

# Lagrådsremiss

## Samling för skolan

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 22 februari 2018

*Gustav Fridolin*

*Eva Lenberg*  
(Utbildningsdepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Lagrådsremissen innehåller förslag till ändringar i skollagen (2010:800). Förslagen är en viktig del i det strategiska arbetet för att förbättra den svenska skolan med utgångspunkt i bl.a. 2015 års skolkommissions förslag till nationell strategi för kunskap och likvärdighet i utbildningen. Förslagen innebär följande:

- Huvudmännen för förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan ska aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter.
- Huvudmännen inom skolväsendet ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs.
- Statens skolinspektion ska kunna ingripa med statliga åtgärder för rättelse mot kommuner och landsting under motsvarande förutsättningar som när ett godkännande av en enskild som huvudman kan återkallas.
- Ändringar ska införas i syfte att minska elevers upprepade eller längre frånvaro från utbildningen inom den obligatoriska verksamheten.

Vidare föreslås att övergångsbestämmelserna i lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800) om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i vissa skolformer, ska förlängas till utgången av juni 2021.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018. Vissa bestämmelser föreslås dock tillämpas första gången för verksamhet som bedrivs efter utgången av 2018.

# Innehållsförteckning

1	Beslut .....	4
2	Lagtext .....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) .....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800) .....	9
3	Ärendet och dess beredning .....	11
4	En samlad strategi för ett robust skolsystem .....	12
4.1	2015 års skolkommision .....	12
4.2	Skolans systemsvagheter måste motverkas .....	13
4.3	Problemet med den ökande skolsegregationen .....	16
4.4	Sviktande kapacitet hos många skolhuvudmän .....	18
5	En allsidig social sammansättning av elever behövs .....	20
5.1	Nuvarande bestämmelser som styr i vilken skola eleverna ska gå i .....	20
5.2	Skolorna ska aktivt verka för en mer allsidig social sammansättning .....	21
6	Huvudmannen ska utse en eller flera skolchefer .....	34
7	Regleringen om statliga åtgärder för rättelse mot kommunala skolor ska förtydligas .....	43
8	Alla elever ska närvara i skolan .....	49
8.1	I dag är ogiltig frånvaro vanligt .....	49
8.2	Nuvarande reglering .....	50
8.3	Insatser behövs för att få alla elever att närvara i skolan .....	54
8.3.1	Rektorns ansvar för att se till att upprepad eller längre frånvaro utreds bör förtydligas .....	54
8.3.2	Hemkommunen ska alltid informeras när en utredning om frånvaro inleds .....	64
8.3.3	Hemkommunen ska vid behov samordna arbetet kring elever med upprepad eller längre frånvaro .....	68
9	Övergångsbestämmelserna om undantag från krav på legitimation och behörighet i vissa skolformer ska förlängas .....	74
9.1	Det saknas behöriga lärare inom grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna .....	74
9.2	Närmare om nuvarande reglering .....	74
9.3	Övergångsbestämmelserna ska förlängas för lärare i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna .....	75
10	Ikraftträdande .....	78
11	Konsekvenser av förslagen .....	80
11.1	Konsekvenser för kommunerna .....	80

11.2	Konsekvenser för enskilda huvudmän.....	85
11.3	Konsekvenser för staten .....	86
11.4	Konsekvenser för eleverna .....	87
11.5	Konsekvenser för jämställdheten och de integrationspolitiska målen.....	89
11.6	Sveriges medlemskap i Europeiska unionen .....	90
12	Författningskommentar .....	91
12.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	91
12.2	Förslaget till lag om ändring lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800) .....	96
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35) i relevanta delar.....	97
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag i relevanta delar .....	103
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	105
Bilaga 4	Sammanfattning av betänkandet Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera (SOU 2016:94) i relevanta delar .....	107
Bilaga 5	Betänkandets lagförslag i relevanta delar .....	113
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna .....	115
Bilaga 7	Sammanfattning av delbetänkandet Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola (SOU 2017:51) i relevanta delar.....	116
Bilaga 8	Delbetänkandets lagförslag i relevanta delar .....	118
Bilaga 9	Förteckning över remissinstanserna .....	120

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i skollagen (2010:800),
2. lag om ändring i lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800).

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)<sup>1</sup>  
*dels* att nuvarande 2 kap. 8 a § ska betecknas 2 kap. 8 b §,  
*dels* att 2 kap. 1 §, 7 kap. 1, 21 och 22 §§ och 26 kap. 17 § ska ha följande lydelse,  
*dels* att rubriken närmast före nuvarande 2 kap. 8 a § ska sättas närmast före 2 kap. 8 b §,  
*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 2 kap. 8 a och 8 c §§ och 7 kap. 19 a §, och närmast före 2 kap. 8 a och 8 c §§ och 7 kap. 19 a §, nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **2 kap.**

##### **1 §<sup>2</sup>**

I detta kapitel finns bestämmelser om

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>– huvudmän inom skolväsendet (2–8 §§),</li><li>– kommuners resursfördelning (8 a §),</li><br/><li>– ledningen av utbildningen (9–12 §§),</li><li>– lärare och förskollärare (13–23 §§),</li><li>– elevhälsa (25–28 §§),</li><li>– studie- och yrkesvägledning (29 och 30 §§),</li><li>– registerkontroll av personal (31–33 §§),</li><li>– kompetensutveckling (34 §), och</li><li>– lokaler och utrustning och tillgång till skolbibliotek (35 och 36 §§).</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>– huvudmän inom skolväsendet (2–8 a §§),</li><li>– kommuners resursfördelning (8 b §),</li><li>– <i>vissa huvudmäns ansvar i fråga om skolenheter (8 c §),</i></li><br/><li>– lärare och förskollärare (13–24 §§),</li></ul> |
|---|--|

#### *Skolchef*

##### *8 a §*

*Huvudmannen ska utse en skol-*

<sup>1</sup> Senaste lydelse av 2 kap. 8 a § 2014:458.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2014:458.

*chef som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet. Huvudmannen kan utse en skolchef för hela verksamheten eller flera skolchefer för delar av verksamheten.*

### ***Vissa huvudmäns ansvar i fråga om skolenheter***

8 c §

*Huvudmännen för förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan ska aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter.*

### **7 kap.**

1 §<sup>3</sup>

- I detta kapitel finns bestämmelser om
- vilka som omfattas av skolplikt (2 §),
  - rätten till utbildning (3 §),
  - hur skolplikten fullgörs (4–9 §§),
  - när skolplikten inträder (10 §),
  - tidigare skolstart och undantag från skyldigheten att fullgöra skolplikt i förskoleklass (11–11 b §§),
  - när skolplikten upphör och rätten att därefter slutföra skolgången (12–16 §§),
  - deltagande i utbildning (17–19 §§), och
  - ansvar för att skolplikten fullgörs (20–23 §§).
- deltagande i utbildning (17–19 a §§), och

### **Utredning om frånvaro**

19 a §

*Vid upprepad eller längre frånvaro från den verksamhet som avses i 17 § ska rektorn, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövligt. Utredningen ska genomföras i samråd med*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2017:1115.

*eleven och elevens vårdnads-  
havare samt med elevhälsan.*

*Om förutsättningarna för en  
utredning om särskilt stöd enligt  
3 kap. 8 § är uppfyllda ska även en  
sådan utredning inledas.*

*När en utredning om en elevs  
frånvaro har inletts ska rektorn se  
till att frånvaron snarast anmäls  
till huvudmannen.*

#### 21 §<sup>4</sup>

Hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess förskoleklass, grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning.

*Hemkommunen ska i frågor som  
rör skolpliktiga elever som avses i  
19 a § vid behov samordna insatser  
med samhällsorgan, organisationer  
eller andra som berörs. I fråga om  
utlämnande av uppgifter gäller de  
begränsningar som följer av  
29 kap. 14 § och offentlighets- och  
sekretesslagen (2009:400).*

#### 22 §<sup>5</sup>

Huvudmannen ska se till att eleverna i huvudmannens förskoleklass, grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för sameskolan ska se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång.

När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en *fristående skola eller utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag*, ska huvudmannen snarast lämna uppgift om detta till hemkommunen.

När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en *skolenhet med en annan huvudman än hemkommunen eller det hos en sådan huvudman har inletts en utredning om elevens frånvaro enligt 19 a §*, ska huvudmannen snarast lämna uppgift om detta till hemkommunen.

### 26 kap.

#### 17 §

Statens skolinspektion får när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller ett landsting besluta att staten på kommunens eller landstingets bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, om kommunen eller landstinget

1. inte har följt ett föreläggande enligt 10 §, och

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2017:1115.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2017:1115.

*2. grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.*      *2. missförhållandet är allvarligt.*

Har staten haft kostnader för en åtgärd som vidtagits med stöd av denna paragraf, får denna kostnad kvittas mot belopp som staten annars skulle ha betalt ut till kommunen eller landstinget.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.
  2. De nya bestämmelserna i 2 kap. 8 a § och bestämmelserna i 26 kap. 17 § i den nya lydelsen tillämpas första gången för verksamhet som bedrivs efter utgången av 2018.



## 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att 33 § lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 33 §<sup>1</sup>

I fråga om lärare eller förskollärare som saknar legitimation för att bedriva undervisning i skolväsendet och som har ingått avtal om anställning som lärare, förskollärare eller fritidspedagog före den 1 juli 2011 tillämpas under tiden för anställningen 2 kap. 3 § första och andra styckena eller 2 a kap. 3 § andra stycket i 1985 års skollag i stället för 2 kap. 13, 17 och 18 §§ i den nya skollagen, dock längst till utgången av juni 2015 eller, när det gäller undervisning i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan eller särskild utbildning för vuxna, längst till utgången av juni 2018.

Lärare som saknar legitimation för att besluta om betyg enligt 3 kap. 16 § i den nya skollagen och som har ingått avtal om anställning som lärare, förskollärare eller fritidspedagog före den 1 juli 2011 är under tiden för anställningen behöriga att besluta om betyg, dock längst till utgången av juni 2015 eller, när det gäller betyg i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan eller särskild utbildning för vuxna, längst till utgången av juni 2018.

Första stycket gäller inte lärare och förskollärare som avses i 2 kap. 17 § i den nya skollagen och som före den 1 juli 2011 har ingått avtal om anställning för att bedriva sådan undervisning som avses i samma paragraf. I fråga om en lärare som avses i 2 kap. 17 § första stycket 1

I fråga om lärare eller förskollärare som saknar legitimation för att bedriva undervisning i skolväsendet och som har ingått avtal om anställning som lärare, förskollärare eller fritidspedagog före den 1 juli 2011 tillämpas under tiden för anställningen 2 kap. 3 § första och andra styckena eller 2 a kap. 3 § andra stycket i 1985 års skollag i stället för 2 kap. 13, 17 och 18 §§ i den nya skollagen, dock längst till utgången av juni 2015 eller, när det gäller undervisning i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan eller särskild utbildning för vuxna, längst till utgången av juni 2021.

Lärare som saknar legitimation för att besluta om betyg enligt 3 kap. 16 § i den nya skollagen och som har ingått avtal om anställning som lärare, förskollärare eller fritidspedagog före den 1 juli 2011 är under tiden för anställningen behöriga att besluta om betyg, dock längst till utgången av juni 2015 eller, när det gäller betyg i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan eller särskild utbildning för vuxna, längst till utgången av juni 2021.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2014:459.

eller 2 i den nya skollagen gäller detta dock bara om han eller hon uppfyller de krav som anges där.

Andra stycket gäller inte lärare som har ingått avtal om anställning utan tidsbegränsning före den 1 juli 2011 för att bedriva sådan undervisning som avses i 2 kap. 20 § andra eller tredje stycket i den nya skollagen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

### 3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 1 april 2015 att ge en kommitté – en skolkommission – i uppdrag att lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan (dir. 2015:35). Förslagen skulle enligt direktiven fokusera på förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan och bl.a. utgå från OECD:s slutliga rekommendationer från den tematiska granskningen av den svenska skolan (Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective, 2015). Därefter beslutades om förlängd utredningstid (dir. 2015:140 och 2016:86). Utredningen, som antog namnet 2015 års skolkommission, överlämnade i maj 2016 delbetänkandet Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet (SOU 2016:38). I april 2017 överlämnade kommissionen slutbetänkandet Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35). I lagrådsremissen behandlas Skolkommissionens förslag till ändringar i skollagen (2010:800) i slutbetänkandets avsnitt 4.1.9, 4.2 och 10.6.1. En sammanfattning av slutbetänkandet i relevanta delar finns i *bilaga 1*. Slutbetänkandets lagförslag i dessa delar finns i *bilaga 2*. Slutbetänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2017/1967/S).

Regeringen beslutade den 19 november 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att kartlägga elevers problematiska frånvaro i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Utredaren fick också i uppdrag att analysera orsakerna till frånvaro och föreslå hur skolans arbete med att främja närvaro och vidta åtgärder vid frånvaro kan förbättras (dir. 2015:119). I ett tilläggsdirektiv beslutades om förlängd utredningstid (dir. 2016:50). Utredningen, som antog namnet Att vända frånvaro till närvaro – en utredning om problematisk elevfrånvaro, överlämnade i december 2016 betänkandet Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera (SOU 2016:94). I denna lagrådsremiss behandlas utredningens förslag som avser skollagen i betänkandets avsnitt 9.2, 15.2.2 och 16.4. En sammanfattning av betänkandet i relevanta delar finns i *bilaga 4*. Betänkandets lagförslag i dessa delar finns i *bilaga 5*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2017/00057/S).

Regeringen beslutade den 15 september 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som syftar till att ge bättre förutsättningar för lärare, rektorer och förskolechefer att utföra sina uppdrag och bl.a. se över behörighets- och legitimationsreglerna (dir. 2016:76). Utredningen, som antog namnet Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner, överlämnade i juni 2017 delbetänkandet Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola (SOU 2017:51). I lagrådsremissen behandlas utredningens förslag i betänkandets avsnitt 5.3.4. Förslaget avser en ändring i lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800). En sammanfattning av betänkandet i relevant del finns i *bilaga 7*. Betänkandets lagförslag i den delen

finns i *bilaga 8*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 9*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2017/02696/S).

Under den fortsatta beredningen har tjänstemän från Utbildningsdepartementet samrått med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om bl.a. de ekonomiska effekterna av de förslag som lämnas i lagrådsremissen. Vidare har vissa myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utdrag ur ett utkast till lagrådsremiss som avser avsnitt 4 och förslagen i avsnitt 6 och 8. Förslagen i lagrådsremissen överensstämmer med förslagen i avsnitt 6 och 8 i utkastet, med ett förtydligande av att den nya bestämmelsen i 7 kap. 21 § avser skolpliktiga elever och en justering av ikraftträdandebestämmelserna. De som har beretts tillfälle att yttra sig är Statens skolverk, Statens skolinspektion, Barn- och elevombudet (BEO), Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Skolväsendets överklagandenämnd, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Sveriges Skolledarförbund. Inkomna yttranden finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2017/1967/S). Sveriges Skolledarförbund har ställt sig bakom de justerade förslagen. BEO är positivt inställt till förslagen och har inga ytterligare synpunkter. Skolväsendets överklagandenämnd, Specialpedagogiska skolmyndigheten och SKL har angett att de inte har några synpunkter på förslagen i utkastet. Skolverket har inte lämnat några synpunkter på förslagen, men vissa synpunkter på enskilda formuleringar. Vidare har synpunkter inkommit från Skolinspektionen och Friskolornas riksförbund. Dessa behandlas i avsnitt 6 och 8.

## 4 En samlad strategi för ett robust skolsystem

### 4.1 2015 års skolkommision

Kunskapsresultaten har sjunkit i den svenska grundskolan under flera årtionden enligt internationella undersökningar. Detta problem måste tas på största allvar. Det är dock glädjande att internationella studier under de senaste åren visar på förbättrade kunskapsresultat (se t.ex. PISA 2015, TIMSS 2015 och PIRLS 2016). Den fallande resultatkurvan har alltså brutits, men mycket behöver göras för att kunskaperna ska fortsätta öka. De senaste internationella undersökningarna visar dessvärre på en fortsatt negativ trend för utbildningens likvärdighet i den svenska grundskolan. Resultaten tyder på att elevernas familjebakgrund har fått större betydelse för studieresultaten. Även svenska studier visar att likvärdigheten i den svenska skolan har försämrats över tid.

Regeringen tillsatte 2015 års skolkommision, nedan kallad Skolkommisionen, med syftet att skapa förutsättningar för att höja kunskapsresultaten, stärka kvaliteten i undervisningen och öka likvärdigheten i

skolan. En utgångspunkt för Skolkommissionen skulle bl.a. vara OECD:s (Organisation for Economic Co-operation and Development) slutliga rekommendationer från den tematiska granskningen av den svenska skolan. Skolkommissionen har arbetat i dialog med en parlamentariskt sammansatt referensgrupp. Kommissionen har också samlat företrädare för bl.a. lärare, rektorer, elever och forskare. Syftet med kommissionens arbete har varit att gemensamt peka ut vägen för ökad kunskap och likvärdig utbildning i den svenska skolan.

## 4.2 Skolans systemsvagheter måste motverkas

### *Skolkommissionens strategi för att stärka skolsystemet*

Skolväsendet i Sverige har enligt Skolkommissionen starka sidor som måste framhållas. Skolsystemet är väl utbyggt från förskola till vuxenutbildning. Elever och vårdnadshavare har möjlighet att välja mellan offentligt finansierade, avgiftsfria skolor med såväl offentliga som enskilda huvudmän. Relationerna mellan elever och lärare är i huvudsak goda och de allra flesta elever trivs bra i skolan. I t.ex. engelska, medborgarkunskaper och demokratisk kompetens uppvisar svenska elever goda resultat. I de kommande ansträngningarna för att lyfta resultaten och förbättra utbildningens likvärdighet är det viktigt att bevara och bygga vidare på skolans starka sidor.

Skolkommissionen konstaterar emellertid att den svenska skolan också kännetecknas av allvarliga systemsvagheter. Det har lett till försämrade förutsättningar för en hög kvalitet i undervisningen, vilket är avgörande för att eleverna ska kunna nå goda kunskapsresultat. Dessa systemsvagheter består enligt kommissionen framför allt av följande brister:

- sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän,
- för svag kompensatorisk resursfördelning,
- otillräcklig kompetensförsörjning till lärar- och skolledaryrkena och bristande förutsättningar för professionsutveckling,
- brister i resultatinformation som försvårar kvalitetsarbetet,
- skolsegregation som leder till kvalitetsskillnader mellan skolor,
- problem i lärandemiljön, och
- splittrad och över tid oenig nationell styrning av skolan.

Skolkommissionen lämnar en rad förslag och bedömningar som tillsammans innebär en samlad strategi för skolan. Strategin innefattar insatser för att bl.a. stärka huvudmannaskapet, förbättra kompetensförsörjningen, minska skolsegregationen, utveckla en god miljö för lärande och utveckling samt öka den nationella resursstyrningen. Förutsättningarna för en hög kvalitet i undervisningen behöver stärkas i hela skolsystemet för att förbättrade kunskaper och en starkt likvärdighet ska kunna uppnås.

Skolkommissionen föreslår också ett antal nationella målsättningar för kunskapsresultat, kvalitet i undervisningen och likvärdighet. De uppföljningsbara målsättningarna ska enligt kommissionen ses som hjälpmedel för att bedöma om den långsiktiga plan som kommissionen föreslår och de åtgärder som vidtas leder till positiva förändringar. Kommissionens

förslag till nationella målsättningar bereds för närvarande i Regeringskansliet.

*Arbetet med att förbättra utvecklingen inom den svenska skolan har påbörjats*

Regeringen delar Skolkommissionens bild och anser att det finns ett behov av grundläggande förändringar för att säkerställa en jämlik kunskapsskola. Regeringen har också beslutat om en rad insatser och reformer för att motverka sådana systemsvagheter som Skolkommissionen pekat ut. Regeringen har satsat på väsentligt ökade resurser till skolan, exempelvis till höjda lärarlöner, fler anställda och en stärkt elevhälsa. Med hänsyn till bristen på lärare och förskollärare genomförs omfattande insatser (se budgetpropositionen för 2018, prop. 2017/18:1, utg.omr. 16, avsnitt 9.8.2). Vidare ökar det statliga stödet till skolor med tuffa förutsättningar, i form av extra resurser och riktat utvecklingsstöd. Förskoleklassen har under 2016 fått ett förstärkt uppdrag genom egna avsnitt i läroplanerna. Från och med höstterminen 2018 kommer vidare Sverige att ha en tioårig obligatorisk skola i och med att förskoleklassen då också blir obligatorisk. Som framgår av propositionen Skolstart vid sex års ålder (prop. 2017/18:9) är syftet med reformen bl.a. att alla barn ska få en bra och likvärdig grund inför grundskolan och motsvarande skolformer. Regeringen avser också att återkomma till riksdagen med ett nytt förslag om en garanti för tidiga stödinsatser, i förhållande till propositionen Läsa, skriva, räkna – en åtgärds garanti (prop. 2017/18:18, skr. 2017/18:97).

Skolkommissionen konstaterar att flera insatser behövs för att bryta skolsegregationen och de negativa effekterna av den. Regeringen har i syfte att nå målet om en mer jämlik kunskapsskola i februari 2018 beslutat om ett nytt statligt stöd för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling (förordningen [2018:49] om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling). Det statliga stödet, som efter tre års infasning beräknas uppgå till 6 miljarder kronor per år, ska fördelas så att resurserna, i enlighet med Skolkommissionens förslag, viktas med hänsyn till socioekonomiska faktorer. Fördelningen av stödet till huvudmännen utgår från ett socioekonomiskt index beräknat av Statistiska centralbyrån, som speglar huvudmännens relativa behov av kompensatoriska insatser. Indexet baseras på variabler med anknytning till bl.a. vårdnadshavarnas utbildningsnivå och inkomst samt bostadsområdets socioekonomiska status.

Vidare har regeringen i januari 2018 inrättat en ny myndighet – Delegationen mot segregation – som har i uppdrag att bidra till att lyfta socialt utsatta områden och bryta segregationsmekanismer strukturellt. Inrättandet av Delegationen mot segregation är ett led i regeringens långsiktiga reformprogram för minskad segregation som sträcker sig över perioden 2017–2025. Myndigheten ska lämna statsbidrag till kommuner för visst utvecklingsarbete och åtgärderna ska bl.a. vara inriktade på att stärka skolor och förbättra elevers skolresultat genom att verka för en närmare kontakt mellan skolan och samhället i övrigt (förordningen [2017:848] om statsbidrag till kommuner och landsting för åtgärder för att motverka och minska segregation). Regeringen har vidare förtydligat

instruktionerna för Statens skolverk och Statens skolinspektion så att myndigheterna inom ramen för sitt arbete ska främja en stärkt likvärdighet mellan skolor och mellan förskolor. Dessa förordningsändringar trädde i kraft den 1 februari 2018 (1 § förordningen [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk och 1 § förordningen [2011:556] med instruktion för Statens skolinspektion).

Skolkommissionen drar slutsatsen att många skolhuvudmän behöver stöd till bl.a. uppföljning och utveckling av skolverksamheten. Detta går även i linje med OECD:s bedömning att statens stöd till skolutveckling behöver förstärkas (*Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*, 2015). Skolkommissionen bedömer vidare att det behövs en högre grad av samling kring skolans uppdrag, inte bara på nationell utan även på regional och lokal nivå. De utmaningar som den svenska skolan står inför, bl.a. när det gäller elevernas kunskapsresultat, ökad segregation och brist på lärare, kräver insatser i form av stöd till skolutveckling som på ett effektivt sätt bör komma huvudmännen, verksamma inom skolväsendet och ytterst barn och elever till del.

Skolverket ska enligt sin instruktion arbeta med stöd till skolutveckling. De medel som har avsatts till Skolverket för skolutvecklingsinsatser har ökat under flera års tid. Sedan 2015 arbetar Skolverket med åtgärder och uppdrag som Samverkan för bästa skola och Nationella skolutvecklingsprogram. Dessa innebär att Skolverket nu arbetar närmare skolhuvudmännen än tidigare. Vidare beslutades nyligen en ändring av myndighetens instruktion som innebär att Skolverket i nära samarbete med kommuner och andra huvudmän ska stödja dem i deras utbildningsverksamhet. Skolverket ska även bidra till att förbättra huvudmännens förutsättningar att arbeta med utveckling av verksamheten för ökad målfyllelse (7 § förordningen med instruktion för Statens skolverk).

Regeringen har också, i enlighet med Skolkommissionens rekommendationer, tillsatt en utredning för att göra en översyn av ansvarsfördelningen och organiseringen av myndigheterna på skolområdet (dir. 2017:37). Syftet med översynen är att skapa en mer ändamålsenlig myndighetsstruktur som effektivare än i dag kan bidra till en bättre skola, och utredningen ska bl.a. se över behovet av en regional organisering av skolmyndigheter. En statlig närvaro på regional nivå kan bidra till att skolmyndigheternas verksamhet bättre kan anpassas till huvudmäns och andra verksamheters behov och motverka regionala skillnader mellan huvudmän och skolor, dvs. likvärdigheten över landet kan öka.

Regeringen ser vidare att det finns fortsatta och betydande utmaningar i skolan vad gäller jämställdhet. Pojkar och unga män har generellt lägre skolresultat än flickor i skolan medan fler flickor och unga kvinnor upplever psykisk ohälsa. Skolkommissionens förslag till nationell strategi ska gynna samtliga elever och målet är att alla elever ska ges förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt. Detta ska förbättra skolresultaten, men kan även exempelvis utgöra ett bidrag till arbetet för att stärka jämställdheten mellan flickor och pojkar.

Sammantaget har arbetet med att förbättra utvecklingen inom den svenska skolan påbörjats och flera insatser som ligger i linje med Skolkommissionens samlade strategi har initierats. I denna lagrådsremiss går regeringen vidare med flera av de lagförslag som Skolkommissionen lämnat. Regeringen föreslår ett antal ändringar i skollagen (2010:800)

som syftar till att bryta skolsegregationen och stärka huvudmannaskapet. Lagförslagen är en viktig del i den samlade strategin för att förbättra den svenska skolan.

### 4.3 Problemet med den ökande skolsegregationen

#### *Alla elevers rätt till en likvärdig utbildning och icke-diskriminering*

En av de grundläggande principerna för det svenska skolväsendet är att alla barn och elever har rätt till en likvärdig utbildning. Det anges i skolagens inledande kapitel att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. Alla ska ha lika tillgång till utbildningen i skolväsendet, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden (1 kap. 8 och 9 §§). Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska varje barn ha samma rättigheter till utbildning och utveckling (artikel 2, 6, 28 och 29). Som anges i förarbetena till skollagen bärs ansvaret för en likvärdig utbildning gemensamt av stat och skolhuvudman. Kravet på en likvärdig utbildning 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. Hur verksamheten ska utformas för att nå de fastställda målen kan dock variera beroende på lokala behov och förutsättningar. Likvärdighet innebär inte likformighet eller att alla elever ska få lika mycket resurser (prop. 2009/10:165 s. 228 och 638). I stället ska kommunerna fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 a § skollagen).

Utbildningen inom skolväsendet syftar till att eleverna ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Alla barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt och en strävan ska vara att uppväga skillnader i deras förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (1 kap. 4 § skollagen). Som anges i förarbetena ligger i detta att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag beträffande de som har sämre förutsättningar. Dessutom finns bestämmelser i skollagen som klart anger att barn och elever som är i behov av stöd också har rätt till detta (prop. 2009/10:165 s. 221 f.). Utgångspunkten i all verksamhet enligt skollagen ska vara barnets bästa och med barn avses varje människa under 18 år (1 kap. 10 § skollagen och barnkonventionen artikel 3). I läroplanen för bl.a. grundskolan anges vidare t.ex. att skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen och att skolan aktivt och medvetet ska främja kvinnors och mäns lika rätt och möjligheter.

Vidare råder förbud mot diskriminering i hela skolväsendet. Skollagen hänvisar till diskrimineringslagen (2008:567) som har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning,



sexuell läggning eller ålder (1 kap. 8 § skollagen). Såväl direkt som indirekt diskriminering är förbjuden. Den grundläggande principen om icke-diskriminering framgår även av regeringsformen (RF). Enligt 1 kap. 2 § RF ska det allmänna verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska också motverka diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Principen om icke-diskriminering – på grund av bl.a. ras, hudfärg, kön, språk, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt – är också central i såväl FN:s konventioner om mänskliga rättigheter som i Europakonventionen och EU-rätten.

### *Skolsegregationen försvårar elevernas rätt till en likvärdig utbildning*

En allvarlig systemsvaghet som Skolkommissionen pekar ut när det gäller den svenska skolan är den ökande skolsegregationen. Resultatskillnaderna mellan skolor och mellan kommuner har successivt ökat sedan början av 1990-talet och elever med samma bakgrund går i dag oftare på samma skolor. Den socioekonomiska och etniska bostadssegregationen befasts i skolorna (delbetänkandet SOU 2016:38). Denna uppdelning av skolor riskerar att leda till ökade kvalitetsskillnader och till att alla elever i Sverige inte får den likvärdiga utbildning de har rätt till.

Bilden av bristande likvärdighet framträder bl.a. i den senaste PISA-undersökningen från 2015. I PISA definieras likvärdighet som möjligheten för alla elever, oavsett skilda förutsättningar, att få tillgång till och tillgodogöra sig en högkvalitativ utbildning. Jämfört med PISA 2006 har likvärdigheten i den svenska skolan försämrats vad gäller fem av sju indikatorer på likvärdighet i PISA 2015 (Skolverkets rapport 450, 2016). Inte någon indikator visade på en förbättring. Enligt en av indikatorerna har familjebakgrunden nu en större betydelse i Sverige än i ett genomsnittligt OECD-land. Skolans socioekonomiska sammansättning har dessutom fått större betydelse för en elevs resultat. Vidare har den totala variationen i elevers resultat i naturvetenskap, som var undersökningens huvudämne, ökat jämfört med PISA 2006. Den ökade totala variationen beror inte bara på att det har tillkommit fler utlandsfödda elever, utan framträder även när enbart elever med inhemsk bakgrund tas med i beräkningen. Det har också skett en kraftig ökning av resultatskillnaderna mellan skolor, och skolans socioekonomiska sammansättning har fått större betydelse för en elevs resultat.

Även Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ser att skillnaderna i resultat ökar mellan skolor. Enligt IFAU beror den ökade resultatskillnaden på att elevsammansättningen på skolorna har blivit mer homogen över tid sett till elevernas socioekonomiska bakgrund. Det kan i sin tur framför allt kopplas till den ökade bostadssegregationen, och i begränsad utsträckning också till det fria skolvalet (IFAU:s rapport 2015:5).

Den internationella bilden är att små resultatskillnader i ett land samvarierar med höga genomsnittliga resultat. Skolkommissionen konstaterar att det finns en risk för att nivån på undervisningen och för-

väntringarna på elevernas prestationer anpassas till deras bakgrunds-förutsättningar. I flera internationella studier dras t.ex. slutsatsen att elever missgynnas av att gå i skolor med en hög andel svagpresterande elever. Skolor med en mer utmanande elevsammansättning har också ofta svårt att attrahera skickliga lärare med lång erfarenhet, vilket i sin tur riskerar att få konsekvenser för elevernas prestationer. Studier visar t.ex. att sannolikheten är hälften så stor att en lärare med lång yrkeserfarenhet arbetar på en skola med en hög andel elever från socioekonomiskt utsatta hem (Skolverkets rapport 408, 2014). Skolkommissionen konstaterar vidare att andelen legitimerade lärare vid dessa skolor är betydligt lägre. I ett samhälle där elever med olika bakgrund möts i mindre utsträckning finns det också en risk för att förståelsen och toleransen mellan olika samhällsgrupper minskar. Det innebär att skolans mål att förmedla en gemensam värdegrund försvåras. Att elever med olika social och kulturell bakgrund går på samma skolor och arbetar i samma klassrum kan alltså ha ett samhälleligt värde utöver hur kunskapsresultaten eventuellt kan påverkas. Inom OECD-området pågår en diskussion om skolsegregation och det har i många länder genomförts åtgärder för att motverka denna. I vissa länder används t.ex. databaserade matchningsmodeller, genomtänkt indelning i skolområden och en viktad resursfördelning.

Utvecklingen mot allt större skillnader i skolorna i Sverige utifrån elevernas familjebakgrund är oroande. Regeringen anser att det är en avgörande framtidsfråga för den svenska skolan att skolsegregationen minskar. Insatser behövs därför göras omgående för att minska denna segregation och öka jämlikheten. Det ligger givetvis i såväl de enskilda elevernas som landets intresse att den svenska skolan ger alla elever en bra utbildning.

#### 4.4 Sviktande kapacitet hos många skolhuvudmän

##### *Nationella krav ses ibland som visioner*

Den ansvarsfördelning som gäller för skolväsendet innebär att huvudmännen har ansvaret för att verksamheten genomförs på ett sådant sätt att de nationella mål som riksdag och regering fastställt för verksamheten kan nås. Inom de ramar som staten satt upp ska huvudmännen utforma verksamheterna utifrån lokala behov och förutsättningar. För att en förstärkning av skolsystemet ska komma till stånd krävs att alla skolhuvudmän har nödvändiga förutsättningar för uppdraget.

En systemsvaghet som Skolkommissionen pekar ut är sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän. Skolverket och Skolinspektionen har återkommande konstaterat att många skolhuvudmän brister i arbetet med att analysera och åtgärda brister i sin skolverksamhet. Enligt en rapport från Skolinspektionen, som bygger på fem års tillsyn och granskning och ett omfattande underlag, har exempelvis nio av tio kommunala huvudmän brister när det gäller arbetet med att planera, följa upp och utveckla sina verksamheter systematiskt och kontinuerligt. Skolinspektionen ser att många huvudmän skapar egna visioner och mål som ligger utanför det nationella uppdraget för skolan

och som sänker nationellt satta målnivåer. I praktisk handling innebär det att de statliga kraven underordnas den kommunala prioriteringen, vilket får till följd att vissa statliga mål sorteras bort och nationellt satta målnivåer sänks. Vid en jämförelse med fristående skolor är ett genomgående drag i inspektionens granskningar att samma områden innebär svårigheter oavsett huvudmannaförm. Skolinspektionen ser också en uppenbar risk för att detta synsätt smittar av sig på förvaltningsnivå och på rektorerna. Även Skolverket har rapporterat liknande resultat. Det finns enligt Skolverket bl.a. en problematik som innebär att de kommunala politikerna ser de nationella målen för skolan mer som ambitiösa visioner än som underlag för styrning av sin skolverksamhet (se bl.a. Skolinspektionens rapport 2014:6739 och Skolverkets rapport 362, 2012).

Skolkommisionen drar slutsatsen att många huvudmän behöver stöd i bl.a. uppföljning och har därför föreslagit att en nationell skolmyndighet ska ha till uppgift att stödja och stärka huvudmännen i skoluppdraget. Regeringen har, som nämnts ovan, gett en särskild utredare i uppdrag att göra en bred översyn av ansvarsfördelningen och organiseringen av myndigheterna på skolområdet i syfte att skapa en mer ändamålsenlig myndighetsstruktur som effektivare än i dag kan bidra till en bättre skola. Utredaren ska analysera fördelningen av uppgifter mellan myndigheter och tillhörande organ på skolområdet (dir. 2017:37). Enligt utredningsdirektiven ska utredaren särskilt beakta de förslag som Skolkommisionen lämnar. Utredaren ska redovisa sitt uppdrag i juni 2018.

Ett viktigt verktyg för att kunna åstadkomma ett starkt huvudmannaskap är en tydlig ansvarsfördelning inom huvudmannens organisation. Som angetts ovan har det påvisats risker för att kommuner i vissa fall tolkar nationella krav och mål mer som ambitiösa visioner än som direkt styrande förutsättningar för sin skolverksamhet. Enligt Skolkommisionen riskerar det att leda till att de statliga kraven underordnas den kommunala prioriteringen. OECD har vidare konstaterat att det finns en otydlighet i ansvars- och rollfördelningen i den svenska skolan och att rollfördelningen mellan huvudman, rektor och lärare kan behöva tydliggöras. I betänkandet *Rektorn och styrkedjan* (SOU 2015:22) görs liknande konstateranden. Utredningen anser att det finns svagheter i skolans s.k. styrkedja. Med skolans styrkedja avses i detta sammanhang den kedja som består av staten, huvudmannen, huvudmannens förvaltning, rektorerna och lärarna. I skolor med enskild huvudman utgörs motsvarande kedja ofta av staten, huvudmannen, rektorns chef, rektor och lärare. Utredningen konstaterar att ett problem är att samtalet som förs mellan nivåerna i styrkedjan i många fall är otydligt. Därför leder inte dialogen fram till en gemensam strategi för hur de nationella målen ska uppnås på den enskilda skolenheten. Det finns alltså anledning att vidta åtgärder som syftar till att komma till rätta med svagheter i skolans styrkedja och lyfta fram de nationella målen.

### *Statliga åtgärder för rättelse gentemot kommunala skolor har aldrig genomförts*

Skolkommisionen konstaterar vidare att det i dag förekommer att kommunala huvudmän allvarligt och under längre tid brister i sitt ansvar

enligt skollagen utan att förmås rätta till bristerna. För enskilda huvudmän kan ett godkännande om att bedriva skola återkallas om ett föreläggande från Skolinspektionen inte har följts och missförhållandet är allvarligt. För kommunala huvudmän är det inte möjligt att återkalla rätten att bedriva skolverksamhet generellt eftersom kommunerna har det övergripande ansvaret för att elever fullgör sin skolplikt och får sin rätt till utbildning tillgodosedd. Utöver de sanktionsmöjligheter som Skolinspektionen kan använda gentemot både kommunala och enskilda huvudmän, t.ex. föreläggande förenat med vite och tillfälligt verksamhetsförbud, finns därför för kommunala huvudmän även en bestämmelse i skollagen om statliga åtgärder för rättelse. Bestämmelsen innebär att Skolinspektionen under vissa förhållanden får besluta att staten på kommunens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (26 kap. 17 §).

Trots att Skolkommisionen konstaterat att det förekommer att kommuner allvarligt och under längre tid brister i sitt ansvar enligt skollagen har den bestämmelsen aldrig tillämpats. Det är naturligtvis mycket oroande om huvudmän kan brista så pass i sitt ansvar och det kan för enskilda elever få allvarliga konsekvenser.

Nedan lämnar regeringen förslag med anledning av problemet med den ökande skolsegregationen i avsnitt 5 samt förslag med anledning av problemet med sviktande kapacitet hos många skolhuvudmän i avsnitt 6 och 7.

