

Lagrådsremiss

Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasieskolan och kvaliteten i förskola och fritidshem ska stärkas

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 1 mars 2018

Karolina Skog

Eva Lenberg
(Utbildningsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Lagrådsremissen innehåller förslag till ändringar i skollagen (2010:800) som innebär följande.

För nyanlända elever som tas emot i högstadiet i grundskolan eller specialskolan och vars kunskaper har bedömts, ska en individuell studieplan upprättas. Detta ska göras senast två månader efter mottagandet. Dessa elever ska även kunna ges undervisning enligt en anpassad timplan. I en sådan prioriteras vissa ämnen och därmed utökas undervisningstiden i dessa ämnen. De ska också få studiehjälp på sitt modersmål om det inte är uppenbart obehövt. Det sistnämnda gäller även nyanlända som tas emot på högstadiet i grundsärskolan.

Det undantag i skollagen som ger fritidspedagoger eller motsvarande möjlighet att undervisa i fritidshemmet utan legitimation och behörighet ska tas bort. En följdändring ska göras i lagen (2010:801) om införande av skollagen.

Den som leder och samordnar det pedagogiska arbetet vid en förskoleenhet ska benämnas rektor i stället för förskolechef. I de fall det blir otydligt vilken skolform en rektor ansvarar för ska benämningen kompletteras med skolform. Ett krav införs på att rektorer för förskoleenheter ska genomgå en obligatorisk befattningsutbildning. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter tillträdet av anställningen och vara genomförd inom fem år efter tillträdesdagen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2018 i fråga om nyanlända elever och i övrigt den 1 juli 2019.

Innehållsförteckning

1	Beslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	6
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800)	13
3	Ärendet och dess beredning	14
4	Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasieskolan	15
4.1	Utbildningen behöver anpassas för elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser	15
4.2	Nuvarande bestämmelser	18
4.3	Det ska införas ökade möjligheter till anpassning av nyanlända elevers utbildning (anpassad timplan)	22
4.4	Rätten till studiehandledning på modersmålet eller det starkaste skolspråket ska förstärkas	34
4.5	Nyanlända elever som tas emot i högstadiet ska få en individuell studieplan	41
5	Undantaget från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning i fritidshemmet ska tas bort	47
5.1	Fritidspedagoger omfattas inte av kravet på legitimation och behörighet	47
5.2	Närmare om nuvarande reglering	48
5.3	Fritidspedagoger eller motsvarande ska inte undantas från kravet på legitimation och behörighet	49
6	Förskolechefer ska benämnas rektorer och omfattas av en obligatorisk befattningsutbildning	53
6.1	Bristande likvärdighet mellan förskolechefer och rektorer trots likartat uppdrag och ansvar	53
6.2	Närmare om nuvarande reglering	55
6.3	Förskolechefer ska benämnas rektorer	57
6.4	Rektorer för förskoleenheter ska omfattas av en obligatorisk befattningsutbildning	60
7	Ikraftträdande	66
8	Konsekvenser	67
8.1	Konsekvenser av förslagen som syftar till att fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasieskolan	67
8.1.1	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna	67
8.1.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	73
8.1.3	Ekonomiska konsekvenser för staten	74

8.1.4	Konsekvenser för barn och elever	74
8.1.5	Konsekvenser för skolans personal	76
8.1.6	Konsekvenser för företag/enskilda huvudmän	77
8.1.7	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	77
8.1.8	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	78
8.1.9	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	78
8.1.10	Konsekvenser för brottsligheten	79
8.1.11	Övriga konsekvenser	79
8.2	Konsekvenser av förslaget att undantaget från krav på legitimation och behörighet för fritidspedagoger eller motsvarande för undervisning i fritidshemmet ska tas bort.....	79
8.2.1	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna	79
8.2.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	80
8.2.3	Ekonomiska konsekvenser för staten.....	80
8.2.4	Konsekvenser för barn och elever	81
8.2.5	Konsekvenser för fritidshemmets personal.....	81
8.2.6	Konsekvenser för företag/enskilda huvudmän	83
8.2.7	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	83
8.2.8	Konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.....	83
8.2.9	Sveriges medlemskap i Europeiska unionen	83
8.3	Konsekvenser av förslagen om att förskolechefer ska benämnas rektorer och ska omfattas av en obligatorisk befattningsutbildning	84
8.3.1	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna	84
8.3.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	85
8.3.3	Ekonomiska konsekvenser för företag/enskilda huvudmän.....	85
8.3.4	Ekonomiska konsekvenser för staten.....	86
8.3.5	Konsekvenser för barn.....	87
8.3.6	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	87
8.3.7	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	87
8.3.8	Förslagen berör inte Sveriges medlemskap i Europeiska unionen	87
9	Författningskommentar	88
9.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	88

9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800).....	95
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet (SOU 2017:54) i relevanta delar.....	97
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag i relevanta delar.....	102
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	105
Bilaga 4	Sammanfattning av delbetänkandet Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola (SOU 2017:51) i relevanta delar	106
Bilaga 5	Delbetänkandets lagförslag i relevanta delar.....	109
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna	114

