många avseenden närmat sig skolan för att idag utgöra första steget i svenska utbildningssystemet.

Barnomsorg har bedrivits i Sverige, om än i blygsam omfattning, ända sedan mitten av 1800-talet. Den första barnkrubban som öppnades 1854 var Kungsholmens barnkrubba i Stockholm. Inredningen på barnkrubborna var torftig, barngrupperna stora och personalen saknade oftast utbildning, men barnen hölls rena och fick tre mål mat om dagen. Barnkrubborna drevs av stiftelser och kyrkliga församlingar.

Befolkningsutredningen tillsattes 1941 under ledning av Tage Erlander som då var statssekreterare i Socialdepartementet. Utredningen lade fram förslag om bidrag och tillsyn för daghem och lekscolor som ledde till snabb riksdagsbehandling. Debatten blev het vad gällde daghemmen, men förslagen antogs av riksdagen. De första statliga driftbidragen inrättades 1944. Socialstyrelsen fick huvudansvaret för barnomsorgen och dess utbyggnad. På

2020-09-23

Diarienummer

BSN 2020/5160

Socialstyrelsen sågs daghem främst som en stödåtgärd för att hjälpa familjer med problem och man varnade för att mödrar med småbarn skaffade sig yrkesarbete.

Med hänsyn till föräldrars alltmer uttalade krav på daghem tillsätter statsminister Tage Erlander 1968 års Barnstugeutredning. Enligt direktiven ska man främst inrikta arbetet på barnstugornas pedagogiska innehåll. Barnstugeutredningens betänkanden togs emot 1972 av statsministern Olof Palme. Nu var tiden mogen för den stora förskolereformen vars utgångspunkter var att det var samhällets sak att skapa förutsättningarna för alla föräldrar att kunna förena familjeliv och förvärvsarbete. Förskoleverksamhetens uppdrag gentemot barnfamiljerna skulle vara att till en skälig kostnad tillhandahålla en pedagogiskt kvalitativ verksamhet som omfattade barns fostran, omsorg och omvårdnad. Den första lagstiftningen på området – Förskolelagen, som trädde i kraft 1975. Med förskolelagen blev förskoleverksamheten en lagfäst kommunal uppgift med skyldighet för kommunerna att svara för den planmässiga utbyggnaden. Socialstyrelsen fick den helt dominerande rollen i att implementera barnstugeutredningens nya idéer om dialogpedagogik, arbetslag och åldersblandade barngrupper genom egna progressiva konsulter ute i landet. Socialstyrelsen gav ut detaljerade råd och riktlinjer och tog fram arkitekturritningar över typbarnstugor samt hur dessa borde inredas och utrustas.

Den historiska propositionen Utbyggnaden av barnomsorgen till full behovstäckning för barn till förvärvsarbetande och studerande föräldrar var den stora frågan även under 80-talet. Men socialminister Sten Andersson tar ytterligare steg framåt och lägger 1985 fram det som kom att kallas den historiska propositionen – Förskola för alla barn. Förskolan föreslås nu inte endast knytas till föräldrars behov av barnomsorg för att kunna förvärvsarbete och studera utan dessutom bli en rättighet för barnet självt – något som alla barn oavsett familjesituation ska kunna få del av. Förskolans pedagogiska roll för barns utveckling och lärande från tidig ålder får därmed status av en egen politisk fråga. Regeringens förslag till riksdagen lägger fast principerna om en förskola för alla barn. Innebörden av förslaget var att alla barn från ett och ett halvt års ålder till dess de börjar skolan ska ha rätt att gå i förskolan. Målsättningen var att förskolan skulle vara fullt utbyggd senast 1991 och en kommande lagstiftning med denna innebörd aviserades. Kommunerna fick alltså fem år på sig för att genom en planmässig utbyggnad uppfylla intentionerna i propositionen. För att understryka förskolans pedagogiska roll lämnades också förslaget om en gemensam ram för hela landet i form av ett pedagogiskt program för förskolan. Mål och riktlinjer för det pedagogiska

2020-09-23

Diarienummer

BSN 2020/5160

programmet hade ovanligt detaljerat lagts fast i propositionen och tillsynsmyndigheten Socialstyrelsen fick regeringens uppdrag att utforma programmet. På myndigheten hade ett sådant arbete redan påbörjats. Riksdagens principbeslut om förskola för alla barn blir vägledande för de kommande årens utbyggnad