## 5 En allsidig social sammansättning av elever behövs

### 5.1 Nuvarande bestämmelser som styr i vilken skola eleverna ska gå i

Ett barns vårdnadshavare kan välja mellan att ansöka om en kommunal eller fristående skola till sitt barn. Hemkommunen har dock ett övergripande ansvar för att barnen i kommunen får utbildning i förskoleklass, grundskola och grundsärskola (9 kap. 12 §, 10 kap 24 § och 11 kap. 24 § skollagen). Kommunen ska se till att alla skolpliktiga barn får sin grundlagsskyddade rätt till utbildning (2 kap. 18 § regeringsformen och 7 kap. 21 § skollagen). Under vissa förutsättningar ska ett barn i stället tas emot i de statliga skolformerna specialskolan eller sameskolan (7 kap. 6 och 7 §§ skollagen), som finns på vissa platser i landet.

Vid utformningen av skolan ska kommunen beakta vad som är ändamålsenligt ur kommunikationssynpunkt för eleverna (10 kap. 29 § och 11 kap. 28 §). Det innebär att elevernas intresse av att behöva lägga ned så lite tid som möjligt på att ta sig till skolan alltid måste vara en betydelsefull faktor vid planeringen och utformningen av skolverksamheten i kommunen (prop. 1990/91:115 s.73 och prop. 2009/10:165 s. 738). När det gäller placering vid kommunala skolenheter ska en elev i första hand placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens

vårdnadshavare önskar att eleven ska gå (9 kap. 15 §, 10 kap. 30 § och 11 kap. 29 §). Om den önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet ”nära hemmet” åsidosätts, ska dock kommunen placera eleven vid en annan skolenhet. Vid fler sökande än platser gäller således en närhetsprincip. Kommunen får också annars frånga vårdnadshavares önskemål om placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen eller, för grund- och grundsärskolan, om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero. Hur en kommun ska göra ett urval av de elever som måste placeras i en annan skolenhet än den önskade är inte närmare reglerat i skollagen. Kommunen har en viss frihet att bestämma vilka kriterier som ska läggas till grund för prioriteringen. Ett grundläggande krav är dock att urvalet sker på ett objektivt, sakligt och icke-diskriminerande sätt och med hänsyn till vad som sammantaget är bäst för samtliga elever (se HFD 2015 ref. 50).

När det gäller fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor är huvudprincipen att de ska vara öppna för alla elever, oavsett i vilken kommun eleven är bosatt. Om det inte finns plats för alla sökande, ska ett urval göras på grunder som är förenliga med öppenhetskravet och som godkänts av Statens skolinspektion (9 kap. 18 §, 10 kap. 36 § och 11 kap. 35 §). I förarbetena till skollagen anges kötid, syskonförtur och geografisk närhet som exempel på urvalsgrunder som är förenliga med öppenhetskravet (prop. 1995/96:200 s. 70 och prop. 2009/10:165 s. 744). Den 1 november 2016 infördes även en möjlighet för fristående skolor att inrätta en särskild kvot för elever som varit bosatta i Sverige kortare tid än två år (förordningen [2016:910] om särskild kvot i fristående skolor). Syftet med kvoten är att skolor med kö lättare ska kunna ta emot nyanlända elever (prop. 2015/16:184).

För gymnasieskolans nationella program gäller behörighetskrav i form av godkända grundskolebetyg och kraven ser olika ut beroende på vilket program det är fråga om. En fristående gymnasieskola ska i regel vara öppen för alla ungdomar som har rätt till den sökta utbildningen (15 kap. 33 § skollagen). Det framgår också av skollagen att regeringen meddelar föreskrifter om urval (15 kap. 13 §). Urval ska enligt gymnasieförordningen (2010:2039) göras sakligt och opartiskt. Platser på nationella program fördelas med betygen som grund. Ett begränsat antal platser (fri kvot) ska dock avsättas för dem som på grund av särskilda omständigheter bör ges företräde framför övriga sökande (7 kap. 3 § gymnasieförordningen).

## 5.2 Skolorna ska aktivt verka för en mer allsidig social sammansättning

**Regeringens förslag:** Det ska anges i skollagen att huvudmännen för förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter.

**Regeringens bedömning:** Rektorn för en förskoleklass, grundskola eller gymnasieskola bör, inom givna ramar, ha ett ansvar för att verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper.

**Skolkommisionens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Utredningen föreslår dock att bestämmelserna om allsidig social sammansättning ska omfatta alla skolformer i skolväsendet förutom förskolan.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslagen. Det gäller bl.a. *Barnombudsmannen*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)* *Bollnäs*, *Enköpings*, *Gislaveds*, *Göteborgs*, *Haninge*, *Stockholms*, *Västerås* och *Örebro kommuner*, *Sveriges Skolledarförbund*, *Lärarnas Riksförbund*, *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* och *Svenskt Näringsliv*. Flera av de remissinstanser som stödjer förslaget framhåller att ändamålet är positivt och viktigt. Barnombudsmannen tillstyrker förslaget med utgångspunkt i barnkonventionens artikel 2, som beskriver varje barns rätt att inte diskrimineras. Enligt Barnombudsmannen ska alla barn få en likvärdig utbildning oavsett föräldrarnas socioekonomiska tillhörighet eller bostadsområde. Enligt Sveriges Skolledarförbund är ett medvetet arbete med den sociala sammansättningen på skol- och gruppnivå ett sätt att möta utvecklingen mot en skola där möjligheterna för elever att möta elever med en annan bakgrund minskar. Örebro kommun anser att förslaget är värdefullt i syfte att betona och synliggöra ansvaret för framför allt huvudmän, men också för skolchefer och rektorer. Haninge kommun anser att en tydlig nationell lagstiftning kan ge ett stöd för att på det lokala planet initiera och intensifiera ett arbete med att verka för en allsidig social sammansättning.

Enligt *Funktionsrätt Sverige* är det positivt att det anges i skollagen att huvudmannen ska verka för en allsidig social sammansättning, liksom att rektorns ansvar för detta skrivs in i läroplanerna. Organisationen anser dock, i likhet med bl.a. *Autism- och Aspergerförbundet*, att det saknas ett funktionsrättsperspektiv och inte framgår hur elever med funktionsnedsättning är tänkta att ingå i begreppet allsidig social sammansättning.

Enligt *TCO* bör regleringen om allsidig social sammansättning gälla även förskolan.

*Statens skolverk* anser att förslaget inte bör omfatta grundsärskolor, gymnasiesärskolor, sameskolan eller specialskolan, eftersom eleverna där redan kan antas ha olika socioekonomisk bakgrund. Skolverket ifrågasätter även om förslaget är relevant för kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. *Malmö kommun* anser att förslaget utgår från ett grundskoleperspektiv och inte problematiserar om det går att applicera på gymnasieskolans programstruktur.

*Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, *Robertsfors kommun* och *Sätters kommun* framhåller vissa svårigheter med förslaget kopplat till mindre eller glest befolkade kommuner. Enligt Robertsfors kommun kan förslaget för en glest befolkad kommun med stora avstånd få orimliga konsekvenser och innebära kraftigt ökade kostnader för skolskjuts. Därför är det enligt kommunen viktigt att ta hänsyn till kommuners olika demografiska förutsättningar.

Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har ingen invändning mot förslaget om rektors ansvar för att verka för en allsidig social sam-

mansättning av undervisningsgrupper. *Statens skolinspektion* lyfter frågan om det inte vore lämpligare att reglera rektors ansvar i skollagen än i läroplanerna. *IFAU* stödjer förslaget men anser att det inte får utgöra hinder för rektorer och lärare att nivågruppera eller individanpassa undervisningen när det är motiverat. Enligt *SKL* försvårar regleringen väl sammansatta klasser om elevers socioekonomiska bakgrund blir väldigt styrande. Vidare ifrågasätter bl.a. *Nacka kommun* och *Gislaveds kommun* om det är lämpligt att samla in information om elevers sociala bakgrund.

Såväl *Skolverket* som *Skolinspektionen* anser att förslagen har ett viktigt och positivt syfte i att minska skolsegregationen. Trots att Skolverket instämmer i Skolkommissionens problembild avstyrks förslagen i dess nuvarande utformning. Det finns enligt Skolverket flera oklarheter i förslagen, som kan innebära tillämpningsproblem och risker för elevernas rättssäkerhet, och dess konsekvenser är inte tillräckligt utredda. Även *Skolinspektionen*, *Skolväsendets överklagandenämnd* och *Malmö kommun* anser att förslagen är otydliga. Det är oklart vad ”allsidig social sammansättning” innebär och hur förslagen ska tillämpas. Enligt *Skolinspektionen* är det även oklart vad som avses med ”aktivt verka för” och det anges inga exempel på omständigheter som talar för att det råder en allsidig social sammansättning.

Skolverket anger vidare att förbudet mot diskriminering är grundlagskyddat och att en kategorisering och skolplacering utifrån social bakgrund kan innebära att elever missgynnas och diskrimineras. Skolväsendets överklagandenämnd reser frågetecken kring vilka faktorer som hänsyn ska tas till. Även *Friskolornas riksförbund* och *Nacka kommun*, som avstyrker förslagen, anger att det kan strida mot diskrimineringslagstiftningen. De framför även att förslaget kan riskera att leda till en form av kommunalt veto mot nyetablering av fristående skolor om etableringen inte bedöms leda till en allsidig social sammansättning. De ifrågasätter vidare, i likhet med *Tyresö kommun*, som också avstyrker, och *Skolväsendets överklagandenämnd*, om förslaget är förenligt med det fria skolvalet. Enligt *Friskolornas riksförbund* innebär förslaget att fokus flyttas från skolans kompensatoriska uppdrag till elevernas bakgrundsfaktorer.

Flera instanser, bl.a. *Skolverket*, *SKL* och *Friskolornas riksförbund*, ifrågasätter också med vilka verktyg huvudmannen ska åstadkomma en allsidig social sammansättning och anser, i likhet med *Läraryrket förbundet*, att förslaget kommer att få väldigt svag eller ingen effekt alls om det inte samtidigt görs förändringar i skollagens placerings- och urvalsregler. Enligt *Läraryrket förbundet* är dock inriktningsbestämmelsen en vällovlig ambition som huvudmännen bör ta till sig. Enligt *Skolverket* behöver det även analyseras hur förslaget överensstämmer med socialnämndens ansvar för medverkan i samhällsplaneringen. *SKL* avstyrker förslaget då kommunerna behöver ytterligare verktyg. Några instanser, bl.a. *Enköpings kommun* och *Eskilstuna kommun*, lyfter också fram att bostadssegregationen ligger utanför skolhuvudmannens mandat.

## Skälen för regeringens förslag och bedömning

### *En allsidig social elevsammansättning i skolan har betydelse*

Som angetts tidigare är det en grundläggande princip för det svenska skolväsendet att alla barn och elever har rätt till en likvärdig utbildning. I skollagen anges vidare att utbildningen i grundskolan ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap och ge en god grund för ett aktivt deltagande i samhället (10 kap. 2 §). Liknande bestämmelser finns för andra skolformer. Det finns dock inte någon bestämmelse som anger att denna strävan ska kopplas till organisationen av skolan lokalt. I 1980 års läroplan för grundskolan (Lgr 80) inleddes däremot avsnittet ”likvärdig utbildning” på följande sätt: ”Alla ska, oberoende av kön, geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i grundskolan. Skolstyrelsen bör verka för att eleverna grupperas så att en så allsidig social sammansättning som möjligt uppnås i klasser och arbetsenheter.” Innehållet i första meningen fördes in i 1985 års skollag och fördes sedan över till 2010 års skollag. Innehållet i den andra meningen finns dock inte längre i läroplanerna. Däremot anges i läroplanerna bl.a. att alla som arbetar i skolan ska medverka till att utveckla elevernas känsla för samhörighet, solidaritet och ansvar för människor också utanför den egna gruppen.

Som nämnts i avsnitt 4.1 visar de senaste internationella undersökningarna på en negativ trend för en likvärdig utbildning i den svenska grundskolan. Resultaten tyder på att elevernas familjebakgrund har fått större betydelse för studieresultaten. Det övergripande syftet med Skolkommissionens förslag är att stärka kunskapsutvecklingen och likvärdigheten i skolsystemet så att skolan bidrar till ett samhälle som kännetecknas av likvärdiga möjligheter och social sammanhållning. Att grundskolorna ska ha en jämnare elevsammansättning med avseende på familjebakgrund finner kommissionen stöd för i barnkonventionen. Enligt barnkonventionen ska varje barn tillförsäkras alla rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag. Detta gäller oavsett barnets eller dess föräldrars sociala ursprung eller ställning i övrigt (artikel 2) och barnets utbildning ska syfta till att utveckla barnets fulla möjligheter (artikel 29). I barnkonventionen framhålls bl.a. respekt för barnets egen kulturella identitet, för vistelselandets och ursprungslandets nationella värden och för kulturer som skiljer sig från barnets egen. Skolan ska förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av förståelse, fred, tolerans, jämlikhet mellan könen och vänskap mellan folk och grupper. Mot denna bakgrund har det ett stort värde i sig att elever med olika bakgrund möts i skolan. Som Skolkommissionen har påpekat försvåras dock detta av den svenska skolsegregationen, som utgör en allvarlig systemsvagheter. Resultatskillnaderna mellan skolor blir större och ökningen förklaras till stor del av att skillnaderna mellan skolors elevsammansättning utifrån familje- och migrationsbakgrund ökar. Sammansättningen av elevgrupper, med avseende på elevernas behov och förutsättningar, påverkar skolors förutsättningar att leva upp till skollagens mål om en likvärdig utbildning av hög kvalitet.

En fördelning av resurser mellan olika skolenheter utifrån elevernas förutsättningar och behov kan motverka sådana konsekvenser. Enligt



skollagen ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 a §). Enligt Skolkommissionen finns det inte en modell för resursfördelning som kan antas vara idealisk för alla kommuner, då deras förutsättningar skiljer sig åt. Det framkommer dock att många kommuner använder sig av fördelningsvariabler som t.ex. migrationsbakgrund och vårdnadshavarnas utbildningsbakgrund (se delbetänkandet SOU 2016:38). Enligt Statens skolinspektion visar betygsstatistiken bl.a. att föräldrarnas utbildningsbakgrund har större inverkan på kunskapsresultaten än migrationsbakgrund (Skolinspektionens rapport 2014:01). Såväl Skolkommissionen som OECD framhåller dock att staten behöver erbjuda riktat stöd till skolor och skolhuvudmän med stora utmaningar. Som angetts i avsnitt 4.2 har regeringen i februari 2018 också infört ett nytt statligt stöd för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling i förskoleklassen och grundskolan. Syftet med stödet är att nå målet om en mer jämlik kunskapskola. Det statliga stödet ska komma alla huvudmän och elever till del men baseras på elevernas skilda socioekonomiska förutsättningar.

Att fördela resurser mer kompensatoriskt är ett sätt att motverka bristande likvärdighet. Ett annat sätt är att främja en mer heterogen och allsidig elevsammansättning i Sveriges skolor. *Statens skolverk* lyfter bl.a. fram att utifrån ett barnperspektiv är en allsidig social sammansättning en av de mest väsentliga ansatserna för ökad likvärdighet i utbildningen. Skolverket delar Skolkommissionens bedömning att det är mycket oroande med utvecklingen mot allt större skillnader i skolornas elevsammansättning när det gäller socioekonomisk bakgrund. Att vända denna utveckling och skapa en ökad allsidig social sammansättning i skolan är enligt Skolverket och flera andra remissinstanser en av skolans och samhällets viktigaste utmaningar. Regeringen delar denna uppfattning. Med hänsyn till vad bl.a. *Friskolornas riksförbund* framfört om att fokus flyttas till elevernas bakgrundsfaktorer, måste det också framhållas att Skolkommissionens förslag syftar till att stärka skolans kompensatoriska uppdrag och skyldigheten att ge alla barn och elever stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt (1 kap. 4 § skollagen). Enligt Skolkommissionen försvåras det kompensatoriska uppdraget i segregerade miljöer. Det finns en stor risk för att förväntningarna sänks på elever i dessa skolmiljöer och det är svårare att rekrytera erfarna lärare och rektorer till skolor i socioekonomiskt utsatta områden.

### *Skolornas arbete för en mer allsidig elevsammansättning bör stödjas i lagen*

En kommuns förutsättningar för att främja en jämnare och mer blandad fördelning av elever mellan kommunens skolenheter begränsas av dess skyldighet enligt skollagen att ta hänsyn till alla elevers berättigade krav på en skolplacering nära hemmet – den s.k. närhetsprincipen. I enlighet med denna princip placeras eleverna i stor utsträckning i en kommunal skola i sitt närområde. I många kommuner innebär det att boendesegregationen återspeglas även i skolorna. Utöver närhetsprincipen förekommer det också att kommuner använder andra urvalskriterier som t.ex. syskon-

förtur och kötid. På fristående skolor innebär vidare reglerna om urval begränsningar när det gäller att främja en jämnare fördelning av elever. En enskild huvudman får använda de urvalsgrunder som Skolinspektionen godkänt på generell nivå: anmälningstid, plats i förskoleklass, geografisk närhet, syskonförtur och verksamhetsmässigt samband. Som nämnts tidigare kan dock fristående skolor inrätta en särskild kvot för främst nyanlända som bott i landet en kortare tid.

Skolkommissionen har utöver det förslag som behandlas i detta avsnitt även föreslagit att det ska införas en ny bestämmelse om placering vid kommunala skolenheter med innebörden att kommunerna ges möjlighet att frångå den s.k. närhetsprincipen vid beslut om skolplacering för årskurs 7–9, om antalet sökande överstiger antalet platser. Närhetsprincipen skulle i dessa fall få ersättas av ett urval genom lottning i syfte att främja en allsidig social sammansättning. Kommissionen har också föreslagit att kötid inte längre ska kunna användas som urvalskriterium för fristående förskoleklasser och grundskolor. I stället ska lottning kunna användas. Vidare har kommissionen föreslagit att det införs ett s.k. aktivt skolval.

Regeringen delar den parlamentariskt sammansatta Friskolekommitténs bedömning att de fristående skolorna och valfriheten är här för att stanna (SOU 2013:56). Regeringen ser dock i likhet med Skolkommissionen och OECD ett behov av att utveckla en modell som möjliggör val av skola samtidigt som segregation och minskad likvärdighet motverkas. De system som påverkar sammansättningen av elever bör utformas så att de skapar bättre förutsättningar för blandade klasser med elever från olika bakgrunder. Skolkommissionens förslag om placering och urval utifrån lottning har mött stort motstånd av oppositionen. Regeringen har därför meddelat att den inte avser att gå vidare med dessa förslag. Regeringen bedömer i stället att dessa frågor behöver utredas ytterligare, tillsammans med bl.a. frågan om ett gemensamt antagnings-system för kommunala och fristående skolor och frågan om aktivt skolval. Regeringen avser därför att ge en särskild utredare i uppdrag att närmare analysera hur bestämmelserna om bl.a. placering och urval bör ändras för att i större utsträckning främja en allsidig social sammansättning av elever.

Redan i dag är det dock möjligt för en skolhuvudman att inom ramen för nuvarande regelverk vidta vissa åtgärder för att främja en jämnare fördelning av elever, t.ex. genom planering, resursfördelning och informationsinsatser. Många huvudmän arbetar också redan aktivt med att minska skolsegregationen, t.ex. genom en strategisk planering av nya skolor. Enligt regeringens mening är det av yttersta vikt att den nödvändiga utbyggnad av skolan som Sverige står inför de kommande åren, på grund av att antalet elever ökar, görs på ett sätt som främjar likvärdigheten och minskar segregationen. Huvudmännen som är ansvariga för skolan står således inte utan möjligheter att göra något åt skolsegregationen (se närmare nedan). Däremot bör det, som många remissinstanser framhåller, diskuteras och klargöras vad som ytterligare kan göras. Regeringen anser därför att det redan nu bör tas ett första steg på nationell nivå för att främja sådana initiativ. Ett sätt att åstadkomma detta är att i lag markera vikten av att skolhuvudmännen verkar för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter.

### *Hur ska en mer allsidig social sammansättning främjas?*

Regeringen vill inledningsvis betona att lagförslaget syftar till att en målsättning som är av nationellt intresse på utbildningsområdet anges i lag. Enligt Skolkommissionen innebär formuleringen ”aktivt verka för” att huvudmännen åläggs en skyldighet att kunna visa att man arbetar systematiskt och framåtsyftande för att uppnå en allsidig social elevsammansättning. För att på nationell nivå markera vikten av att man på lokal nivå arbetar med detta anser regeringen att det bör införas en inriktningsbestämmelse med den innebörden. Det betyder att huvudmännen blir skyldiga att aktivt verka för att uppnå en sådan sammansättning. Bestämelsen syftar däremot inte till att staten ska detaljreglera frågan.

Skolkommissionen anger att begreppet allsidig social sammansättning inte lämpar sig för att definieras i författningstext utan bör ges närmare innebörd utifrån förutsättningarna i huvudmännens verksamhet. Som framgår av Skolkommissionens betänkande tar formuleringen ”allsidig social sammansättning” sikte på elevgrupper med olika socioekonomisk bakgrund. Regeringen delar bedömningen att det inte vore meningsfullt att i lag definiera begreppet allsidig social sammansättning eller att ange vilka omständigheter som ska råda för att målsättningen ska anses vara uppnådd. Det bör i stället vara upp till varje huvudman att avgöra utifrån lokala förutsättningar och behov inom ramen för gällande regelverk. Som bl.a. *Robertsfors kommun* anger måste utgångspunkten självfallet vara den verklighet och de demografiska förutsättningar som gäller i varje kommun.

När det gäller frågan om vilka verktyg skolhuvudmännen kan använda sig av kan som exempel nämnas att ett bostadsområdes socioekonomiska status skulle kunna vara en relevant faktor vid planeringen av nya skolor. Det skulle också kunna vara en relevant faktor vid utformningen av s.k. upptagnings- eller anvisningsområden, dvs. geografiska områden inom vilka elever placeras vid en viss skola. Vissa kommuner med många nyanlända elever har vidare förlagt förberedelseklasser till skolor med övervägande andel elever födda i Sverige, vilket bidrar till att elevsammansättningen blir mindre homogen (Skolinspektionens rapport 2014:01). *Västerås kommun*, som instämmer i förslaget, lyfter t.ex. fram att det kan medföra att fler skolor blir stora skolor för att kunna få elever från olika bostadsområden med olika social sammansättning. För gymnasieskolor kan det enligt kommunen innebära att huvudmän behöver se över vilka program som erbjuds på vilka skolor. Om förslaget ska genomföras anser *Skolverket* att det bör tydliggöras att de åtgärder som avses är sådana som är frivilliga för eleverna och som syftar till att möjliggöra, uppmuntra och underlätta för elever att göra skolval som leder till en mer allsidig social sammansättning. Skolverket anför vidare att det finns intressanta exempel på kommuner som arbetar med bl.a. uppsökande verksamhet till vårdnadshavare och elever.

Regeringen kan konstatera att det finns flera exempel på huvudmän som redan i dag arbetar aktivt med att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att sammansättningen i och mellan huvudmannens skolenheter ska bli mer allsidig. Mot bakgrund av den ökning av antalet elever som prognostiseras de kommande åren och den utbyggnad av skolan som det innebär är det också ytterst angeläget att signalera vikten

av att en sådan utbyggnad görs med en likvärdig skola för ögonen. Var skolorna ligger är självfallet grundläggande när det gäller deras elevsammansättning. Prognoser visar att antalet barn och unga i åldrarna 0–19 år ökar med drygt 16 procent de kommande tio åren (SCB, Sveriges framtida befolkning 2017–2060). Regeringen bedömer att det finns stora möjligheter för kommuner som t.ex. bygger nya skolor att förlägga dessa på ett sådant sätt att den nya skolorganisationen på ett naturligt sätt kan bidra till en mer heterogen elevsammansättning. I likhet med t.ex. *Haninge kommun* anser regeringen sammantaget att en tydlig nationell lagstiftning, även utan att förändra dagens bestämmelser om placering och urval av elever, kan ge ett stöd för att på det lokala planet initiera och intensifiera arbetet med att skapa en mer allsidig sammansättning.

Några remissinstanser, bl.a. *Eskilstuna kommun* och *Kalmar kommun*, anger att bestämmelsen bör föras in även i sådan lagstiftning som reglerar bostadsbyggande och inte bara i skollagen, eftersom huvudmän inom skolväsendet inte har kontroll över eller ens alltid påverkan på stadsplanering och detaljplanearbete i kommunen. Vidare framför *Skolverket* att det behöver analyseras närmare hur förslaget förhåller sig till socialtjänstlagens (2001:453) bestämmelser om socialnämndens ansvar för medverkan i samhällsplaneringen.

Regeringen kan konstatera att det saknas underlag för att komplettera bestämmelsen på det sätt som bl.a. *Eskilstuna kommun* lyfter fram. Den föreslagna inriktningsbestämmelsen i skollagen riktar sig till dock till huvudmannanivån och om huvudmannen är en kommun till kommunen som sådan. Om kommunen ska bygga en ny skola måste kommunen givetvis beakta alla lagar som gäller, däribland skollagens bestämmelser. Det anges t.ex. redan i dag i skollagen att varje kommun vid utformningen av sin grundskola är skyldig att beakta vad som är ändamålsenligt för eleverna från kommunikationssynpunkt (10 kap. 29 §). Redan i dag gäller också att alla skolor ska ge eleverna en likvärdig utbildning och det försvåras av en stor skolsegregation. En kommun måste givetvis beakta även annan lagstiftning. Enligt socialtjänstlagen svarar varje kommun för socialtjänsten i sitt område och kommunens socialnämnd ska bl.a. medverka i samhällsplaneringen. Socialnämnden ska bl.a. beakta att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och unga samt främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning (3 kap. 1 och 2 §§). Den föreslagna portalparagrafen som förtydligar en målsättning på skolområdet rimmar väl med detta, men detaljreglerar inte hur kommunen ska arbeta med frågan. I skollagen anges bara att det i varje kommun ska finnas en eller flera nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt skollagen och att det som är föreskrivet för nämnder i kommunallagen (2017:725) gäller (2 kap. 2 § skollagen). Det är skolhuvudmännen som ansvarar för att alla lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten följs och Skolinspektionen granskar inom ramen för sin tillsyn att så sker (2 kap. 8 § och 26 kap. 2 § skollagen).

*Hur kan enskilda huvudmän verka för en allsidig social sammansättning på sina skolor?*

*Friskolornas riksförbund* ifrågasätter om förslaget är förenligt med det fria skolvalet och ställer ett antal frågor, t.ex. om fristående skolor ska efterfråga bakgrundsinformation om elever som ansöker om plats på skolan och om hur rektorn ska få tillgång till elevers bakgrundsinformation och om det är lämpligt att samla in sådan information. Även *Nacka kommun* framför att det inte närmare anges hur bestämmelserna är tänkta att tillämpas i praktiken för de enskilda huvudmännen.

Regeringen är medveten om att förutsättningarna för enskilda huvudmän skiljer sig från de kommunala huvudmännen när det gäller möjligheterna att verka för en allsidig social elevsammansättning. De enskilda huvudmännen kan inte på samma sätt som de kommunala arbeta med t.ex. olika modeller när det gäller s.k. upptagnings- eller anvisningsområden. Som angetts tidigare får vidare urval av elever bara göras på grunder som är förenliga med öppenhetskravet och godkänts av Skolinspektionen. Däremot finns det flera exempel på hur enskilda huvudmän redan i dag arbetar aktivt med att åstadkomma en mer allsidig elevsammansättning. Som *Kunskapskolan i Sverige AB* anger kan det t.ex. åstadkommas genom val av geografisk placering av fristående skolor, genom att utnyttja frikvoten för nyanlända elever och genom kommunikationsinsatser. Även möjligheten att öka kapaciteten på populära fristående skolor så att fler elever kan få sina val tillgodosedda lyfts fram.

Enligt regeringens bedömning finns således möjligheter även för enskilda huvudmän att inom ramen för gällande regelverk verka för att uppnå målsättningen. Det handlar främst om ett övergripande arbete som syftar till att möjliggöra, uppmuntra och underlätta för elever att göra skolval som leder till en mer allsidig elevsammansättning. Det är viktigt att alla skolor tillsammans arbetar för att minska skolsegregationen och ge alla elever en likvärdig utbildning.

*Friskolornas riksförbund* och *Nacka kommun* anser att det finns en risk att förslaget kan leda till en form av kommunalt veto mot nyetablering av fristående skolor genom att en kommun i sitt yttrande till Skolinspektionen vid en ansökan om godkännande anför att etableringen inte leder till en allsidig social sammansättning. När det gäller denna risk vill regeringen framhålla att det inte föreslås någon ändring i gällande bestämmelser om grunderna för att godkännas som huvudman inom skolväsendet (2 kap. 5–7 §§ skollagen). För att en enskild ska godkännas som huvudman krävs dock generellt att denne har förutsättningar att följa alla de föreskrifter som gäller för utbildningen. Utbildningen får inte heller innebära några påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt. Om godkännandet avser gymnasie- eller gymnasiesärskola ska också följderna i närliggande kommuner beaktas. Innan en enskild huvudman startar en utbildning ska samråd om den kommande verksamheten ske mellan den enskilde och kommunen.

Även om det inte föreslås någon ändring i bestämmelserna om godkännande har givetvis enskilda huvudmän just vid nyetablering av skolor en särskild möjlighet att beakta vikten av en framtida allsidig elevsammansättning. Detta lyfts också fram av vissa remissinstanser. Det kan också i sammanhanget nämnas att det finns ett förslag i betänkandet *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor* (SOU 2016:66) om att kommunens inflytande över nyetableringar av fristående skolor ska stärkas. Vid bedömningen av om en etablering skulle innebära påtagliga negativa följder ska det enligt förslaget i betänkandet särskilt beaktas intressena av alla elevers rätt till likvärdig utbildning samt att en övertablering av skolor inte uppstår. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

### *Inget barn får diskrimineras i skolväsendet*

Som angetts tidigare kan det konstateras att det redan i dag finns flera exempel på skolhuvudmän som med olika metoder, åtgärder och arbetsätt arbetar aktivt med att främja en mer heterogen elevsammansättning på skolorna. Det kan handla om olika modeller för skolors upptagningsområden, åtgärder vid planering av nya skolor, liksom vid organiserandet av undervisningen inom en skolenhet och olika former av informationsinsatser. Det finns följaktligen ett utrymme för att i enlighet med vad *Skolverket* anger vidta åtgärder som är frivilliga för eleverna och som syftar till att möjliggöra, uppmuntra och underlätta för elever att göra skolval som leder till en mer allsidig social sammansättning. Det är därför viktigt att skolhuvudmän uppmärksammar frågan och gör det som kan göras på en mer allmän nivå med de medel som faktiskt står till buds. Regeringen kan inte se att främjandet av ett sådant systematiskt och framåtsyftande arbete på lokal nivå skulle riskera att strida mot diskrimineringslagstiftningen. Redan i dag är det förbjudet för huvudmännen att vidta sådana åtgärder som skulle kunna innebära direkt eller indirekt diskriminering enligt diskrimineringslagstiftningen.

Som angetts i avsnitt 4 råder ett förbud mot diskriminering inom skolväsendet. Den som bedriver verksamhet som avses i skollagen får inte diskriminera något barn eller någon elev som deltar i eller söker till verksamheten (2 kap. 5 § diskrimineringslagen [2008:567]). Med direkt diskriminering avses att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Med indirekt diskriminering avses att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringssätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer utifrån någon av de ovan angivna diskrimineringsgrunderna, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet (1 kap. 4 §). Med etnisk tillhörighet avses i diskrimineringslagen nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (1 kap. 5 §). Som anges i förarbetena avses med nationellt ursprung att personer har

samma nationstillhörighet, som t.ex. finländare, polacker eller svenskar (prop. 2007/08:95 s. 496).

Diskrimineringslagen genomför bl.a. rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung. Av EU-domstolens praxis framgår att det inte krävs att den mindre förmånliga behandlingen eller det särskilda missgynnandet inkräktar på rättigheter eller berättigade intressen. EU-domstolen har ansett att en åtgärd som innebär mindre förmånlig behandling av invånarna i en stadsdel jämfört med invånarna i andra områden utgör direkt diskriminering om det visar sig att åtgärden har införts eller upprätthållits av skäl som hänger samman med det etniska ursprung som är gemensamt för de flesta av invånarna i den aktuella stadsdelen (EU-domstolens dom den 16 juli 2015 i mål C-83/14).

En grundläggande utgångspunkt är att inriktningsbestämmelsen om en mer allsidig social sammansättning självfallet måste tillämpas med beaktande av övrig lagstiftning, såsom diskrimineringslagstiftningen. Det bör dock framhållas att *Barnombudsmannen* tillstyrker förslaget med utgångspunkt i barnkonventionens artikel 2, som beskriver varje barns rätt att inte diskrimineras. Enligt Barnombudsmannen ska alla barn få en likvärdig utbildning, oavsett föräldrarnas socioekonomiska tillhörighet eller bostadsområde. Enligt regeringen är också detta en grundtanke bakom förslaget. Att vidmakthålla en skolsegregation utifrån barns olika familjebakgrund är inte rättvist och inte heller gynnsamt för skolväsendet i stort. Redan i dag måste vidare kommunerna fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov och kan då behöva ta hänsyn till socioekonomiska faktorer (se 2 kap. 8 a § skollagen och prop. 2013/14:148 s. 19 f.).

Förbuden mot såväl direkt som indirekt diskriminering innebär dock generellt begränsningar av vilka åtgärder som kan vidtas. Regeringen anser t.ex., som framhållits i propositionen Fler elever i fler skolor (prop. 2015/16:184 s. 15), att det utgör direkt diskriminering att vissa elever behandlas mindre förmånligt än andra vid urval till en viss skolenhet i syfte att uppnå en viss fördelning av eleverna med hänsyn till deras etniska tillhörighet (jfr NJA 2006 s. 683 som gällde antagning till högskoleutbildning). Det kan också bli fråga om indirekt diskriminering om tillämpningen av ett neutralt kriterium kan komma att särskilt missgynna elever med exempelvis viss etnisk tillhörighet. För att kriteriet inte ska stå i strid med förbudet mot indirekt diskriminering krävs då att det har ett berättigat syfte och att de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Gällande regelverk för urval av elever bygger dock i huvudsak på faktorer som geografisk närhet och kötid. Ett grundläggande krav när det gäller en kommuns urval är också, som angetts tidigare, att det sker på ett objektivt, sakligt och icke-diskriminerande sätt och med hänsyn till vad som sammantaget är bäst för samtliga elever (se HFD 2015 ref. 50).

Det kan finnas samband mellan t.ex. socioekonomisk status och utländsk bakgrund. En kommun som inom ramen för gällande regelverk tar hänsyn till faktorer som t.ex. skillnader i utbildningsbakgrund i olika bostadsområden eller genomsnittliga kunskapsresultat vid olika skolenheter i syfte att försöka motverka negativa konsekvenser av boende-

och skolsegregationen kan dock anses ha ett sådant berättigat syfte som krävs för att vara förenligt med diskrimineringslagstiftningen. De medel som används måste emellertid vara såväl lämpliga som nödvändiga för att uppnå syftet. Det är givetvis centralt att de avvägningar som görs sker på ett transparent och rättssäkert sätt. Enligt regeringens mening är det dock snarare ett mer övergripande och strukturellt främjandearbete som åsyftas med inriktningsbestämmelsen än åtgärder i enskilda fall. Detta minskar självfallet riskerna för någon form av missgynnanden och diskriminering.

*Förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan bör omfattas av bestämmelsen om allsidig social sammansättning*

Skolkommissionen föreslår att bestämmelsen i skollagen om allsidig social sammansättning ska omfatta huvudmännen för alla skolformer inom skolväsendet, förutom förskolan. När det gäller grundsärskolor och gymnasiesärskolor konstaterar regeringen dock, i likhet med *Skolverket*, att många huvudmän bara har en eller ett fåtal sådana skolor i sin organisation och att eleverna inom dessa skolformer därför ofta är bosatta i ett stort upptagningsområde. Regleringen blir därför enligt regeringens bedömning överflödigt för dessa skolor, eftersom eleverna även utan den föreslagna regleringen kan antas ha olika socioekonomisk bakgrund. Motsvarande gäller enligt regeringens bedömning även för sameskolan och specialsolan. För att ett barn ska tas emot i grundsärskolan och specialsolan krävs också omfattande utredningar om målgruppsstillhörighet (7 kap. 5 och 6 §§ skollagen), dvs. dessa skolor är inte öppna för alla barn på samma sätt som grundskolan. Regeringen delar också *Skolverkets* bedömning om att förslaget inte är särskilt relevant för kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Skolkommissionen har inte heller gjort några analyser av förslaget utifrån ovan nämnda skolformer utan framhåller att deras förslag utgår från förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan. Bestämmelsen bör mot denna bakgrund därför avgränsas till att avse sistnämnda skolformer.

*Malmö kommun* anför att förslaget utgår från ett grundskoleperspektiv och inte problematiserar om det går att applicera på gymnasieskolans programstruktur. Enligt *SKL* lämnar kommissionen inga förslag på hur man ska få en mer allsidig elevsammansättning inom gymnasieskolan. Regeringen bedömer dock att de möjligheter att verka för en allsidig social sammansättning som står till buds för huvudmän redan i dag i stor utsträckning gäller även för gymnasieskolan. Det kan t.ex. röra sig om planering av nya gymnasieskolor och vilka program som ska erbjudas liksom kommunikationsinsatser.

Enligt *TCO* bör regleringen i skollagen och i läroplanerna gälla även förskolan. Skolkommissionens uppdrag har dock inte omfattat förskolan, och det finns därför inte något underlag för en sådan utvidgning inom ramen för detta lagstiftningsärende.

*Även rektorn bör verka för en allsidig social sammansättning*

Skolkommissionen föreslår även att rektorn ska ha ett ansvar för att inom sin skolenhet verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper. Regeringen delar den uppfattningen. Målsättningen bör



inte gälla bara mellan skolenheter utan även inom skolenheter. Den begränsning i fråga om berörda skolformer som regeringen gjort ovan när det gäller huvudmännens ansvar bör också gälla för rektorerna. Rektorn har redan i dag ansvar för att fördela resurser inom enheten efter elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 10 § skollagen). Som nämnts tidigare fanns det en liknande målsättning som den som föreslås nu redan i 1980 års läroplan. Där angavs att Skolstyrelsen bör verka för att eleverna grupperas så att en så allsidig social sammansättning som möjligt uppnås i klasser och arbetsenheter.