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)¹
dels att nuvarande 3 kap. 12 g § ska betecknas 3 kap. 12 j §,
dels att 2 kap. 9–12 och 17 §§, 3 kap. 1, 12 b och 12 d §§, 4 kap. 4 §,
6 kap. 10 §, 8 kap. 9 § och rubrikerna närmast före 2 kap. 9 och 11 §§
ska ha följande lydelse,
dels att rubriken närmast före 3 kap. 12 g § ska sättas närmast före
3 kap. 12 j §,
dels att det ska införas tre nya paragrafer 3 kap. 12 g–12 i §§, och
närmast före 3 kap. 12 g–12 i §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

Rektor och förskolechef

Rektor

9 §

Det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. *Det pedagogiska arbetet vid en förskoleenhet ska ledas och samordnas av en förskolechef. Dessa ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas.*

Rektorn *och förskolechefen* ska benämnas på detta sätt. *Dessa benämningar* ska förbehållas den som har en anställning som rektor *eller förskolechef.*

En ställföreträdare får utses för en rektor *eller en förskolechef.*

Det pedagogiska arbetet vid en *förskole-* eller skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. *Rektorn* ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas.

Rektorn ska benämnas på detta sätt. *Benämningen* ska förbehållas den som har en anställning som rektor.

En ställföreträdare får utses för en rektor.

10 §²

Rektorn *och förskolechefen* beslutar om sin enhets inre organisa-

Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för

¹ Senaste lydelse av 3 kap. 12 g § 2018:000.

² Senaste lydelse 2014:458.

tion och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn *och förskolechefen* fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i denna lag eller andra författningar.

Rektorn *och förskolechefen* får uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i frågor som avses i första stycket, om inte annat anges.

att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i denna lag eller andra författningar.

Rektorn får uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i frågor som avses i första stycket, om inte annat anges.

Behörighetskrav för rektor *och förskolechef*

Behörighetskrav för rektor

11 §

Som rektor *eller förskolechef* får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt.

Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt.

12 §

Varje huvudman ska se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämföras med denna. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen.

Varje huvudman ska se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämföras med denna. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen *eller, när det gäller rektorer för förskoleenheter, inom fem år efter tillträdesdagen.*

Skyldigheten för en huvudman enligt första stycket gäller inte i fråga om rektorer som

– tidigare gått befattningsutbildningen eller en äldre statlig rektorsutbildning,

– genom annan utbildning eller yrkeserfarenhet har förvärvat kunskaper som av en högskola som anordnar befattningsutbildning har jämförats med sådan utbildning, eller

– den 15 mars 2010 är verksam som rektor.

– den 15 mars 2010 är verksam som rektor *eller, när det gäller rektorer för förskoleenheter, den 1 juli 2019 är verksam som sådana rektor.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utbildning enligt första stycket.

17 §³

Lärare som inte uppfyller kraven i 13 § får trots det bedriva

1. annan undervisning på ett främmande språk än språkundervisning om de har

a) en utländsk lärarutbildning som motsvarar en svensk lärarexamen, och

b) kompetens att undervisa på det främmande språket,

b) kompetens att undervisa på det främmande språket, och

2. undervisning i fritidshem om de har en svensk eller utländsk högskoleutbildning som är avsedd för arbete som fritidspedagog eller motsvarande, och

3. undervisning i fristående skolor och fristående fritidshem med särskild pedagogisk inriktning.

2. undervisning i fristående skolor och fristående fritidshem med särskild pedagogisk inriktning.

Förskollärare som inte uppfyller kraven i 13 § får trots det bedriva undervisning i fristående förskolor med särskild pedagogisk inriktning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka språk som avses i första stycket 1 och vilka särskilda pedagogiska inriktningar som avses i första stycket 3 och andra stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka språk som avses i första stycket 1 och vilka särskilda pedagogiska inriktningar som avses i första stycket 2 och andra stycket.

Lydelse enligt lagrådsremissen En gymnasieutbildning för alla *Föreslagen lydelse*

3 kap.

1 §⁴

I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillämpningsområde (2 §),
 - barnens och elevernas lärande och personliga utveckling (3 §),
 - information om barnets och elevens utveckling (4 och 5 §§),
 - stöd i form av extra anpassningar (5 a §),
 - särskilt stöd (6–12 §§),
 - mottagande och undervisning av nyanlända elever (12 a–12 f §§),
 - överlämning av uppgifter vid övergång mellan och inom skol-
- mottagande och undervisning av nyanlända elever (12 a–12 i §§),
 - överlämning av uppgifter vid övergång mellan och inom skol-

³ Senaste lydelse 2014:458.

⁴ Senaste lydelse 2018:000.

former (12 g §), och former (12 j §), och
– allmänna bestämmelser om betyg (13–21 §§).

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 b §⁵

Bestämmelserna i 12 c–12 f §§ gäller *endast* i grundskolan, grundskolan, specialskolan och same-

skolan.

Bestämmelserna i 12 c–12 i §§ gäller, *om inte annat anges*, i grundskolan, grundskolan, grundskolan, grundskolan, grundskolan och sameskolan.

12 d §⁶

En bedömning enligt 12 c § ska göras skyndsamt. För en nyanländ elev och för en elev som avses i 12 c § andra stycket 2 ska bedömningen göras i sådan tid att beslut om placering i årskurs och undervisningsgrupp kan fattas enligt 12 e §. För en elev som avses i 12 c § andra stycket 1 ska bedömningen göras senast inom två månader från det att eleven har tagits emot inom skolväsendet i någon av de skolformer som anges i 12 b §.