Ser man lite längre tillbaka i tiden hade frågan om tillsynsansvaret för förskola och övrig barnomsorg länge diskuterats – Socialstyrelsen eller Skolöverstyrelsen? En sak var man ense om, alla verksamhetsformer som vände sig till barn i förskoleåldern skulle ha samma tillsynsmyndighet. Sedan 1945 var det ju Socialstyrelsen som innehade detta för hela barnomsorgen, men oftast med en antydning om att ansvaret gällde tills vidare, under ett utbyggnadsskede, då det var särskilt angeläget att rättvist fördela platserna efter barnens och familjernas behov och då de sociala aspekterna varit särskilt viktiga att beakta. Diskussionen rörde också hur förskolan skulle förbereda barnen för skolan och hur skolmognadsprov skulle utformas.

1992 infördes en fri nämndorganisation i kommunerna. Ett samordnat ansvar för barnomsorg och skola hade rekommenderats. Många kommuner planerade nu att bilda särskilda nämnder för barn- och utbildningsfrågor som skulle ansvara för både barnomsorg och skola. Inom några år blev detta den vanligaste ledningsorganisationen i kommunerna

I mars 1996 avger den nytilträdande statsministern Göran Persson sin regeringsförklaring i riksdagen. Den innehåller några rader som kommer att innebära en stor förändring för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen; *"Det livslånga lärandet ska vara en hörnsten i regeringens politik mot arbetslösheten. Sverige ska kunna konkurrera med hög kompetens, vars förutsättningar ska ges genom en hög kvalitet i alla skolformer, från förskolan till högskolan. Förskolan ska bidra till att förbättra grundskolans första viktiga år"*. Frågan om förskolans och även fritidshemmets hemvist skulle vara i familje- eller utbildningspolitiken hade funnits länge.

Som ett resultat av ny kommunallag, nytt statsbidragssystem och avregleringar hade utvecklingen i kommunerna inneburit att snart sagt samtliga kommuner infört gemensamma nämnder för skola och barnomsorg. Och nu var alltså tiden inne för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen att även på statlig nivå föras samman med skolan och handhas av Utbildningsdepartementet.

En proposition om att en läroplan ska införas för förskolan överlämnas till riksdagen i mars 1998 och redan i juni samma år har förskolan fått sin första riktiga läroplan, dvs. en bindande förordning för det pedagogiska innehållet. Daghem och deltidsgrupp

2020-09-23

Diarienummer

BSN 2020/5160

utmönstrades nu helt som begrepp ur skollagen och ersattes med förskola.

Den socialdemokratiska regeringen arbetade med att innan valet 2006 färdigställa en proposition om en ny skollag utifrån 1999 års skollagskommittés betänkande. Betänkandet hade lämnats 2002. Regeringen lyckades dock inte få majoritet i riksdagen för sina förslag och någon proposition blev därför aldrig beslutad. Arbetet med en ny skollag fick följaktligen starta om efter regeringsskiftet i september 2006 när den borgerliga fyrtipartiregeringen tillträdde. Regeringen gav 2009 även Skolverket i uppdrag att föreslå ändringar i förskolans läroplan i form av förtydliganden och vissa nya avsnitt. Efter att Skolverket lämnat sina förslag tillsattes dock 2010 en arbetsgrupp inom departementet, som lämnade nya förslag till regeringen, vilka beslutades i augusti samma år.

Den 1 juli 2011 började både den nya skollagen och förändringarna i förskolans läroplan tillämpas. Förskolan blev nu en integrerad del av skolväsendet, i syfte att befästa förskolans ställning som den första delen i utbildningssystemet samt för att förstärka dess kvalitet och likvärdighet. Detta innebar att flera av de skolformsövergripande bestämmelserna i skollagens inledande kapitel kom att gälla även förskolan, bland annat övergripande mål för utbildningen. Dessutom läggs värdegrunden för hela skolväsendet fast, liksom reglering för systematiskt kvalitetsarbete. Förskolan blev därmed en egen skolform. Även begreppen utbildning och undervisning kom nu att omfatta förskolans verksamhet.

I den nya skollagen infördes en ny befattning som förskolechef med samma krav på behörighet som för rektorer i skolan. Det pedagogiska arbetet vid en förskola ska ledas och samordnas av en förskolechef som även särskilt ska verka för att verksamheten utvecklas. Förskolechefens ansvar tydliggjordes också i ett nytt avsnitt i läroplanen. Förskolechefen är pedagogisk ledare och chef för personalen och har det övergripande ansvaret för att verksamheten bedrivs enligt skollag och läroplan. Dessutom tydliggjordes förskollärares pedagogiska ansvar i läroplanen. Vissa av riktlinjerna för arbetet riktas nu tydligt till förskollärare som därmed har det pedagogiska ansvaret för barnens utveckling och lärande.