En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft någon invändning mot Skolkommissionens förslag och bedömning som rör allsidig social sammansättning på huvudmänna- och rektorsnivå. *Sveriges skolledarförbund* tillstyrker och framhåller att målsättningen att klasser och grupper i grundskolan är blandade utifrån elevers socioekonomiska bakgrund har starkt stöd bland förbundets medlemmar. *Västerås kommun* instämmer i förslagen men anger att det kan vara svårt för rektorer med bara en klass i varje årskurs att påverka den sociala sammansättningen. *IFAU* stödjer förslaget om att rektorer ska verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper, men framför att detta inte får utgöra ett hinder för rektorer och lärare att nivågruppera eller individanpassa undervisningen när de anser att detta är motiverat och kan leda till förbättrade resultat för alla elever. *SKL* anför att allsidig social sammansättning är en av de parametrar som kan ligga till grund för rektorns beslut om undervisningsgrupper. Andra parametrar är t.ex. en jämn könsfördelning, hänsyn till när på året eleverna är födda, sociala faktorer, lämpliga gruppstorlekar, personalsituationen och lokalerna. *SKL* anser att den föreslagna regleringen försvårar väl sammansatta klasser eftersom elevernas socioekonomiska bakgrund blir väldigt styrande. Enligt *SKL* bör rektorn i varje enskilt fall göra en bedömning och det bör finnas möjlighet till olika och flexibla grupperingar under ett läsår.

Regeringen instämmer i *SKL*:s uppfattning om att rektorn i varje enskilt fall bör göra en helhetsbedömning och att en sådan bedömning bör göras med utgångspunkt i en rad faktorer. Regeringens avsikt är inte heller när det gäller rektors ansvar att närmare reglera vad som avses med begreppet allsidig social sammansättning eller hur arbetet ska ske. Regeringen kan därför inte heller se att en sådan reglering skulle hindra rektorer från att t.ex. nivågruppera eller individanpassa undervisningen i enlighet med vad *IFAU* anger. Rektorn leder det pedagogiska arbetet vid skolan och har det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Någon direkt eller indirekt diskriminering av eleverna får självfallet inte heller förekomma (se ovan). Med anledning av vad *Västerås kommun* framfört om skolor med bara en klass i varje årskurs bör det också framhållas att Skolkommissionens förslag till ändring i läroplanen innebär att rektorn ska verka för målsättningen "inom givna ramar".

*Nacka kommun* och *Gislaveds kommun* ifrågasätter om det är lämpligt att samla in information om elevernas sociala bakgrund. Återigen är dock tanken att främja det arbete som kan göras på en mer övergripande och strukturell nivå. Som angetts ovan kan det t.ex. finnas ett värde i att elever från bostadsområden med olika socioekonomisk status möts i

såväl skolan som klassrummet. Utgångspunkten för alla åtgärder inom skolväsendet ska vidare vara barnets bästa (1 kap. 10 § skollagen).

När det gäller *Skolinspektionens* fråga om det inte vore lämpligare att reglera rektors ansvar i skollagen än i läroplanerna, anser regeringen dock att regleringen bör föras in i läroplanerna som Skolkommissionen föreslår. Där anges redan i dag att rektorn inom givna ramar har ett särskilt ansvar för vissa frågor som bl.a. rör utformningen av undervisningen och resursfördelningen, se t.ex. avsnitt 2.8 i läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (SKOLFS 2011:8).

## 6 Huvudmannen ska utse en eller flera skolchefer

**Regeringens förslag:** Huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet. Huvudmannen kan utse en skolchef för hela verksamheten eller flera skolchefer för delar av verksamheten.

**Skolkommissionens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Kommissionen föreslår att den som huvudmannen utsetts som ansvarig för hela eller delar av skolväsendet ska benämnas skolchef och att skolchefen aktivt ska verka för att bestämmelserna i skollagen, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar följs.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Det gäller bl.a. *Kammarrätten i Stockholm, Arbetsmiljöverket, Barnombudsmannen, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Myndigheten för delaktighet, Uppsala universitet, Bergs, Eksjö, Falköpings, Göteborgs, Rättviks, Stockholms och Uppsala kommuner, Sveriges Skolledarförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Riksförbundet Hem och Skola, Sveriges elevråd SVEA, Funktionsrätt Sverige, Idéburna skolors riksförbund, Svenskt Näringsliv och Företagarna.*

Flera av de remissinstanser som stödjer förslaget, t.ex. Sveriges Skolledarförbund, SPSM, Uppsala universitet, Uppsala kommun och *Tyresö kommun*, framhåller att det är bra med en ökad tydlighet i huvudmannens organisation. Sveriges Skolledarförbund ser stora fördelar med ett sådant tydliggörande av ansvarsfördelningen. Enligt förbundet kan förslaget leda till ett stärkt fokus på de statliga kraven och stimulera enhetsövergripande samarbete inom en skolhuvudman. Enligt Uppsala kommun ger förslaget större tydlighet kring vem som bär ansvar på olika nivåer, vilket underlättar för vårdnadshavare och elever i situationer där kontakt behöver tas med huvudmannanivån. Göteborgs kommun och Eksjö kommun anser att skolchefen blir en viktig kontaktyta mellan skolhuvudmannen och den planerade regionala statliga skolmyndigheten.

Även flera förbund inom funktionshindersrörelsen är positiva till förslaget och framhåller vikten av ökad tydlighet inom huvudmannens

organisation. Enligt *Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning (DHB)* finns det kommuner som inte klarar av sitt uppdrag på grund av en oklar organisation och svaga mandat, vilket förslaget kan förbättra, och regleringen bör även gälla för fristående skolor. Enligt *Autism- och Aspergerförbundet* kan skolchefen få en viktig roll i det systematiska kvalitetsarbetet. *Funktionsrätt Sverige* anser att förslaget kan leda till högre kompetens hos huvudmannen och att skolchefens roll kan bli central i att ge rektorer de förutsättningar som de behöver för att skapa tillgängliga lärmiljöer. Flera av förbunden lyfter vidare fram att det vore bra med kompetenskrav som involverar funktionshindersfrågor kopplade till befattningen.

Vissa remissinstanser anser att aspekter av förslaget bör tydliggöras eller utredas vidare. *Sameskolstyrelsen* stödjer förslaget men önskar att skolchefens roll och ansvar tydliggörs på samma sätt som rektors ansvar. Enligt *Falkenbergs kommun* bör det finnas kompetenskrav på skolchefen. Enligt *Barn- och elevombudet (BEO)* och *Nacka kommun* är det inte klarlagt hur förslaget förhåller sig till det kommunala självstyret. Även *Academedi AB* framför att det finns behov av förtydliganden och ytterligare utredning kring förslaget. BEO framför även synpunkter på den lagtekniska utformningen och framhåller att det kan innebära tillämpningssvårigheter att skolchefens uppgifter inte definieras närmare. Om regleringen införs är det enligt *Socialstyrelsen* viktigt att det i förarbetena tydliggörs att skolchefen ska verka för att regelverket för hälso- och sjukvård följs.

Flera remissinstanser, bl.a. *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion* och *Statskontoret*, framhåller problem med att en specifik befattning inom huvudmannen ska ha som uppgift att aktivt verka för att föreskrifterna följs. Skolinspektionen anser att förslaget riskerar att innebära en otydlighet avseende vilka krav som ställs eftersom huvudmannen har en skyldighet att följa skolförfattningarna medan skolchefen, anställd av huvudmannen eller t.o.m. samma person, bara aktivt ska verka för att de följs. Skolverket avstyrker förslaget och anför bl.a. att det inte behöver anges särskilt i lagen att den ska följas och att det är hela skolans ansvar att verka för regelefterlevnad. Statskontoret avstyrker också förslaget och anger att det inte är ändamålsenligt och att ansvaret för att följa statliga krav inte kan och bör reduceras till en enskild tjänstemans ansvar i den politiskt styrda verksamhet som en kommun utgör. Även *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, *Friskolornas riksförbund* och *Malmö kommun* avstyrker förslaget bl.a. med hänvisning till att det leder till en minskad tydlighet i rollfördelningen och försvårar styrning och ansvarsutkrävande.

SKL och Statskontoret framhåller vidare att förslaget innebär en detaljstyrning som inte är önskvärd. *Centrum för teknik i skolan (CETIS)* m.fl. anger att de inser vikten av förslaget. De gör dock bedömningen att det kan innebära ytterligare press på de mindre och resurssvaga skolhuvudmännen, vilket kan leda till mer centralisering och koncernbildning. Enligt *Internationella Engelska Skolan AB*, som avstyrker förslaget, är det onödigt för fristående huvudmän och strider mot friskolornas karaktär, däribland aktiebolagslagens regler om den verkställande direktörens ansvar. Vidare anger bl.a. Skolverket, SKL, Friskolornas riksförbund, *Skellefteå kommun*, *Nacka kommun* och *Föreningen Sveriges skolchefer*

att de inte ser något behov av en statlig reglering inom området och avstyrker därför förslaget.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utdrag ur ett utkast till lagrådsremiss som bl.a. överensstämmer med regeringens förslag i detta avsnitt. *Sveriges Skolledarförbund* ställer sig bakom förslaget och *Barn- och elevombudet* är positivt inställt. *Skolverket*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten*, *Skolväsendets överklagandenämnd* och *SKL* har angett att de inte har några synpunkter på förslaget. Enligt *Skolinspektionen* är de otydligheter som inspektionen lyfte i sitt remissyttrande omhändertagna. Skolinspektionen anser dock att det ändå finns fortsatta frågor kring nödvändigheten av regleringen och viss otydlighet kring skolchefs respektive huvudmans ansvar vid brister i verksamheten. *Friskolornas riksförbund* avstyrker förslaget och anser att den otydlighet i ansvarsfördelningen som förbundet påpekat i sitt remissyttrande kvarstår.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Skolkommisionens förslag om skolchefens ansvar*

Skolkommisionen framhåller att det behövs insatser för att tydliggöra ansvarsfördelningen inom skolhuvudmännens organisation. Bakgrunden till detta är problem med kvalitetsbrister inom den svenska skolan. Som angetts i avsnitt 4.4 har Statens skolinspektion och Statens skolverk bl.a. konstaterat att kommuner i vissa fall tolkar nationella krav och mål mer som ambitiösa visioner än som direkt styrande förutsättningar för sin skolverksamhet. I praktisk handling riskerar de statliga kraven då att underordnas den kommunala prioriteringen. Enligt Skolkommisionen kan det även finnas oklarheter om var i kommunens hierarki som ansvaret för huvudmannskapet ligger. Detta kan enligt kommissionen även påverka förutsättningarna för rektorers och lärares arbete. Även OECD har konstaterat att det finns en otydlighet i ansvars- och rollfördelningen i den svenska skolan (*Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*, 2015).

Mot denna bakgrund anser Skolkommisionen att det bör förtydligas att det i huvudmannens organisation alltid ska finnas en skolchef som aktivt ska verka för att de nationella bestämmelserna för verksamheten uppfylls. Kommissionen föreslår att den som av kommunen eller en enskild huvudman utsetts som ansvarig för aktuell del av skolväsendet ska ha en författningsreglerad funktion som skolchef. Enligt Skolkommisionen ska huvudmannen själv kunna avgöra vem i organisationen som ska ha rollen som skolchef. Merparten av alla enskilda huvudmän driver bara en skola och för dem kan förslaget enligt kommissionen innebära att samma person kan vara t.ex. både rektor och skolchef. Förslaget syftar till att tydliggöra att det ska finnas en tydligt reglerad funktion med ett statligt reglerat ansvar att bevaka och arbeta för att regler i skollagen och andra statliga styrdokument uppfylls. Syftet är alltså inte att införa en ny ansvarsnivå, vilket skulle kunna medföra en ökad otydlighet i ansvarsfördelningen. Enligt Skolkommisionen innebär deras förslag ett tydligt lagstöd för skolchefens ansvar och kan därmed anses stärka skolchefens ställning i organisationen. Det tydliggör att de nationella målen och kraven ska värnas. Det kan t.ex. handla om kraven på det systematiska

kvalitetsarbetet eller den ansvarsfördelning, t.ex. mellan huvudman och rektor, som gäller enligt skollagen. I skolchefsuppdraget ska även ingå att gentemot verksamhetsnivån värna den ansvarsfördelning som beslutats av riksdag och regering. Detta måste i praktiken anses gälla redan i dag. Det är enligt kommissionen viktigt att skolchefen har att ta ansvar för en helhet.

#### *Det behövs ett stärkt fokus på författningskraven för ökad likvärdighet*

Regeringen delar Skolkommissionens bedömning att det behövs ett stärkt fokus på de statliga kraven för skolväsendet hos vissa huvudmän. Det visar inte minst de återkommande brister som framkommer vid Skolinspektionens tillsyn. Enligt skollagen ansvarar varje huvudman för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar (2 kap. 8 §). För att godkännas som enskild huvudman krävs bl.a. att den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen (2 kap. 5 §). Om verksamheten inte uppfyller de krav som gäller kan Skolinspektionen inom ramen för sin tillsyn besluta om ingripanden och i yttersta fall återkalla ett godkännande för en enskild huvudman eller besluta om statliga tvångsåtgärder för en kommunal huvudman.

Ett sätt att öka medvetenheten i huvudmännens organisation om vad de statliga kraven faktiskt innebär är att, som Skolkommissionen föreslår, införa en statligt reglerad befattning med ett uppdrag inriktat mot regel efterlevnad. Som flera remissinstanser, bl.a. *Sveriges Skolledarförbund*, framhåller bör det leda till förbättringar inom området. Sådana förbättringar kan i sin tur leda till en stärkt likvärdighet mellan olika skolor och huvudmän. Staten och skolhuvudmännen har ett gemensamt ansvar för den svenska skolan, och det behövs åtgärder som kan förbättra samspelet mellan de statliga kraven och dess effekter i verkligheten.

#### *Många huvudmän har redan någon form av skolchefsfunction*

Skollagen riktar sig till tre ansvarsnivåer inom skolväsendet; huvudmannen, rektorn (eller förskolechefen) och läraren (eller förskolläraren). Som angetts har huvudmannen det yttersta ansvaret för utbildningen och ansvarar för att den genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar. Rektorn leder det pedagogiska arbetet vid en skolenhet, beslutar om organisationen och resursfördelningen inom enheten och har i övrigt det ansvar som framgår av författningar (2 kap. 9 och 10 §§). Lärare har ett ansvar för undervisning och betygssättning (2 kap. 13 § och 3 kap. 16 §).

Av skollagen följer även att huvudmannen systematiskt och kontinuerligt ska planera, följa upp och utveckla utbildningen. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de nationella mål som finns för utbildningen uppfylls. Kvalitetsarbetet ska dokumenteras. Motsvarande arbete ska även ske på enhetsnivå (4 kap. 3–6 §§).

I förarbetena till skollagen anges att ansvarsfördelningen mellan den politiska och den professionella nivån i kommunen eller mellan styrelse och personal i en verksamhet som drivs av en enskild huvudman i skollagen beskrivs i tydliga men generella termer, som kommer att ge ett stort lokalt handlingsutrymme. Eftersom allt ytterst utgår från huvud-

mannens beslut kan huvudmannen emellertid aldrig frånsäga sig det övergripande ansvaret. Skulle Skolinspektionen, som ansvarig tillsynsmyndighet, finna brister riktas kritiken alltid mot huvudmannen som ytterst ansvarig för verksamheten (prop. 2009/10:165 s. 247 f.).

I varje kommun ska det finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter enligt skollagen (2 kap. 2 § skollagen). För en sådan nämnd gäller det som är föreskrivet i kommunallagen (2017:725). Nämnden har ett verksamhetsansvar inför kommunfullmäktige och förfogar över en förvaltningsorganisation.

Enligt Skolkommissionen får i dag alla kommuner förutsättas ha någon form av skolchefsfunktion, även om funktionen inte är författningsreglerad. Även Skolverket konstaterar att många kommuner redan har skolchefer. Funktionen fullgörs oftast av den som utsetts till chef av den eller de nämnder som av kommunfullmäktige fått ansvar för aktuella delar av skolväsendet. Det kan t.ex. vara en förvaltningschef, skolchef eller kommundirektör. Skolchefsfunktionen kan sägas innebära en mellanställning mellan kommunalpolitik och skolverksamhet samt mellan de statliga direktiven och det kommunala uppdraget (Skolverkets rapport 362, 2015).

Den som har en skolchefsfunktion har enligt Skolkommissionen i regel en omfattande delegation från ansvarig politisk nämnd med stöd av kommunallagen (6 kap. 37–39 §§). Enligt dessa bestämmelser kan en nämnd uppdra åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. I vissa ärenden får dock beslutanderätten inte delegeras. Det gäller bl.a. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet samt ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda och är av större vikt. På skolans område innebär dessa regler att en skolchef kan ges en omfattande delegation att besluta i olika ärenden. Detta innebär enligt kommissionen att den som har en skolchefsfunktion i dag i praktiken har ett kommunalt uppdrag att värna de nationella målen och ett ansvar för att skollagen och andra författningar följs.

När det gäller fristående skolor så drivs dessa i ett flertal olika associationsformer som kan påverka hur huvudmännens organisationer utformas. En majoritet av alla fristående grund- och gymnasieskolor drivs dock som aktiebolag. Enligt aktiebolagslagen (2005:551) ska ett aktiebolag ha en styrelse med en eller flera ledamöter. Styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Även inom aktiebolag kan uppgifter delegeras, till styrelsens ledamöter eller till andra (8 kap. 1 och 4 §§). Styrelsen får, och i vissa fall ska, även utse en verkställande direktör och får även utse en eller flera vice verkställande direktörer. Den verkställande direktören ska sköta den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar (8 kap. 27–29 och 50 §§). Inom ramen för dessa strukturer finns det redan i dag personer inom huvudmannens organisation med ett övergripande ansvar för bolagets verksamhet inom skolväsendet.

### *Skolchefens roll bör lyftas fram i skollagen*

Regeringen delar Skolkommissionens bedömning att det finns ett behov av att tydliggöra skolchefernas roll inom skolväsendet och markera

vikten av uppgiften. Förslaget innebär ett tydligt lagstöd för skolchefens ansvar och kan därmed anses stärka skolchefens ställning i organisationen. Med förslaget markeras skolans ställning och betydelse. *Sveriges Skolledarförbund* ser t.ex. stora fördelar med förslaget eftersom det bör leda till ett stärkt fokus på de statliga kraven och stimulera enhetsövergripande samarbete inom en kommun eller friskoleorganisation. Det i sin tur främjar kvalitet och likvärdighet för elever. *Barn- och elevombudet (BEO)* instämmer i att det finns ett behov av en tydlig kontaktyta mellan huvudmän och skolmyndigheter.

Liksom *Skolverket*, *Skolinspektionen* och *Statskontoret* m.fl. anser dock regeringen att det är problematiskt att ge en specifik funktion inom huvudmannen i uppdrag att ”aktivt verka för” att skolförfattningarna följs. Huvudmannen måste följa skolförfattningarna och regelefterlevnaden är, som flera remissinstanser påpekat, givetvis huvudmannens ansvar. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* ser t.ex. stora problem med att en enskild tjänsteman kan uppfattas ta över huvudmannans ansvar.

Enligt regeringens mening är syftet dock inte att på något sätt förringa huvudmannens absoluta och yttersta ansvar, som redan är lagfäst, eller att antyda motsättningar inom huvudmannens organisation. Syftet är att synliggöra den chefsfunktion som i praktiken oftast redan finns i skolvärlden. Som t.ex. *Eskilstuna kommun* påpekar speglar tydliggörandet praktiken. Det kan i sammanhanget nämnas att det inte är en nyhet att en tjänsteman i författning har i uppgift att bevaka regelefterlevnaden i en organisation som är politiskt styrd. Enligt förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet har t.ex. expeditionschefen och rättschefen i uppgift att bl.a. vaka över lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid beredningen av ärenden (24 och 25 §§). Bestämmelserna om skolchef bör mot denna bakgrund utformas något annorlunda än vad Skolkommissionen föreslagit. För att förtydliga att skolchefen inte ska ta över huvudmannens ansvar bör det anges i skollagen att huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet. Det bör vidare framgå av lagtexten att huvudmannen kan utse en skolchef för hela verksamheten eller flera skolchefer för delar av verksamheten. Detta förslag tydliggör att det övergripande och yttersta ansvaret för regelefterlevnaden även fortsättningsvis ska ligga hos huvudmannen som sådan, men att det ska finnas minst en tjänsteman hos varje huvudman som har i uppgift att vaka över regelefterlevnaden i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet och att denna även har i uppgift att vidta åtgärder för att se till att författningarna följs.

Författningar som gäller för skolväsendet finns utöver i skollagen t.ex. i diskrimineringslagen (2008:567) och arbetsmiljölagen (1977:1169). Med anledning av *Socialstyrelsens* synpunkt om att skolchefen aktivt ska verka för att regelverket för hälso- och sjukvård följs kan det framhållas att det i skollagen finns bestämmelser om en samlad elevhälsa och att det enligt förarbetena är angeläget att arbetet med elevhälsan sker i samverkan med bl.a. övrig hälso- och sjukvård (2 kap. 25 §, prop. 2009/10:165 s. 276).

Om skolchefen finner att verksamheten inte lever upp till vissa författningskrav ska denne försöka åtgärda bristerna inom ramen för sina

befogenheter. Om skolchefens befogenheter inte är tillräckliga, t.ex. för att tillräckliga medel saknas för att adekvata åtgärder ska kunna genomföras, ansvarar han eller hon för att informera den del av huvudmannen som är ytterst ansvarig. Regeringen bedömer att det med den föreslagna lydelsen av bestämmelserna blir tydligare att det inte införs någon ny ansvarsnivå inom skolväsendet, utan att det i stället regleras en funktion inom huvudmannen.

Uppdraget att tillse att alla föreskrifter för utbildningen följs ska även ses i ljuset av skolchefens naturliga roll inom det systematiska kvalitetsarbetet. Huvudmannen ska enligt skollagen systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen utifrån de nationella mål som finns för utbildningen. Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas (4 kap. 5 och 7 §§). Som chef inom huvudmannens organisation med ett ansvar för hela eller delar av skolväsendet får det förutsättas att skolchefen aktivt kommer att delta i detta arbete. Mot bakgrund av *Statens skolinspektions* synpunkter om ansvarsfördelningen vid brister bör det dock framhållas att det är huvudmannens ansvar att se till att nödvändiga åtgärder faktiskt vidtas. Liknande krav på systematiskt kvalitetsarbete finns även för enhetsnivån som, liksom huvudmannens kvalitetsarbete, ska dokumenteras. Dokumentation från enheternas kvalitetsarbete utgör ett viktigt underlag för huvudmannens kvalitetsarbete, tillsammans med t.ex. officiell statistik och uppföljningssamtal med rektorer.

Skolchefen kan således förutsättas få en god inblick i verksamheterna och bör kunna upptäcka om utbildningen inte lever upp till författningskraven i vissa avseenden. I likhet med bl.a. *Sveriges Skolledarförbund*, *Autism- och Aspergerförbundet* och *Säters kommun* anser regeringen därmed att skolchefen bör kunna spela en viktig roll i det systematiska kvalitetsarbetet och i att skapa goda förutsättningar för rektorerna i deras uppdrag. Avsikten med förslaget är däremot inte att det ska införas en ny form av omfattande internkontroll, vilket går i linje med *Barnombudsmannens* uppfattning att resurserna till skolan bör komma barnen och eleverna till del och inte användas till en utökad administration på nivå över skolenheten.

#### *Befattningen skolchef ska användas av alla huvudmän för utbildning inom skolväsendet*

Hela skolväsendet och samtliga huvudmän inom skolväsendet omfattas av Skolkommisionens förslag. Enligt kommissionen är förslaget utformat främst mot bakgrund av hur kommuner styr och organiserar sin verksamhet. Principen om lika villkor talar dock, enligt kommissionen, för att regleringen även bör gälla för enskilda huvudmän.

I likhet med Skolkommisionen bedömer regeringen att samtliga huvudmän inom skolväsendet bör omfattas av bestämmelsen om skolchefens ansvar. Det rör således både kommuner och enskilda, men även landsting och staten i de fall som dessa är huvudmän. Förslaget avser skolväsendet och omfattar alltså alla skolformer, från förskola till särskild utbildning för vuxna, och fritidshemmet (1 kap. 1 § skollagen). Behovet av en befattning med ett utpekat ansvar att vaka över regel-



efterlevnad finns oavsett huvudman och skolform. Detta framgår inte minst av de brister som Skolinspektionen regelbundet konstaterar för såväl olika skolformer som huvudmän. Såväl inom en kommun som inom en juridisk person som är enskild huvudman kan det också behöva lyftas fram vem som har ett övergripande chefsansvar.

*Internationella Engelska Skolan AB* ifrågasätter om förslaget är förenligt med friskolornas karaktär och t.ex. aktiebolagslagens regler. En fristående skola ska dock själv kunna avgöra vem i organisationen som ska ha rollen som skolchef. Regeringen kan därför inte se att det finns något hinder mot att befattningen skolchef används inom den struktur som framgår av t.ex. aktiebolagslagen.

*Skolverket* anser att benämningen skolchef blir otydlig då en förskolechef i dag är chef för en förskola, medan skolchefen blir chef över rektorerna. Här kan nämnas att utredningen Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner i sitt delbetänkande Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola (SOU 2017:51) föreslår att benämningen förskolechef ska ersättas med benämningen rektor. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med ett sådant förslag.

Förslaget om skolchef innebär vidare att den benämningen kommer att användas för personer inom huvudmannens organisation med ansvar för verksamheter som vanligtvis inte betecknas som ”skolor”, dvs. fritidshemmet och skolformerna förskola, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Dessa verksamheter utgör dock enligt skollagen en del av skolväsendet, vilket enligt regeringen är ett tillräckligt skäl för att benämningen skolchef ska användas i skollagen.

Regeringen anser dock att det inte ska införas en motsvarighet till den reglering som finns för rektorer och för närvarande för förskolechefer i 2 kap. 9 § andra stycket skollagen. Där anges att rektorn och förskolechefen ska benämnas på detta sätt samt att dessa benämningar ska förbehållas den som har en anställning som rektor eller förskolechef. Skälet är att regeringen anser att t.ex. en kommundirektör ska kunna fullgöra funktionen som skolchef, men ändå ha titeln kommundirektör.

#### *Skolhuvudmännen ska ha fortsatt stor frihet att besluta om sin organisation*

Regeringen anser, i likhet med exempelvis *SKL* och *Statskontoret*, att såväl offentliga som enskilda huvudmän inom skolväsendet ska ha en fortsatt stor frihet att besluta om sin organisation. Med utgångspunkt i att syftet med regleringen ändå kan uppnås bör därför en statlig reglering inom området lämna så mycket utrymme som möjligt för huvudmannen att besluta om. Genom att ge huvudmännen en stor frihet att besluta om hur funktionen skolchef ska införas och användas bedömer regeringen även, i motsats till *Centrum för teknik i skolan (CETIS)* m.fl., att förslaget inte bör leda till någon större press på huvudmännen, oavsett deras storlek. Regeringen vill i sammanhanget dock lyfta fram att det är viktigt att alla huvudmän har kapacitet att leva upp till de krav som finns på utbildningen.

Flera remissinstanser har efterfrågat en ökad tydlighet eller högre grad av detaljering i förslaget. Enligt *BEO* kan det innebära tillämpnings-

svårigheter att skolchefens uppgifter inte definieras närmare. Förslaget verkar enligt BEO också öppna för att en huvudman inte utser någon ansvarig alls eller utser fler skolchefer. Enligt BEO bör det klargöras att skolchefsbefattningen ska begränsas till en person hos varje huvudman. *Academedia AB* anser att det behövs ytterligare analys av var gränssnittet mellan olika funktioner går, till exempel mellan huvudman och skolchef. *Sameskolstyrelsen* stödjer förslaget men önskar att skolchefens roll och ansvar tydliggörs på samma sätt som rektors ansvar i dag. Risken är annars, enligt *Sameskolstyrelsen*, att uppdragen går in i varandra och gör att rektorns roll blir otydlig. Vidare framför *Friskolornas riksförbund* att det leder till en ökad oklarhet om ansvarsnivåerna att införa en statligt reglerad befattning som inte har några i övrigt tydliga uppgifter och befogenheter enligt författningarna.

Med den justering av Skolkommisionens förslag som regeringen föreslår bedömer regeringen att förslaget inte bör leda till någon oklarhet om ansvarsförhållandena inom huvudmannen. Att inte detaljreglera skolchefens ansvar lämnar vidare utrymme för varje huvudman att utforma funktionen på ett sätt som passar deras struktur. Regleringen innebär att huvudmannen kan välja mellan att utse en skolchef för hela sin verksamhet inom skolväsendet, eller flera skolchefer som var och en är ansvarig för valda delar av denna verksamhet. Hur uppdraget ska fullgöras är emellertid upp till varje huvudman att själv avgöra utifrån regelverkets ramar och lokala förutsättningar och behov. Som flera remissinstanser framhåller är det viktigt med flexibilitet utifrån de lokala förutsättningar som råder. Regeringen bedömer inte heller att en sådan flexibilitet bör leda till en otydlig relation mellan skolchef och rektor. Detta eftersom rektorns roll redan är reglerad och inte ändras av förslaget om skolchef. I likhet med vad *Skolverket* anfört skulle en mer detaljerad reglering av befattningen däremot kunna innebära ekonomiska och organisatoriska konsekvenser för huvudmännen, beroende på hur de har valt att organisera ledningen i dag. Kommissionen har inte heller utrett ett mer detaljerat skolchefsansvar.

Flera remissinstanser har även framfört att det bör införas kompetenskrav kopplat till befattningen skolchef. Till exempel framhåller flera förbund inom funktionshindersrörelsen vikten av kunskaper om funktionshinder i syfte att skapa tillgängliga lärmiljöer. Regeringen delar bedömningen att det är viktigt att skolchefen har kompetens inom relevanta områden. Det ankommer på huvudmannen som ytterst ansvarig att se till att skolchefen har den kompetens som bedöms nödvändig för uppdraget. Mot bakgrund av ovanstående resonemang anser regeringen dock att det, i vart fall i nuläget, är lämpligt att varje huvudman själv bedömer vilken kompetens som bäst behövs för uppgiften som skolchef.

## 7 Regleringen om statliga åtgärder för rättelse mot kommunala skolor ska förtydligas

**Regeringens förslag:** Skollagens bestämmelser om statliga åtgärder för rättelse när det gäller verksamhet som bedrivs av en kommun eller ett landsting ska förtydligas. Statens skolinspektion ska få besluta att staten på kommunens eller landstingets bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, om kommunen eller landstinget inte har följt ett föreläggande från Skolinspektionen och missförhållandet är allvarligt.

**Skolkommissionens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Skolkommissionen föreslår dock att det i bestämmelsen även ska anges att statliga åtgärder för rättelse endast får vidtas om åtgärderna är proportionella i förhållande till sitt syfte och övriga omständigheter.

**Remissinstanserna:** En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte någon invändning mot förslaget. Till de remissinstanser som har tillstyrkt förslaget hör bl.a. *Statens skolverk*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)*, *Eksjö*, *Filipstads*, *Tyresö* och *Göteborgs kommuner*, *Sveriges Skolledarförbund*, *Lärarnas Riksförbund*, *Funktionsrätt Sverige* och *Academedi AB*. Flera remissinstanser, bl.a. *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)* samt *Skellefteå*, *Uddevalla* och *Tyresö kommuner*, anser att det är positivt att förutsättningarna för att ingripa mot såväl kommunala som fristående skolor görs så likvärdiga som möjligt. *Kunskapsskolan i Sverige AB* välkomnar förslaget då det inte är rimligt att vissa skolor ska kunna fortsätta bedriva undervisning med undermålig kvalitet. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* är positiv till förslaget och delar kommissionens uppfattning att det inte är möjligt eller ändamålsenligt att frånta en kommun rätten att bedriva skola.

*Statens skolverk* tillstyrker förslaget att kriterierna för statlig rättelse ska vara desamma som för beslut om återkallelse av godkännande. Det behöver dock tydliggöras vad som kan anses vara ett allvarligt missförhållande för att det ska bli tillräckligt transparent vid tillsyn. Skolverket är vidare i grunden positiv till att införa en proportionalitetsbestämmelse men anser att det framstår som något omotiverat att ange det just i denna bestämmelse och inte i andra tillsynsbestämmelser då tillsyn alltid ska vara proportionerlig. Enligt *Luleå kommun* är det önskvärt att ytterligare förtydliga vilka åtgärder som kan komma i fråga.

*Statens skolinspektion* anser att verktyget statliga åtgärder för rättelse behöver problematiseras i förhållande till Skolkommissionens bedömning om behovet av regionala myndighetskontor som utför stödjande skolgranskningar. Enligt Skolinspektionen är det viktigt att statens olika insatser blir tydliga i förhållande till skolhuvudmännens ansvar och det är skillnad på frivilligt stöd och tvingande åtgärder. Myndigheten framhåller även att innebörden och konsekvenserna av den föreslagna proportionalitetsregeln behöver analyseras närmare. *Göteborgs kommun*, som

tillstyrker förslaget, anser att det råder otydlighet om hur rättelseåtgärder förhåller sig till insatser inom ramen för samverkan.

Enligt *Södertälje kommun* har statliga myndigheter redan i dag stora möjligheter att tillgripa olika sanktioner om så skulle behövas och en ökning av de möjligheterna är inte nödvändig. *Föreningen Sveriges skolchefer* uppger att en kommuns ansvar för hela skolväsendet i kommunen är betydligt mer omfattande än det som fristående huvudmän har. Det går därför inte att ha exakt likadana formuleringar i skollagen för offentliga och enskilda huvudmän varför den ändring som föreslås inte kommer att ha någon nämnvärd påverkan på verksamheten.

*Friskolornas riksförbund* tillstyrker förslaget men anser att det också måste vara möjligt för staten att stänga en kommunal skola om bristerna är så allvarliga att elevernas rätt till utbildning verkligen åsidosätts. Förbundet vill även understryka att en proportionalitetsregel självklart måste gälla för såväl kommunal som fristående verksamhet. *Svenskt Näringsliv* anser att förslaget i sig är bra, men inte tillräckligt långtgående. Enligt *Svenskt Näringsliv* bör det även införas en slags lämplighetsprövning av kommunerna. Skolinspektionen ska kunna dra in tillståndet för en kommun som inte håller tillräckligt hög kvalitet och skolor kunna tvångsförvaltas under en övergångsperiod.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *En likvärdig skola kräver en effektiv tillsyn över hela skolväsendet*

Samhället har ansvar för att alla barn och ungdomar får en likvärdig utbildning. Eleverna har rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet i alla skolor. I ett system där ansvaret för verksamheten är decentraliserat till kommuner och enskilda huvudmän och som bygger på principen om mål- och resultatstyrning krävs en tydlig och effektiv uppföljning, utvärdering, granskning och tillsyn. Som anges i förarbetena till skollagen kräver en likvärdig skola att rättssäkerheten och kvaliteten i verksamheten kan säkerställas (prop. 2009/10:165 s. 538). För elevernas skull är det av yttersta vikt att tidigt uppmärksamma och påpeka brister i en skola. De krav som ställs i skollagen och andra föreskrifter måste hävdas aktivt och staten måste kräva att åtgärder vidtas när kraven inte är uppfyllda.

Det övergripande syftet med statens tillsyn över skolväsendet är att höja kvaliteten i de verksamheter som granskas. För att kunna säkra likvärdigheten och kvaliteten i utbildningen måste staten kunna ingripa mot såväl kommuner och landsting som enskilda huvudmän som allvarligt brister i sitt ansvarstagande. Med 2010 års skollag infördes en lagreglering av Statens skolinspektions tillsyn även över verksamheter med offentlig huvudman. Skollagen bygger på principen att alla skolor, oavsett om huvudmannen är offentlig eller enskild, ska ha lika villkor och samma regler i så stor utsträckning som möjligt. Det gäller även sanktioner inom ramen för statens tillsyn. Bassanktionen vid en konstaterad brist vid tillsynen kan sägas vara ett föreläggande. Både kommunala och enskilda huvudmän kan ges vitesförelägganden, som beroende på bl.a. bristernas allvar kan uppgå till miljonbelopp. Skolinspektionen ska förena ett föreläggande med vite om föreläggandet avser brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå

målen för utbildningen, om det inte av särskilda skäl är obehövt (26 kap. 10 och 27 §§). Skolinspektionen har numera också möjlighet att både för kommunala och fristående skolor besluta om en mycket ingripande sanktion som består i ett tillfälligt verksamhetsförbud. En första förutsättning för ett verksamhetsförbud är att det är sannolikt att myndighetens utredning kommer att leda till ett beslut om återkallelse av en enskild huvudmans godkännande eller om statliga åtgärder mot en kommunal huvudman. Ett verksamhetsförbud får gälla i upp till sex månader vid mycket allvarliga och akuta brister, där det finns risk för elevernas hälsa eller säkerhet (26 kap. 18 §). I praktiken innebär det att Skolinspektionen kan besluta om omedelbar stängning av såväl en kommunal som en fristående skola. Skolinspektionen har hittills beslutat om tillfälligt verksamhetsförbud i några ärenden som avsett fristående skolor.

#### *Sanktionen statliga åtgärder för rättelse har aldrig använts*

Skolinspektionens möjligheter till sanktioner inom ramen för tillsynen består av en trappliknande konstruktion. Utgångspunkten är att mildare åtgärder prövas i första hand, men att mer ingripande sanktioner kan tillgripas vid grövre överträdelser. De fyra första stegen är lika för offentliga och enskilda huvudmän. Vid det femte steget skiljer sig sanktionerna åt beroende på skillnader i regelverken. Det femte steget innebär statliga tvångsinsatser mot kommunala huvudmän, respektive återkallelse av godkännandet som huvudman för en fristående skola. Statliga åtgärder för rättelse kan användas mot såväl kommuner som landsting, men nedan används begreppet kommuner för båda.

Den mest ingripande sanktionen mot en enskild huvudman är att återkalla huvudmannens godkännande att bedriva utbildning vid den aktuella skolenheten. Det förutsätter att ett föreläggande från Skolinspektionen inte har följts och att missförhållandet är allvarligt. Mot en kommunal huvudman kan det i stället beslutas om statliga åtgärder för rättelse. Skolinspektionen får besluta att på kommunens bekostnad vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, om kommunen inte har följt ett föreläggande från Skolinspektionen samt grovt eller under en längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt skolförfattningarna. Eftersom kommunen inte ska kunna vältra över kostnaderna för sina författningsreglerade skyldigheter på staten ska åtgärderna vidtas på kommunens bekostnad. Om staten ändå haft kostnader finns därför också en möjlighet till kvittning (26 kap. 17 § skollagen, se även prop. 2009/10:165 s. 902).