Resultatet av en bedömning enligt 12 c § ska beaktas vid beslut enligt 12 e § samt vid planering av undervisningen och vid fördelning av undervisningstiden.

Resultatet av en bedömning enligt 12 c § ska beaktas vid beslut enligt 12 e och h §§, *upprättande av individuell studieplan enligt 12 g § och bedömning av behov av studiehandledning på modersmålet enligt 12 i §* samt vid övrig planering av undervisningen och vid fördelning av undervisningstiden.

Individuell studieplan

12 g §

För en nyanländ elev som har tagits emot i högstadiet i grundskolan eller specialskolan och vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §, ska en individuell studieplan upprättas senast inom två månader från mottagandet.

Studieplanen ska vara långsiktig och beskriva hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program utifrån elevens

⁵ Senaste lydelse 2015:246.

⁶ Senaste lydelse 2015:246.

mål. Den ska innehålla uppgifter om utbildningens huvudsakliga innehåll och planerade stödåtgärder.

Studieplanen ska revideras löpande utifrån de bedömningar som görs av elevens ämneskunskaper.

Anpassad timplan

12 h §

*Rektorn får besluta att en ny-
anländ elev som har tagits emot i
högstadiet i grundskolan eller
specialskolan, ska ges undervisning
som avviker från den timplan
samt de ämnen och mål som
annars gäller för utbildningen (anpassad timplan), om*

1. rektorn efter att elevens kunskaper har bedömts enligt 12 c § eller senare, bedömer att eleven kommer att ha svårt att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan inom ramen för skolplikten eller motsvarande rätt till utbildning enligt 7 kap. 2 §, och

2. eleven och elevens vårdnadshavare har samtyckt till den anpassade timplanen.

En anpassad timplan ska utformas så att

1. eleven ges undervisning i sådana ämnen och minst det antal ämnen som krävs för att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan,

2. ett av de ämnen som avses i 1 är idrott och hälsa, och

3. eleven ges minst den totala undervisningstid som återstår för övriga elever i den årskursen hos huvudmannen under den kvarvarande skoltiden.

Studiehandledning på modersmålet

12 i §

En nyanländ elev, som har tagits emot i högstadiet i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan och vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §, ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövligt. Studiehandledningen ska syfta till att ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

Studiehandledningen får ges på elevens starkaste skolspråk, om det är ett annat än modersmålet.

4 kap.

4 §

Sådan planering, uppföljning och utveckling av utbildningen som anges i 3 § ska genomföras även på förskole- och skolenhetsnivå.

Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av lärare, förskollärare, övrig personal och elever. Barn i förskolan, deras vårdnadshavare och elevernas vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta i arbetet.

Rektorn *och förskolechefen* ansvarar för att kvalitetsarbete vid enheten genomförs enligt första och andra styckena.

Rektorn ansvarar för att kvalitetsarbete vid enheten genomförs enligt första och andra styckena.

6 kap.

10 §

En lärare, förskollärare eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till *förskolechefen eller rektorn*. En *förskolechef eller rektor* som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall

En lärare, förskollärare eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till rektorn. En rektor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen är skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan

vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden. krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden.

Första stycket första och andra meningarna ska tillämpas på motsvarande sätt om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier på sätt som avses i diskrimineringslagen (2008:567).

För verksamhet som avses i 25 kap. och för fritidshem som inte är integrerade med en skolenhet eller förskoleenhet gäller första och andra styckena för den personal som huvudmannen utser.

8 kap.

9 §

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som deras speciella behov kräver.

Om det genom uppgifter från förskolans personal, ett barn eller ett barns vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att ett barn är i behov av särskilt stöd, ska *förskolechefen* se till att barnet ges sådant stöd. Barnets vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid utformningen av de särskilda stödinsatserna.

Om det genom uppgifter från förskolans personal, ett barn eller ett barns vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att ett barn är i behov av särskilt stöd, ska *rektorn* se till att barnet ges sådant stöd. Barnets vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid utformningen av de särskilda stödinsatserna.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2018 i fråga om 3 kap. 1, 12 b, 12 d och 12 g–12 j §§ och i övrigt den 1 juli 2019.

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.

*Lydelse enligt lagrådsremissen Förslagen lydelse
Samling för skolan*

33 §⁷

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.

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 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 2019.

⁷ Senaste lydelse 2018:000.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 7 juli 2016 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att bl.a. föreslå hur utbildningen för nyanlända elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser kan anpassas för att öka deras möjligheter att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program (dir. 2016:67). Utredningen, som tog sig namnet Utredningen om elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser, lämnade den 7 juni 2017 betänkandet Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet (SOU 2017:54). I lagrådsremissen behandlas förslag i betänkandets avsnitt 5.4.3, 5.5.4 och 7.6.1. En sammanfattning av betänkandet i relevanta delar finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag i dessa delar finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning av remissinstanserna redovisas i *bilaga 3*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2017/02610/S).