Den 1 juli 2019 trädde en ändring i skollagen i kraft som innebär att begreppet förskolechef upphör och numera benämns rektor, precis som i övriga skolformer.

Beredning

Ärendet har beretts av berörda tjänstepersoner inom skolkontoret.

2020-09-23

Diarienummer

BSN 2020/5160

Barnets bästa

Av 3 kap. 12 j § skollagen framgår att när en elev bl.a. i förskoleklassen, grundskolan, övergår från skolformen till en annan av de angivna skolformerna ska den skolenhet som eleven lämnar, 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. Bestämmelsen i sig innebär en sekretessbrytande bestämmelse som gör att eventuella uppgifter som omfattas av sekretess kan lämnas över om det behövs för att underlätta övergången för eleven.

Någon liknande bestämmelse som gäller förskolan finns inte, men det är utifrån barnets bästa avgörande för att barnet ska lyckas i förskoleklassen att relevant information lämnas över från förskolan. Idag behövs vårdnadshavarnas samtycke för att så ska kunna ske, alertnativt att tidigare nämnda generalklausul kan tillämpas.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget medför inga ekonomiska konsekvenser.

Föredragning

I förskoleverksamheten råder stark sekretess, vilket innebär att huvudregeln i förskolan är att sekretess råder. Inom skolverksamheten är förhållandet det omvända, d.v.s. att huvudregeln är att det mesta är offentligt, med vissa angivna undantag som finns i 23 kap. 2 § OSL. I kommunal verksamhet anses verksamheten som bedrivs under en politisk nämnd utgöra en myndighet. Huvudregeln enligt OSL är att sekretess inte råder inom en myndighet, men det finns undantag i det fall olika verksamhetsgrenar inom en myndighet är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Denna situation gäller för den medicinska delen av elevhälsan i förhållande till skolan i övrigt och har alltså historiskt även gällt beträffande förskolan i förhållande till grundskolan. Vid detta förhållningssätt innebär det utifrån sekretesslagstiftningen att det behövs en sekretessbrytande bestämmelse för att lämna över information om ett barn i förskolan till förskoleklassen eller årskurs ett i grundsärskolan inför skolstarten. I detta fall handlar det i första hand om samtycke från vårdnadshavarna, men om samtycke inte ges skulle information kunna lämnas över från förskolan utifrån generalklausulen om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Med andra ord krävs då en bedömning utifrån barnets bästa i det enskilda fallet.

Med hänsyn till utvecklingen av förskoleverksamheten under de senaste decennierna, från att utgöra en form av barnpassning under

2020-09-23

Diarienummer

BSN 2020/5160

tillsyn av socialstyrelsen till att idag utgör en utbildningsform i skollagen och det första steget i utbildningsväsendet med en läroplan för hur det pedagogiska arbetet ska bedrivas, har förskolan både organisatoriskt och innehållsmässigt successivt kommit närmare skolan. Övervägande skäl talar därför för att förskolan inte längre bör ses som en självständig verksamhetsgren i förhållande till skolan ur sekretesshänseende. Ett sådant ställningstagande skulle avsevärt underlätta informationsöverföring; främst från förskola till förskoleklass. Ställningstagandet gäller den kommunala verksamheten under barn- och skolnämnden. Ett ställningstagande skulle innebära att information kan lämnas över från förskolan till förskoleklassen eller årskurs ett i grundsärskolan utan att samtycke inhämtas från vårdnadshavarna. När det gäller överlämnande till andra huvudmän råder sekretess mellan huvudmännen och samtycke från vårdnadshavarna krävs i enlighet med lagstiftningen för att informationsöverföring ska vara möjlig. Barn- och skolnämnden föreslås därför besluta att den kommunala verksamheten förskola ur sekretesshänseende inte längre ska anses vara en egen verksamhetsgren i förhållande till den kommunala grundskolan/grundsärskolan.

Jytte Lindborg
Skoldirektör

Linda Abrahamsson
Kvalitets- och myndighetschef

Beslutet skickas till

För verkställighet eller motsvarande åtgärd:
Kvalitets- och myndighetsavdelningen

För kännedom:

-