I förarbetena till skollagen sägs att det i extrema fall kan finnas behov av att kunna ingripa genom konkreta korrektionsåtgärder mot en kommun (prop. 2009/10:165 s. 551). Bestämmelsen utformades så att den gav utrymme för Skolinspektionen att anpassa åtgärderna efter omständigheterna, eftersom de situationer där den kan bli aktuell att tillämpas kan antas vara av mycket skiftande karaktär. Vilka åtgärder som kan bli aktuella anges inte generellt utan ska avgöras i det enskilda fallet. Som exempel på tänkbara åtgärder nämns i förarbetena fortbildning av lärare, att staten tillfälligtvis tillhandahåller skolmältider eller skolskjuts, eller förser en kommuns skolenheter med ändamålsenliga läromedel (a. prop. s. 902).

Bestämmelsen om statliga åtgärder för rättelse har funnits länge, men har aldrig använts. Det kan bero på att det aldrig har funnits behov av sådana åtgärder riktade mot kommunala huvudmän. Det kan också bero på att bestämmelsen är formulerad på ett sådant sätt att tröskeln för att använda den är för hög. Medan bestämmelsen om återkallelse av godkännande för enskilda talar om allvarliga missförhållanden talar den aktuella bestämmelsen bl.a. om grova åsidosättanden. Enligt Skolkommisionens uppfattning råder det inga tvivel om att även verksamhet med kommunal huvudman kan uppvisa mycket allvarliga brister på ett sätt som skulle aktualisera ett återkallande av godkännandet för en enskild huvudman.

*Skolinspektionens rätt att genom konkreta åtgärder se till att kommuner fullgör sina skyldigheter bör förtydligas*

Enligt Skolkommisionen framgår det tydligt av bl.a. förarbetena till skollagen att statliga åtgärder för rättelse ska vara den sanktion som för kommunala huvudmän motsvarar ett återkallande av godkännande för enskilda huvudmän. Någon saklig orsak till att under sådana förutsättningar i lag ha olika kriterier för när sanktionen kan aktualiseras finns inte enligt kommissionens uppfattning. Regeringen delar denna uppfattning. Som flera remissinstanser framhåller är det för elevernas bästa viktigt att tillsyn och ingripanden sker på lika villkor oavsett huvudman. Enligt Skolkommisionen tydliggörs det därmed att statliga åtgärder för rättelse är en sanktion som faktiskt är tänkt att tillämpas.

På motsvarande sätt som gäller för återkallelse bör därför statliga åtgärder för rättelse kunna aktualiseras när ett vitesföreläggande inte följts och missförhållandet är allvarligt. Det är snarare mer ingripande att helt stoppa en huvudman från att bedriva en viss verksamhet än att gå in med åtgärder för att konkret försöka avhjälpa och rätta till vissa allvarliga brister i en verksamhet. Även om det sedan länge finns stöd i skollagen för att vidta statliga åtgärder för rättelse så är det dock ett principiellt ingrepp i ansvarsförhållandena mellan stat och kommun på området. Sanktionen är emellertid den yttersta på sanktionstrappan och föregås självfallet av en process där bristerna försökt lösas på annat sätt. Det centrala syftet med den statliga tillsynen är att främja och bidra till en positiv utveckling av den verksamhet som granskas. Det är inte acceptabelt att en verksamhet under lång tid kännetecknas av fundamentala brister som svaga studieresultat och otrygg studiemiljö. Som Skolkommisionen framhåller är det viktigt att insatser som vidtas inom ramen för statliga åtgärder för rättelse är adekvata och tillräckligt kraftfulla för att komma till rätta med de brister som föranlett ingripandet. Det framgår också tydligt av förarbetena till nu gällande bestämmelser att åtgärderna ska kunna avse såväl skolenhets- som huvudmannanivå. Förtydligandet i paragrafen är även viktigt mot bakgrund av skollagens princip om lika villkor för enskilda och kommunala huvudmän. Det är givetvis inte rimligt att en kommunal verksamhet med allvarliga brister får fortsätta utan att tillsynsmyndigheten använder sig av alla de verktyg som står till buds, medan om huvudmannen varit enskild den mest ingripande sanktionsmöjligheten hade tillämpats.

*Statens skolverk* anser att begreppet allvarligt missförhållande bör tydliggöras för att det ska bli tillräcklig transparens vid tillsyn. Som

angetts ovan ställs i dag vissa krav för att Skolinspektionen ska kunna återkalla ett godkännande för en enskild huvudman. Det krävs att ett föreläggande från myndigheten inte har följts och att missförhållandet är allvarligt (26 kap. 13 §). I förarbetena till bestämmelsen om återkallelse sägs att ett sådant beslut är mycket ingripande för både huvudmannen och för eleverna. Det kan därför bara komma i fråga vid missförhållanden som på ett allvarligt sätt rubbar förutsättningarna för verksamheten. Det anges också att det är rimligt att en så kraftfull sanktion som att återkalla ett godkännande föregås av att de åtgärder som förväntas vidtas kommuniceras med huvudmannen på ett tydligt sätt (prop. 2009/10:165 s. 552 f. och 900). Skolinspektionen har i över tioalet fall utifrån 2010 års skollag beslutat att återkalla godkännanden för enskilda som huvudmän. Det finns således en viss praxis när det gäller aktuella rekvisit varför en närmare redogörelse av begreppets innebörd inte kan anses nödvändig. Bedömningen av om det föreligger missförhållanden som allvarligt rubbar förutsättningarna för verksamheten förutsätter också en helhetsbedömning i det enskilda fallet.

När det gäller vilka konkreta åtgärder för rättelse som kan bli aktuella lyfter Skolkommissionen fram att de bör vara adekvata i förhållande till de allvarliga brister som förekommer i praktiken. När allvarliga brister i kommunens ansvarstagande uppstår kan det bero på att det saknas kompetens och andra resurser för ett systematiskt kvalitetsarbete, analys av kompetensutvecklingsbehov etc. Det är dock inte möjligt att närmare, eller uttömmande, försöka beskriva de åtgärder som kan bli aktuella. Det måste vara upp till tillsynsmyndigheten att avgöra inom ramen för sitt tillsynsuppdrag utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan t.ex. handla om insatser för att få till stånd ett fungerande kvalitetsarbete, insatser för att säkerställa trygghet och studiero i skolan samt insatser för att förstärka rektorsfunktionen eller undervisningsresurserna.

Enligt *Skolinspektionen* behöver verktyget statliga åtgärder för rättelse problematiseras i förhållande till de regionala myndighetskontor som Skolkommissionen föreslår. Det är enligt myndigheten viktigt att statens olika insatser blir tydliga i förhållande till skolhuvudmannens ansvar och att det finns en åtskillnad mellan en myndighet med en granskande roll och en myndighet med en stödjande roll.

Skolkommissionen har i sitt arbete bl.a. identifierat sviktande kapacitet och ansvarstagande hos vissa huvudmän som en systemsvaghet i det svenska skolsystemet. Kommissionen föreslår i del- och slutbetänkandet att en statlig skolmyndighet med närvaro på regional nivå ska stödja och stärka huvudmännen i skoluppdraget. Som nämnts i avsnitt 4.2 har regeringen därför gett en särskild utredare i uppdrag att göra en bred översyn av ansvarsfördelningen och organiseringen av myndigheterna på skolområdet i syfte att skapa en myndighetsstruktur som effektivare än i dag kan bidra till en bättre skola. Utredaren ska bl.a. se över behovet av en regional organisering (dir. 2017:37). Uppdraget ska slutredovisas den 1 juni 2018.

Förslaget om att ändra bestämmelsen om statliga åtgärder för rättelse innebär främst ett förtydligande av sanktionen, som bl.a. rymmer med tidigare förarbetsuttalanden. Det finns mot denna bakgrund inte skäl att invänta den myndighetsöversyn som nu pågår. Hur skolmyndigheternas

olika roller ska tydliggöras och förbättras är dock givetvis en central fråga för denna översyn.

När det gäller *Föreningen Sveriges skolchefer*s synpunkt att den föreslagna ändringen inte kommer att ha någon nämnvärd påverkan och *Södertälje kommuns* synpunkt att det inte är nödvändigt att utöka statens sanktionsmöjligheter, gör regeringen följande bedömning. Det är naturligtvis svårt att veta vilken påverkan ett förtydligande av den aktuella bestämmelsen kommer att få. Med hänsyn till att bestämmelsen aldrig använts finns det dock skäl att förtydliga att sanktionen faktiskt är tänkt att användas om det finns ett reellt behov av det. Staten och kommunerna behöver tillsammans arbeta för att alla barn i Sverige ska få den likvärdiga utbildning som de enligt lag har rätt till.

När det gäller *Friskolornas riksförbunds* och *Svenskt Näringslivs* synpunkter om att förslaget i sig är bra men att staten även bör kunna stänga kommunala skolor, har Skolkommissionen ansett att det för närvarande inte är möjligt, eller ändamålsenligt, att överväga en möjlighet att på ett övergripande plan ta ifrån en kommun rätten att driva skola. Detta mot bakgrund av kommunernas övergripande ansvar för att skolplikten fullgörs och att eleverna får sin rätt till utbildning tillgodosedd. Regeringen kan således konstatera att några sådana förslag inte har lämnats och utretts av Skolkommissionen.

#### *Proportionalitetsprincipen ska alltid tillämpas vid användningen av sanktioner*

Skolkommissionen anser att det i bestämmelsen om statliga åtgärder för rättelse bör införas en proportionalitetsregel där det betonas att en statlig åtgärd för rättelse bara får vidtas om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. Kommissionen anser att även om det sedan länge finns stöd i skollagen för att vidta statliga åtgärder för rättelse så är det viktigt att i sammanhanget konstatera att sådana åtgärder till sin art är ett principiellt ingrepp i ansvarsförhållandena mellan stat och kommun på skolområdet.

*Skolverket* är positivt till en proportionalitetsbestämmelse, men anser att det framstår som något omotiverat att ange det i just denna bestämmelse och inte i andra bestämmelser om tillsyn utifrån att tillsynen alltid ska vara proportionerlig. Även *Skolinspektionen* anser att den föreslagna proportionalitetsregeln behöver analyseras närmare. *Friskolornas riksförbund* understryker att en proportionalitetsregel självklart måste gälla för såväl kommunal som fristående verksamhet.

När det gäller statens möjligheter till sanktioner inom ramen för tillsynen över skolväsendet framhålls i förarbetena till 2010 års skollag att proportionalitetsprincipen naturligtvis ska tillämpas. Mer ingripande åtgärder än vad som är nödvändigt med hänsyn till frågans art och bristens omfattning ska inte tillgripas (prop. 2009/10:165 s. 546). Att proportionalitetsprincipen, som är en grundläggande allmän rättsprincip, gäller även vid statliga åtgärder för rättelse är alltså givet. Skolinspektionens beslut får vidare överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 2 § 4 skollagen). Regeringen delar därför Skolverkets uppfattning att det framstår som omotiverat att lyfta fram den grundläggande



rättsprincipen bara i den aktuella bestämmelsen. Skolkommisionens förslag bör således inte genomföras i denna del.

## 8 Alla elever ska närvara i skolan

### 8.1 I dag är ogiltig frånvaro vanligt

I betänkandet Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera (SOU 2016:94) har utredningen Att vända frånvaro till närvaro – en utredning om problematisk frånvaro konstaterat att ogiltig frånvaro är vanligt förekommande trots skolplikten. Försenade ankomster och ströfrånvaro bland elever är en del av den svenska skolans vardag och förekommer i högre grad i Sverige jämfört med andra länder i OECD (Skolverkets rapport 398, 2013). Ströfrånvaro kan eskalera och bli omfattande, eller så kan eleven helt vägra att komma till skolan. Även giltig frånvaro kan bli problematisk. En frånvaro som är så omfattande att den hotar att leda till att eleven inte når de sociala målen eller kunskapsmålen för utbildningen kan enligt utredningens bedömning benämnas som problematisk frånvaro. Det finns elever som är frånvarande från utbildningen i en så stor utsträckning att de inte får tillräckliga betyg för att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Dessa elever får inte sin rätt till utbildning tillgodosedd. Enligt Socialstyrelsen är utbildning en av de viktigaste faktorerna för ungdomars framtida möjligheter. Att inte genomgå grundskolan och gymnasieskolan med godkända betyg kan ha negativa effekter för ens framtida liv. En ofullständig grundskoleutbildning eller motsvarande försvårar ett aktivt deltagande i såväl fortsatta studier som i framtida yrkes- och samhällsliv. Ju tidigare deltagande i utbildning avbryts, desto sämre är framtidsutsikterna. De grupper som har låga eller ofullständiga betyg från grundskolan har också kraftigt förhöjda risker för framtida psykosociala problem. Lärande i sig och att slutföra skolan med goda resultat leder till minskad risk för kriminalitet och utanförskap. Att klara skolan är därtill den enskilt viktigaste faktorn för barns framtida hälsa.

Problemet med ogiltig frånvaro har uppmärksammats under lång tid. Statens skolverk har genomfört kartläggningar av den ogiltiga frånvaron som presenterats i två rapporter (Skolverkets rapport 308, 2008 och 341, 2010). I rapporterna konstateras att orsakerna till elevers frånvaro ofta är komplexa och att de kan delas upp i två kategorier, skolrelaterade orsaker och orsaker kopplade till elevens hem- och familjesituation. Den senaste nationella kartläggningen av ogiltig frånvaro genomfördes av Statens skolinspektion och publicerades 2016 (Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor, Skolinspektionen 2016). Skolinspektionen framhåller i rapporten att det hösten 2015 var nästan 1 700 elever som rapporterats ha ogiltig sammanhängande frånvaro i en månad eller mer. Med nästan en miljon skolpliktiga elever i Sverige motsvarar detta 1,7 av 1 000 elever. Detta resultat går även i linje med Skolverkets tidigare kartläggningar. Resultaten visar vidare att drygt 18 000 elever rapporterades ha ogiltig upprepad ströfrånvaro. Med upprepad ströfrånvaro avsågs ogil-

tig frånvaro från enstaka lektioner/dagar motsvarande cirka 5–20 procent frånvaro som pågått under minst två månader. Skolinspektionen konstaterar att 18 000 elever med upprepad ströfrånvaro är ett stort problem och en indikation på att fler insatser behövs. Resultaten visar också att den ogiltiga frånvaron är mest utbredd i årskurserna 7–9 men även i årskurserna 1–6 förekommer både ogiltig sammanhängande frånvaro och ogiltig upprepad ströfrånvaro. Upprepad ströfrånvaro är något vanligare bland pojkar än flickor, och i årskurs 7–9 är den mer vanligt förekommande i kommunala skolor än i fristående skolor. Skolinspektionen framhåller även i rapporten att två tredjedelar av rektorerna som svarade på enkäten uppger att de uppmärksammat oroande giltig frånvaro på skolan. Omfattande, men formellt giltig, frånvaro kan eventuellt dölja samma typ av problematik som ligger bakom den ogiltiga frånvaron.

I en fördjupande studie konstaterade Skolinspektionen vidare att de granskade skolorna behöver bli bättre på att tidigt upptäcka och ta frånvaro på allvar, ta reda på orsakerna bakom frånvaron och vidta åtgärder utifrån dessa orsaker. Myndigheten framhåller bl.a. att i stort sett alla elever i granskningen har visat tecken på att utveckla omfattande frånvaro redan i årskurserna 4–5, men att skolan först flera år senare uppmärksammar den då mycket omfattande frånvaron. Enligt Skolinspektionen behöver kommunerna också bli bättre på att stödja skolorna i detta arbete och underlätta samverkan med andra verksamheter (Omfattande frånvaro, Skolinspektionen 2016).

Långvarig eller ofta återkommande frånvaro innebär ofta problem för den enskilda eleven och även för samhället kan frånvaro leda till svårigheter och kostnader. Att öka närvaron innebär således en vinst både för den enskilda eleven och för samhället. Som redovisats i avsnitt 4 har Skolkommissionen identifierat vissa systemsvagheter i den svenska skolan, bl.a. problem i lärandemiljön. Insatser för elever som riskerar att få skolsvårigheter utgör enligt Skolkommissionen en viktig del av uppdraget att skapa ett likvärdigt skolsystem. Skolkommissionen pekar också på att Sverige visar sämre förhållanden än OECD-genomsnittet när det gäller sen ankomst, skolk, dålig ordning på lektionerna och tidsspillan på grund av detta.

Regeringen återkommer med förslag i avsnitt 8.3, men först lämnas en närmare redogörelse för vilka krav på närvaro som gäller i den svenska skolan och vilka skyldigheter att vidta åtgärder som följer av gällande rätt.

## 8.2 Nuvarande reglering

### *Skolplikt och rätt till utbildning*

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt (7 kap. 2 § skollagen). Från och med 2018 inträder skolplikten redan höstterminen det år då barnet fyller sex år, då förskoleklassen blir en obligatorisk skolform (7 kap. 4 och 10 §§ skollagen och prop. 2017/18:9). Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola (2 kap. 18 § regeringsformen och 7 kap. 3 § skollagen). De utbildningar som avses med allmän skola är förskoleklass,

grundskola, grundsärskola, specialskola och sameskola som anordnas av en offentlig huvudman. Det innebär att staten inte garanterar någon rätt till utbildning i en skola med enskild huvudman. Däremot följer av bestämmelserna i skollagen att skolplikten kan fullgöras i de nämnda skolformerna, oavsett om utbildningen bedrivs av en offentlig eller en enskild huvudman.

Med bosatt i Sverige avses enligt 29 kap. 2 § skollagen den som ska vara folkbokförd här enligt folkbokföringslagen (1991:481). Undantag från skolplikten gäller dock för barn som varaktigt vistas utomlands och för barn vars förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet ska gå i skola (7 kap. 2 § andra stycket skollagen). Vad som avses med varaktig vistelse utomlands har prövats i ett mål av Kammarrätten i Göteborg. Domstolen fann att en vistelse utomlands under två terminer var så lång att eleven i fråga inte längre omfattades av skolplikt (dom den 14 september 2015, mål nr 3515–14).

Vissa barn och ungdomar ska vid tillämpningen av skollagen anses som bosatta i Sverige, trots att de inte är folkbokförda här. Det gäller exempelvis barn som är asylsökande, barn som har rätt till utbildning till följd av EU-rätten och barn som vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning (29 kap. 2 § andra stycket skollagen). Dessa barn och ungdomar har inte skolplikt, men samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn (7 kap. 2 § tredje stycket).

#### *Alla elever ska vara närvarande i skolarbetet om de inte har giltigt skäl att utebli*

En elev i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli. Om en elev i dessa skolformer utan giltigt skäl uteblir från den obligatoriska verksamheten, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag (7 kap. 17 § skollagen). Av förarbetena till skollagen framgår att för att syftet med bestämmelsen ska uppnås är det viktigt att informationen till vårdnadshavare lämnas så snart som möjligt. Vidare framgår att elevens vårdnadshavare ska informeras, inte bara när eleven uteblir från obligatoriska inslag, utan även vid frånvaro från annan verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen. Särskilda skäl att inte lämna information samma dag kan t.ex. vara att frånvaron avser elevens sista lektion före skoldagens slut (prop. 2009/10:165 s. 706). Nämnda bestämmelser omfattar såväl skolpliktiga elever som icke skolpliktiga elever som deltar i utbildningen. Även om deltagandet är frivilligt för icke skolpliktiga elever har en elev som deltar i utbildningen således inte rätt att välja bort vissa delar.

Om en elev på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska hindret snarast anmälas till skolenheten. Rektorn får besluta hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras (4 kap. 8 § skolförordningen [2011:185]).

Ett giltigt skäl för att inte närvara är beviljad ledighet. En elev får beviljas kortare ledighet för enskilda angelägenheter. Om det finns synnerliga skäl får längre ledighet beviljas. Rektorn beslutar om ledighet och får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut om ledighet som avser längre tid än tio dagar (7 kap. 18 § skollagen). Även icke skolpliktiga elever i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan omfattas av bestämmelsen om ledighet. Ett beslut om ledighet ska enligt förarbetena till skollagen grundas på en samlad bedömning av elevens situation. Bland de omständigheter som normalt bör beaktas kan särskilt nämnas frånvarons längd, elevens studiesituation, möjligheterna att på olika sätt kompensera den förlorade undervisningen samt hur angelägen ledigheten är för eleven. Som exempel på vad som utgör en enskild angelägenhet anges i förarbetena till skollagen vissa resor, familjehögtider eller religiösa högtider (prop. 2009/10:165 s. 707).

Ett annat giltigt skäl att inte närvara är om eleven på begäran av dennes vårdnadshavare befriats från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen utifrån synnerliga skäl. Enligt förarbetena till skollagen kan detta bli aktuellt i rena undantagsfall där omständigheterna är mycket särpräglade och endast omfatta enstaka inslag i undervisningen. Ett exempel kan vara att en elev som ligger långt före i sin kunskapsutveckling och har nått kunskapskraven befrias från vissa inslag i undervisningen. I normalfallet ska dock en elev som har nått kunskapskraven, när det gäller ett specifikt inslag i undervisningen, gå vidare med ett mer avancerat och mer utmanande inslag (prop. 2009/10:165 s. 341 och 707–708). Ett beslut om sådan befrielse får endast avse enstaka tillfällen under ett läsår. Rektorn beslutar om befrielse och får inte uppdra åt någon annan att fatta sådana beslut (7 kap. 19 §).

#### *Ansvar för att skolplikten fullgörs*

Ansvar för att ett skolpliktigt barn får den utbildning som barnet har rätt till åligger vårdnadshavare, den kommun som barnet bor i samt huvudmannen för skolan. Enligt skollagen ska den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn se till att barnet fullgör sin skolplikt. Hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess förskoleklass, grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning. Det är huvudmannen som ska se till att eleverna i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan fullgör sin skolgång. Efter en ändring i skollagen som har trätt i kraft den 1 januari 2018 omfattar den skyldigheten även enskilda huvudmän. När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en fristående skola eller utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag, ska huvudmannen snarast lämna uppgift om detta till hemkommunen (7 kap. 20–22 §§).

#### *Åtgärder vid frånvaro*

Alla elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål (3 kap. 3 § skollagen). Redan i förskoleklassen ska läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ha ett utvecklingssamtal minst en gång varje

termin om elevens utveckling och lärande (9 kap. 11 §), vilket innebär att elevens hela skolsituation följs upp och att eventuella tendenser till ett begynnande frånvaromönster kan fångas upp tidigt. I övriga obligatoriska skolförmer ska utvecklingssamtalet fokusera på hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling kan stödjas (10 kap. 12 §, 11 kap. 15 §, 12 kap. 12 § och 13 kap. 12 §).

Upprepad eller längre frånvaro innebär inte sällan att eleven har behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. En utredning om särskilt stöd blir aktuell om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen eller om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Om utredningen visar att eleven är i behov av särskilt stöd ska eleven få sådant stöd och ett åtgärdsprogram utarbetas (3 kap. 8 och 9 §§). Regeringen har i förarbetena till skollagen (prop. 2009/10:165 s. 287) angett att med uttrycket ”andra svårigheter i skolsituationen” avses sådana situationer där en elev behöver särskilt stöd, även om det inte just då finns anledning att befara att eleven inte ska nå de kunskapskrav som minst ska nås.

Frånvaro kan också bero på att en elev utsätts för kränkande behandling. I skollagen finns specifika krav på åtgärder vid sådan behandling. Huvudmannen ska se till att det dels genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att elever utsätts för kränkande behandling, dels årligen upprättas en plan mot kränkande behandling. Planen ska innehålla en översikt över de åtgärder som behövs för att förebygga och förhindra kränkande behandling av elever samt en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som avses att påbörjas eller genomföras under det kommande året. En redogörelse för hur de planerade åtgärderna har genomförts ska tas in i efterföljande års plan (6 kap. 7 och 8 §§). En rektor som får kännedom om att ett elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen är i sin tur skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden (6 kap. 10 §).

När en elev inte närvarar i skolan kan det också bero på att skolans arbete med trygghet och studiero brister. Det kan i sådant fall vara fråga om att det är en annan elev som är orsaken till elevens frånvaro. Om en elev vid upprepade tillfällen stört ordningen eller uppträtt olämpligt eller om eleven gjort sig skyldig till allvarigare förseelse, ska rektorn se till att saken utreds. Med utgångspunkt i vad som har framkommit vid utredningen ska rektorn se till att de åtgärder som framgår av lagen genomförs för att få eleven att ändra sitt beteende (5 kap. 9–23 §§).

Som en del av det systematiska kvalitetsarbetet ska vidare varje huvudman och skolenhet systematiskt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas (4 kap. 3, 4 och 7 §§).

Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad denne är skyldig att göra för att så ska ske, får hemkommunen förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. För en elev i specialskolan, sameskolan eller för-

skoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola är det i stället huvudmannen för respektive skolform som får förelägga vårdnadshavarna att fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant föreläggande får förenas med vite (7 kap. 23 §). Om vårdnadshavare inte följer ett vitesföreläggande får hemkommunen, eller huvudmannen för specialskolan eller sameskolan, ansöka hos förvaltningsrätten om utdömande av vite i enlighet med 6 § lagen (1985:206) om viten.

### 8.3 Insatser behövs för att få alla elever att närvara i skolan

#### 8.3.1 Rektorns ansvar för att se till att upprepad eller längre frånvaro utreds bör förtydligas

**Regeringens förslag:** Vid upprepad eller längre frånvaro i de obligatoriska skolformerna ska rektorn, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövligt. Utredningen ska genomföras i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan. Om förutsättningarna för en utredning om särskilt stöd är uppfyllda ska även en sådan utredning inledas. När utredningen om en elevs frånvaro inleds ska rektorn snarast se till att frånvaron anmäls till huvudmannen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår att enbart frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål ska utredas och att de åtgärder som skäligen kan krävas för att tillgodose elevens rätt till utbildning ska vidtas. Utredningen har även föreslagit att de åtgärder som vidtas ska dokumenteras. Vidare föreslår utredningen att samråd med elevhälsan ska ske om det inte är uppenbart obehövligt.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslagen utan invändningar. Till dessa hör bl.a. *Sameskolstyrelsen*, *Statens institutionsstyrelse* *Barnombudsmannen*, *Umeå universitet*, *Gymnastik- och idrottshögskolan*, *Arvidsjaur*, *Arvika*, *Askersunds*, *Faluns*, *Göteborgs*, *Hässleholms* och *Stockholms kommuner* samt *Friskolornas riksförbund*, *Sveriges Skolledarförbund*, *Lärarnas Riksförbund*, *Föräldraalliansen Sverige*, *Autism- och Aspergerförbundet*, *Funktionsrätt Sverige* och *Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa*.

*Sveriges Skolledarförbund* ställer sig bakom förslaget, men vill framhålla vikten av att ansvaret delas mellan rektor och huvudman då det kan handla om insatser som ibland överstiger vad en enskild skola kan mäktas med. Förbundet vill i det här sammanhanget framhålla Skolkommisionens förslag om att varje huvudman ska ha en skolchefsfunktion. Skolchefens övergripande ansvar blir, enligt förbundet, ett tydligt komplement till rektors ansvar för den enskilda skolan. *Autism- och Aspergerförbundet* anser att förslaget är tydligt inriktat mot att komma åt orsakerna till problematisk frånvaro. Det måste krävas av skolorna att agera snabbare, analysera orsakerna och komma fram till lösningar som fungerar för de elever som inte är i skolan. *Nationell Samverkan för Psy-*

*kisk Hälsa* är också positiva till förslaget och lyfter fram vikten av att åtgärder vidtas utifrån en helhetsbedömning av elevens situation. Organisationen ser ett värde i att åtgärderna som vidtas dokumenteras.

*Friskolornas riksförbund* anser att förslagen redan i dag egentligen följer av lagstiftningens krav, men har mot bakgrund av den beskrivna problembilden en förståelse för att förslagen ändå lämnas för att kraven på ett tydligare sätt ska synliggöras. Förbundet tillstyrker också att det införs ett krav på dokumentation av de åtgärder som vidtas med anledning av frånvaron. Införandet av ytterligare ett dokumentationskrav för skolorna innebär dock att det är viktigt att rektorerna får avgöra hur detta ska uppfyllas.

Även *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* är positiva till att skolan skyndsamt ska göra en utredning om frånvaron är så omfattande att den riskerar att ha en negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. Enligt SKL står förslaget i samklang med den reglering som rör elevers rätt till särskilt stöd. SKL är även positiva till att utredningen måste göras i samråd med elev och vårdnadshavare. Däremot är SKL kritiska till att rektor ska se till att frånvaron snarast ska anmälas till huvudmannen. SKL ställer sig tveksamma till värdet av detta i relation till den administrativa börda förslaget innebär för den enskilda skolan. SKL vänder sig även emot en ökad detaljreglering i skollagen om dokumentation och avstyrker denna del av förslaget. Även andra remissinstanser, däribland *Kinda kommun*, anser att förslaget riskerar att leda till en ökad administrativ börda. Kommunen föreslår därför att man hanterar denna fråga på samma sätt som utredningar och åtgärder när elever kan vara i behov av särskilt stöd. *Haninge kommun* framhåller att det inom ramen för en utredning om särskilt stöd kan läggas till en skolsocial utredning för elever med problematisk frånvaro. *Läraryrskommittén* påtalar att omfattningen av problemet är begränsat i Sverige. I kombination med att det finns många andra trängande behov i skolan och att lärarnas arbetsbelastning redan är hög vill förbundet förordna viss försiktighet i att ålägga nya uppgifter på lärarna eller på utbildningssystemet generellt. Vidare anser förbundet att förslaget om att rektor ska se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen inte verkar fylla något egentligt syfte utan endast blir en ny administrativ börda.

*Staffanstorps kommun* anser att det behövs ett förtydligande av hur omfattande frånvaron ska vara för att utredningskravet ska aktualiseras. *Malmö kommun* anser att tidig upptäckt och tidiga insatser vid frånvaro bör gälla alla elever, även de som klarar kunskapskraven men som skulle kunna nå betydligt högre resultat om frånvaron minskade. *Statens skolinspektion* och *Barn- och elevombudet (BEO)* ser positivt på förslaget men har synpunkter på delar av den föreslagna regleringen. Både Skolinspektionen och BEO framför att det är av oerhörd vikt att all frånvaro uppmärksammas och motverkas. De påpekar att den av utredningen föreslagna bestämmelsen riskerar att förskjuta tidpunkten för när frånvaron utreds och åtgärder vidtas till en senare tidpunkt än vad som sker i praktiken i dag. BEO framhåller därtill att om orsaken till en elevs frånvaro är kränkande behandling kan även detta bli en del av rektorns utredning.

*Statens skolverk* avstyrker utredningens ordalydelse om utredning av en elevs frånvaro som "riskerar att ha negativ inverkan på elevens

utveckling mot utbildningens mål” eftersom myndigheten anser att upprepad eller långvarig frånvaro alltid måste uppmärksammas. Skolverket avstyrker även att rektorn ska ansvara för att åtgärder som ”skäligen kan krävas” vidtas för att få eleven att delta i verksamheten. Myndighetens ståndpunkt är att som huvudregel har skolan inte rätt att sluta försöka få tillbaka en frånvarande elev. Skolverket efterfrågar även en systematisk översyn av bestämmelserna för att undvika dubbelreglering.

*Burlövs kommun* avstyrker förslaget och anser att nuvarande reglering i lag och förordning räcker. Att skriva in betänkandets förslag i förordningstext skulle enligt kommunen knappast innebära någon förbättring i praktiken.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utdrag ur ett utkast till lagrådsremiss som bl.a. avser förslaget i detta avsnitt. *Skolinspektionen* och *Sveriges Skolledarförbund* ställer sig bakom förslaget och *Barn- och elevombudet* är positivt inställt. *Skolverket*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten*, *Skolväsendets överklagandenämnd* och *SKL* har angett att de inte har några synpunkter på förslaget. *Friskolornas riksförbund* tillstyrker förslaget, men framhåller även vikten av att väga förslag mot den ökade administrativa börda de kan medföra och att finansieringen bör ses över i samband med detta.

### **Skälen för regeringens förslag**

Upprepad eller längre frånvaro innebär att elever inte får den utbildning som de har rätt till. Sådan frånvaro kan indikera att en elev är på väg att utveckla ett negativt förhållningssätt till skolan och kan leda till stora svårigheter för eleven. En ofullständig grundskoleutbildning ger små möjligheter på arbetsmarknaden och kan innebära ökade risker för utanförskap. Att upptäcka och agera tidigt för att motverka frånvaro hos elever är en av de mest grundläggande åtgärderna som skolan och samhället kan vidta för att fånga upp elever som riskerar att inte nå kunskapskraven och gå miste om den utbildning som de har rätt till.

För att elever ska få en god grund för fortsatta studier och framtida yrkes- och samhällsliv behöver de närvara i skolan. Därför ser regeringen, liksom utredningen och ett flertal remissinstanser, däribland *Lärarnas Riksförbund* och *Statens skolverk*, att det är av största vikt att arbeta förebyggande och tidigt uppmärksamma elever som uppvisar ett begynnande mönster av frånvaro från den obligatoriska verksamheten.

*All frånvaro ska uppmärksammas och upprepad eller längre frånvaro ska skyndsamt utredas*

Möjligheterna för skolan att tillsammans med eleven och elevens vårdnadshavare komma till rätta med en elevs frånvaro försvåras enligt utredningen av att det saknas en allmänt vedertagen definition av vad problematisk frånvaro innebär. Att det inte finns en sådan definition medför också att frånvaro hanteras på olika sätt av olika skolor, huvudmän och kommuner. En del kommuner och huvudmän har fattat lokala beslut om gränser för när en elevs frånvaro ska anses vara så omfattande att den leder till att skolan ska utreda frånvaron och sätta in åtgärder. Enligt uppgifter som utredningen inhämtat förekommer dock en stor variation



av vilken omfattning av frånvaro som krävs för att en skola ska vidta åtgärder.

En svårighet med att ta fram en nationell definition eller gräns för när frånvaro ska anses vara problematisk är att elevernas förutsättningar och livssituationer ser olika ut. En elev med goda förutsättningar att klara av skolarbetet kan i viss utsträckning vara frånvarande utan att måluppfyllelsen påverkas nämnvärt. Medan en elev med mindre goda förutsättningar kan få stora problem redan vid en relativt begränsad frånvaro. När det gäller elever som har goda förutsättningar att klara av skolarbetet kan dock en frånvaro leda till att eleven inte får så goda betyg som eleven skulle ha kunnat få, samt i förlängningen till att eleven får svårt att nå kunskapskraven. Det kan också leda till att eleven till slut uteblir helt från skolan och att skolan bedömer att det saknas underlag för att bedöma elevens kunskaper och sätta betyg.

Utredningen föreslår att skyldigheten att utreda frånvaro ska inträda när frånvaron är av sådan omfattning att den riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. *Skolverket* lyfter dock fram att det redan i dag finns ett väl reglerat ramverk för processen när en elev riskerar att inte nå målen eller på annat sätt uppvisar problem i skolsituationen. Verket anser därför i likhet med *Statens skolinspektion* och *Barn- och elevombudet* att en sådan reglering som utredningen föreslår kan uppfattas som att det inte finns något krav på att uppmärksamma och agera vid frånvaro dessförinnan. Enligt dessa remissinstanser riskerar en sådan bestämmelse därtill att förskjuta tidpunkten för när frånvaron utreds och åtgärder vidtas till en senare tidpunkt än vad som i praktiken sker i dag.

Regeringens avsikt är inte att skolor ska försenas i sitt arbete med att motverka frånvaro och anser, som bl.a. *Skolverket*, *Skolinspektionen* och *Malmö kommun* framhåller, att det är viktigt att all frånvaro uppmärksammas och motverkas. Förutsättningarna att lyckas i ett närvarofrämjande arbete ökar när skolor tidigt identifierar tecken på att elever distanserar sig från skolan. Att inleda en utredning först när frånvaron är av sådan omfattning att den riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål kan, som Skolinspektionen påpekar, försena arbetet. Skolverket har utfärdat allmänna råd (SKOLFS 2012:34) om att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan där det bl.a. framgår att rektorn bör se till att orsaker till frånvaro utreds skyndsamt. Råden baseras bl.a. på skollagens bestämmelse att rektorn ska utreda elevens behov av särskilt stöd (3 kap. 8 §).

Som några remissinstanser framhåller, däribland *Friskolornas riksförbund* och *Burlövs kommun*, följer en skyldighet att utreda frånvaro redan av nuvarande bestämmelser. Regeringen anser dock, i likhet med utredningen, att dessa bestämmelser inte har den tydlighet och det signalvärde som en specifik reglering i lag kan ge. Som framgått ovan delar dock regeringen *Skolinspektionens* uppfattning att arbetet kan försenas om en skyldighet att inleda en utredning införs först när frånvaron är av sådan omfattning att den riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. För att förhindra att en elev hamnar i ett negativt frånvaromönster anser regeringen i stället att det ska göras ett förtydligande i skollagen som innebär att rektorn, när en elev har ”upprepad eller längre frånvaro”, är skyldig att skyndsamt se till att en utred-

ning genomförs. Sådan frånvaro bör enligt regeringen utredas oavsett om den är anmäld av vårdnadshavaren eller inte. Detta eftersom det inte är säkert att en sjukanmälan från vårdnadshavare alltid innebär att elevens frånvaro är oproblematisk. Enligt regeringen bör det vara upp till rektorn att utifrån omständigheterna i det enskilda fallet avgöra exakt hur många tillfällen som en elev kan vara frånvarande under en viss tidsperiod eller hur många dagar eleven kan vara frånvarande i sträck innan utredningsskyldigheten inträder. Det bör också framgå av lagtexten att en utredning inte ska behöva göras i de fall det är obehövt, som t.ex. vid redan beviljad ledighet, om en elev vid något enstaka tillfälle är frånvarande p.g.a. sjukdom, eller om rektorn redan har kännedom om att eleven har återkommande behov av vårdbesök. Formuleringen ”upprepad eller längre frånvaro” överensstämmer med den utredningsskyldighet vid frånvaro i gymnasie- och gymnasiesärskolan som regeringen föreslår i lagrådsremissen En gymnasieutbildning för alla. Formuleringen baseras på ett förslag från Gymnasieutredningen (U 2015:01). Regeringen anser att formuleringen på ett adekvat sätt uttrycker när en utredning bör inledas, oavsett om det finns tecken på att det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller inte (jfr 3 kap. 8 § skollagen).

Regeringen anser vidare i överensstämmelse med några remissinstanser, däribland SKL, att orsakerna till en elevs frånvaro bör utredas skyndsamt. Utredningen av orsakerna till frånvaron syftar till att uppmärksamma de orsaker som kan finnas för en elevs frånvaro. En systematisk utredning av orsakerna ligger sedan till grund för de åtgärder som vidtas för att eleven ska delta i den obligatoriska verksamheten. Att orsakerna till frånvaron skyndsamt ska utredas stämmer också väl överens med det rekvisit som används i bestämmelserna om rektorns skyldighet att utreda om en elev är i behov av särskilt stöd och huvudmannens skyldighet att utreda kränkande behandling. Båda dessa utredningar ska göras skyndsamt (3 kap. 8 § och 6 kap. 9 § skollagen).