Regeringen beslutade den 15 september 2016 att uppdraga åt en särskild utredare 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 tog sig namnet Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner, lämnade den 8 juni 2017 delbetänkandet Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola (SOU 2017:51). I lagrådsremissen behandlas förslag i betänkandets avsnitt 7.3, 12.1.4 och 12.2.7. 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 av remissinstanserna redovisas i *bilaga 6*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2017/02696/S).

I lagrådsremissen behandlas även ett tillkännagivande från riksdagen, se avsnitt 5.3.

Under den fortsatta beredningen har vissa myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss. Utkastet överensstämmer i huvudsak med utredningens förslag i sak, men med vissa ändringar och till viss del en annan lagteknisk lösning (se vidare i avsnitt 4.3, 4.5 och 6.4). De myndigheter och organisationer som har beretts tillfälle att yttra sig över utkastet till lagrådsremiss är Statens skolverk, Statens skolinspektion, Skolväsendets överklagandenämnd, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Sveriges Skolledarförbund, Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund. Inkomna yttranden finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2017/02610/S) och (U2017/02696/S). Idéburna skolors riksförbund har inte inkommit med några synpunkter. Däremot har det kommit synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Skolväsendets överklagandenämnd, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Friskolornas riksförbund, Sveriges Skolledarförbund, Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund. Dessa behandlas i avsnitt 4.3–4.5, 6.4, 8.1.1 och 8.1.3

Därutöver har ytterligare vissa myndigheter beretts tillfälle att yttra sig över avsnitt 6 i utkastet till lagrådsremiss. Förslaget överensstämmer i

huvudsak med utredningens förslag, men med vissa ändringar. De myndigheter som har beretts tillfälle att yttra sig över utkast till lagrådsremiss i denna del är Göteborgs universitet, Karlstads universitet, Mittuniversitetet, Stockholms universitet, Umeå universitet och Universitetskanslersämbetet. Inkomna yttranden finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2017/02696/S). Stockholms universitet, Umeå universitet och Universitetskanslersämbetet har avstått från eller inte inkommit med några synpunkter. Däremot har det kommit synpunkter från Göteborgs universitet, Karlstads universitet och Mittuniversitetet. Dessa behandlas i avsnitt 6.4.

4 Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasieskolan

4.1 Utbildningen behöver anpassas för elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser

Fler nyanlända elever börjar sent i grundskolan och de har en annan skolbakgrund jämfört med tidigare nyanlända elever

Sverige har i dag en annan elevsammansättning än för 20 år sedan. Andelen elever med utländsk bakgrund i Sverige har fördubblats och under de senaste åren har även andelen elever som invandrat efter ordinarie skolstartsålder ökat betydligt. Allt fler elever börjar i grundskolan vid en allt högre ålder. Enligt Statens skolverk har de utlandsfödda eleverna i genomsnitt två år färre i svensk skola på sig att uppnå skolans kunskapskrav jämfört med motsvarande elevgrupp år 2006 (Skolverket [2016] Invandringens betydelse för skolresultaten).

En slutförd gymnasieutbildning ökar påtagligt ungas möjligheter till arbete, vidare studier och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Att klara skolan är den enskilt viktigaste faktorn för barns utveckling och framtid. Det handlar inte bara om undervisningen, att lära sig det svenska språket och att utveckla sina ämneskunskaper, utan skolan har även en central betydelse för elevens individuella utveckling.

Från 2008 har det också skett en tydlig förändring när det gäller vilka länder som eleverna har invandrat från. Detta har betydelse för elevernas skolbakgrund. Betydligt fler elever har de senaste åren kommit från länder vars skolsystem är relativt outvecklade. Eleverna kan också ha en lång period bakom sig med bristande utbildning, t.ex. på grund av att de har varit på flykt. Även elevens modersmål har betydelse, eftersom det är mer eller mindre svårt att lära sig svenska beroende på hur närbesläktade svenskan och modersmålet är. Det anses generellt svårare att lära sig svenska för elever från länder som t.ex. Irak, Afghanistan, Somalia och Syrien jämfört med de mer närliggande områdena i före detta Jugoslavien, varifrån en stor del av flyktinginvandringen skedde på 1990-talet (Skolverket [2016], Invandringens betydelse för skolresultaten).

Att eleverna invandrat från länder med en låg utvecklingsnivå behöver inte betyda att de har en låg socioekonomisk bakgrund. De som har invandrat under senare år förefaller dock enligt Skolverket ha föräldrar med en lägre utbildningsnivå jämfört med tidigare. Fram till början av 2000-talet hade de utlandsfödda elevernas föräldrar en utbildningsnivå som var i närhet med föräldrar till elever med svensk bakgrund. Under de senaste fyra–fem åren har dock den genomsnittliga utbildningsnivån hos föräldrar till utlandsfödda elever sjunkit.

Föräldrarnas utbildningsnivå har betydelse för såväl andelen behöriga till gymnasieskolan som till högskola och universitet. Sannolikheten för att en elev ska uppnå behörighet till gymnasieskolan är högre om föräldrarna har eftergymnasial utbildning. Detta gäller för både inrikes och utrikes födda.

Elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser hinner inte bli behöriga

Nyanlända elever som kommer i grundskolans senare årskurser är en särskilt utsatt grupp. På mycket kort tid förväntas de komma ikapp sina svenska klasskamraters ämneskunskaper på ett språk som de inte kan och dessutom i en ny kultur som kan vara främmande. När en elev kommit till Sverige har därför stor betydelse för skolresultaten. De som invandrar efter 12 års ålder uppnår behörighet i betydligt lägre utsträckning än de elever som kommer i yngre ålder.

Vårterminen 2017 blev cirka 91 procent av eleverna som var födda i Sverige behöriga till gymnasieskolans nationella program. För pojkar var motsvarande siffra cirka 90 procent och för flickor cirka 92 procent. Andelen nyinvandrade elever som blev behöriga var 28 procent (flickor cirka 34 procent och pojkar cirka 25 procent) och inom gruppen elever med okänd bakgrund var det 11 procent (flickor cirka 21 procent och pojkar cirka 9 procent) som uppnådde behörighet våren 2017. Med nyinvandrade elever avses här elever som är födda utomlands, har båda föräldrarna födda utomlands, och som har kommit till Sverige under de senaste fyra åren. I begreppet nyinvandrade ingår dock enbart folkbokförda elever. I begreppet ”med okänd bakgrund” inkluderas elever som saknar personnummer, samt enstaka elever som har skyddad identitet med hemliga personnummer.

Statistiska centralbyrån (SCB) har undersökt hur många personer som hade slutbetyg från gymnasieskolan vid 24 års ålder. I gruppen inrikes födda var andelen ungefär 80 procent. Bland utrikes födda elever som invandrat före sju års ålder var andelen närmare 80 procent för kvinnor och knappt 70 procent för män. Bland dem som invandrat vid 13 års ålder eller senare och kommer från ett land utanför Europa som flykting eller anhörig var dock andelen betydligt lägre – 33 procent av kvinnorna och 27 procent av männen.

Tiden i svensk grundskola är således avgörande för en elevs möjligheter att bli behörig till gymnasieskolans nationella program och avsluta en gymnasieutbildning.

Förändringar och insatser har gjorts men det behövs ytterligare åtgärder och en mer ändamålsenlig reglering

Med nuvarande lagstiftning är det möjligt att ge eleverna extra tid i grundskolan genom att dels placera dem i en något lägre årskurs än vad som är brukligt för elever i den aktuella åldern, dels låta dem gå om ett år. Insatserna riskerar dock att bli kortsiktiga om en långsiktig planering saknas. Ett beslut att en elev ska gå om en årskurs fattas oftast först då det redan har konstaterats att eleven inte uppnått godkända betyg i de kurser som krävs för behörighet till ett av gymnasieskolans nationella program. Ett sådant beslut innebär även att eleven kommer att ingå i undervisningsgrupper där majoriteten av eleverna är betydligt yngre, särskilt om eleven vid skolstarten har placerats i en lägre årskurs än den som oftast är aktuell för elever av motsvarande ålder, vilket varken gynnar elevens sociala utveckling eller möjligheterna till integration. Om skillnaderna i förkunskaper är markanta mellan eleverna innebär det även en stor utmaning för såväl lärare och den nyanlända eleven som eleverna i den undervisningsgrupp där den nyanlända placeras.

I 3 kap. skollagen (2010:800) finns bestämmelser om barns och elevers utveckling mot målen och om olika former av stöd som bl.a. ska ges till alla elever som befaras inte kunna nå de nationella kunskapskraven. I det nämnda kapitlet regleras också mottagande och undervisning av nyanlända elever. Bestämmelserna om stöd i 3 kap. är dock inte utformade med särskilt hänsynstagande till elever där det tidigt kan konstateras att de på grund av kort skolbakgrund och relativt hög ålder vid inträdet i svensk skola kommer att ha mycket små möjligheter att bli behöriga till gymnasieskolans nationella program inom den tid som återstår i grundskolan.

Det krävs en ändamålsenlig reglering för att stödja huvudmännens arbete att ge alla elever en likvärdig utbildning av god kvalitet med syftet att eleverna ska få de bästa förutsättningarna att uppnå kunskapskraven. Erfarenhet visar att redan då en elev börjar i den svenska grundskolan är det möjligt att konstatera om elevens möjligheter att inom avsedd tid bli behörig till gymnasieskolans nationella program är starkt begränsade. Det kan t.ex. handla om att eleven inte har tillräckliga läs- och skrivkunskaper för att kunna följa den reguljära undervisningen. Därför måste det på ett tidigt stadium göras en långsiktig planering för dessa elevers skolgång för att ge dem en utbildning av likvärdig och hög kvalitet och öka deras möjligheter att få behörighet till ett nationellt gymnasieprogram. Detta kan kräva insatser som inte ryms inom dagens reglering. Även för vissa elever som har en god skolunderbyggnad kan det bli svårt att nå kunskapskraven i de fall eleven börjat i den svenska grundskolan under de senare årskurserna, främst på grund av att de ännu inte har språkkunskaper på den nivå som ämnesundervisningen i grundskolans sena årskurser kräver. Även dessa elever kan behöva särskilda anpassningar av undervisningen med en långsiktig planering för hur de ska nå kunskapsmålen och bli behöriga till ett nationellt gymnasieprogram.

Innan förslag till ändringar i regleringen presenteras lämnas nedan en redogörelse för gällande rätt.