#### *I vissa fall kan frånvaron utredas tillsammans med andra frågor*

Som t.ex. *Kinda* och *Haninge kommuner* samt *Barn- och elevombudet* framhåller kan en utredning om frånvaro ha ett nära samband med andra utredningar enligt skollagen. I vissa fall kan det t.ex. vid en utredning om frånvaro framgå att kriterierna för en utredning om särskilt stöd eller kränkande behandling är uppfyllda. I sådana fall ska även bestämmelserna för dessa utredningar följas. Regeringen föreslår i lagtexten en erinran som innebär att en utredning om särskilt stöd ska inledas om förutsättningarna för en sådan är uppfyllda. Motsvarande erinran föreslås inte när det gäller en utredning som avser kränkande behandling. Detta beror på att utredningsskyldigheten gällande kränkande behandling, till skillnad från skyldigheten att utreda särskilt stöd, är huvudmannens skyldighet och inte rektorns. Regeringen vill dock framhålla att även om flera utredningskrav har aktualiserats så finns det inget som hindrar att arbetet samordnas i den utsträckning som det bedöms lämpligt. I praktiken kan det därför räcka med en sammanhållen utredning som uppfyller kraven som finns för de utredningar som har aktualiserats. I likhet med flera remissinstanser anser regeringen att det är mycket viktigt

att inte förelägga lärare och rektorer fler och mer tidskrävande administrativa uppgifter än vad som är nödvändigt. Genom att i förekommande fall samordna arbetet utifrån de utredningskrav som har aktualiserats kan, enligt regeringens bedömning, arbetet bedrivas på ett mer effektivt sätt.

#### *Utredningen ska göras i samråd med eleven och vårdnadshavare samt elevhälsan*

Regeringen delar utredningens uppfattning att orsakerna till en elevs frånvaro ska utredas i samråd med den berörda eleven och elevens vårdnadshavare, ett förslag som också SKL ställer sig bakom. Barn har rätt att komma till tals i ärenden som rör dem och deras åsikt är väsentlig för att kunna bedöma vilken insats som är bäst för barnet (barnkonventionen artikel 3 och 12). Det är därmed viktigt att både eleven och elevens vårdnadshavare medverkar i utredningen för att skolan ska få en bild av elevens hela situation och för att kunna sätta in lämpliga åtgärder. Detta samråd kan ta sig olika former och genomföras på olika sätt beroende på vad som är lämpligt i det enskilda fallet. I många fall kan det innebära ett nära samarbete. I andra fall kan det mer vara fråga om att vårdnadshavare informeras om olika steg i processen och ges möjlighet att komma med synpunkter. Vidare måste beaktas att om ett barn kan antas lida betydande men om en viss uppgift blir känd för vårdnadshavaren omfattas den av sekretess och ska därför inte lämnas ut till vårdnadshavaren. Sekretesskyddet kan alltså i vissa fall ha företräde framför krav i skollagen kring information till vårdnadshavare (12 kap. 3 § och 23 kap. offentlighets- och sekretesslagen [2009:400, OSL] och 29 kap. 14 § skollagen om tystnadsplikt vid fristående skola).

Det är även viktigt att tillvarata den kompetens och kunskap som elevhälsan kan bidra med i utredningen. Regeringen delar därför utredningens ståndpunkt att en utredning om en elevs frånvaro ska genomföras i samråd med elevhälsan. Utredningen föreslår dock att samråd ska ske med elevhälsan om det inte är uppenbart obehövligt. Med ”uppenbart obehövligt” avser utredningen till exempel att en elev har upprepad frånvaro på grund av läkarbesök, men att frånvaron gäller under en begränsad tid och kan kompenseras genom extra anpassningar i undervisningen, eller att det rör sig om enstaka tillfällen av giltig frånvaro där orsakerna till frånvaron är uppenbara. Regeringen anser att detta är exempel på när en utredning inte ska behöva genomföras. Genom den ändring av utredningens förslag som regeringen föreslår, dvs. att en utredning inte ska genomföras om det är obehövligt, menar regeringen att det inte finns något behov av ett motsvarande undantag för samråd med elevhälsan.

#### *För att identifiera orsakerna till frånvaron behöver utredningen omfatta elevens hela situation*

Nätverket *Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa* lyfter fram vikten av att åtgärder ska vidtas utifrån en helhetsbedömning av elevens situation, där eventuell frånvaro kan vara en faktor som tas med i bedömningen. Regeringen delar den uppfattningen och vill, liksom utredningen, framhålla att en utredning alltid måste baseras på elevens hela situation. Enligt Skolverkets allmänna råd beror en elevs omfattande frånvaro ofta

på en komplex situation med olika slags problem som kan röra både hem och skola. Många av orsakerna kan vara skolrelaterade och kräva åtgärder i skolan. Samtidigt kan hemförhållandena vara svåra och i vissa fall förekommer det att vårdnadshavaren inte bidrar till, eller på grund av sociala orsaker inte har möjlighet att se till, att eleven går till skolan. Det förekommer också att organisatoriska faktorer är orsaken till en elevs långvariga frånvaro. Exempel på detta kan vara brister i frånvarorapportering, låg grad av lärarkontakt, håltimmar, lärarbyten, brister i lärandemiljön eller otydlig ansvarsfördelning bland vuxna i skolan (Skolverket, Arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan, s. 22). Utöver dessa exempel kan även nämnas att det finns fall där vårdnadshavare medvetet håller barn borta från skolan, exempelvis vid en utlandsresa där eleven inte beviljats ledighet eller p.g.a. psykisk ohälsa. I vissa extrema fall kan det vara fråga om hedersförtryck och att barnet blivit bortfört från landet.

### *Det enskilda fallet avgör hur en utredning av upprepad eller längre frånvaro ska utformas*

Regeringen anser att frågan om hur omfattande en utredning av frånvaro behöver vara måste avgöras i det enskilda fallet. Som *Skolverket* påpekar kan det i vissa fall räcka med en enklare utredning. Ett exempel på det kan vara att vid en längre sjukfrånvaro begära ett läkarintyg. I andra fall kan det behöva utredas om elevens frånvaro beror på en för eleven otillfredsställande lärandemiljö, t.ex. bristande bemötande eller behov av särskilt stöd. Eftersom varje elevs förutsättningar är olika och orsakerna till frånvaro är mångfacetterade krävs det i andra fall en mer omfattande utredning av vad som har orsakat frånvaron för den enskilde eleven. Detta förutsätter att både skolpersonal och personal inom elevhälsan har kunskap om riskfaktorer för frånvaro, om upptäckt och åtgärder samt kännedom om beprövad erfarenhet och forskning om frånvaro.

Den nya bestämmelsen föreslås inte innehålla några detaljerade krav på hur utredningen om frånvaro ska genomföras. Fokus vid utredningen bör vara på att kartlägga orsakerna till frånvaron och att kartläggningen utgör ett underlag för sätta in åtgärder som gör att eleven kan bryta ett negativt frånvaromönster. Att utredningens omfattning anpassas till förhållandena i det enskilda fallet bedöms som angeläget eftersom regeringen, i likhet med *Läraryrket* och *Friskolornas riksförbund*, inte vill ge lärare och andra personalgrupper inom skolan fler arbetsuppgifter än nödvändigt. Med anledning av *Läraryrket*'s synpunkt kan det även framhållas att rektorn avgör hur arbetet med utredningen ska organiseras och kan uppdraga åt annan personal än lärare att hantera utredningen.

### *Tidiga och adekvata åtgärder har central betydelse*

Som nämnts ovan behöver orsakerna till en elevs frånvaro skyndsamt utredas. Tidig upptäckt och tidiga insatser vid frånvaro krävs för att hantera frånvaro framgångsrikt. På så sätt kan arbetet med att tidigt fånga upp elever som löper risk att få hög frånvaro eller som mår dåligt stärkas. Utredningen har visat att det förekommer brister vid utredning av frånvaro och att åtgärder sätts in utan utredning eller utan koppling till det som har framkommit av utredningen. Det är därför av största vikt att

resultatet av en utredning av upprepad eller längre frånvaro ska utmynna i sådana åtgärder som behövs för att komma till rätta med elevens frånvaro. Tidiga åtgärder är ofta avgörande för att eleven ska återgå till skolan och fullgöra sin utbildning. Utredningen framhåller att det ofta kan räcka med åtgärder i form av enkla lösningar, hjälpmedel och anpassningar av skolmiljön och undervisningssituationen samt att skolpersonalen har generell kunskap om de faktorer som bidrar till frånvaro för att underlätta för eleven att vara i skolan. I vissa fall kan dock mer omfattande åtgärder bli aktuella som innebär att samverka med externa parter om elevens situation blir nödvändig, t.ex. barn- och ungdomspsykiatri (BUP) eller socialtjänsten.

Utredningen föreslår att det ska regleras i skollagen att rektorn med utgångspunkt i resultatet av utredningen om frånvaro ska ansvara för att de åtgärder som ”skäligen kan krävas” för att tillgodose elevens rätt till utbildning vidtas. *Skolverket* anser att det förslaget skulle innebära en sänkt ambitionsnivå i jämförelse med i dag. Myndighetens ståndpunkt är att skolan som huvudregel inte har rätt att sluta försöka få tillbaka en frånvarande elev. Vidare framhåller myndigheten att den föreslagna lydelsen av bestämmelsen om skyldigheten att utreda och vidta åtgärder förutsätter en systematisk översyn av bestämmelserna för att undvika dubbelreglering.

Regeringen anser i likhet med *Skolverket* att de åtgärder som behöver vidtas efter en utredning av upprepad eller längre frånvaro i hög utsträckning redan är reglerade i nuvarande bestämmelser (se avsnitt 8.2). Skollagen är t.ex. tydlig i fråga om att alla elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Vidare innebär upprepad eller längre frånvaro inte sällan att eleven behöver extra anpassningar eller särskilt stöd. Skolan har, som framgått ovan, redan i dag ett långtgående ansvar för att ge elever sådant stöd. När en elev inte kommer till skolan kan det också bero på att skolans arbete med trygghet och studiero brister. I vissa fall kan en annan elev vara orsaken till elevens frånvaro. I ett sådant fall kan åtgärden innebära att rektorn parallellt behöver agera i förhållande till den eleven och om denne vid upprepade tillfällen stört ordningen eller uppträtt olämpligt genomföra en utredning och sätta in åtgärder för att få eleven att ändra sitt beteende. Om det framkommer att en elev har frånvaro på grund av att han eller hon utsätts för kränkande behandling ska rektorn också anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen är i sin tur skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden. Även inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet finns en skyldighet för huvudmannen att vid brister i verksamheten se till att nödvändiga åtgärder vidtas. När det gäller att hantera frånvaro kan det t.ex. handla om åtgärder som behövs för att skapa en mer tillgänglig eller på andra sätt god studiemiljö för alla elever.

En annan åtgärd som kan bli aktuell är ett föreläggande om vite gentemot vårdnadshavarna. Om elevens frånvaro beror på att elevens vårdnadshavare inte genomfört sin skyldighet att se till att ett barn som har skolplikt fullföljer denna får hemkommunen, eller i vissa skolformer

huvudmannen, förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. Föreläggandet får förenas med vite. Mot denna bakgrund anser regeringen att en ny reglering om åtgärder vid upprepad eller längre frånvaro inte är nödvändig. Däremot anser regeringen som tidigare angetts att skyldigheten att utreda frånvaro bör tydliggöras och att denna utredning är nödvändig för att identifiera lämpliga åtgärder. Detta för att alla elever ska närvara i skolan och känna trygghet och få studiero.

#### *Nuvarande dokumentationskrav är tillräckliga*

Som nätverket *Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa* lyfter fram är det viktigt att skolan dokumenterar arbetet med att åtgärda frånvaro. Det finns redan i dag specifika författningskrav på dokumentation vid flera av de åtgärder som kan bli aktuella för att återfå en elev i utbildning. Överenskommelser vid utvecklingssamtalen ska dokumenteras i elevens utvecklingsplan i de årskurser där en sådan upprättas (10 kap. 13 §, 11 kap. 16 §, 12 kap. 13 § och 13 kap. 13 § skollagen). Om en elev är i behov av särskilt stöd ska det upprättas ett åtgärdsprogram. Av programmet ska det framgå hur behovet av särskilt stöd ska tillgodoses, när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen (3 kap. 9 §). De disciplinära åtgärder och andra särskilda åtgärder som vidtas för att tillförsäkra trygghet och studiero i skolan ska dokumenteras skriftligen (5 kap. 24 §). Även planen mot kränkande behandling (6 kap. 8 §) och det systematiska kvalitetsarbetet (4 kap. 6 §) ska dokumenteras.

Regeringen instämmer med *SKL:s* bedömning att en ökad detaljreglering i skollagen gällande dokumentation bör undvikas. Regeringen delar även *Friskolornas riksförbunds* uppfattning om att det är viktigt att väga förslag som syftar till att minska frånvaron mot den ökade administrativa bördan som de kan medföra. Dessutom anges det i Skolverkets allmänna råd att skolan behöver dokumentera sitt arbete med att utreda problem och vidta åtgärder för att komma till rätta med frånvaron. Arbetet med en elevs frånvaro kan pågå under lång tid och bestå av omfattande utredningsmaterial vilket medför att det är angeläget med tydliga rutiner för hur arbetets alla delar dokumenteras. Dokumentationen innebär också ett stöd under arbetets gång och skapar kontinuitet. Det är därtill viktigt att rektorn ser till att åtgärder följs upp och om de visat sig verkningslösa, att nya åtgärder prövas och utvärderas för att få eleven att delta i utbildningen. (Skolverkets allmänna råd, Arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan, s. 22 f.).

Regeringen anser till skillnad mot utredningen att det inte ska införas ytterligare bestämmelser om dokumentation i skollagen. Det finns redan specifika författningskrav på dokumentation för många av de åtgärder som kan bli aktuella och Skolverkets allmänna råd är tydliga när det gäller dokumentation vid frånvaro.

#### *Upprepad eller längre frånvaro ska snarast anmälas till huvudmannen*

Även om rektorn är den som är bäst lämpad att ansvara för att en utredning av frånvaro genomförs är det av vikt att huvudmannen får

information om elevers frånvaro. *SKL* och *Läraryrket* är kritiska till att rektorn ska se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen. *SKL* anser att huvudmannen regelbundet behöver få information om elevernas närvaro på skolenheterna men ställer sig tveksamma till värdet av att frånvaron snarast ska anmälas eftersom det innebär en ytterligare administrativ börda för den enskilda skolan. *Sveriges Skolledarförbund* däremot vill framhålla vikten av att ansvaret delas mellan rektor och huvudman då det kan handla om insatser som ibland överstiger vad en enskild skola kan mäktas med. Förbundet vill i sammanhanget också framhålla Skolkommissionens förslag om att det bör införas en skrivning i skollagen om att varje huvudman ska ha en skolchefsfunktion.

Regeringen anser att det är av största vikt att den administrativa bördan hålls nere men delar samtidigt *SKL:s* och *Sveriges Skolledarförbunds* uppfattning om vikten av att huvudmannen får kännedom om omfattningen av upprepad eller längre frånvaro utifrån sitt ansvar. Regeringen konstaterar att en fristående skola redan i dag har en skyldighet att snarast anmäla till hemkommunen om en elev utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag (7 kap. 22 § skollagen). Som regeringen återkommer till i avsnitt 8.3.2 föreslår regeringen dels att denna skyldighet ska justeras till att avse en skyldighet att snarast lämna uppgift om att det har inletts en utredning om en elevs upprepade eller längre frånvaro, dels att även offentliga huvudmän ska få motsvarande skyldighet att göra en anmälan till hemkommunen.

Regeringen anser att det även finns skäl för en rektor att snarast informera sin huvudman när en utredning om en elevs upprepade eller längre frånvaro har inletts. Det är svårt att ange en exakt tidsgräns för när detta ska ske, men huvudregeln bör vara att information ska lämnas så fort som möjligt för att huvudmannen ska kunna agera därefter. Det är dock viktigt att betona att detta moment inte är avsett att vara betungande. Det räcker t.ex. med att skicka ett mejl till huvudmannen om att en utredning har inletts. Den nya bestämmelsen som föreslås i skollagen torde således inte innebära någon större administrativ börda.

*Läraryrket* anser att förslaget inte verkar fylla något egentligt syfte. Som framgår av 2 kap. 8 § skollagen ansvarar huvudmannen för att utbildningen genomförs i enlighet med de bestämmelser som finns i skollagen, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser som kan finnas i andra författningar. Anmälningarna om att en utredning om upprepad eller längre frånvaro har inletts kan utgöra bas för framtagande av viktig statistik hos huvudmannen då statistiken kan ge huvudmannen underlag för att se om frånvaro är vanligare på vissa skolor än på andra. Statistiken kan också ge huvudmannen underlag för att se om det finns skäl för huvudmannen att inleda en dialog med vissa rektorer för att kunna hantera den problematik skolan har. Syftet med regleringen är således att huvudmannen ska kunna stödja skolan i arbetet med att tillgodose elevens rätt till utbildning. Att huvudmannen får information om en elevs upprepade eller längre frånvaro kan i vissa fall innebära att adekvata åtgärder kan sättas in tidigare vilket i sin tur kan leda till att en elev inte behöver fastna i ett negativt mönster av frånvaro. Sådana åtgärder kan t.ex. innebära kostnader för utbildning i hemmet eller på annan lämplig plats under en viss tid. Huvudmannen har även ett kontinuerligt ansvar för att se över sin resursfördelning så att

skolan ges möjlighet att sätta in de åtgärder som behövs för att eleven ska kunna fullgöra sin skolplikt. Som *Sveriges Skolledarförbund* framhåller kan också skolchefen, som i avsnitt 6 föreslås bli en lagreglerad befattningshavare hos huvudmannen, fylla en viktig funktion i detta arbete.

### 8.3.2 Hemkommunen ska alltid informeras när en utredning om frånvaro inleds

**Regeringens förslag:** En annan offentlig huvudman än hemkommunen ska, i likhet med vad som redan gäller för enskilda huvudmän, vara skyldig att snarast lämna uppgift till hemkommunen när en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en skolenhet hos huvudmannen.

Den ytterligare skyldighet som en enskild huvudman har att snarast lämna uppgift till hemkommunen om att en skolpliktig elev utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning, ska ändras till att avse att snarast lämna uppgift om att en utredning om frånvaro har inletts. En annan offentlig huvudman än hemkommunen ska ha motsvarande skyldighet.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. När det gäller anmälan med anledning av frånvaro föreslår utredningen att både offentliga och enskilda huvudmän ska göra anmälan till hemkommunen när en skolpliktig elev vid en skolenhet med annan huvudman än hemkommunen är frånvarande på ett sätt som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. Utredningen föreslår även att inte bara offentliga huvudmän utan även enskilda huvudmän ska ha en skyldighet att se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång. En sådan ändring har dock redan införts genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2018.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslagen utan invändningar. Till dessa hör bl.a. *Sameskolstyrelsen*, *Barn- och elevombudet*, *Statens institutionsstyrelse*, *Umeå universitet*, *Arvidsjaur*, *Arvika*, *Askersunds*, *Burlövs*, *Faluns*, *Göteborgs*, *Storumans* och *Östersunds kommuner*, *Sveriges Kommuner och Landsring (SKL)*, *Läraryrket*, *Lärarnas Riksförbund*, *Riksförbundet Hem och skola*, *Föräldraalliansen Sverige*, *Autism- och Aspergerförbundet*, *Funktionsrätt Sverige*, *Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa* och *Sveriges Psykologförbund*.

*SKL* tillstyrker förslaget att i de fall huvudmannen för skolan är en annan än hemkommunen ska denna lämna uppgift till hemkommunen om en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en skolenhet eller är frånvarande på ett sätt som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. Detta eftersom hemkommunen har det yttersta ansvaret för att barn bosatta i kommunen får tillgång till den utbildning som de har rätt till. *Sveriges Skolledarförbund* har inget att invända och framhåller att hemkommunens uppföljningsansvar är grundläggande för att ett system med fritt skolval ska kunna fungera. *Lärarnas Riksförbund* betonar vikten av att lika regler ska gälla när det handlar om att rapportera och hantera all frånvaro. Förbundet framför vidare att skolplikten måste väga tyngst och att hemkommunen har ett överordnat



ansvar för elevens närvaro. *Autism- och Aspergerförbundet* tillstyrker förslaget, men framhåller att den bild som förbundet har är att skolor fransäger sig sitt ansvar för att säkerställa rätten till en likvärdig utbildning för alla barn och i stället lägger över ansvaret på föräldrarna. Även *Barn i behov* ser en liknande risk.

*Statens skolverk* tillstyrker förslaget med reservation för formuleringen ”frånvarande på ett sätt som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål”. Myndigheten uppger vidare att en förutsättning för det andra föreslagna tillägget i 7 kap. 22 § skollagen är att regelverket i sin helhet ses över för att undvika dubbelreglering.

*Friskolornas riksförbund* framhåller att det finns en problematik med benämningen att lämna ”uppgift” till hemkommunen när en elev är frånvarande. Detta kan tolkas som att det endast är informationen att en elev har betydande frånvaro som får lämnas. Eftersom det krävs ett uttryckligt lagstöd för att lämna ut uppgifter som omfattas av tystnadsplikten behöver friskolan därför begära samtycke från vårdnadshavare för att kunna lämna ut uppgifter av mer känslig karaktär, vilket ofta efterfrågas av kommunen.

*Datainspektionen* anger i sin tur att de inte har något att erinra mot förslaget i sak men saknar en analys avseende vilka personuppgifter som kommer att behandlas, hur och med vilket rättsligt stöd. Det behövs också enligt myndigheten en bedömning utifrån dataskyddsförordningen om huruvida det behövs kompletterande nationella regler för att skolan ska kunna utföra de föreslagna uppgifterna.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utdrag ur ett utkast till lagrådsremiss som bl.a. avser förslaget i detta avsnitt. *Statens skolinspektion* och *Sveriges Skolledarförbund* ställer sig bakom förslaget. *Friskolornas riksförbund* tillstyrker förslaget och *Barn- och elevombudet* är positivt inställt. *Skolverket*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten*, *Skolväsendets överklagandenämnd* och *SKL* har angett att de inte har några synpunkter på förslaget.

## **Skälen för regeringens förslag**

*Hemkommunen ska kunna säkerställa att skolplikten efterlevs oavsett i vilken skola en elev går*

Det är såsom *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* påpekar hemkommunen, dvs. den kommun där eleven är bosatt, som har det övergripande ansvaret för att se till att eleven fullgör sin skolgång, även om skolgången sker i en skola med en annan huvudman än hemkommunen. För att hemkommunen ska kunna ta ansvaret för skolpliktsbevakningen behöver hemkommunen ha kännedom om frånvaron bland alla elever i skolpliktsålder som är bosatta i kommunen. Utredningen konstaterar att många huvudmän saknar en samlad bild av frånvaron och att många hemkommuner saknar rutiner för en heltäckande skolpliktsbevakning. I en rapport från 2016 konstaterar Skolinspektionen att nio av tio kommuner hade riktlinjer för arbetet med frånvaro 2015. Trots att antalet kommuner som har riktlinjer har ökat mellan 2009–2015 innebär det att cirka 30 kommuner fortfarande saknade riktlinjer (Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor, Skolinspektionen 2016). Att huvudmän

och hemkommuner har information och rutiner gällande elevers frånvaro utgör en förutsättning för att de ska kunna fullgöra sina skyldigheter. Liksom *Autism- och Aspergerförbundet* och *Barn i behov* framhåller anser regeringen att det är mycket viktigt att alla nivåer tar sitt ansvar för att alla elever ska få sin rätt till utbildning tillgodosedd.

Det finns i dag bestämmelser som innebär att när en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en fristående skola eller då eleven utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag, ska huvudmannen snarast ska lämna uppgift om detta till hemkommunen (7 kap. 22 § andra stycket skollagen). När det gäller elever som går i en skola med offentlig huvudman i en annan kommun eller i en statlig skola saknas för närvarande reglering om hur huvudmännen ska agera då en elev börjar eller slutar vid en skola eller då eleven är frånvarande i betydande utsträckning. Det är dock relativt vanligt att kommuner har många barn som bor i kommunen inskrivna i kommunala grundskolor utanför hemkommunen. Regeringen delar utredningens uppfattning att om det i dessa fall saknas rutiner för en systematisk överlämning av uppgifter till hemkommunen kan det innebära en svårighet att följa upp dessa elever.

I utredningens kontakter med olika kommuner har det också framkommit att kommunerna i sin egenskap av hemkommuner inte fått information om att en elev i en annan kommuns grundskola har omfattande frånvaro. Detta har bidragit till att hemkommunen inte har kunnat agera i ett tidigt skede. Regeringen instämmer i *Sveriges Skolledarförbunds* uppfattning att hemkommunens uppföljningsansvar är grundläggande för att ett system med skolval ska kunna fungera. I utredningen och i förarbetena till skollagen anförs att det är sannolikt att hemkommunen så småningom kommer att få ta ansvar för skolgången för en elev som har betydande frånvaro. Risker finns också att en sådan elev kan "falla mellan stolarna". Denna risk är inte begränsad till elever som går i fristående skolor, utan finns även för elever som går i annan kommuns skola eller i en statlig skola. Utredningen föreslår därför att både offentliga och enskilda huvudmän ska göra anmälan till hemkommunen när en skolpliktig elev vid en skolenhet med annan huvudman än hemkommunen är frånvarande på ett sätt som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. Regeringen föreslår dock, som anges i avsnitt 8.3.1, att en rektor ska ha en skyldighet att skyndsamt utreda upprepad eller längre frånvaro. Förslaget om en anmälnings-skyldighet till hemkommunen bör justeras i enlighet med den förändringen. Detta innebär att regeringen, till skillnad från utredningen, föreslår att det i skollagen ska införas en bestämmelse om att både offentliga och enskilda huvudmän ska ha en skyldighet att lämna uppgift till hemkommunen när en utredning om upprepad eller längre frånvaro inletts. Detta ökar möjligheten att snabbt vidta de åtgärder som kan behövas för att eleven ska få sin rätt till utbildning tillgodosedd.

Regeringen anser vidare att hemkommunen ska få uppgifter om att en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en annan huvudmans skolenhet, oavsett om huvudmannen är offentlig eller enskild. I likhet med *Lärarnas Riksförbund* anser regeringen att det är viktigt med en likvärdig reglering för alla huvudmän. *Statens skolverk* framhåller att det föreslagna tillägget i 7 kap. 22 § skollagen medför att regelverket i sin helhet behöver ses

över för att undvika dubbelreglering. Regeringen delar inte Skolverkets bedömning att den föreslagna regleringen, i denna del, kan leda till dubbelreglering. När det gäller underrättelse till hemkommunen kan regeringen konstatera att det av nuvarande bestämmelser i skollagen inte framgår en skyldighet för offentliga huvudmän att meddela hemkommunen om en elev börjar eller slutar vid en skolenhet eller om en elev är frånvarande i betydande utsträckning.

*Sekretess och tystnadsplikt kommer inte att utgöra hinder för överlämning av uppgifter om frånvaro*

Genom det aktuella förslaget införs i skollagen en skyldighet för kommunala och statliga huvudmän att, i likhet med vad som redan gäller för enskilda huvudmän, lämna uppgift till hemkommunen när en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en skolenhet med annan huvudman än hemkommunen. Vidare föreslås en motsvarande uppgiftsskyldighet när en utredning om frånvaro har inletts för såväl offentliga som enskilda huvudmän. Sekretess i kommunalt och statligt bedriven skolverksamhet är reglerad i 23 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) och tystnadsplikt i enskilt bedriven skolverksamhet är reglerad i 29 kap. 14 § skollagen. Bestämmelserna om tystnadsplikt innebär att viss information inte "obehörigen" får röjas. När det är fråga om lämnande av uppgifter mellan myndigheter i enlighet med föreslagen uppgiftsskyldighet kan bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL, som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning, tillämpas. På motsvarande sätt är det inte fråga om ett obehörigt röjande när en uppgift lämnas med stöd av lag. Det behöver således inte göras någon ändring vare sig i OSL eller i skollagens bestämmelser om tystnadsplikt med anledning av förslaget.

*Friskolornas riksförbund* menar att fristående skolor enligt gällande bestämmelser behöver göra en problematisk avvägning i relation till skollagens tystnadspliktsbestämmelse när uppgift om elevers frånvaro ska lämnas till hemkommunen. Förbundet menar att det inte är tydligt vad "uppgift" innebär i sammanhanget och därmed vilken information som det finns lagstöd för att överlämna. I denna del föreslår regeringen ingen ändring i gällande rätt. Enligt nuvarande lydelse av 7 kap. 22 § ska huvudmannen när en skolpliktig elev utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag snarast "lämna uppgift om detta" till hemkommunen. Regeringen anser att formuleringen "lämna uppgift om detta" bör gälla även fortsättningsvis. Utöver uppgifter om en elevs frånvaro kan det variera från fall till fall vilken information i övrigt som hemkommunen har behov av att känna till. Här måste hänsyn tas till de begränsningar som följer av OSL och av skollagens bestämmelser om tystnadsplikt för skolor med enskild huvudman. Regeringen anser dock att det är lämpligt att övervinna eventuella hinder genom att inhämta samtycke från vårdnadshavaren, och i vissa fall även från eleven (12 kap. 2 och 3 §§ OSL).

### *Arbete pågår med en reglering av dataskydd på skolområdet som ska komplettera EU:s nya dataskyddsförordning*

*Datainspektionen* har inget att erinra mot förslaget i sak men saknar en analys avseende vilka personuppgifter som kommer att behandlas, hur och med vilket rättsligt stöd. Det behövs också enligt myndigheten en bedömning utifrån dataskyddsförordningen om huruvida det behövs kompletterande nationella regler för att skolan ska kunna utföra de föreslagna uppgifterna.

De förslag som lämnas i denna lagrådsremiss träder i kraft den 1 juli 2018. Då har EU:s dataskyddsförordning (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 [allmän dataskyddsförordning]), som ersätter det s.k. dataskyddsdirektivet trätt i kraft. Dataskyddsdirektivet har i Sverige genomförts genom personuppgiftslagen (1998:204, PUL). I propositionen Ny dataskyddslag (prop. 2017/18:105) föreslås att PUL ska upphävas och att en ny lag som ska komplettera den nya dataskyddsförordningen ska införas. Regeringen har vidare tillsatt en utredning med uppdrag att föreslå kompletterande regleringar för behandling av personuppgifter inom utbildningsområdet, med undantag för forskningsverksamhet. Utredningen, som har tagit sig namnet Utbildningsdatautredningen, har lämnat betänkandet EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet (SOU 2017:49). Betänkandet har remitterats och bereds nu inom Regeringskansliet. De frågor som Datainspektionen tar upp kommer att behandlas inom ramen för det lagstiftningsärendet.

### **8.3.3 Hemkommunen ska vid behov samordna arbetet kring elever med upprepad eller längre frånvaro**

**Regeringens förslag:** Hemkommunen ska i frågor som rör skolpliktiga elever med upprepad eller längre frånvaro i de obligatoriska skolformerna vid behov samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av offentlighets- och sekretesslagen samt bestämmelserna om tystnadsplikt i skollagen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår att hemkommunen i frågor som rör elever med frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål ska samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs om inte en sådan samordning är uppenbart obehövlig. Utredningens förslag innehåller en erinran om att i fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), men innehåller inte en erinran om bestämmelserna om tystnadsplikt i skollagen.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslagen utan invändningar. Till dessa hör bl.a. *Statens skolinspektion, Statskontoret, Barn- och elevombudet (BEO), Barnombudsmannen, Umeå universitet, Askersund, Burlövs, Emmaboda, Faluns,*

*Göteborgs, Kinda, Lysekils, Storumans, Uppsala och Östersunds kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Sveriges Skolledarförbund, Föräldraalliansen Sverige, Riksförbundet Hem och skola, Autism- och Aspergerförbundet, Funktionsrätt Sverige och Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa.*

Flera remissinstanser, bl.a. *SKL* och *Friskolornas riksförbund*, tillstyrker förslaget och framhåller vikten av en fungerande samverkan. *SKL* tillstyrker att hemkommunen ska ta det samordnande ansvaret och konstaterar att de kommuner som arbetar framgångsrikt med att minska skolfrånvaro har en väl utvecklad samverkan mellan skolan och exempelvis socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. *Stockholms kommun* anser att är det mycket positivt att utredningen lyfter fram behovet av samverkan och betonar att samverkan med andra myndigheter, verksamheter inom staden, föräldrar och elever har varit nyckeln till att kommunen har en jämförelsevis låg frånvaro i sina skolor. *BEO* och *Statens institutionsstyrelse* stödjer också förslaget och framhåller att det i dag finns ett utvecklingsbehov när det gäller samordning och samverkan kring vissa elevers skolsituation. *BEO* anger vidare att när en elev mår dåligt kan, i de fall sekretess inte hindrar det, samverkan med t.ex. Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) vara ett sätt att komma tillrätta med elevens skolsituation och elevens mående. Även *Sveriges Skolledarförbund* och *Sveriges skolkuratorers förening* ställer sig bakom förslaget och framhåller behovet av samverkan mellan olika aktörer.

Några remissinstanser framhåller att det är viktigt att samverkan sker på flera nivåer. *Riksförbundet Attention* och *Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa* ser positivt på förslaget och anser att det är viktigt att kommunen tar ett ansvar för att en fungerande samverkan kommer till stånd. *Riksförbundet Attention* framhåller dock även att huvudmännen för de fristående skolorna behöver involveras och rektorns ansvar bör lyftas fram. *Skolinspektionen* tillstyrker förslaget men framhåller att det ofta brister i samverkan mellan olika organ även inom kommunen, exempelvis mellan utbildningsnämnd och socialnämnd. Myndigheten anser att bestämmelsen behöver förtydligas så att det framgår att insatser behöver samordnas även inom kommunen.

*Idéburna skolors riksförbund* och *Emmaboda kommun* är i grunden positiva till förslaget men efterfrågar mer konkreta krav för samverkan. *Barn i behov* anser att samverkan kräver en skyldighet för samtliga inblandade att samverka. *Barnombudsmannen* tillstyrker förslaget, men lyfter frågan på vilket sätt denna samordning, i motsats till en del befintliga exempel på samordning, ska fungera för alla barn. Även *Uppsala kommun* och *Nacka kommun* stödjer grunderna i förslaget. *Uppsala kommun* menar dock att hemkommunen ska göra en bedömning av vilka som ska ingå i samverkan och att det därför endast bör anges i bestämmelsen att samordningen avser olika aktörers insatser som rör barnet. *Nacka kommun* anser att samordningen måste gälla alla elever som inte fullföljer skolplikten, oavsett anledning.

*Läraryrket* delar uppfattningen att samverkan mellan olika aktörer som påverkar barnets hela livssituation är av central betydelse, men betonar att förslaget innebär en arbetsbelastning för lärarna. *Lärarnas Riksförbund* anser att en överdriven tilltro till samverkan riskerar att

bidra till otydlighet och ineffektiv tidsanvändning. Det är visserligen bra att huvudmannen och skolan har ett tydligt framskrivet ansvar, men också gränsdragningen till socialtjänsten bör betonas eftersom föräldrarna har ett ansvar för att elever kommer till skolan.

*Malmö kommun* anser att förslaget om hemkommunens utökade ansvar för samordning går emot utredningens förslag om utökat ansvar för huvudmannen och rektor gällande elevers utbildning. Kommunen menar att som offentlig huvudman kan kommunen inte samtidigt vara ansvarig för enskilda huvudmäns och fristående skolors åtgärder och uppdrag enligt skollagens grundläggande princip att varje huvudman ska bära ansvar för elevens utbildning.

*Statens skolverk* avstyrker förslaget med motiveringen att det överlappar ett uppdrag om treårigt utvecklingsarbete som regeringen har gett Skolverket och Socialstyrelsen (U2017/01236/GV).

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utdrag ur ett utkast till lagrådsremiss som bl.a. avser förslaget i detta avsnitt. *Skolinspektionen* och *Sveriges Skolledarförbund* ställer sig bakom förslaget. *Barn- och elevombudet* är positivt inställt. *Skolverket*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten*, *Skolväsandets överklagandenämnd* och *SKL* har angett att de inte har några synpunkter på förslaget. *Friskolornas riksförbund* tillstyrker förslaget. Förbundet framför även att en anmälan om frånvaro alldeles för ofta inte leder till någon åtgärd från kommunens sida och att det gemensamma ansvar som finns för olika åtgärder för att eleven ska komma tillbaka till utbildningen bör förtydligas ytterligare.

### **Skälen för regeringens förslag**

*Hemkommunens ansvar för att eleverna fullgör sin skolplikt behöver förtydligas när det gäller samordning av insatser*

Alla barn med skolplikt har en ovillkorlig rätt att få tillgång till utbildning. För att inget barn ska gå miste om denna rättighet har hemkommunen ansvar för att se till att skolpliktiga barn som inte går i dess förskoleklass, grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning. Förslagen i avsnitt 8.3.2 syftar till att hemkommunen alltid ska få den information som kommunen behöver för att kunna ta detta ansvar, oavsett om eleven går i en annan kommuns skola eller i en fristående skola. Inom ramen för hemkommunens ansvar för att alla elever som bor i kommunen får föreskriven utbildning kan kommunen behöva samordna insatser från olika aktörer om detta behövs för att eleven ska uppfylla sin skolplikt. Dagens reglering innehåller dock inget uttryckligt ansvar för hemkommunen att samordna insatser från olika aktörer när en elev har upprepad eller längre frånvaro.

Elever med upprepad eller längre frånvaro kan ha behov av mer stöd än vad skolan kan erbjuda. Bland de riskfaktorer som kan leda till frånvaro finns sociala problem, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar samt psykiska besvär. Regeringen konstaterar, liksom utredningen och bl.a. *SKL*, att en framgångsfaktor för att främja närvaro och åtgärda frånvaro är en fungerande samverkan mellan skola och t.ex. socialtjänst, barn- och ungdomspsykiatri, ungdomsmottagning, barn- och ungdomshabilitering, fritidsförvaltning och polis. Flera remissinstanser, däribland

*Statens skolinspektion, Statens institutionsstyrelse, Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund* upplever dock att många kommuner i dag saknar fungerande samverkansformer. Regeringen bedömer därför, likt utredningen, att hemkommunens ansvar för att eleverna fullgör sin skolplikt behöver förtydligas. Som en del av det ansvar hemkommunen redan har vad gäller skolpliktsbevakning, dvs. att se till att skolpliktiga barn får föreskriven utbildning, bör det klargöras att hemkommunen vid behov ska samordna insatser med andra relevanta samhällsorgan, organisationer och andra som berörs för att tillgodose elevens rätt till utbildning. Detta för att skapa en samlad bild av situationen och möjliggöra en övergripande planering för vilket stöd eleven ska erbjudas. Att adekvata och tidiga åtgärder sätts in för att tillgodose elevens rätt till utbildning ligger i såväl elevens och vårdnadshavarnas som samhällets intresse.