4.2 Nuvarande bestämmelser

Såväl skolpliktiga elever som vissa kategorier av elever utan skolplikt har rätt till utbildning

Barn som ska vara folkbokförda i Sverige har skolplikt och rätt till utbildning

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt. Med bosatt i Sverige avses enligt skollagen den som ska vara folkbokförd här enligt folkbokföringslagen (1991:481) (7 kap. 2 § och 29 kap. 2 § första stycket skollagen). Skolplikten motsvaras av en rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola (2 kap. 18 § regeringsformen och 7 kap. 2 § första stycket och 3 § skollagen). De utbildningar som avses med allmän skola är grundskola, grundsärskola, specialskola och sameskola. Hemkommunen har ansvar för att skolpliktiga barn får föreskriven utbildning och fullgör sin skolgång. Detta gäller oavsett var eleven går i skola. Ansvaret innebär att hemkommunen måste hålla sig informerad om skolgång och frånvaro (7 kap. 21 §, se även huvudmannens informationsansvar enligt 7 kap. 22 §§ skollagen).

Barn som inte ska vara folkbokförda här men som enligt skollagen ska anses vara bosatta här har också rätt till utbildning

Utöver skolpliktiga elever har även vissa andra kategorier av elever rätt till utbildning. Det gäller elever som inte är folkbokförda här, men som vid tillämpningen av skollagen ska anses bosatta här (29 kap. 2 § andra stycket skollagen). Detta gäller den som är asylsökande i enlighet med vissa bestämmelser i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., barn som inte omfattas av nämnda lag och som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd (29 kap. 2 § andra stycket 1 skollagen jämförd med 1 a § lagen om mottagande av asylsökande m.fl.) och den som vistas här med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716). Den som har rätt till utbildning enligt skollagen till följd av EU-rätten m.m., den som är familjemedlem till en person som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat m.m. och den som vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning anses också som bosatt i landet i skollagens mening.

Mottagande av asylsökande

Den kommun där en asylsökande elev stadigvarande vistas är att anse som hemkommun i skollagens mening (29 kap. 6 § skollagen). Det innebär att det är den kommunen som har skyldighet att erbjuda utbildning enligt skollagen. Eleven ska erbjudas utbildning i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan så snart det är lämpligt med hänsyn till elevens personliga förhållanden. Detta bör dock ske senast inom en månad efter ankomst (4 kap. 1 a § skolförordningen och 12 kap. 14 § gymnasieförordningen). Vad som avses med ”ankomsten” är inte närmare reglerat, men i Skolverkets allmänna råd anges att det utifrån barnets bästa är lämpligt att

räkna från när barnet eller ungdomen har ankommit till landet (Skolverket [2014] Allmänna råd med kommentarer, Utbildning för nyanlända elever). Enligt förarbetena är en månad en rimlig tid med tanke på såväl det enskilda barnets behov som kommunens möjligheter att ta emot eleven (prop. 2000/01:115 s. 20).

Skollagens bestämmelser om stöd och särskilt stöd gäller alla barn och elever i skolan

Skollagens 3 kap. innehåller bestämmelser om barns och elevers utveckling mot målen. Utgångspunkten är att alla elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver för sitt lärande och sin personliga utveckling för att utifrån sina behov och förutsättningar kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål (3 kap. 3 § skollagen).

I skollagen finns bestämmelser om elevens rätt till stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd. Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen om det är tillräckligt (3 kap. 5 a § skollagen).

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att 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, ska det anmälas till rektorn som ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Om en utredning visar att en elev behöver särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd och ett åtgärdsprogram ska utarbetas. Om det finns särskilda skäl får ett beslut för en elev innebära att särskilt stöd ska ges enskilt eller i en annan undervisningsgrupp än den som eleven normalt hör till, s.k. särskild undervisningsgrupp (3 kap. 6–12 §§ skollagen).

Om en elev får särskilt stöd och det särskilda stödet inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar får beslut fattas om avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen, s.k. anpassad studiegång. Den anpassade studiegången ska utformas så att eleven så långt som möjligt får förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program (3 kap. 12 § skollagen i dess lydelse fr.o.m. den 1 juli 2018).

Det finns särskilda bestämmelser för nyanlända elever

Det som är gemensamt för nyanlända elever är den korta tiden i svensk skola och det faktum att flertalet av dem inte kan svenska. I den meningen är alla dessa elever att betrakta som elever som behöver extra stöd och hjälp. Det innebär inte att de per definition behöver särskilt stöd i meningen specialpedagogiska insatser, även om det naturligtvis kan förekomma. Vad nyanlända elever i allmänhet behöver är i stället mer undervisningstid och vissa andra anpassningar av undervisningen under

de år som de kan få utbildning i den svenska skolan. Då den reglering som finns i 3 kap. skollagen och som gäller för alla barn och elever inte ansetts tillgodose behovet av något mer flexibla regler för nyanlända elever infördes 2016 särskilda bestämmelser om mottagande av och viss anpassning av undervisningen för nyanlända elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan (prop. 2014/15:45 s. 18). Dessa bestämmelser innebär följande.

En nyanländ elevs och vissa andra elevers kunskaper ska bedömas

Med nyanländ avses i skollagen en person som har varit bosatt utomlands och som nu är bosatt i landet och som har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då personen fyller sju år. En person ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet (3 kap. 12 a § första och andra stycket skollagen).

En bedömning av en nyanländ elevs kunskaper ska göras om en sådan bedömning inte är uppenbart onödig. Om det behövs ska en sådan bedömning göras även för en elev som har varit bosatt utomlands och som har påbörjat sin utbildning här senast vid höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år. Detta gäller alltså elever som i likhet med nyanlända har bott utomlands men inte anses som nyanlända, därför att de har påbörjat sin utbildning här i landet senast vid höstterminens start det år eleven fyller sju år. Behov av att göra en bedömning av en sådan elevs kunskaper kan anses föreligga t.ex. om eleven har anlänt till Sverige och börjat i förskoleklassen sent på våren före årskurs ett och har brister när det gäller kunskaper i svenska. Även för en elev som efter skolgång i Sverige har varit bosatt utomlands och därefter har återvänt hit för att återuppta sin utbildning här ska en sådan bedömning göras, om det behövs (3 kap. 12 c § första och andra stycket skollagen, prop. 2014/15:45 s. 59).

Bedömningen ska göras skyndsamt. När det gäller nyanlända elever ska bedömningen slutföras i sådan tid att det kan fattas ett beslut om vilken årskurs och undervisningsgrupp eleven ska placeras i inom två månader från det att eleven för första gången har tagits emot i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan. Detsamma gäller en elev som tidigare har gått i svensk skola och som efter bosättning utomlands har återvänt till Sverige för att återuppta sin skolgång här och vars kunskaper har bedömts. När det gäller en elev som har varit bosatt utomlands och som har påbörjat sin utbildning här senast vid höstterminens start det kalenderår han eller hon fyller sju år, ska en bedömning, om en sådan behövs, göras senast inom två månader från det att eleven har tagits emot i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan (3 kap. 12 d § första stycket skollagen).

Rektorn ska senast inom två månader från det att en nyanländ elev för första gången har tagits emot i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan besluta om placering i en årskurs och i en undervisningsgrupp. Eleven ska placeras i en årskurs som är lämplig med hänsyn till elevens ålder, förkunskaper och personliga förhållanden i övrigt. Detsamma gäller en elev som tidigare har gått i svensk skola och som efter bosättning utomlands har återvänt till Sverige för att återuppta

sin skolgång här och vars kunskaper har bedömts (3 kap. 12 e § första stycket skollagen).

En nyanländ elev och andra elever vars kunskaper har bedömts kan i vissa fall få undervisning i förberedelseklass

Rektorn får besluta att en nyanländ elev och andra elever vars kunskaper har bedömts och som saknar tillräckliga kunskaper i det svenska språket för att kunna följa och tillgodogöra sig den ordinarie undervisningen, delvis får undervisas i förberedelseklass (3 kap. 12 f § första stycket skollagen). Då ett beslut om undervisning i förberedelseklass bara kan avse att en elev delvis ska undervisas i en sådan klass är det inte möjligt att besluta att en elev bara ska gå i förberedelseklass. I praktiken innebär det att eleven också ska placeras i en ordinarie undervisningsgrupp. Syftet med denna ordning är att underlätta övergången mellan undervisning i förberedelseklass och reguljär undervisning. Såväl de lärare som ska komma att undervisa eleven som klasskamraterna i elevens undervisningsgrupp och den nyanlända eleven anses gynnas av att kontakt knyts så tidigt som möjligt (prop. 2014/15:45 s. 45).

En elevs undervisning i förberedelseklass i ett visst ämne ska avbrytas så snart eleven bedöms ha tillräckliga kunskaper för att kunna delta i den ordinarie undervisningen i det aktuella ämnet. En elev får vidare inte ges undervisning i förberedelseklass längre tid än två år (3 kap. 12 f § andra och tredje styckena skollagen).

För en nyanländ elev och andra elever vars kunskaper har bedömts kan undervisningstiden omfördelas enligt en prioriterad timplan

I skollagen anges vilka ämnen undervisningen ska omfatta. Hur många timmar som undervisningen ska omfatta i varje ämne framgår av den s.k. timplanen. Regeringen får meddela föreskrifter om fördelning av undervisningstiden. Vidare anges i skollagen att den totala undervisningstiden för varje elev i grundskolan ska uppgå till ett visst antal timmar. Det är huvudmannen som beslutar om fördelning av undervisningstiden mellan årskurserna (9 kap. 4 § skolförordningen [2011:185]).

Den totala undervisningstiden för varje elev i grundskolan ska vara minst 6 890 timmar. För en nyanländ elev och en elev som efter skolgång i Sverige har varit bosatt utomlands och därefter har återvänt för att återuppta sin utbildning här och vars kunskaper har bedömts, ska den totala undervisningstiden, efter ett beslut om placering i årskurs som är lämplig med hänsyn till elevens ålder, förkunskaper och personliga förhållanden i övrigt, motsvara minst den tid som återstår för övriga elever i den årskursen under den kvarvarande skoltiden (3 kap. 12 c–12 e och 10 kap. 5 §§ skollagen).