Med anledning av *Malmö kommuns* synpunkt vill regeringen framhålla att det är viktigt att skilja på kommunens roll som hemkommun för elever boendes i kommunen med det yttersta ansvaret för skolpliktsbevakning, och dess roll som huvudman för de egna skolorna. Hemkommunens samordnande roll ska inte ses som en del av dess huvudmannaskap för de egna skolorna. Denna samordnande roll, tillsammans med huvudmannens yttersta ansvar för skolpliktsbevakningen, fråntar inte heller alla huvudmän och skolor det ansvar som faller på dem för att se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång.

#### *Samordning ska genomföras vid behov*

Utredningens förslag innebär att hemkommunen i frågor som rör elever med frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål ska samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs, om inte en sådan samordning är uppenbart obehövlig. Som framgår av avsnitt 8.3.1 utgår regeringens förslag i stället från uttrycket upprepad eller längre frånvaro, vilket bör ses som en lägre tröskel än utredningens förslag. Detta eftersom det är viktigt att all frånvaro uppmärksammas så att eventuella åtgärder kan sättas in tidigt. Regeringen gör dock bedömningen att det är långt ifrån all upprepad eller längre frånvaro som kräver samordning med olika aktörer utanför skolan. I många fall kan insatser från skolans sida, ofta tillsammans med elevhälsan, vara tillräckliga. I andra fall kanske det bara finns behov av att någon enstaka aktör utanför skolan är involverad i arbetet och samordning från hemkommunen behövs inte. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att utredningens förslag om att hemkommunens samordning ska vara uppenbart obehövlig för att samordningskravet inte ska gälla blir för högt. Det räcker att hemkommunen vid behov ska samordna insatserna.

*Läraryrket* och *Lärarnas Riksförbund* anger i sina remissvar att samordning är tidskrävande för lärare och andra inblandade. Lärarnas Riksförbund menar vidare att tydliga gränsdragningar, bl.a. mot socialtjänsten och föräldrarnas ansvar att få skolpliktiga elever till skolan, bör övervägas i stället för samordning. Regeringen delar förbundens uppfattning att det är viktigt att beakta lärares tidsanvändning och begränsa den tid som lärare lägger på andra arbetsuppgifter än undervisning. Samord-

ning ska dock enligt regeringens förslag endast genomföras när det finns ett behov. Beroende på situation är det heller inte säkert att lärare måste delta vid samordningen. Från skolans sida kan även exempelvis skolledare och elevhälsa delta. Vidare vill regeringen framhålla att ansvaret för elevens skolgång är delat mellan vårdnadshavarna, huvudmannen och hemkommunen. Skolan och huvudmannen har ett långtgående ansvar för att säkerställa att eleven kan delta i utbildningen. Hemkommunen har ett övergripande ansvar att säkerställa att skolplikten och rätten till utbildning uppfylls. Inom ramen för detta har hemkommunen även möjlighet att förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. Ett föreläggande kan förenas med vite.

*Samordning ska genomföras på det sätt och med de aktörer som behövs i det enskilda fallet*

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att de individuella behoven och situationen i övrigt avgör vilken samverkan som behövs i det enskilda fallet. I de fall som eleven går i en skola med en annan huvudman än hemkommunen är det, som *Riksförbundet Attention* och nätverket *Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa* betonat, viktigt att dessa huvudmän involveras och tar sitt ansvar i arbetet, tillsammans med rektorn för skolenheten. Som *Skolinspektionen* framhåller är även samverkan mellan olika organ inom kommunen, exempelvis mellan utbildningsnämnd och socialnämnd, ofta en viktig del i arbetet. Till skillnad från myndigheten anser dock regeringen att det inte behöver förtydligas att samordning ska ske med både interna och externa aktörer. Även om regeringen är medveten om att det i dag finns brister inom området får det anses givet att hemkommunen ska samordna sina egna insatser.

Vikten av att kunna anpassa samordningen utifrån situationen i det enskilda fallet talar enligt regeringens mening även mot mer konkreta och långtgående krav kring samordningen som några remissinstanser efterfrågar. Med utgångspunkt i varje enskilt fall anser regeringen liksom *Uppsala kommun* att hemkommunen får bedöma vilka som behöver inbegripas i uppgiften att samverka. I denna process torde den elevhälsa som är knuten till den skola där eleven är inskriven vara en aktiv part i arbetet med att avgöra vilka behov av samverkan som föreligger. Här kan även nämnas att det av socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) följer att kommun och landsting ska upprätta en samordnad individuell plan (SIP) när en enskild har behov av insatser från både socialtjänsten och från hälso- och sjukvården. Planen ska upprättas om kommunen eller landstinget bedömer att den behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda, och om den enskilde samtycker till att den upprättas (2 kap. 7 § socialtjänstlagen och 16 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen). Genom regionala och lokala överenskommelser kan det även regleras hur skolan ska delta i arbetet. I vissa av de fall som hemkommunen enligt förslaget ska samordna kommer därmed en SIP att upprättas.

I sammanhanget vill regeringen också betona att myndigheter har en allmän skyldighet att samverka. Varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten (6 § förvaltningslagen [1986:223]). Enligt samverkanslagstiftningen kring



barn som far illa eller riskerar att fara illa ska myndigheterna även samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs (5 kap. 1 a § socialtjänstlagen och 5 kap. 8 § hälso- och sjukvårdslagen). Det kan exempelvis handla om fritids- och kultursektorn, ideella organisationer samt andra offentliga och privata företrädare för olika samhällsintressen. I frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa ska vidare huvudmän för verksamhet som regleras av skollagen, och den som är anställd i sådan verksamhet, på socialnämndens initiativ samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs (29 kap. 13 § skollagen). Enligt förslaget om samverkan kring elever med upprepad eller längre frånvaro kommer inte alltid socialnämnden att involveras i arbetet. Vidare kommer samverkan i flera fall även att involvera andra aktörer än myndigheter, t.ex. fristående skolor.

#### *Förslaget kan även kombineras med andra åtgärder*

Den 16 mars 2017 gav regeringen Statens skolverk och Socialstyrelsen i uppdrag att tillsammans genomföra ett treårigt utvecklingsarbete som ska syfta till att förbättra samverkan mellan elevhälsan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten så att barn och unga får tidiga och samordnade insatser (U2017/01236/GV). *Skolverket* har i sitt remissvar avstyrkt förslaget om hemkommunens ansvar för att samordna insatser mot denna bakgrund. Skolverket anser att förslaget överlappar det uppdrag som myndigheten har tillsammans med Socialstyrelsen. Den av regeringen föreslagna bestämmelsen reglerar hemkommunens ansvar att vid behov samordna insatser kring en elev med upprepad eller längre frånvaro. Uppdraget till myndigheterna syftar till att initiera ett utvecklingsarbete som kan bidra till att förbättra samverkan mellan elevhälsan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten så att barn och unga får tidiga och samordnade insatser. Enligt regeringens mening finns det inget i förslaget om hemkommunens samordnade ansvar som hindrar utvecklingsuppdragets genomförande. Även vid ett utpekad ansvar för hemkommunen behövs ett utvecklingsarbete för en förbättrad samverkan mellan elevhälsan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten, vilket bl.a. *Barnombudsmannens* remissvar belyser behovet av.

#### *Utgör bestämmelserna i OSL ett hinder för en fungerande samverkan?*

Som redovisas i avsnitt 8.3.2 finns bestämmelser om sekretess i offentligt bedriven skolverksamhet i 23 kap. OSL och bestämmelser om tystnadsplikt i enskilt bedriven skolverksamhet i 29 kap. 14 § skollagen.

Bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt kan i vissa fall upplevas som ett hinder för en fungerande samverkan. Regeringen anser dock att det är lämpligt att övervinna hindren genom att inhämta samtycke från vårdnadshavaren, och i vissa fall även från eleven, eftersom det är viktigt att eleven och vårdnadshavarna är involverade för att samverkan ska ge önskat resultat (12 kap. 2 och 3 §§ OSL).

## 9 Övergångsbestämmelserna om undantag från krav på legitimation och behörighet i vissa skolformer ska förlängas

### 9.1 Det saknas behöriga lärare inom grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna

Sedan 2011 krävs legitimation och behörighet för att en person ska kunna anställas utan tidsbegränsning i skolväsendet och få bedriva undervisning samt självständigt sätta betyg. Bristen på behöriga lärare i de skolformer som kräver en speciallärarexamen är dock omfattande. Detta gäller särskilt i grundsärskolan och gymnasiesärskolan där Statens skolverks statistik över läsåret 2016/17 visar att endast 15,3 procent i grundsärskolan respektive 19,6 procent i gymnasiesärskolan är behöriga att undervisa. Andelen behöriga lärare är låg även i särskild utbildning för vuxna och specialskolan, 35,8 respektive 36,3 procent. Av Skolverkets prognos över behovet av olika lärarkategorier (U2016/02335/S) framgår att rekryterings- och examinationsbehovet av speciallärare fortsatt är högt. Under perioden 2017–2021 beräknar Skolverket att examinationsbehovet totalt är drygt 3 000 speciallärare eller ca 640 per år.

Det finns övergångsbestämmelser om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna. Övergångsbestämmelserna gäller till utgången av juni 2018 och syftar till att ge lärare ytterligare tid för att komplettera sin utbildning för att bli behöriga att undervisa i de aktuella skolformerna. Många lärare som undervisar i de nämnda skolformerna är dock fortfarande obehöriga och behörighetsläget förväntas vara fortsatt kritiskt de närmaste åren.

### 9.2 Närmare om nuvarande reglering

För att vara behörig att bedriva undervisning i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna krävs som huvudregel dels en behörighetsgivande lärar- eller förskollärarexamen, dels en speciallärarexamen (2 kap. 11–17 c, 27–30 a och 32 §§ förordningen [2011:326] om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare). En specialpedagogexamen kan i vissa fall jämföras med en speciallärarexamen och ge behörighet att undervisa som speciallärare (1 kap. 5 § nämnda förordning).

Huvudregeln är att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får undervisa i skolväsendet (2 kap. 13 § första stycket skollagen). Det finns övergångsbestämmelser med undantag från kravet på legitimation och behörighet för lärare och förskollärare som har ingått avtal om anställning som lärare, förskollärare eller fritidspedagog före den 1 juli 2011. Bestäm-

melserna innebär att de som saknar legitimation och behörighet och som har ingått avtal om anställning före den 1 juli 2011 under tiden för anställningen får fortsätta att undervisa och självständigt besluta om betyg i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna, enligt bestämmelserna om behörighet i 1985 års skollag, till utgången av juni 2018 (33 § lagen [2010:801] om införande av skollagen [2010:800]). Från den 1 juli 2018 omfattas dock dessa lärare av kravet på legitimation och behörighet i 2 kap. 13 § skollagen.

### 9.3 Övergångsbestämmelserna ska förlängas för lärare i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna

**Regeringens förslag:** Den tid som övergångsbestämmelserna om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna ska gälla förlängs till utgången av juni 2021.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Detta gäller bl.a. *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Universitetskanslersämbetet, Karlstads universitet, Högskolan Kristianstad, Botkyrka, Malmö och Stockholms kommuner, Lapplands kommunalförbund, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Friskolornas riksförbund, Lärarförbundet, Sveriges Skolledarförbund* och *Almega*.

*Stockholms kommun, SKL* och *Friskolornas riksförbund* tillstyrker förslaget utifrån att det råder stor brist på lärare som är behöriga att undervisa i berörda skolformer. *Friskolornas riksförbund* anser att övergångsbestämmelserna är nödvändiga då det fortfarande finns stora svårigheter för verksamheterna att kunna möta lagstiftningens krav inom dessa skolformer. Friskolornas riksförbund framhåller även att det är viktigt att säkra att elever kan ges undervisning av de som är verksamma inom skolformerna och därtill har lång undervisningserfarenhet.

*SKL* är positivt till att flexibiliteten förbättras så att kompetensförsörjningen avseende lärare med fördjupad specialistpedagogisk kompetens underlättas.

*SPSM* framhöll redan 2008 i sitt remissvar över betänkandet Legitimation och skärpta behörighetsregler (SOU 2008:52) som låg till grund för förordningen om behörighet och legitimation för lärare och forskollärare att det är viktigt att behörighetsreglerna inte blir så snäva att det inte går att rekrytera lärare som kan användas från år till år. *SPSM* har sedan införandet av nämnda förordning visat på det besvärliga och i dag akuta problem som finns att rekrytera lärare med rätt behörighet till specialskolan. *SPSM* tillstyrker förslaget med förlängda övergångsbestämmelser men anser också att en generell översyn av denna förordning är nödvändig.

*Stockholms kommun* och *Läraryförbundet* påpekar att även med förlängda övergångsbestämmelser kommer utmaningarna att vara fortsatt stora. Enligt *Stockholms kommun* kommer det trots bl.a. förlängda övergångsbestämmelser att vara svårt att täcka den omfattande brist på behörig personal som finns i dessa skolformer.

*Läraryförbundet* har sedan legitimationsreformen infördes 2011 argumenterat för behovet av att reformen kontinuerligt justeras och utvecklas. Förbundet anser att det under åren varit nödvändigt att åtgärda en rad oförutsedda eller outredda brister och minska reformens negativa konsekvenser men framhåller samtidigt att intentionerna bakom reformen har varit och är viktiga att värna. Förbundet anser att de förlängda övergångsbestämmelserna kan fungera som avsett endast om regeringen fattar beslut om ändringar i förordningen om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare samt satsar ytterligare på behörighetsgivande kompetensutveckling under de närmaste åren. *Karlstads universitet* anser att bristen beror på att allt för få har speciallärarutbildning och att det krävs stimulansåtgärder för att få fler att genomgå speciallärarutbildning.

*Lärarnas Riksförbund* och *Västra Götalandsregionen* avstyrker förslaget då de anser att det är huvudmannens ansvar att se till att det är behöriga lärare som undervisar. *Lärarnas Riksförbund* bedömer att huvudmännen inte kommer att ta fullt ansvar för behörighetssituationen förrän det råder skarpt läge. *Lärarnas Riksförbund* påpekar vidare att staten erbjudit goda villkor för utbildningar men många lärare har ändå på grund av dåliga villkor för studier valt att inte delta i behörighetsgivande utbildning. *Västra Götalandsregionen* poängterar att aktuella huvudmän har haft god tid på sig att lösa frågan om legitimation och behörighet och påpekar även att en förlängning av undantaget inte bidrar till en likvärdig skola.

**Skälen för regeringens förslag:** Som tidigare har nämnts och som flera remissinstanser framhåller råder det en stor brist på lärare som är behöriga att undervisa i de skolformer som kräver en speciallärarexamen. Andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen i berörda skolformer är dock stor, mellan 82,9 och 88,2 procent. Utredningen bedömer att vägen till behörighet för dessa lärare därför inte behöver vara lång.

*Karlstads universitet*, *Läraryförbundet* och *Stockholms kommun* påpekar att förlängda övergångsbestämmelser inte är tillräckligt för att täcka det behov som finns av lärare som är behöriga att undervisa i angivna skolformer. Regeringen anser att det fortsatt är angeläget att det ges möjligheter till utbildning som innebär att fler lärare blir behöriga för den undervisning de bedriver. Utredningen Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner (U 2016:06) har i uppdrag att bl.a. ta ställning till vilken form som bäst lämpar sig för behörighetsgivande fortbildning och om den bör bli permanent, vilket också innefattar insatserna för speciallärare. Utredningen ska lämna sitt slutbetänkande senast den 1 mars 2018 (dir. 2016:76 och dir. 2017:111).

*Lärarnas Riksförbund* hävdar att staten har erbjudit goda villkor, men att många lärare ändå valt att inte delta i behörighetsgivande utbildning på grund av dåliga villkor för studier. Förbundet bedömer att huvudmännen inte kommer att ta fullt ansvar för behörighetssituationen förrän det råder skarpt läge. Regeringen har vidtagit ett flertal åtgärder för att förbättra tillgången till lärare med specialpedagogisk kompetens. Sedan

hösten 2011 erbjuds fortbildningsinsatsen Lärarlyftet II, som syftar till att legitimerade lärare ska bli behöriga i alla de skolformer, ämnen och årskurser som de undervisar i. För att säkerställa att alla elever som behöver specialpedagogiskt stöd ges tillgång till det, och ge fler förskollärare och lärare möjlighet att utöka sin kompetens, vidgade regeringen under 2016 Lärarlyftet II. Förutom speciallärarexamen med inriktning mot utvecklingsstörning, erbjuds även inriktning mot språk-, läs- och skrivutveckling, matematikutveckling, dövhet eller hörselskada, synskada och grav språkstörning. Av förordningen (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande följde tidigare att huvudmän kunde få statsbidrag om 500 kronor per högskolepoäng för de som deltog i Lärarlyftet II. För att särskilt locka till speciallärareutbildningar inom Lärarlyftet II höjde regeringen 2016 statsbidraget till 1 000 kronor per högskolepoäng. Under 2016 förbättrades villkoren ytterligare för de huvudmän som har förskollärare och lärare som utbildar sig till speciallärare eller specialpedagog eller deltar i utbildning i svenska som andraspråk. Förbättringen består i att det sökbara statsbidraget nu täcker delar av deltagarens lönekostnad under utbildningstiden. Att förlänga övergångsbestämmelserna är ett sätt att ge huvudmännen ytterligare tid att säkerställa att lärare uppnår behörighet och legitimation i de skolformer som de undervisar i.

*Västra Götalandsregionen* framhåller att berörda huvudmän har haft god tid på sig att lösa frågan om legitimation och behörighet för aktuella personalgrupper och att en förlängning av undantaget inte bidrar till en likvärdig skola. Regeringen anser att det är av yttersta vikt att det är legitimerade och behöriga lärare som bedriver undervisningen i grundskolan, specialskolan, gymnasieskolan och särskild utbildning för vuxna för att skapa en likvärdig skola. Mot bakgrund av hur behörighetsläget ser ut anser dock regeringen, liksom utredningen och *Friskolornas riksförbund*, att det är viktigt att de som är verksamma i dessa skolformer och har lång erfarenhet av att bedriva undervisningen får fortsätta undervisa även om de inte är behöriga. Utredningen poängterar även att den grupp lärare som omfattas av de förlängda övergångsbestämmelserna har en gedigen erfarenhet av undervisning i aktuella skolformer.

Behörighetsläget i grundskolan, specialskolan, gymnasieskolan och särskild utbildning för vuxna är fortsatt svårt, men andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen är däremot hög. Mot bakgrund av ovanstående bedömer regeringen att övergångsbestämmelserna ska förlängas när det gäller undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i dessa skolformer. I likhet med *SPSM* och *Läraryrket* anser regeringen att det även finns ett behov av att se över förordningen om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

## 10 Ikraftträdande

**Regeringens förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018. De nya bestämmelserna om skolchef och bestämmelserna om statliga åtgärder för rättelse i den nya lydelsen ska tillämpas första gången för verksamhet som bedrivs efter utgången av 2018.

**Skolkommisionens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag om ikraftträdande. Kommissionen föreslår dock ingen senare tillämpning för vissa bestämmelser.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna har inte kommenterat förslaget om ikraftträdande. Ett antal remissinstanser, t.ex. *Statens skolverk*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten*, ett par kommuner och *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anger dock att den 1 juli 2018 innebär ett alltför snabbt ikraftträdande. SKL anser att det är angeläget att undvika oväntade och oönskade konsekvenser som en kort tidsplanering riskerar att ge. *Robertsfors kommun* anger att utredningens förslag på ikraftträdande av de reformer som föreslås inte ger tillräckligt med tid för huvudmän och verksamma inom skolan att förbereda sig. Flera av remissinstanserna ovan förespråkar i stället ett ikraftträdande tidigast 2019.

**Utredningen om att vända frånvaro till närvaros förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag. Utredningen anger vidare att Skolverket bör få ett förberedande uppdrag att bl.a. informera om kommande ändringar och genomföra ett långsiktigt implementeringsarbete.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet remissinstanser har inte kommenterat förslaget om ikraftträdande. *Sveriges Kommuner och Landsting* framför att de inte har något att erinra mot förslaget. Däremot bedömer *Skolverket* att den föreslagna tidsplanen med ikraftträdande den 1 juli 2018 inte är rimlig.

**Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioners förslag om förlängda övergångsbestämmelser:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har lämnat synpunkter på tidpunkten för ikraftträdande.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Skolkommisionens förslag*

Regeringen anser, likhet med flera av de remissinstanser som kommenterat ikraftträdandet, att huvudmännen måste få en rimlig tid för förberedelser för att genomföra förslagen. Regeringen bedömer dock att behovet av förberedelser är olika för de olika förslagen. Som angetts tidigare går regeringen inte vidare med Skolkommisionens förslag om nya placements- och urvalsregler med lottning. När det gäller förslaget om att huvudmännen för förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av eleverna på sina skolenheter (2 kap. 8 c § skollagen) bedömer regeringen att det finns möjligheter för huvudmännen att redan fr.o.m. den 1 juli 2018 vidta sådana åtgärder som beskrivs i avsnitt 5. Som där anges är det framför

allt ett övergripande och strukturellt främjandearbete som åsyftas med inriktningsbestämmelsen. Enligt regeringen är det av vikt att ett sådant arbete inleds så snart som möjligt.

När det gäller förslaget om att huvudmännen inom skolväsendet ska utse en skolchef för verksamheten (2 kap. 8 a § skollagen) gör regeringen bedömningen att huvudmännen kan behöva viss tid på sig för att göra eventuella överväganden och omställningar i sin organisation. Den lagändringen bör därför träda i kraft den 1 juli 2018, men tillämpas för första gången på verksamhet som bedrivs efter utgången av 2018. Det samma gäller förslaget om ett förtydligande av bestämmelserna om statliga åtgärder för rättelse inom ramen för Statens skolinspektions tillsyn (26 kap. 17 § skollagen). Huvudmännen bör få rimlig tid för att sätta sig in i förtydligandet och Skolinspektionen, som är den tillämpande myndigheten, kan behöva viss förberedelse.

#### *Bättre skydd för elever med frånvaro*

Eftersom förslagen om bättre skydd för elever med frånvaro i huvudsak innebär en mer precis reglering av skyldigheter som hemkommunen, huvudmännen och skolan redan har bör det inte krävas någon längre tid för förberedelse inför att bestämmelserna ska träda i kraft. Det är även lämpligt med ett ikraftträdande inför starten av det nya läsåret. De aktuella bestämmelserna bör därför träda i kraft den 1 juli 2018.

Utredningen anser att Statens skolverk bör få ett förberedande uppdrag att bl.a. informera om kommande ändringar och genomföra ett långsiktigt implementeringsarbete. Regeringen konstaterar att Skolverket fortlöpande bedriver utvecklingsinsatser och informerar om gällande bestämmelser. Den 16 mars 2017 gav regeringen även Skolverket och Socialstyrelsen i uppdrag att tillsammans genomföra ett treårigt utvecklingsarbete som ska syfta till att förbättra samverkan mellan elevhälsan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten så att barn och unga får tidiga och samordnade insatser (U2017/01236/GV). Mot denna bakgrund bedömer regeringen att Skolverket i dagsläget inte behöver ges något nytt uppdrag.

#### *Förlängda övergångsbestämmelser i vissa skolformer*

Eftersom nuvarande övergångsbestämmelser gäller till utgången av juni 2018 bör förslaget om förlängda övergångsbestämmelser träda i kraft den 1 juli 2018.

# 11 Konsekvenser av förslagen

## 11.1 Konsekvenser för kommunerna

### **Ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för den kommunala självstyrelsen**

#### *Utgångspunkter*

Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska beslut som innebär nya obligatoriska uppgifter för kommunerna åtföljas av en statlig finansiering. Principen om den kommunala självstyrelsen gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip. Det ska således göras en analys av de konsekvenser som förslaget får för den kommunala självstyrelsen samt en avvägning mellan det kommunala intresset av självstyrelse och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

#### *Förslaget om en allsidig social sammansättning*

Förslaget innebär att det införs en inriktningsbestämmelse som ålägger skolhuvudmännen att aktivt verka för att målsättningen om en mer allsidig social sammansättning av elever uppnås. Till skillnad från Skolkommissionen anser regeringen att förslaget innebär en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Ett sådant främjandearbete som åsyftas kan dock givetvis redan i dag ingå i skolornas planering för en likvärdig utbildning. Förslaget omfattar huvudmän för förskoleklass, grundskola och gymnasieskola. Den föreslagna bestämmelsen reglerar dock inte närmare hur huvudmännen ska agera för att positivt verka för att uppnå målsättningen. Det måste i stället vara upp till varje huvudman att avgöra utifrån lokala förutsättningar och behov. Med hänsyn till det stora friutrymme huvudmännen får i detta hänseende bedöms inskränkningen i den kommunala självstyrelsen vara begränsad.

Ett mer aktivt arbete med att bryta skolsegregationen genom att verka för en mer socialt allsidig elevsammansättning bedöms bidra positivt till skollagens mål om en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Som Skolkommissionen framhållit är den ökande skolsegregationen en av de viktigaste utmaningarna den svenska skolan står inför. Med hänsyn till regleringens ändamål, framstår begränsningen av den kommunala självstyrelsen som nödvändig och proportionerlig.

Anslag 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner har ökat med totalt 50 miljoner kronor 2018 för att ersätta kommunerna vid skollags- och läroplansförändringar utifrån Skolkommissionen förslag. Anslaget har beräknats öka med motsvarande belopp även för kommande år (prop. 2017/18:1, utg. omr. 25 avsnitt 2.6.1, bet. 2017/18:FiU3, rskr. 2017/18:118). Kostnaden för författningsändringarna i denna proposition bedöms uppgå till 30 miljoner kronor. De enskilda huvudmännen kompenseras genom bidrag från elevernas hemkommuner. Skolkommissionen har gjort bedömningen att för-



slaget om en mer allsidig elevsammansättning, som riktas till huvudmännen och rektorerna, inte innebär några ökade kostnader för kommunerna. Regeringen bedömer dock att det nya åliggandet kan medföra vissa kostnader. Eftersom förslaget syftar till ett mer övergripande och strukturellt främjandearbete är det emellertid svårt att närmare beräkna de ekonomiska konsekvenserna. Vilken typ av åtgärder som huvudmännen väljer att genomföra kommer vidare att variera eftersom det är upp till varje huvudman att avgöra hur arbetet ska genomföras utifrån lokala förutsättningar och behov. Utöver det övergripande arbetet kan det även uppstå behov av andra åtgärder i syfte att verka för att målsättningen uppfylls. Som nämnts i avsnitt 5 kan det exempelvis bli aktuellt med uppsökande verksamhet till vårdnadshavare eller andra typer av informationsinsatser. Även de ekonomiska konsekvenserna för den här typen av åtgärder är svåra att närmare beräkna.

För att ändå göra en uppskattning av vad det skulle kosta om en person inom huvudmannens organisation avsätter en del av sin tjänst för att t.ex. arbeta med att genomföra en informationskampanj kan följande exempel nämnas. Den genomsnittliga lönekostnaden kan beräknas utifrån en handläggares lön på 29 000 kronor (SCB 2016), vilket med semester-tillägg, sociala avgifter och arbetsgivaravgifter på 38,33 procent landar på en lönekostnad på 40 115 kronor per månad. Det innebär en lönekostnad om ca 480 000 per år. De lokala förutsättningarna innebär att det naturligtvis varierar hur stor del av en årsarbetskraft som skulle behöva avsättas för ett sådant arbete. Som exempel kan nämnas att om 20 procent av en årsarbetskraft skulle avsättas till detta uppgår kostnaden per år till knappt 100 000 kronor. Det innebär för samtliga kommuners räkning en total kostnad på knappt 30 miljoner årligen. De enskilda huvudmännen kompenseras genom bidrag från elevernas hemkommuner.

Mot bakgrund av ovanstående gör regeringen bedömningen att kommunerna bör ersättas med totalt 30 miljoner kronor årligen.

### *Förslaget om skolchef*

Enligt regeringens förslag som skiljer sig något från Skolkommissionens förslag (se avsnitt 6), införs det en bestämmelse i skollagen om att huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet. Huvudmannen kan utse en skolchef för hela verksamheten eller flera skolchefer för delar av verksamheten. Enligt Skolkommissionen bedöms förslaget inte ställa några krav på att en ny befattning ska inrättas i kommunen utan utgångspunkten är att kommunen utifrån sin befintliga organisation ska bestämma vem eller vilka som ska ha funktionen som skolchef. I praktiken torde det enligt kommissionen i de allra flesta fall handla om den förvaltningschef som redan i dag har ansvar för den aktuella delen av skolväsendet. Enligt kommissionen kan förslaget därmed inte anses innebära några inskränkningar i kommuners möjlighet att styra och organisera sin verksamhet och därmed inte heller anses ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

Flera remissinstanser, bl.a. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, anser dock att förslaget om skolchef innebär en inskränkning i det kom-

munala självstyret. *Eskilstuna kommun* och *Örebro kommun* saknar vidare beskrivningar av vilka konsekvenser förslaget får i relation till de övriga förslagen i betänkandet. Eskilstuna kommun anser också att en konsekvensbeskrivning av funktionens dubbla roll gentemot staten och den egna huvudmannen bör genomlysas på nationell nivå.

Regeringen gör, i likhet med bl.a. SKL, bedömningen att förslaget om skolchef innebär en viss begränsning av huvudmannens möjligheter att själv bestämma över sin organisation. Detta eftersom förslaget innebär att det inom kommunen ska finnas en skolchef och att denne ges en lagreglerad roll. Därmed utgör förslaget även en viss begränsning av det kommunala självstyret. Enligt förslaget är det dock upp till varje huvudman att besluta om hur befattningen ska utformas inom den egna organisationen. Det finns således ett stort utrymme att fritt utforma funktionen på ett sätt som passar huvudmannens organisation. Det finns t.ex. inget som hindrar att en och samma person har flera roller, exempelvis både som förvaltningschef och skolchef. Det måste därför anses vara fråga om en begränsad inskränkning. Syftet med förslaget är att införa ett krav på att någon har en utpekad roll att biträda huvudmannen med att tillse att föreskrifter följs och därmed främja en ökad nationell regelefterlevnad och en ökad likvärdighet för eleverna. Med hänsyn till regleringens ändamål, framstår begränsningen av den kommunala självstyrelsen som nödvändig och proportionerlig. När det gäller Eskilstuna kommuns och Örebro kommuns synpunkter kan det framhållas att förslaget om skolchef är ett led i arbetet med att stärka huvudmannskapet inom skolväsendet. Som angetts i avsnitt 4.2 har även andra åtgärder vidtagits på detta område. Skolkommisionens förslag har utformats så att de tillsammans ska bilda en sammanhållen strategi. Regeringen har vidare justerat förslaget om skolchef så att det tydligt framgår i lagen att dennes roll är att biträda huvudmännen när det gäller att följa nationell reglering. Skolchefen har dock därutöver inget särskilt ansvar gentemot staten. Enligt Skolkommisionen har förvaltningschefen redan i dag i praktiken ett kommunalt uppdrag att värna de nationella målen.

Skolkommisionen har gjort bedömningen att förslaget om skolchef inte medför några ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Skolkommisionen har vidare konstaterat att det redan i dag finns någon form av skolchefsfunktion i alla kommuner även om den inte är författningsreglerad. Regeringen bedömer att även om förslaget innebär ett nytt åliggande för kommunerna är bestämmelsen utformad på ett sådant sätt att det finns ett stort friutrymme för kommunerna att utforma funktionen på ett sätt som passar huvudmannens organisation och inte föranleder nya kostnader. Regeringen bedömer således, i enlighet med kommissionen, att förslaget inte innebär några ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

#### *Förslaget om statliga åtgärder för rättelse*

Syftet med förslaget om ändring i bestämmelsen om statliga åtgärder för rättelse, inom ramen för Statens skolinspektions tillsyn, är att förtydliga att statliga åtgärder för rättelse mot en kommun eller ett landsting är en motsvarighet till den möjlighet att återkalla ett godkännande som finns

för enskilda huvudmän. Det innebär att statliga rättelseåtgärder ska aktualiseras i motsvarande situationer som när det blir aktuellt att återkalla ett godkännande för enskilda huvudmän.

Som angetts tidigare är redan den nuvarande bestämmelsen om statliga åtgärder för rättelse ett principiellt ingrepp i ansvarsförhållandena mellan stat och kommun. Det ingrepp i den kommunala självstyrelsen som en utökad användning av åtgärden kan innebära jämfört med i dag måste enligt Skolkommisionen anses motiverat utifrån intresset av att så långt som möjligt ha likvärdiga sanktioner för kommunala och enskilda huvudmän. Regeringen instämmer i denna bedömning. Det övergripande syftet med rättelseåtgärderna är att för elevernas bästa inte låta allvarliga missförhållanden på kommunala skolor få fortgå under lång tid. Med hänsyn till regleringens ändamål, framstår begränsningen av den kommunala självstyrelsen som nödvändig och proportionerlig.

Förslaget innebär heller inget nytt åliggande för kommunerna varför det inte har några ekonomiska konsekvenser.

#### *Förslagen för att minska elevers frånvaro*

I likhet med utredningens bedömning anser regeringen att förslagen i fråga om elevers frånvaro är åtgärder inom ramen för den verksamhet som kommunerna är skyldiga att genomföra och inte leder till att den administration som finns i dag för huvudmän, rektorer eller lärare sammantaget kommer att öka. Detta eftersom skolan redan i dag har skyldighet att uppmärksamma, utreda och vidta åtgärder vid frånvaro. Förslagen innebär i huvudsak en mer precis reglering i frågor där en utökad reglering är nödvändig utifrån det övergripande syftet att elevers rätt till utbildning ska tillgodoses.

Regeringen föreslår att andra offentliga huvudmän än hemkommunen ska vara skyldiga att lämna uppgifter till hemkommunen om en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en skolenhet hos huvudmannen eller en utredning om upprepade eller längre frånvaro har inletts. Detta är en ny skyldighet för kommuner. Nuvarande reglering gäller enbart enskilda huvudmän. Hemkommunerna har dock redan en skyldighet att se till att barn får sin föreskrivna rätt till utbildning och regeringen bedömer att förslagen kommer att underlätta kommunens arbete med att aktivt bevaka och agera vid skolpliktiga elevers frånvaro. På samma sätt innebär förslaget om att hemkommunen vid behov ska samordna insatser främst en precisering av hur skyldigheten som redan åligger kommunen, dvs. ansvaret för att skolpliktiga elever får föreskriven utbildning, i vissa fall ska uppfyllas. *Statens skolverk* har angett att flera av utredningens förslag innebär ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Regeringen bedömer dock, mot ovanstående bakgrund, att förslagen som här avses sammantaget får mycket begränsade konsekvenser för det kommunala självstyret. Det är i huvudsak förslaget om att även kommuner ska vara skyldiga att informera hemkommunen, när en elev börjar eller slutar vid en av deras skolor eller har en upprepade eller längre frånvaro, som innebär ett ingrepp i det kommunala självstyret. Övriga förslag innebär, som framgått ovan, mer en precisering av befintliga skyldigheter och kan endast marginellt anses begränsa det kommunala självstyret. Förslagen bedöms

inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett förslagen.

Regeringen bedömer vidare, i likhet med utredningen, att förslagen sammantaget inte bidrar till ökade kostnader för kommunerna. *Burlövs kommun* anger däremot att om de samlade förslagen som utredningen lagt fram genomförs så innebär det ökade kostnader och en ökad arbetsbörda. Bakgrunden till regeringens bedömning är, som framgått ovan, att de regleringar som här föreslås till stor del utgör förtydliganden av gällande bestämmelser. Enligt förslagen ges också kommunerna stor frihet att utforma arbetet. Införandet av uttrycket ”upprepad eller längre frånvaro” kan förvisso leda till en viss ökning av antalet ärenden som ska utredas och rapporteras. Regeringen bedömer dock att det stora flertalet fall av frånvaro som enligt förslaget ska utredas, redan med nuvarande bestämmelser ska utredas inom ramen för utredningsskyldigheten om särskilt stöd. Detta eftersom frånvaro påverkar elevens kunskapsutveckling negativt. Av de utredningar som trots allt tillkommer genom förslaget innebär detta i flera fall endast ett tidigareläggande av en utredning som ändå skulle genomföras vid ett senare tillfälle, dvs. när problemen blivit så påtagliga att kravet på en utredning om särskilt stöd tydligt är uppfyllt. Detta måste även ställas i relation till att utredningen kan genomföras på ett sätt som är lämpligt i det enskilda fallet, vilket kan innebära en enklare utredning i vissa fall. Regeringen bedömer att de få fall som enligt förslaget ska utredas och som inte skulle utredas vid någon tidpunkt inom ramen för det nuvarande regelverket innebär en försumbar kostnad. Att frånvaro uppmärksammas tidigt och utreds på ett systematiskt sätt för att adekvata åtgärder ska kunna sättas in kan vidare leda till att mindre kostsamma åtgärder krävs för att komma tillrätta med en eventuell problematik.

Vidare bedömer regeringen att en tydligare reglering vad gäller huvudmäns rapportering till elevernas respektive hemkommuner kommer att leda till ett mer systematiskt och kostnadseffektivt förfarande för hemkommunerna vid deras bevakning av skolpliktiga elevers rätt till föreskriven utbildning. Den begränsade kostnad som uppstår genom den nya skyldigheten för kommuner att rapportera frånvaro till hemkommunen kompenseras därmed av att kommunen i egenskap av hemkommun får lättare att utföra skolpliktsbevakningen.

#### *Förslaget om förlängda övergångsbestämmelser i vissa skolformer*

Förslaget innebär att övergångsbestämmelserna om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg förlängs till utgången av juni 2021 när det gäller undervisning i grundskolan, specialskolan, gymnasieskolan och särskild utbildning för vuxna.

Lärare med lång erfarenhet av undervisning i de aktuella skolformerna ges därmed möjlighet att till utgången av juni 2021 fortsätta att undervisa i dessa skolformer trots att de saknar behörighet. Regeringen bedömer att huvudmän därigenom ges förutsättningar att organisera sin verksamhet så att lärare kan ta del av t.ex. de behörighetsgivande kurserna inom Lärarlyftet II som Statens skolverk tillhandahåller.

Förslaget innebär inget nytt åliggande för kommunerna varför det inte innebär några ekonomiska konsekvenser.

## 11.2 Konsekvenser för enskilda huvudmän

En grundprincip för skolväsendet är att regleringen i så stor utsträckning som möjligt ska vara gemensam för alla skol- och verksamhetsformer och alla huvudmän. Lika villkor ska så långt som möjligt gälla oavsett huvudman. Det innebär bl.a. att kommunens bidrag till enskilda skolhuvudmän ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.

### *Förslagen om en allsidig social sammansättning och skolchef*

Det krav som förslaget om allsidig social sammansättning innebär för enskilda huvudmän kompenseras genom det befintliga systemet med bidrag från elevernas hemkommuner. Det finns inte skäl att anta att förslagen får konsekvensen att fler eller färre elever jämfört med i dag kommer att välja fristående skolor. Varken konkurrensen mellan kommunala och fristående skolor eller mellan olika fristående skolor bedöms således påverkas.

På motsvarande sätt som för den kommunala självstyrelsen anser regeringen att förslaget om skolchef innebär en viss påverkan på de enskilda huvudmännens möjlighet att besluta om sin organisation. Detta ingrepp måste dock anses motiverat utifrån intresset att främja en ökad nationell regelefterlevnad och därmed även en ökad likvärdighet. Som Skolkommissionen framhåller innebär inte förslaget att det behöver inrättas någon ny tjänst för att leva upp till regleringen. Den enskilde huvudmannen ska själv kunna avgöra vem i organisationen som ska ha rollen som skolchef. Mot denna bakgrund anser regeringen, i motsats till *Internationella Engelska Skolan AB*, att förslaget är förenligt med de fristående skolornas karaktär och t.ex. aktiebolagslagens regler om den verkställande direktörens ansvar. Det finns enligt regeringens bedömning inget som hindrar att befattningen skolchef används inom den struktur som framgår av t.ex. aktiebolagslagen.

### *Förslagen för att minska elevers frånvaro*

Regeringen bedömer vidare att förslagen gällande elevers frånvaro inte får några betydande konsekvenser vare sig organisatoriskt eller ekonomiskt för enskilda huvudmän. Förslagen innebär i huvudsak en mer precis reglering i frågor där en utökad reglering är nödvändig utifrån det övergripande syftet att elevers rätt till utbildning ska tillgodoses. Skolan har redan i dag skyldighet att uppmärksamma, utreda och vidta åtgärder vid frånvaro. En enskild huvudman ska vidare redan i dag rapportera frånvaro samt när en elev börjar eller slutar vid en skolenhet till hemkommunen. Införandet av uttrycket ”upprepad eller längre frånvaro” kan förvisso leda till en viss ökning av antalet ärenden som ska utredas och rapporteras. Detta måste dock ställas i relation till att utredningen kan genomföras på det sätt som är lämpligt i det enskilda fallet, vilket kan innebära en enklare utredning i vissa fall. Det måste även beaktas att när

frånvaro uppmärksammas tidigt, och orsakerna identifieras, kan detta leda till att mindre kostsamma åtgärder krävs för att komma tillrätta med en eventuell problematik.

#### *Förslaget om förlängda övergångsbestämmelser i vissa skolformer*

De enskilda huvudmän som berörs av förslaget är de som bedriver grundskola och gymnasieskola. Lsåret 2016/17 bedrev 33 enskilda huvudmän grundskola i 38 skolenheter med totalt 557 elever och 29 enskilda huvudmän bedrev gymnasieskola i 32 skolenheter med totalt 549 elever. Regeringen anser att den föreslagna ändringen inte kommer att medföra några särskilda konsekvenser för de enskilda huvudmännen i förhållande till de kommunala huvudmännen, eftersom alla huvudmän berörs i lika stor utsträckning av förslaget.

#### **Konsekvenser för små företag**

Enskilda huvudmän som utgörs av små företag kan inte förväntas drabbas av förslagets konsekvenser på ett sådant ingripande sätt att några undantag bör göras för dessa. Konsekvenser för enskilda huvudmän redogörs för i avsnittet ovan.

### 11.3 Konsekvenser för staten

#### *Förslaget om en allsidig social sammansättning*

Förslaget om en mer allsidig elevsammansättning omfattar inte de statliga skolformerna specialskolan och sameskolan och bedöms därför inte få några ekonomiska konsekvenser för staten.

#### *Förslaget om skolchef*

Förslaget om skolchef bedöms inte heller medföra några ekonomiska konsekvenser för staten. Inom den statliga skolformen sameskolan finns redan i dag bestämmelser om en skolchef. Enligt myndighetens instruktion ska myndigheten ledas av en nämnd. Vid nämnden finns ett kansli som leds av en skolchef. Skolchefen ska biträda nämnden i dess verksamhet och särskilt verka för att utbildningen utvecklas (5–7 §§ förordningen [2011:131] med instruktion för Sameskolstyrelsen). Den kompletterande roll som skolchefen får enligt lagförslaget bedöms inte innebära någon större förändring i relation till dagens uppdrag och bedöms inte medföra några nya kostnader. När det gäller den statliga skolformen specialskolan, som Specialpedagogiska skolmyndigheten är huvudman för, finns inte krav på att det ska finnas en skolchef i dag. Liksom för kommunala och enskilda huvudmän innebär dock förslaget en stor frihet för huvudmannen att införa funktionen på ett sätt som passar dennes organisation. Regeringen bedömer att de eventuella kostnader som förslaget kan innebära för myndigheten ryms inom befintliga budgetramar.

### *Förslaget om statliga åtgärder för rättelse*

Som angetts ovan innebär förslaget som rör statliga åtgärder för rättelse i första hand ett förtydligande av vad som redan gäller i dag enligt skollagen. Förslaget bedöms därför inte få några ekonomiska konsekvenser för staten.

### *Förslagen för att minska elevers frånvaro*

När det gäller förslagen i fråga om elevers frånvaro bedömer regeringen att dessa, mot samma bakgrund som för kommunala och enskilda huvudmän, inte får några betydande konsekvenser vare sig organisatoriskt eller ekonomiskt för de statliga skolformerna specialskolan och sameskolan.

### *Förslaget om förlängda övergångsbestämmelser i vissa skolformer*

Specialskolan har staten som huvudman. Förslaget bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser för staten.

## 11.4 Konsekvenser för eleverna

Sverige har förbundit sig att följa barnkonventionen och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Enligt barnkonventionens grundprinciper ska varje barn ha samma rättigheter till utbildning och utveckling (artikel 2, 6, 28 och 29) och vid alla åtgärder som rör barn ska barnets åsikter beaktas och barnets bästa komma i främsta rummet (artikel 3 och 12), vilket också slås fast i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (artikel 7). Syftet med förslagen och bedömningarna i denna lagrådsremiss är att skapa bättre förutsättningar för att alla barn i Sverige ska få en likvärdig utbildning av god kvalitet. Utifrån Skolkommissionens betänkande står det klart att åtgärder för att stärka den svenska skolan och motverka dess systemsvagheter är mycket angelägna.

### *Förslaget om en allsidig social sammansättning*

Som tidigare har framhållits är det övergripande syftet med förslaget om en allsidig social elevsammansättning att stärka kunskapsutvecklingen och likvärdigheten i skolsystemet så att skolan bidrar till ett samhälle kännetecknat av likvärdiga möjligheter och social sammanhållning. Resultatskillnaderna mellan skolor blir större och ökningen förklaras till stor del av att skillnaderna mellan skolors elevsammansättning utifrån familje- och migrationsbakgrund ökar. Sammansättningen av elevgrupper när det gäller behov och förutsättningar påverkar skolors förutsättningar att leva upp till skollagens mål om en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Förslaget bedöms bidra till att elevers skolresultat blir mindre beroende av hemmiljön och av föräldrarnas utbildningsbakgrund. Vidare finns det ett stort värde i att elever med olika bakgrund möts i skolan, vilket förslaget kommer att bidra positivt till.

*Skolverket* och *Skolinspektionen* anser att det saknas en tillräcklig konsekvensutredning utifrån olika elevgruppers perspektiv. Regeringen bedömer, som angetts tidigare, att det inte vore meningsfullt att i lag

ange en definition av begreppet allsidig social sammansättning eller att ange vilka omständigheter som ska råda för att målsättningen ska anses vara uppnådd. Det bör i stället vara upp till varje huvudman att avgöra utifrån lokala förutsättningar och behov och inom ramen för övriga bestämmelser i skollagen samt andra författningar som gäller för verksamheten. Regeringen har vidare konstaterat att det finns flera exempel på huvudmän som redan i dag arbetar aktivt med att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att sammansättningen i och mellan huvudmannens skolenheter ska bli mer allsidig, t.ex. genom olika modeller med skolors upptagningsområden, åtgärder vid planeringen av nya skolor, liksom vid organiserandet av undervisningen inom en skolenhet och olika former av informationsinsatser. Det kan naturligtvis vara så att vissa sådana insatser som huvudmän vidtar i syfte att främja en mer allsidig social elevsammansättning skulle kunna innebära konsekvenser för elever. Det skulle t.ex. kunna vara fallet om en kommun väljer att, i syfte att åstadkomma en mer allsidig social sammansättning, delvis omorganisera sin skolverksamhet genom att t.ex. slå ihop två skolor. De åtgärder som vidtas med anledning av den föreslagna bestämmelsen måste dock göras inom ramen för de bestämmelser som finns i dag, t.ex. den s.k. närhetsprincipen. Eftersom förslaget syftar till ett mer övergripande och strukturellt främjandearbete snarare än åtgärder i enskilda fall kan inte förslagets eventuella konsekvenser kopplas direkt till olika elevgrupper. Att vidmakthålla en skolsegregation sett till barns olika familjebakgrund är inte rättvist och inte heller gynnsamt för skolväsendet i stort. Åtgärder i syfte att åstadkomma en mer likvärdig skola för alla elever bedöms därför gynna det svenska skolväsendet i sin helhet. Regeringen gör därför bedömningen att fördelarna med förslaget, dvs. att främja sådana initiativ som leder till en mer heterogen elevsammansättning, i syfte att bidra till en mer likvärdig skola för alla elever, överväger de eventuella nackdelar som initialt skulle kunna uppstå.

#### *Förslaget om skolchef*

När det gäller förslaget om skolchef syftar det till ett stärkt fokus på regelefterlevnad och därmed en ökad likvärdighet för elever inom olika skolor och huvudmän. I dag finns det kvalitetsbrister hos många huvudmän och skolor och bestämmelser om bl.a. särskilt stöd och systematiskt kvalitetsarbete följs inte alltid. Om huvudmännen blir bättre på att leva upp till de krav som finns för utbildningen så kommer eleverna i högre utsträckning få sina rättigheter tillgodosedda och erbjudas en bättre utbildning. Detta bedöms uteslutande medföra positiva konsekvenser för eleverna.

#### *Förslaget om statliga åtgärder för rättelse*

Även förslaget om statliga åtgärder för rättelse bedöms enligt regeringen leda till positiva konsekvenser för eleverna. Det centrala syftet med den statliga tillsynen är att främja och bidra till en positiv utveckling av den verksamhet som granskas, i syfte att alla barn och elever ska få en likvärdig utbildning. Som nämnts ovan är syftet med förslaget att förtydliga att statliga åtgärder för rättelse är en motsvarighet till den möjlighet att återkalla ett godkännande som finns för enskilda huvudmän.



Enligt regeringen kan förtydligandet innebära att Skolinspektionen vid allvarliga brister i kommunala skolor framöver tillämpar bestämmelsen om statliga åtgärder för rättelse. Detta skulle i förlängningen främja att alla elever oavsett huvudman får en likvärdig utbildning.

#### *Förslagen för att minska elevers frånvaro*

Förslagen som rör elevers frånvaro bedöms leda till att elevers frånvaro i ökad utsträckning kommer att uppmärksammas och att adekvata åtgärder i fler fall kan sättas in tidigt. Att fånga upp och hjälpa elever som riskerar att hamna i en frånvaroproblematik kan leda till stora personliga och utbildningsmässiga vinster för dessa elever. *Skolverket* och *Burlövs kommun* anser dock att utredningens alternativa lösningar med kompetensutveckling, ökat stöd och informationsinsatser skulle få större effekt för elever med skolfrånvaro än ytterligare lagstiftning. Regeringen gör dock bedömningen att det tillsammans med andra åtgärder, t.ex. Skolverkets och Socialstyrelsens utvecklingsinsatser (se avsnitt 8), även behövs ett förtydligt regelverk inom de områden som här föreslås.

#### *Förslaget om förlängda övergångsbestämmelser i vissa skolformer*

Elever i berörda skolformer är i stort behov av kompetenta lärare. Förslaget möjliggör att eleverna får kontinuerlig undervisning av lärare med lång erfarenhet av att bedriva undervisningen även om de inte är behöriga. Förslaget ger även huvudmän ytterligare tid att säkerställa att lärarna inom berörda skolformer når behörighet att bedriva undervisning. Regeringen bedömer därför att förslaget är förenligt med barnkonventionen.

## 11.5 Konsekvenser för jämställdheten och de integrationspolitiska målen

Skolkommisionens förslag till nationell strategi ska gynna samtliga elever, och målet är att alla elever ska ges förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt. Detta ska förbättra skolresultaten, men kan även exempelvis utgöra ett bidrag till arbetet för att stärka jämställdheten mellan flickor och pojkar. Pojkar och unga män har generellt lägre skolresultat än flickor i skolan medan fler flickor och unga kvinnor upplever psykisk ohälsa. Genom kommissionens förslag, vars övergripande syfte bl.a. är att höja kunskapsresultaten och öka likvärdigheten i den svenska skolan, kan inte minst pojkars skolresultat påverkas på ett positivt sätt och insatser som syftar till att öka likvärdigheten och lyfta svagare elever har därmed potential att öka jämställdheten i skolan.

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. En god utbildning minskar risken för utanförskap och förbättrar möjligheterna till integration. Syftet med förslaget om en mer allsidig social sammansättning är att bidra till att bryta skolsegregationen och till att skapa en mer likvärdig skola för alla elever. Härigenom påverkas de integrationspolitiska målen i positiv riktning. Övriga förslag bedöms inte påverka de integrationspolitiska målen.

## 11.6 Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

Förslagen berör inte frågor som är reglerade i EU-rätten.

## 12 Författningskommentar

### 12.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

#### 2 kap.

**1 §** I detta kapitel finns bestämmelser om

- huvudmän inom skolväsendet (2–8 a §§),
- kommuners resursfördelning (8 b §),
- vissa huvudmäns ansvar i fråga om skolenheter (8 c §),
- ledningen av utbildningen (9–12 §§),
- lärare och förskollärare (13–24 §§),
- elevhälsa (25–28 §§),
- studie- och yrkesvägledning (29 och 30 §§),
- registerkontroll av personal (31–33 §§),
- kompetensutveckling (34 §), och
- lokaler och utrustning och tillgång till skolbibliotek (35 och 36 §§).

I paragrafen beskrivs innehållet i kapitlet.

Ändringarna är en följd av att 8 a § byter beteckning till 8 b § och att två nya paragrafer, 8 a och 8 c §§, införs i kapitlet. Därutöver justeras ledet om lärare och förskollärare till att även omfatta 24 §.

**8 a §** *Huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet. Huvudmannen kan utse en skolchef för hela verksamheten eller flera skolchefer för delar av verksamheten.*

Paragrafen är ny och reglerar skolchefens roll.

Paragrafen innebär att en huvudman inom skolväsendet ska utse minst en skolchef för sin verksamhet. Kravet gäller för såväl offentliga som enskilda huvudmän. Med skolväsendet avses alla skolformer och fritidshemmet (1 kap. 1 §). Skolchefens uppgift är att biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs. Med föreskrifter avses samtliga bestämmelser i lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter som gäller för utbildningen. Sådana föreskrifter finns främst i skollagen och anslutande författningar, men även i t.ex. arbetsmiljölagen (1977:1160) och diskrimineringslagen (2008:567).

Regleringen innebär en markering av att det ska finnas en eller flera personer i huvudmannens organisation med detta ansvarsområde. Om skolchefen finner att verksamheten inte lever upp till vissa författningskrav ska denne försöka åtgärda bristerna inom ramen för sina befogenheter. Om skolchefens befogenheter inte är tillräckliga för att åtgärda bristerna, t.ex. för att tillräckliga medel saknas för att adekvata åtgärder ska kunna genomföras, får det anses ligga inom skolchefens ansvar att informera den del av huvudmannen som är ytterst ansvarig.

Ansvaret för att utbildningen inom skolväsendet verkligen genomförs i enlighet med gällande regelverk ligger dock alltid på huvudmannen själv, vilket också framgår av 8 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.

**8 c §** *Huvudmännen för förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan ska aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter.*

Paragrafen är ny och reglerar ansvaret för huvudmän inom vissa skolformer i fråga om elevsammansättningen på skolenheter.

Paragrafen innebär att det införs en inriktningsbestämmelse om att huvudmännen för skolformerna förskoleklass, grundskola och gymnasieskola aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av eleverna på sina skolenheter. Redan i dag ska alla ha lika tillgång till en likvärdig utbildning i skolväsendet, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden (1 kap. 8 och 9 §§). Den nya bestämmelsen är utformad så att huvudmännen blir skyldiga att aktivt arbeta för en mer allsidig och heterogen social sammansättning av elever. Hur detta arbete ska genomföras regleras dock inte närmare, utan är upp till varje huvudman att avgöra utifrån lokala förutsättningar och behov.

Arbetet måste givetvis ske inom ramen för övriga bestämmelser i skollagen och andra föreskrifter som gäller för verksamheten. Formuleringen ”aktivt verka för” innebär att huvudmannen ska kunna visa att man arbetar systematiskt och framåtsyftande för att uppnå en allsidig social sammansättning. Det är snarare ett strukturellt främjandearbete som åsyftas än åtgärder i enskilda fall. Formuleringen ”allsidig social sammansättning” tar sikte på att elevgrupper med olika socioekonomisk bakgrund i större utsträckning bör mötas i skolorna.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.

## **7 kap.**

**1 §** I detta kapitel finns bestämmelser om

- vilka som omfattas av skolplikt (2 §),
- rätten till utbildning (3 §),
- hur skolplikten fullgörs (4–9 §§),
- när skolplikten inträder (10 §),
- tidigare skolstart och undantag från skyldigheten att fullgöra skolplikt i förskoleklass (11–11 b §§),
- när skolplikten upphör och rätten att därefter slutföra skolgången (12–16 §§),
- deltagande i utbildning (17–19 a §§), och
- ansvar för att skolplikten fullgörs (20–23 §§).

I paragrafen beskrivs innehållet i kapitlet.

Ändringen är en följd av att en ny paragraf, 19 a §, införs i kapitlet.

**19 a §** *Vid upprepad eller längre frånvaro från den verksamhet som avses i 17 § ska rektorn, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövligt. Utredningen ska genomföras i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan.*

*Om förutsättningarna för en utredning om särskilt stöd enligt 3 kap. 8 § är uppfyllda ska även en sådan utredning inledas.*

*När en utredning om en elevs frånvaro har inletts ska rektorn se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen.*

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om att en rektor i de obligatoriska skolformerna har en utredningsskyldighet vid en elevs upprepade eller längre frånvaro.

*Första stycket*, som hänvisar till 17 §, innebär att en rektor i de obligatoriska skolformerna, dvs. förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan, är skyldig att skyndsamt utreda en elevs upprepade eller längre frånvaro från den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen. Utredningsskyldigheten gäller oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro. I 18 § finns bestämmelser om ledighet och i 19 § finns bestämmelser om befrielse från undervisningen. Utredningsskyldighetens omfattning beror på att det inte är säkert att t.ex. upprepade sjukanmälningar från en vårdnadshavare alltid innebär att elevens frånvaro är oproblematisk. Enligt regeringen bör det utifrån omständigheterna i det enskilda fallet avgöras exakt hur många tillfällen som en elev kan vara frånvarande under en viss tidsperiod eller hur många dagar eleven kan vara frånvarande i sträck innan utredningsskyldigheten inträder. Rektorn är dock inte skyldig att utreda sådan frånvaro om det är obehövligt, som t.ex. vid redan beviljad ledighet, om en elev vid något enstaka tillfälle är frånvarande p.g.a. sjukdom, eller om rektorn redan har kännedom om återkommande behov av vårdbesök. Rektorns utredning syftar till att uppmärksamma de orsaker som kan ligga till grund för elevens frånvaro. Av första stycket framgår vidare att utredningen av orsakerna till frånvaron ska ske i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan.

I *andra stycket* upplyses om att om förutsättningarna för en utredning om särskilt stöd enligt 3 kap. 8 § är uppfyllda ska även en sådan utredning inledas. För att dubbelarbete inte ska utföras bör utredningsarbetet samordnas i den utsträckning som bedöms möjligt och lämpligt i det enskilda fallet.

Av *tredje stycket* framgår att rektorn ska se till att snarast anmäla frånvaron till huvudmannen när utredningen om elevens frånvaro har inletts.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.3.1.

**21 §** Hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess förskoleklass, grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning.

*Hemkommunen ska i frågor som rör skolpliktiga elever som avses i 19 a § vid behov samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 29 kap. 14 § och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).*

Paragrafen innehåller bestämmelser om hemkommunens ansvar för att skolplikten fullgörs.

Paragrafen ändras genom att ett nytt *andra stycke* läggs till. Bestämelsen innebär en skyldighet för hemkommunen att vid behov samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs i fråga om skolpliktiga elever som har längre eller upprepade frånvaro. Om

samordningen kräver utlämnade av uppgifter förutsätter utlämnandet att uppgifterna inte omfattas av tystnadsplikt enligt 29 kap. 14 § eller sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I annat fall kan det behövas samtycke från eleven och elevens vårdnadshavare, beroende på elevens ålder, för att uppgifterna ska kunna lämnas ut.

Bestämmelser om samverkan i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa finns i 29 kap. 13 § skollagen och 5 kap. 1 a § socialtjänstlagen (2001:453).

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.3.3.

**22 §** Huvudmannen ska se till att eleverna i huvudmannens förskoleklass, grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för sameskolan ska se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång.

När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en *skolenhet med en annan huvudman än hemkommunen eller det hos en sådan huvudman har inletts en utredning om elevens frånvaro enligt 19 a §*, ska huvudmannen snarast lämna uppgift om detta till hemkommunen.

I paragrafen finns bestämmelser om huvudmannens ansvar för att skolplikten fullgörs.

Ändringen i *andra stycket* innebär att en annan offentlig huvudman än hemkommunen, i likhet med vad som redan gäller för enskilda huvudmän, ska vara skyldig att snarast lämna uppgift till hemkommunen när en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en skolenhet hos huvudmannen. Den ytterligare skyldighet som en enskild huvudman har att snarast lämna uppgift till hemkommunen om att en skolpliktig elev utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning, ändras till att avse att snarast lämna uppgift om att en utredning om frånvaro enligt 19 a § har inletts. Vidare införs en skyldighet för andra offentliga huvudmän än hemkommunen att lämna motsvarande uppgift till hemkommunen.

Syftet med bestämmelserna om uppgiftsskyldighet är att hemkommunerna ska få den information som kommunen behöver för att kunna vidta nödvändiga åtgärder och fullgöra sitt ansvar enligt 21 §. Uppgiftsskyldigheten påverkar dock inte huvudmannens eget ansvar för att ge sina elever stöd och se till att de fullgör sin skolgång i enlighet med vad som följer av förevarande paragrafs första stycke.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.3.2.

## **26 kap.**

**17 §** Statens skolinspektion får när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller ett landsting besluta att staten på kommunens eller landstingets bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, om kommunen eller landstinget

1. inte har följt ett föreläggande enligt 10 §, och
2. *missförhållandet är allvarligt.*

Har staten haft kostnader för en åtgärd som vidtagits med stöd av denna paragraf, får denna kostnad kvittas mot belopp som staten annars skulle ha betalt ut till kommunen eller landstinget.

Paragrafen reglerar Statens skolinspektions befogenhet att besluta om statliga åtgärder för rättelse och genom mer konkreta åtgärder se till att kommuner och landsting fullgör de skyldigheter som följer av gällande föreskrifter.

I paragrafens *första stycke* ändras utformningen av punkten 2 så att det, förutom ett föreläggande enligt 10 §, ska krävas att missförhållandet är allvarligt för att det ska kunna bli aktuellt med statliga åtgärder för rättelse. Det innebär att kriterierna för att Skolinspektionen ska kunna besluta om statliga åtgärder för rättelse är desamma som för beslut om återkallelse av godkännande för enskild huvudman enligt 26 kap. 13 § första stycket. Sådana beslut förutsätter att det bakomliggande missförhållandet som föranlett föreläggandet är allvarligt. Som anges i förarbetena till sistnämnda paragraf om återkallelse kan det bara komma i fråga vid missförhållanden som på ett allvarligt sätt rubbar förutsättningarna för verksamheten (prop. 2009/10:165 s.900). Genom ändringen tydliggörs att statliga åtgärder för rättelse är en sanktion som för kommunala huvudmän motsvarar återkallelse av godkännande för enskild huvudman. Som anges i förarbetena till förevarande paragraf kan det inte anges generellt vilka åtgärder för rättelse som kan bli aktuella, utan det får avgöras i det enskilda fallet. Som exempel nämns att fortbildning av lärare skulle kunna vara en åtgärd som staten vidtar på kommunens bekostnad (a. prop. s. 902).

Inom sanktionssystemet för utbildning med såväl offentlig som enskild huvudman ska naturligtvis proportionalitetsprincipen tillämpas, så att inte mer ingripande åtgärder tillgrips än vad som är nödvändigt med hänsyn till frågans art och bristens omfattning (se närmare a. prop. s. 546).

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.

## 12.2 Förslaget till lag om ändring lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800)

**33 §** I fråga om lärare eller förskollärare som saknar legitimation för att bedriva undervisning i skolväsendet och som har ingått avtal om anställning som lärare, förskollärare eller fritidspedagog före den 1 juli 2011 tillämpas under tiden för anställningen 2 kap. 3 § första och andra styckena eller 2 a kap. 3 § andra stycket i 1985 års skollag i stället för 2 kap. 13, 17 och 18 §§ i den nya skollagen, dock längst till utgången av juni 2015 eller, när det gäller undervisning i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan eller särskild utbildning för vuxna, längst till utgången av juni 2021.

Lärare som saknar legitimation för att besluta om betyg enligt 3 kap. 16 § i den nya skollagen och som har ingått avtal om anställning som lärare, förskollärare eller fritidspedagog före den 1 juli 2011 är under tiden för anställningen behöriga att besluta om betyg, dock längst till utgången av juni 2015 eller, när det gäller betyg i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan eller särskild utbildning för vuxna, längst till utgången av juni 2021.

Första stycket gäller inte lärare och förskollärare som avses i 2 kap. 17 § i den nya skollagen och som före den 1 juli 2011 har ingått avtal om anställning för att bedriva sådan undervisning som avses i samma paragraf. I fråga om en lärare som avses i 2 kap. 17 § första stycket 1 eller 2 i den nya skollagen gäller detta dock bara om han eller hon uppfyller de krav som anges där.

Andra stycket gäller inte lärare som har ingått avtal om anställning utan tidsbegränsning före den 1 juli 2011 för att bedriva sådan undervisning som avses i 2 kap. 20 § andra eller tredje stycket i den nya skollagen.

I paragrafen finns övergångsbestämmelser när det gäller undantag från krav på legitimation och behörighet för lärare, förskollärare och fritidspedagoger som har ingått avtal om anställning före den 1 juli 2011.

Ändringarna i *första och andra styckena* innebär att övergångsbestämmelserna, när det gäller undantaget från krav på legitimation och behörighet för att få undervisa och besluta om betyg i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna, förlängs från utgången av juni 2018 till utgången av juni 2021.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.



## Sammanfattning av betänkandet Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35) i relevanta delar

Skolkommissionen har till uppdrag att lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan (dir. 2015:35). I delbetänkandet redovisade kommissionen bland annat förslag till nationella målsättningar och en långsiktig plan med utvecklingsområden (SOU 2016:38). Detta slutbetänkande innehåller konkreta förslag inom de utvecklingsområden som identifierades i delbetänkandet och en tidsplan för genomförandet samt nödvändiga författningsändringar.

Kunskapsresultaten har sjunkit i den svenska grundskolan i flera årtionden enligt internationella undersökningar. Det är glädjande att både PISA 2015 och TIMSS 2015 visar på förbättrade kunskapsresultat i matematik och PISA 2015 även i läsförståelse och att därigenom en fallande resultatkurva brutits. I TIMSS Advanced 2015 förbättrades resultaten i matematik jämfört med 2008, men i fysik har försämringen mellan 1995 och 2008 fortsatt. Resultatet av de senaste internationella undersökningarna visar dessvärre en fortsatt negativ trend när det gäller likvärdigheten i grundskolan. Resultaten tyder på att elevernas familjebakgrund har fått större betydelse för studieresultaten.

Tidigare PISA-studier har visat att det är fullt möjligt att i ett land åstadkomma goda kunskapsresultat och samtidigt en hög grad av likvärdighet. Det har också påvisats evidens för att det föreligger kausalitet, dvs. att likvärdighet i termer av små skillnader i kunskaper mellan olika elevgrupper leder till högre nationella kunskapsresultat. Skolkommissionens förslag i detta betänkande syftar just till denna kombination av förbättringar.

### Skolan kännetecknas av allvarliga systemsvagheter

Skolan kännetecknas av allvarliga systemsvagheter. Det har lett till försämrade förutsättningar för en hög kvalitet i undervisningen. Det senare är avgörande för att eleverna ska kunna nå goda kunskapsresultat. Systemsvagheterna, som närmare beskrivits och analyserats i delbetänkandet, består enligt kommissionen framför allt i följande brister.

- Sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvud-män.
- För svag kompensatorisk resursfördelning.
- Otillräcklig kompetensförsörjning till lärar- och skolledaryrkena och bristande förutsättningar för professionsutveckling.
- Brister i resultatinformation som försvårar kvalitetsarbetet.
- Skolsegregation som leder till kvalitetskillnader mellan skolor.
- Problem i lärandemiljön.
- Splittrad och över tid oenig nationell styrning av skolan.

De brister som kommissionen identifierat har resulterat i ett försvagat och delvis fragmentiserat skolväsende med en låg grad av samverkan,

samarbete och gemensamt förbättringsarbete mellan skolor och skolhuvudmän. Samma svagheter har också uppmärksammats i OECD:s granskning av den svenska skolan. Det gäller särskilt kapacitetsbrister, resursfördelning, läraryrkets attraktivitet, samverkan samt svagheter i utvärderingssystemet.

Även om situationen är allvarlig har skolan i Sverige också styrkor som måste framhållas. Skolsystemet är väl utbyggt från förskola till vuxenutbildning. Elever och vårdnadshavare har möjlighet att välja mellan offentligt finansierade, avgiftsfria skolor med olika huvudmän. Relationerna mellan elever och lärare är goda och de allra flesta elever trivs bra i skolan. I t.ex. engelska, medborgarkunskaper och demokratisk kompetens uppvisar svenska elever goda resultat.

I de kommande ansträngningarna att lyfta resultaten och förbättra likvärdigheten är det viktigt att bevara och bygga vidare på skolans starka sidor. Enligt kommissionen är det centralt att staten på olika sätt stödjer och stärker skolhuvudmännen i deras viktiga uppdrag, samtidigt som staten utvecklar en mer sammanhållen och ändamålsenlig styrning. Det är likaså viktigt att involvera lärarna och skolledarna i det fortsatta arbetet med att utveckla och stärka skolsystemet. Det professionella inflytandet över skolutvecklingen liksom lärares och rektors professionella autonomi ska stärkas. Långsiktighet och uthållighet i den nationella skolpolitiken är andra nödvändiga förutsättningar för att lyckas. De bedömningar och förslag som kommissionen lämnar bildar en samlad strategi för skolsystemet som helhet när det gäller de skolformer som uppdraget omfattar: förskoleklass, grundskola och gymnasieskola.

## **Kommissionens förslag och strategiska bedömningar**

Kommissionen lämnar i detta betänkande konkreta förslag till, lägger grunden till eller uttalar stöd för fortsatta processer inom ett antal utvecklingsområden enligt följande. Sammantaget innebär förslagen en samlad strategi för ett robust skolsystem med utvecklingskraft och starkt likvärdighet.

### **Stärkt huvudmannaskap genom statligt stöd och samverkan**

*En statlig skolmyndighet med närvaro på regional nivå för att stärka och stödja skolhuvudmännen*

Alla skolhuvudmän måste ha tillräcklig kapacitet för sitt uppdrag. Ett stärkt huvudmannaskap ska åstadkommas genom statligt stöd och samverkan på regional nivå. En skolmyndighet ska genomföra resultatdialoger med skolhuvudmännen samt skolgranskningar med ett stödjande och utvecklande syfte. Stöd ska ges till det systematiska kvalitetsarbetet och den regionala kompetensförsörjningen ska främjas. Myndigheten ska ge riktat stöd till skolor med stora utmaningar och främja samarbete och erfarenhetsutbyte mellan skolor, skolhuvudmän och lärosäten. Den regionala planeringen av gymnasieskolan ska stärkas. En statlig reglering införs av skolchefens ansvar att aktivt verka för att de nationella bestämmelserna efterlevs. Bestämmelserna om statliga åtgärder för rättelse gentemot en kommunal huvudman ska aktualiseras i motsvarande

situationer som ett återkallande av ett godkännande för enskild Bilaga 1  
huvudman.

#### *Utgångspunkter för en myndighetsöversyn*

Kommissionen anser att de statliga skolmyndigheternas uppgifter bör omprioriteras så att resurser frigörs till vetenskapligt förankrat utvecklingsstöd och främjande arbete, som effektivt kan bidra till ökad kvalitet i undervisningen. Den statliga styrningen behöver förtydligas. Tillsynens roll bör vara att ur ett medborgarperspektiv hävda elevers rätt samt grundläggande statliga krav på skolhuvudmännen. En myndighetsöversyn bör skyndsamt genomföras.

/.../

#### **Aktivt skolval och minskad skolsegregation**

Kommissionen menar att den bristande likvärdigheten är ett allvarligt problem i den svenska skolan. Mer precist uttryckt består problemen i bristande kvalitet i undervisningen i vissa skolor eller skolklasser och i brister i utförandet av det kompensatoriska uppdraget. Den internationella bilden är att små resultatskillnader i ett land samvarierar med höga genomsnittliga resultat. Den finns även ett viktigt värde i att elever med olika bakgrund möts i skolan. Problemet med bristande likvärdighet synes dessutom öka, att döma av resultaten från de internationella mätningarna. Ambitionen måste vara att alla skolor ska vara bra skolor och att ingen vårdnadshavare eller elev ska behöva välja bort en skola på grund av att den uppfattas som mindre bra.

Det kompensatoriska uppdraget försvåras i segregerade miljöer. Det finns även stor risk för att förväntningarna sänks på elever i dessa skolmiljöer. Det är även svårare att rekrytera erfarna lärare och rektorer till skolor i socioekonomiskt utsatta områden.

#### *Allsidig social sammansättning*

Kommissionen föreslår att det i skollagen anges att huvudmannen aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter. Rektorns ansvar för att inom skolenheten verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper ska skrivas in i läroplanerna.

Förslaget ger förutsättningar för huvudmän och rektorer att på sikt stärka likvärdigheten. Förslaget kan få större betydelse om det i övrigt i samhällsdebatten och politiken reses starkare krav på åtgärder i bostadsplaneringen eller i samhällsplaneringen i övrigt för att komma till rätta med segregationen.

#### *Aktivt skolval*

Kommissionen föreslår en ny bestämmelse som innebär ett aktivt skolval. Placering av elever i förskoleklass och grundskola med kommunal huvudman ska göras utifrån en ansökan från vårdnadshavarna. Även om en ansökan inte görs så är hemkommunen, enligt

regeringsformen samt skollagen, skyldig att erbjuda en skolplacering på rimligt avstånd från hemmet.

#### *Förändrade regler för placering vid skolenheter med kommunal huvudman*

Kommissionen föreslår en ny bestämmelse om placering på kommunala skolenheter med innebörden att kommunerna ges en möjlighet att frångå närhetsprincipen vid beslut om skolplacering från årskurs 7 under förutsättning att antalet sökanden till en given skola överstiger antalet platser. Närhetsprincipen får i dessa fall ersättas av ett urval som sker genom lottning. En elev som på grund av särskilda skäl har behov av en skolplacering i skälig närhet till hemmet ska dock alltid ha rätt till en sådan placering. Vidare ska dagens bestämmelse om rätten att gå kvar i den skolenhet man börjat på inte ändras.

#### *Utredning om närhetsprincipen*

Kommissionens förslag skapar förutsättningar för en minskad skolsegregation. Det är emellertid också kommissionens uppfattning att nuvarande utformning av närhetsprincipen skapar begränsningar för kommuner att tillräckligt effektivt arbeta för en allsidig social sammansättning av skolor och klasser. Därmed innebär närhetsprincipen också en begränsning i kommunernas möjlighet att minska skolsegregationen. Det finns i dag ett friutrymme inom skollagens ram i hur närhetsprincipen tillämpas. Av rättspraxis följer att närhetsprincipen innebär en relativ, inte en absolut, närhet. Detta innebär att en elev har rätt till en skolplacering på en skola nära hemmet, dock inte alltid den närmaste. Det finns dock också en stor osäkerhet kring vad skollagens närhetsprincip närmare i enskilda fall innebär för rättighet för elever, och därmed också vilka begränsningar den innebär för kommunens möjlighet att organisera sitt skolväsende i syfte att minska skolsegregationen. Kommissionen anser därför att det bör tillsättas en utredning med uppdrag att se över hur närhetsprincipen vid placering på kommunala skolor kan förändras, i syfte att möjliggöra en större flexibilitet för kommuner i hur de organiserar sitt skolväsende och därmed få ett mer effektivt verktyg att motverka skolsegregation.

#### *Förändring i reglerna för mottagande av elever vid fristående skolor*

Kommissionen menar att huvudregeln liksom i dag ska vara att fristående skolor ska vara öppna för alla. Kötid ska inte längre kunna användas som urvalskriterium vid fler sökande än platser vid en skolenhet. Lottning ska kunna användas som urvalskriterium. I beslutet om godkännande ska anges vilka urvalskriterier som huvudmannen ska använda sig av när antalet sökande överstiger antalet platser på en skolenhet.

Att ersätta kötid med lottning enligt ovan innebär att elever som kommer sent till Sverige får samma chans som andra elever att få en placering på en skola där antalet sökanden överstiger antalet platser. Förslaget innebär också att fördelarna av ett informationsövertag som medför att vissa vårdnadshavare ställer barnet i kö till en fristående skola

många år före skolstart neutraliseras. Förslaget ger därmed ökad Bilaga 1 legitimitet åt förslaget om aktivt skolval.

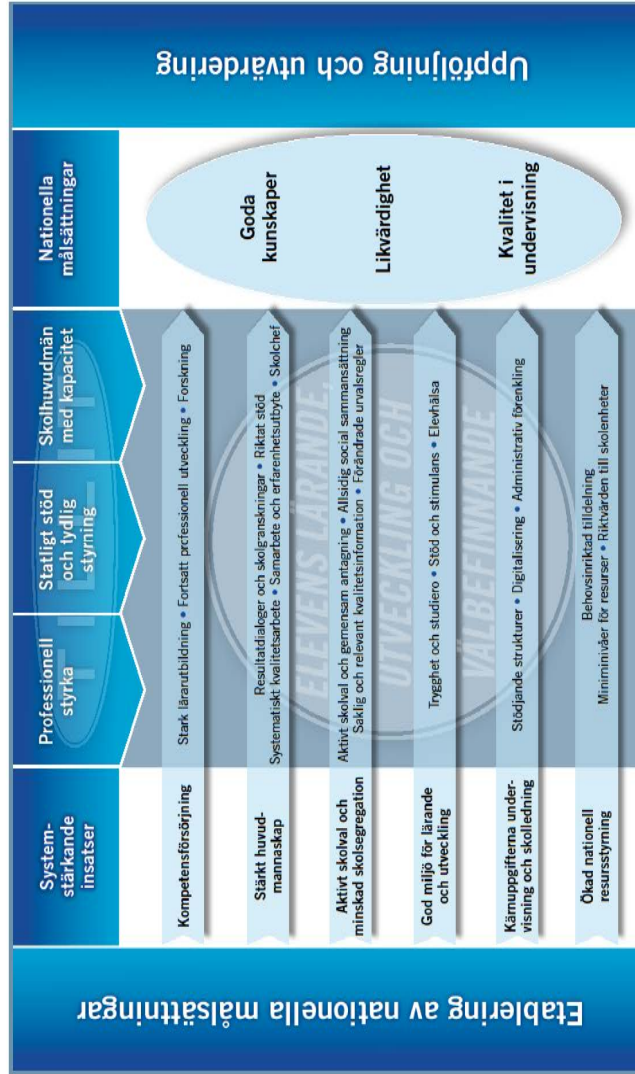
#### *Utredning om gemensam antagning*

Regeringen bör tillsätta en utredning i syfte att ta fram ett system för gemensam antagning av elever till skolenheter inom förskoleklass och grundskola med kommunal respektive enskild huvudman.

De förslag om ändrade urvalsregler som kommissionen lämnar kan ge nya argument för gemensam antagning. Kommissionen bedömer att även frågan om möjligheterna att begränsa antalet tillfällen under skoltiden då skolval medges bör utredas. Det är viktigt med goda planeringsförutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande. I dag kan elever byta skola vid ett obegränsat antal tillfällen under läsåret. Detta får enligt kommissionens mening till följd att stora ekonomiska, lokalmässiga och personella resurser inte används fullt ut.

/.../

# Nationell strategi



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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

*dels* att 1 kap. 9 §, 9 kap. 18 §, 10 kap. 36 § och 26 kap. 17 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas 4 nya paragrafer, 2 kap 8 b §, 9 kap. 15 a §, 10 kap. 30 a och 30 b §§, samt närmast före 2 kap. 8 b § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **1 kap.**

#### **9 §**

Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas.

Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas.

*Huvudmännen ska aktivt verka för en allsidig social sammansättning av eleverna på skolenheter.*

### **2 kap.**

#### Skolchef

#### **8 b §**

*Den som huvudmannen utsett som ansvarig för hela eller delar av skolväsendet ska benämnas skolchef. Skolchefen ska aktivt verka för att bestämmelserna i denna lag, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar följs.*

/.../

### **26 kap.**

#### **17 §**

Statens skolinspektion får när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller ett landsting besluta att staten på kommunens eller landstingets bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma

Statens skolinspektion får när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller ett landsting besluta att staten på kommunens eller landstingets bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma

rättelse, om kommunen eller landstinget

1. inte har följt ett föreläggande enligt 10 §, och

2. grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Har staten haft kostnader för en åtgärd som vidtagits med stöd av denna paragraf, får denna kostnad kvittas mot belopp som staten annars skulle ha betalat ut till kommunen eller landstinget.

rättelse, om kommunen eller landstinget

1. inte har följt ett föreläggande enligt 10 §, och

2. *missförhållandet är allvarligt. Åtgärder enligt första stycket får endast vidtas om åtgärderna är proportionella i förhållande till sitt syfte och övriga omständigheter.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.



Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Kamrarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Malmö, Sametinget, Datainspektionen, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Myndigheten för delaktighet, Barnombudsmannen, Ekonomistyrningsverket, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Statskontoret, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Barn- och elevombudet, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Skolväsendets överklagandenämnd, Skolforskningsinstitutet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Örebro universitet, Mittuniversitetet, Gymnastik- och idrottshögskolan, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst, Konstfack, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Stockholms konstnärliga högskola, Södertörns högskola, Chalmers tekniska högskola AB, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Diskrimineringsombudsmannen, Bergs kommun, Bollnäs kommun, Eksjö kommun, Eskilstuna kommun, Falköpings kommun, Filipstads kommun, Göteborgs kommun, Luleå kommun, Malmö kommun, Osby kommun, Robertsfors kommun, Rättviks kommun, Stockholms kommun, Sätters kommun, Tyresö kommun, Västerås kommun, Österåkers kommun, Östra Göinge kommun, Göteborgsregionens kommunalförbund (GR), Lapplands kommunalförbund, Kommunförbundet Skåne, Friskolornas riksförbund, Föräldraalliansen Sverige, Hörselskadades riksförbund, Handikappförbunden, Lika Unika, Synskadades riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Almega, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges universitets- och högskoleförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Skolledarförbund, Riksförbundet Hem och Skola, Svenska kommunalarbetsförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Sveriges elevråd SVEA, Lärarnas Riksförbund Student, Sveriges Kommuner och Lands-ting, Riksförbundet Attention, Svenska dyslexiföreningen, Autism- och Aspbergerförbundet, Svenska läromedel, Academedia AB, Kunskaps- skolan i Sverige AB, Nationellt centrum för svenska som andra språk, Centrum för tekniken i skolan (CETIS), Nationellt centrum för biologi och bioteknik (Bioeurs), Nationellt centrum för fysik (NRCF), Kemilärarnas resurscentrum (KRC), Nationellt centrum för naturvetenskapernas och teknikens didaktik (NATDID), Nationellt kompetenscentrum för livslångt lärande (ENCELL) och Företagarna.

Därutöver har spontana yttranden lämnats av: Nätverket för en likvärdig skola, Sölvesborgs kommun, Uppsala kommun, Nacka kommun, Skellefteå kommun, Afasiförbundet, Internationella Engelska Skolan AB, Borlänge kommun, Kreativa företagares intresseorganisation

(KFIO), Enköpings kommun, Uddevalla kommun, Södertälje kommun, Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB), Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning (DHB), Innovation forskning och utveckling i skola och förskola (IFOUS), Waldorflärlarhögskolan och Waldorfskolefederationen, Hässleholms kommun, Hjärnskadeförbundet Hjärnkraft, Föreningen Sveriges skolchefer, Upplands-Bro kommun, Kungl. Vetenskapsakademien, Folkbildningsrådet, Örebro kommun, Sveriges Dövas Riksförbund (SDR), Svenska Nationalkommittén för matematik samt Svenska kommittén för matematikutbildning, Dyslexiförbundet, Svenska Föreningen för Barn- och Ungdomspsykiatri, Burlövs kommun, Falkenbergs kommun, Gislaveds kommun, Haninge kommun, Helsingborgs kommun, Kalmar kommun, Kristinehamns kommun, Sundsvalls kommun, Söderhamns kommun, Region Gotland, Akademikerförbundet SSR, Svensk Utlandsundervisnings Förening (SUF) i samverkan med Svenskar i Världen (SIVI), DIK, Fysioterapeuterna, Sveriges arbetsterapeuter, Sveriges läkarförbund och två privatpersoner.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig, men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med yttrande: Riksdagens ombudsmän (JO), Regelrådet, Bengtsfors kommun, Bjuvs kommun, Haparanda kommun, Herrljunga kommun, Håbo kommun, Mörbylånga kommun, Strömstads kommun, Sunne kommun, Säffle kommun, Vansbro kommun, Vindelns kommun, Åstorps kommun, BRIS – Barnens rätt i samhället, Barnplantorna, Sveriges Elevkårer, Sveriges elevråd, Lärarförbundet Student, Magelungen Utveckling AB, Järbo friskola, Selmaskolan, Svenska Förbundet för Specialpedagogik, Sveriges Förenade Studentkårer (SFS), Sveriges vägledarförening, Nätverket unga för tillgänglighet, Huvudmännens expertgrupp för skolutveckling, Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling (NCS), Nationellt centrum för matematikutbildning (NCM), Vuxenutbildning i samverkan (ViS) och FSO Fria förskolor.

# Sammanfattning av betänkandet Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera (SOU 2016:94) i relevanta delar

Utredningen har i uppdrag att kartlägga långvarig och ofta återkommande, såväl giltig som ogiltig frånvaro i grundskolan, grundsärskolan, sameskolan och specialskolan. Utredningen ska analysera orsakerna till långvarig eller ofta återkommande frånvaro, föreslå hur arbetet med närvarofrämjande åtgärder kan förbättras, sprida kunskap om och exempel på hur arbetet med närvarofrämjande åtgärder kan bedrivas och föreslå nödvändiga författningsändringar. Uppdraget syftar till att säkerställa alla elevers rätt till en likvärdig utbildning.

Utredningens direktiv och det problem den är satt att belysa berör inte enbart skolväsendet. För att lyckas vända frånvaro till närvaro behöver vårdnadshavare, hälso- och sjukvård samt socialtjänst involveras. Det finns frågor som utredningen inte ensam kan besvara. Flera andra statliga kommittéer, pågående eller avslutade, kan komplettera, eller har kompletterat med förslag som har bäring på närvaro. Som exempel kan lyftas Skolkommissionen (U 2015:03), En åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik (SOU 2016:59), Unga som varken arbetar eller studerar (U 2015:06), Utveckling och samordning av insatser som rör psykisk hälsa (S 2015:09) samt Nationell samordnare för den sociala barn- och ungdomsvården (S2014/06314/FST). Även skolutvecklingsprogram och satsningar på elevhälsa kan komma att leda till en ökning av elevers närvaro.

I betänkandet besvaras frågeställningarna i direktivet. I vissa fall går den problembild utredningen identifierat utöver vad direktivet omfattar, exempelvis när det gäller elevhälsan. Utredningen anser att det finns brister i elevhälsans främjande och förebyggande arbete i stort och inte enbart när det gäller frånvaro som ingår i utredningens uppdrag. Det här gör att utredningen har bedömt att det inte går att lägga förslag utifrån uppdraget och att frågan behöver utredas i ett bredare perspektiv. Motsvarande problematik har utredningen även identifierat när det gäller studie- och yrkesvägledning.

## Frånvaro trots skolplikt och rätt till utbildning

I vårt moderna samhälle finns möjlighet till ständig uppkoppling, underhållning på tv och internet, att ha kontakt med andra människor via mobil och internet dygnet runt samt en arbetsmarknad som kan möjliggöra semester vid olika tidpunkter på året. Kanske har det aldrig varit mer lockande att vara frånvarande från skolan än vad det är i dag.

Vi vet inte om frånvaron har ökat i svensk grundskola, men vi upplever i likhet med många andra länder att det finns ett växande problem med att elever hamnar i omfattande frånvaro. Även om frånvaron var större förr, eller lika stor som nu, får frånvaro större konsekvenser för individen i dagens kunskapssamhälle än vad den hade för tidigare generationer. Frånvaro samvarierar med senare arbetslöshet, psykiska besvär, missbruk och andra riskbeteenden.

Konsekvenserna av frånvaro drabbar både elever och deras familjer. Föräldrar vill att det ska gå bra för deras barn. Föräldrar vill inte att deras barn ska sakna de kunskaper som grundskolan syftar till att ge, vilket kan bli konsekvensen av frånvaro. Huvudmän och skolor behöver ta ansvar för att elever får det stöd och de utmaningar de behöver för att känna motivation, tillit och trygghet inför att gå till skolan, kunna nå kunskapsmålen, och utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

Skolan och andra samhällsaktörer måste agera för att elever ska få sin rätt till utbildning tillgodosedd. Sverige har undertecknat FN:s konvention om barnets rättigheter som bland annat innebär att särskilt vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott. Skolan behöver hävda sin betydelse. Elever behöver få en tydlig signal om att ”every day matters, every lesson counts”.<sup>1</sup> Den tilliten behöver hela samhället bidra till. I en skola som uppfattas som betydelsefull är närvaron central.

Det finns ett stort behov av att vidta åtgärder för att tillgodose elevers rätt till en likvärdig utbildning.

## Bakgrund och utgångspunkter

Problematisering av frånvaro som innebär att elever inte får sin rätt till utbildning tillgodosedd är ett allvarligt samhällsproblem. Problemet är inte nytt, men det saknas återkommande mätningar och en enhetlig definition av problemet. Det finns internationell forskning om orsaker eller riskfaktorer för frånvaro. Den svenska forskningen om frånvaro är begränsad när det gäller orsaker, samband, konsekvenser och interventioner. Under de senaste tio åren har dock bland annat Skolverket, Skolinspektionen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) fokuserat på frånvaro i undersökningar och projekt för att främja närvaro, förbättra samverkan samt åstadkomma tidiga insatser för barn och ungdomar med psykiska besvär eller sociala problem. I skollagen regleras att vårdnadshavare ska underrättas om en elevs ogiltiga frånvaro samma dag. Många kommuner och enskilda huvudmän verkar uppmärksamma frånvaro i större utsträckning nu än tidigare. Det finns många huvudmän och skolor som arbetar aktivt för att främja närvaro eller efterfrågar stöd i form av kunskap, erfarenheter och idéer för att påbörja ett sådant arbete. Trots detta hamnar elever i långvarig frånvaro.

Skolplikten är en av hörnstenarna i det svenska utbildningssystemet. En förutsättning för att fullgöra skolplikten och nå utbildningens mål är att eleverna är närvarande.

Långvarig eller ofta återkommande frånvaro i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan innebär att elever inte får den utbildning som de har rätt till. För den enskilde eleven kan en sådan frånvaro leda till stora svårigheter. En ofullständig grundskoleutbildning försvårar ett framtida aktivt deltagande i såväl fortsatta studier som

<sup>1</sup> Hancock, K.J. m.fl. (2013). Student attendance and educational outcomes. Every day counts.

yrkes- och samhällsliv. Att klara skolan är också den enskilt viktigaste faktorn för barns utveckling och framtid. Att öka skolnärvaron innebär således en vinst både för den enskilda eleven och för samhället.

Elevers rätt till en likvärdig utbildning vilar på en korrekt och rättssäker tillämpning av regelverket i kombination med en hög kompetens hos de verksamma. Det finns kunskap om orsaker till frånvaro, det finns lagreglering om skolplikt och rätten till utbildning, och det finns riktlinjer och närvarorutiner på skolor och hos huvudmän, vilket är bra. Kunskapen om hur närvaro kan främjas förefaller dock vara bristfällig på många håll. Det innebär att närvaroarbetet inte vägleds av den kunskap som krävs för att förebygga och minska frånvaro. Närvarorutiner och riktlinjer används inte alltid i tillräcklig utsträckning, vilket kan leda till brister i skolpliktsbevakningen. Utredningens förslag utgår från kända riskfaktorer för frånvaro och från de brister på systemnivå som har identifierats i utredningen.

Utredningen har identifierat följande primära problemområden:

- Det finns brister i skolans och elevhälsans närvarofrämjande arbete och i arbetet med att förebygga frånvaro. Arbetet inriktas främst på åtgärder när frånvaron väl är ett faktum.
- Det finns brister i närvaroregistrering, vilket innebär att frånvaro inte upptäcks eller upptäckts för sent.
- Det finns brister i uppföljning och analys av frånvaro, vilket leder till att man ofta reagerar för sent på frånvaro.
- Det finns en bristande kunskap om vad som främjar närvaro.
- Det förekommer brister i kartläggningen av orsakerna till frånvaro, vilket leder till att det finns risk för att rätt åtgärder inte vidtas.
- Det finns brister i samverkan mellan olika aktörer.

Utredningens förslag syftar till att skolorna ska uppmärksamma och agera på elevers frånvaro på ett tidigare stadium än vad som sker i dag och att eleverna ska få den hjälp de behöver för att deras rätt till utbildning ska tillgodoses. Utredningens förslag syftar även till att ge hemkommunen bättre förutsättningar att aktivt agera vid problematisk frånvaro. Ytterst syftar förslagen till att bidra till en bättre skolmiljö med ökad skolnärvaro. Utredningen bedömer att förslagen kan leda till minskad frånvaro och till att ett ökat fokus läggs på frågor som gäller närvaro och förebyggande av frånvaro i skolorna

## **Utredningens förslag och bedömningar**

Tidig upptäckt och tidiga insatser vid frånvaro krävs för att hantera frånvaro framgångsrikt. Utredningens förslag syftar till att tydliggöra skolans, huvudmannens och hemkommunens ansvar för att uppmärksamma och utreda frånvaro och att vidta åtgärder. Utredningen föreslår bestämmelser som syftar till att skolpersonal, rektor, huvudmän och hemkommuner agerar tidigt och aktivt vid såväl giltig som ogiltig frånvaro så att elevens rätt till utbildning kan tillgodoses.

### **Det behövs en enhetlig definition av problematisk frånvaro**

Förekomsten av frånvaro borde vara lätt att svara på. Alla kommuner har i dag system för att registrera frånvaro, vilket inte var fallet för några år sedan. All frånvaro registreras dock inte. Det förekommer också en stor variation i när skolor reagerar och vidtar åtgärder vid frånvaro. Ett skäl till detta är att det saknas en definition av när frånvaro ska anses som problematisk.

Utredningen använder begreppet problematisk frånvaro enligt direktiven för utredningen. Med problematisk frånvaro avser utredningen frånvaro i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. Det här innefattar all frånvaro, det vill säga både giltig och ogiltig frånvaro samt sammanhängande och upprepad frånvaro.

### **Förslag om en skyldighet att utreda och vidta åtgärder vid problematisk frånvaro**

Utredningen anser att det finns behov av lagreglerade krav som tydliggör skyldigheten för skolor att vidta åtgärder vid frånvaro. Skyldigheten att vidta åtgärder vid en viss nivå av frånvaro kan vara en närvarofrämjande faktor som inte minst handlar om en attitydpåverkan i fråga om frånvaro.

#### *Utredningens förslag:*

- Rektorns, huvudmannens och hemkommunens ansvar för att vidta åtgärder om en elev är frånvarande från den obligatoriska verksamheten i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål ska tydliggöras i skollagen.
- Om en elev är frånvarande från den obligatoriska verksamheten i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål ska en utredning av orsakerna till frånvaron göras skyndsamt. Rektorn ska ansvara för att en sådan utredning sker samt för att åtgärder vidtas som skäligen kan krävas för att få eleven att delta i den verksamhet som anordnas.
- Samråd ska ske med eleven och elevens vårdnadshavare. Samråd ska även ske med elevhälsan om det inte är uppenbart obehövligt.
- Rektorn ska se till att frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål snarast anmäls till huvudmannen.
- De åtgärder som vidtas med anledning av frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål ska dokumenteras. Rektorn ansvarar för att sådan dokumentation görs.
- Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om åtgärder vid frånvaro.

Utredningen konstaterar att frånvaro ofta uppmärksammas för sent på vägen mot långvarig och omfattande frånvaro. Utredningen anser att det finns behov av en mer enhetlig uppföljning av frånvaro och att bedömningen av när frånvaro är problematisk behöver ske på ett likvärdigt sätt i alla skolor.

*Utredningens bedömning:*

- Statens skolverk bör ges i uppdrag att ta fram allmänna råd om bedömning av frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål.

Utredningens bedömning syftar till att det i allmänna råd ska anges gemensamma gränsvärden för när en elevs frånvaro har antagit en sådan omfattning att en individuell bedömning av om frånvaron är problematisk senast behöver ske. Såväl giltig som ogiltig frånvaro innebär en risk för att eleven inte ska nå målen för utbildningen och bör därför beaktas i uppföljningen. Detta system i kombination med en individuell utredning samt åtgärder ska säkerställa elevernas rätt till utbildning.

**Utredningens förslag om huvudmannens ansvar**

Regleringen av huvudmannens ansvar är olika för offentliga och enskilda huvudmän. I utredningens kontakter med kommuner har det framkommit att det finns oklarheter vad gäller enskilda huvudmäns skyldighet och ansvar gentemot elever i utbildning under deras ledning och deras respektive hemkommuner vid frånvaro. I skollagen regleras att enskilda huvudmän är ansvariga för att snarast lämna uppgifter till elevernas respektive hemkommun när en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en fristående skola eller utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag. Kommunen däremot har ett lagstadgat ansvar för att eleverna i dess grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för sameskolan har ett ansvar som motsvarar kommunens för att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång.

Utredningen har även visat att det finns en oklarhet som avser kommuners och statliga huvudmäns skyldighet att lämna uppgifter till elevernas respektive hemkommuner då elever utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning eller plötsligt slutar på skolenheten.

Det är relativt vanligt att elever går i kommunala grundskolor utanför hemkommunen. Många kommuner har barn spridda över flera kommuner och det kan därmed vara svårt att följa upp dessa om det inte finns rutiner för en systematisk överlämning av information.

För att tydliggöra att huvudmannen, oavsett om den är offentlig eller enskild, har ett ansvar föreslår utredningen att bestämmelsen i skollagen ändras så att samma regler gäller oavsett skolform och huvudman. Att regleringen är densamma för alla huvudmän leder enligt utredningens förmenande till en ökad likvärdighet.

*Utredningens förslag:*

- I likhet med vad som gäller för offentliga huvudmän ska enskilda huvudmän se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång. När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en skolenhet med annan huvudman än hemkommunen eller är frånvarande på ett sätt som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål ska både offentliga och enskilda huvudmän lämna uppgift om detta till hemkommunen.

### **Samverkan**

Problematiske frånvaro innebär ofta att eleven har sammansatta behov som behöver mötas av flera aktörer. För att åtgärda frånvaro krävs därför samverkan med vårdnadshavare, inom skolenheten med elevhälsan och med externa aktörer. Trots att samverkan ofta är avgörande i arbetet med problematiske frånvaro är brister i samverkan vanligt förekommande. Utredningens erfarenhet är samtidigt, att när olika förvaltningar inom en kommun går samman med gemensamma resurser för att möta problem med frånvaro, t.ex. genom att inrätta ett närvaroteam bestående av personal från skolan och från socialtjänsten, ger det goda resultat.

Utredningen bedömer att samverkande verksamheter behöver ha bättre kunskap om och förståelse för varandras verksamheter samt organisera sin verksamhet utifrån barnets bästa i det enskilda fallet. Ett sätt att förbättra samverkan generellt kan vara att på utbildningsnivå, t.ex. i form av samläsning mellan relevanta utbildningar, få kunskap och praktik i att samverka kring barn och ungdomar med sammansatta behov.

Utredningen ser även behov av en vetenskapligt prövad behandlingsmodell för att hjälpa elever med långvarig och omfattande frånvaro. Både skolpersonal, vårdnadshavare och behandlare från socialtjänst eller barn- och ungdomspsykiatri krävs i det arbetet samt en koordinator som håller samman arbetet.

### **Hemkommunens ansvar för skolplikten behöver tydliggöras**

Hemkommunen har det yttersta ansvaret för skolpliktsbevakningen och därmed för att elever med problematiske frånvaro får den utbildning de har rätt till. Utredningen anser att ansvaret behöver tydliggöras och att det med ansvaret bör följa att hemkommunen ska samordna de insatser som kan krävas för att säkerställa elevens rätt till utbildning.

#### *Utredningens förslag:*

- Hemkommunen ska i frågor som rör elever med frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs om inte en sådan samordning är uppenbart obehövlig.



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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)  
*dels* att 3 kap. 3 a § och 7 kap. 21 och 22 §§ ska ha följande lydelse,  
*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 7 kap. 17 a och 24 §§ och  
närmast före 7 kap. 17 a och 24 §§ nya rubriker av följande lydelse.

*Lydelse enligt SOU 2016:77*

*Föreslagen lydelse*

### **7 kap.**

#### *Skyldigheter att vidta åtgärder vid frånvaro*

##### *17 a §*

*Om en elev är frånvarande från den obligatoriska verksamheten i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål ska en utredning av orsakerna till frånvaron ske skyndsamt.*

*Rektorn ansvarar för att orsakerna till elevens frånvaro utreds och att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen. Vid utredningen ska samråd ske med eleven och elevens vårdnadshavare samt, om det inte är uppenbart obehövt, elevhälsan.*

*Rektorn ansvarar för att det med utgångspunkt i resultatet av utredningen vidtas de åtgärder som skäligen kan krävas för att tillgodose elevens rätt till utbildning. Om utredningen visar att eleven kan vara i behov av särskilt stöd ska rektorn även skyndsamt inleda en utredning enligt 3 kap. 8 §.*

*Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om åtgärder vid frånvaro.*

### 21 §

Hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess

grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning.

*Hemkommunen ska i frågor som rör elever som avses i 17 a § samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs om inte en sådan samordning är uppenbart obehövlig. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).*

## 22 §

Kommunen ska se till att eleverna i dess grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för sameskolan ska se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång.

När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en *fristående skola* eller utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning från *obligatoriska inslag*, ska huvudmannen snarast lämna uppgift om detta till hemkommunen.

Kommunen ska se till att eleverna i dess grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för sameskolan ska se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång. *Huvudmannen för en fristående skola ska se till att elever i utbildning under dess ledning fullgör sin skolgång.*

När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en *skolenhet med annan huvudman än hemkommunen* eller är frånvarande på sätt som avses i 17 a §, ska huvudmannen snarast lämna uppgift om detta till hemkommunen.

## Dokumentation

### 24 §

*Om en åtgärd vidtagits enligt 17 a §, ska den dokumenteras skriftligt.*

*Rektorn ansvarar för dokumentationen enligt första stycket.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Diskrimineringsombudsmannen, Myndigheten för delaktighet, Datainspektionen, Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Barnombudsmannen, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Barn och elevombudet, Skolväsendets överklagandenämnd, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Skolforskningsinstitutet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Stockholms universitet, Göteborgs universitet, Malmö högskola, Umeå universitet, Gymnastik och idrottshögskolan, Arvidsjaur kommun, Arvika kommun, Askersunds kommun, Burlövs kommun, Emmaboda kommun, Falun kommun, Göteborgs kommun, Hallsbergs kommun, Haninge kommun, Hässleholms kommun, Kinda kommun, Lidköpings kommun, Lysekils kommun, Malmö kommun, Ovanåkers kommun, Staffanstorps kommun, Stockholms kommun, Storumans kommun, Uppsala kommun, Östersunds kommun, Autism- och Aspergerförbundet, Friskolornas riksförbund, Föräldraalliansen Sverige, Handikappförbunden, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa, Riksförbundet Hem och Skola, Svenska Skolläkarföreningen, Sveriges elevkårer, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges psykologförbund, Sveriges skolkuratorers förening och Sveriges Skolledarförbund.

Därutöver har spontana yttranden lämnats av: Barn i Behov, Afasi-förbundet i Sverige, Akademikerförbundet SSR, Synskadades riksförbund, Riksförbundet Attention, Riksförbundet för social och mental hälsa, Prestationsprinsen och vänner, Sveriges arbetsterapeuter, Föreningen Forum Livskunskap, Dyslexiförbundet, Hörselskadades riksförbund, Nacka kommun, Västsvenska Handelskammaren och Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning (DHB).

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att avge yttrande men har avstått från att yttra sig: Riksdagens ombudsmän (JO), Alvesta kommun, Borgholms kommun, Fagersta kommun, Gotlands kommun, Kiruna kommun, Ljusdals kommun, Partille kommun, Smedjebackens kommun, Sorsele kommun, Åtvidabergs kommun, Älvdalens kommun, Academia AB, BRIS – Barnens rätt i samhället, Lika Unika, Kunskaps-skolan, Landsorganisationen i Sverige (LO), Riksföreningen för skol-sköterskor, Riksidrottsförbundet, Riksorganisationen GAPF, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Sveriges elevråd – SVEA och Tjänstemännens centralorganisation (TCO).

## Sammanfattning av delbetänkandet Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola (SOU 2017:51) i relevanta delar

Utredningen har till uppdrag att lämna förslag som syftar till att ge bättre förutsättningar för lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer att utföra sina uppdrag och bl.a. se över behörighets- och legitimationsreglerna. I delbetänkandet redovisas i enlighet med direktivet de delar av uppdraget som rör justeringar av legitimations- och behörighetsreglerna, uppdraget att utreda om förskolechefer i förskolan bör benämnas rektorer i skollagen och uppdraget att se över hur en god introduktion i lärar- och förskolläraryrkena kan säkras. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 1 december 2017.

Utredaren ska enligt uppdraget arbeta i dialog med de som medverkar i den nationella samlingen för läraryrket dvs. Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Lärarutbildningskonventet, Sveriges förenade studentkårer, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Skolledarförbund och Sveriges universitets- och högskoleförbund. Detta har gjorts via flera gemensamma möten samt att det har erbjudits möjligheter att även på andra sätt lämna synpunkter.

### **Genomgripande reformer kräver justeringar**

Det senaste decenniets politiska reformer som berör skolväsendet har varit många och genomgripande. En ny skollag, nya läroplaner och en ny betygsskala är bara några exempel på centralt beslutade förändringar som på ett mycket konkret sätt påverkat förutsättningarna för skolans och förskolans verksamhet. Insatser för att stärka lärarens och förskollärares förutsättningar för att bedriva undervisning med hög kvalitet liksom för att öka attraktiviteten i yrket har varit ett område som politiskt prioriterats. En ny lärar- och förskolläraryrkesutbildning, krav på legitimation och behörighet, möjlighet till karriärtjänster och lärarlönelyft är exempel på sådana insatser. Omfattande reformer, särskilt de som bryter ny mark, kräver som regel alltid revideringar för att fungera på bästa sätt. De frågor som rapporteras i detta delbetänkande handlar också om just detta, att vårda genomförda reformer för att de, var för sig och tillsammans, ska ge bättre förutsättningar för skolprofessionerna att utföra sina uppdrag och därigenom stärka kvaliteten i undervisningen liksom attraktiviteten i yrket.

### **Justeringar av legitimations- och behörighetsreglerna**

Sedan 2011 ställs krav på legitimation och behörighet för möjlighet att anställas utan tidsbegränsning samt för att bedriva undervisning och självständigt sätta betyg. Reformen har sedan den trädde i kraft ändrats vid flera tillfällen för att hantera problem som identifierats. I detta delbetänkande föreslås ytterligare ett antal förändringar för att justera den

omfattande regleringen. Flertalet förändringar är att betrakta som reformvård och lösningar på problem som följer av hur reglerna för legitimation och behörighet är utformade. De föreslagna ändringarna förväntas öka lärares och förskollärares möjlighet att utöka sina behörigheter, utan att därmed eftersätta legitimationsreformens grundprincip, att barn och elever ska ha rätt att undervisas av väl kvalificerade lärare och förskollärare. Utredningen har övervägt om en större revidering borde göras men bedömer att det i dag inte kan anses motiverat. Utredningen vill dock påpeka vikten av att regleringen successivt och återkommande ses över.

Grundprincipen i legitimationsreformen, att en behörighetsgivande examen krävs för legitimation ska även fortsatt gälla. När den huvudsakliga strategin för att säkra undervisningens kvalitet, dvs. att ställa krav på legitimerade och behöriga lärare och förskollärare, i vissa fall inte är möjlig att tillämpa har en viktig utgångspunkt för utredningens arbete varit att lägga förslag som ger förbättrade förutsättningar för att steg för steg förstärka en obehörig lärares kompetens. Denna strategi bedöms av utredningen också kunna ligga till grund för hantering av den omfattande generella lärarbristen.

#### *Förändring av behörighetsregleringen för lärare med fördjupad specialpedagogisk kompetens*

Regleringen av vad som krävs för att en lärare eller förskollärare ska vara behörig att bedriva viss undervisning i skolväsendet är som ovan nämnts omfattande. Särskilt komplicerad är regleringen av speciallärares behörigheter. Samtidigt är bristen på lärare och förskollärare med fördjupad specialpedagogisk kompetens stor. Utredningen lämnar förslag kring hur behörighetsregleringen bör förändras bl.a. för att justera ett antal ottydligheter i gällande reglering och för att öka flexibiliteten i fråga om för vilken undervisning en lärare med fördjupad specialpedagogisk kompetens kan användas utan att undervisningens kvalitet bedöms försvagas.

## Delbetänkandets lagförslag i relevanta delar

### Förslag till lag om ändring i lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om lag (2010:801) om införande av skollagen (2010:800) att 33 § ska ha följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

I fråga om lärare eller förskollärare som saknar legitimation för att bedriva undervisning i skolväsendet och som har ingått avtal om anställning som lärare, förskollärare eller fritidspedagog före den 1 juli 2011 tillämpas under tiden för anställningen 2 kap. 3 § första och andra styckena eller 2 a kap. 3 § andra stycket i 1985 års skollag i stället för 2 kap. 13, 17 och 18 §§ i den nya skollagen, dock längst till utgången av juni 2015 eller, när det gäller undervisning i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan eller särskild utbildning för vuxna, längst till utgången av juni 2018.

Lärare som saknar legitimation för att besluta om betyg enligt 3 kap. 16 § i den nya skollagen och som har ingått avtal om anställning som lärare, förskollärare eller fritidspedagog före den 1 juli 2011 är under tiden för anställningen behöriga att besluta om betyg, dock längst till utgången av juni 2015 eller, när det gäller betyg i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan eller särskild utbildning för vuxna, längst till utgången av juni 2018.

Första stycket gäller inte lärare och förskollärare som avses i 2 kap. 17 § i den nya skollagen och som före den 1 juli 2011 har ingått avtal om

#### *Föreslagen lydelse*

33 §<sup>1</sup>

I fråga om lärare eller förskollärare som saknar legitimation för att bedriva undervisning i skolväsendet och som har ingått avtal om anställning som lärare, förskollärare eller fritidspedagog före den 1 juli 2011 tillämpas under tiden för anställningen 2 kap. 3 § första och andra styckena eller 2 a kap. 3 § andra stycket i 1985 års skollag i stället för 2 kap. 13, 17 och 18 §§ i den nya skollagen, dock längst till utgången av juni 2015 eller, när det gäller undervisning i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan eller särskild utbildning för vuxna, längst till utgången av juni 2021.

Lärare som saknar legitimation för att besluta om betyg enligt 3 kap. 16 § i den nya skollagen och som har ingått avtal om anställning som lärare, förskollärare eller fritidspedagog före den 1 juli 2011 är under tiden för anställningen behöriga att besluta om betyg, dock längst till utgången av juni 2015 eller, när det gäller betyg i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan eller särskild utbildning för vuxna, längst till utgången av juni 2021.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2014:459.

anställning för att bedriva sådan undervisning som avses i samma paragraf. I fråga om en lärare som avses i 2 kap. 17 § första stycket 1 eller 2 i den nya skollagen gäller detta dock bara om han eller hon uppfyller de krav som anges där. Bilaga 8

Andra stycket gäller inte lärare som har ingått avtal om anställning utan tidsbegränsning före den 1 juli 2011 för att bedriva sådan undervisning som avses i 2 kap. 20 § andra eller tredje stycket i den nya skollagen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

## Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Riksdagens ombudsmän (JO), Arbetsdomstolen, Kammarrätten i Stockholm, Domstolsverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Myndigheten för delaktighet, Barnombudsmannen, Sametinget, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Skolväsendets överklagandenämnd, Skolforskningsinstitutet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Örebro universitet, Mittuniversitetet, Gymnastik- och idrottshögskolan, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst, Konstfack, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Stockholms konstnärliga högskola, Södertörns högskola, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Arbetsgivarverket, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Diskrimineringsombudsmannen, Regelrådet, Arjeplogs kommun, Botkyrka kommun, Dals-Eds kommun, Göteborgs kommun, Gislaveds kommun, Halmstads Kommun, Hammarö kommun, Luleå kommun, Malmö kommun, Norrköpings kommun, Olofströms kommun, Stockholms kommun, Sundbybergs kommun, Örnsköldsviks kommun, Landstinget Dalarna, Lapplands kommunalförbund, Västra Götalandsregionen, Almega, Folkbildningsrådet, Friskolornas riksförbund, Förbundet Folkhögskollärarna, Föräldralliansen Sverige, Idéburna skolors riksförbund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Nationell estetisk kongress i Sverige AB, Svenska Kommunalarbetareförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges Skolledarförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Sveriges Vägledarförening och Sverigefinländarnas delegation.

Därutöver har spontana yttranden lämnats av: Föreningen sverigefinska skolledare, Sveriges Finska Lärarförbund, Hörselskadades Riksförbund, Utbildningscheferna för rektorsutbildningen, Uppsala universitet, Sveriges Dövas Riksförbund, Särskolenätverket Norr och en privatperson.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig, men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med yttrande: Statskontoret, Högskolan i Gävle, Malmö högskola, Borlänge kommun, Dorotea kommun, Hörby kommun, Kungsörs kommun, Lilla Edets kommun, Ludvika kommun, Marks kommun, Munkfors kommun, Ockelbo kommun, Perstorps kommun, Surahammars kommun, Strömstads kommun, Tjörns kommun, Ystads kommun, Årjängs kommun, Älvsbyns kommun, Öckerö kommun, Göteborgsregionens kommunalförbund, Region Norrbotten, Landstinget Sörmland, Region Östergötland, Bris - Barnens rätt i samhället, FSO Fria förskolor, Funktionsrätt Sverige, Lika Unika, Lärarförbundet Student, Lärarnas Riksförbund Student, Nätverket Unga för Tillgänglighet, NUFT, Praktiska Sverige AB, Riksförbundet Hem och Skola, Romska Ungdomsförbundet, Svenska Tornedalings



Riksförbund, Sveriges Elevkårer, Sveriges elevråd, Sveriges elevråd Bilaga 9  
SVEA, Sveriges förenade studentkårer, Sveriges Jiddischförbund,  
Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Vuxenutbildning i sam-  
verkan, ViS.