Om det bedöms öka förutsättningarna för en nyanländ elev, eller en annan elev vars kunskaper har bedömts, att så snart som möjligt kunna tillgodogöra sig undervisningen i den undervisningsgrupp som eleven normalt hör till, får rektorn besluta att eleven ska ges mer undervisning i svenska eller svenska som andraspråk än övriga elever hos huvudmannen genom en omfördelning av undervisningstiden (prioriterad timplan). En elev får ha en sådan prioriterad timplan i högst ett år (9 kap. 4 a § skolförordningen).

Ett beslut om prioriterad timplan bör fattas individuellt utifrån den enskilda elevens behov och genomföras så att möjligheterna för eleven att nå kunskapskraven i övriga ämnen inte försvåras. Vid beslut om prioriterad timplan får därför, till skillnad från när den särskilda stödåtgärden anpassad studiegång används (3 kap. 12 § skollagen), avvikelser från de ämnen och mål som gäller för utbildningen inte göras. Inte heller får avsteg från den garanterade undervisningstiden göras. Det innebär att eleven fortfarande har rätt till samma antal undervisningstimmar som andra elever. En prioriterad timplan hindrar inte att en elev samtidigt får sin undervisning i förberedelseklass (prop. 2014/15:45 s. 38 och 44).

För att uppnå behörighet till ett nationellt program måste eleven ha uppnått godkänt resultat i vissa ämnen

Utbildningen i gymnasieskolan består av nationella program som är yrkesprogram eller högskoleförberedande program. I gymnasieskolan finns också utbildning i form av introduktionsprogram för elever som inte är behöriga till nationella program. Olika introduktionsprogram har olika syften, varav vissa syftar till att eleven ska bli behörig till nationella program (15 kap. 7 § och 17 kap. 3 § skollagen). Regeringen föreslår i lagrådsremissen En gymnasieutbildning för alla vissa justeringar när det gäller vilka introduktionsprogram som ska finnas och vilka syften de ska ha.

Gymnasieskolan ska vara öppen endast för ungdomar som avslutat sin grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning och som, enligt huvudregeln, påbörjar sin gymnasieutbildning under tiden till och med det första kalenderåret det år de fyller 20 år. Förutom denna grundläggande förutsättning krävs för behörighet till ett nationellt program att eleven har godkända betyg i svenska, engelska och matematik. Därtill ska eleven, för att uppnå behörighet till ett yrkesprogram, ha godkända betyg i ytterligare minst fem andra ämnen. För behörighet till ett högskoleförberedande program krävs godkända betyg i ytterligare minst nio ämnen utöver svenska, engelska och matematik (15 kap. 5 och 7 §§ och 16 kap. 29–31 §§ skollagen).

En slutförd gymnasieutbildning ökar påtagligt ungas möjligheter till arbete eller vidare studier.

4.3 Det ska införas ökade möjligheter till anpassning av nyanlända elevers utbildning (anpassad timplan)

Regeringens förslag: Rektorn ska få besluta att en nyanländ elev som har tagits emot i högstadiet i grundskolan eller specialskolan, ska ges undervisning som avviker från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (anpassad timplan), om

– rektorn efter att elevens kunskaper har bedömts eller senare, bedömer att eleven kommer att ha svårt att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan inom ramen för skolplikten eller motsvarande rätt till utbildning, och

– eleven och elevens vårdnadshavare har samtyckt till den anpassade timplanen.

En anpassad timplan ska utformas så att

– eleven ges undervisning i sådana ämnen och minst det antal ämnen som krävs för att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan,

– ett av dessa ämnen är idrott och hälsa, och

– eleven ges minst den totala undervisningstid som återstår för övriga elever i den årskursen hos huvudmannen under den kvarvarande skoltiden.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock att den anpassade timplanen även ska utformas för att ge eleven förutsättningar att genomföra det nationella programmet i gymnasieskolan. Utredningen har även valt en annan lagteknisk lösning som innebär att de förutsättningar som ska gälla för att ett beslut om anpassad timplan ska få fattas inte preciseras i lagtexten utan anges vara ”särskilda skäl”. Utredningen har också föreslagit att en elev får ha anpassad timplan under högst tre år.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Detta gäller bl.a. *Förvaltningsrätten i Göteborg, Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Statens institutionsstyrelse, Barn- och elevombudet, Göteborgs kommun, Stockholms kommun, Sveriges Kommuner och Landsting Friskolornas riksförbund och Lärarnas Riksförbund*. Flera av de som tillstyrker förslaget har även lämnat synpunkter på delar av förslaget.

Skolverket tillstyrker förslaget och bedömer att detta kan förbättra möjligheterna för nyanlända elever i årkurs 7–9 i grundskolan och årskurs 8–10 i specialskolan att på kort tid nå gymnasiebehörighet. Skolverket anser dock att det kan finnas anledning att överväga om en elev ska kunna ha en anpassad timplan i mer än tre år i de fall när eleven efter årskurs 9 eller 10 slutför utbildningen i grundskola eller specialskola. *Skolväsendets överklagandenämnd* har inget att erinra mot den föreslagna bestämmelsen, men ställer sig också frågande till den föreslagna tidsgränsen på tre år. Skolverket och Skolväsendets överklagandenämnd ifrågasätter även avgränsningen av målgruppen och anför att det kan finnas skäl att överväga om det finns andra elever än de som anges i förslaget som också bör omfattas av bestämmelsen om anpassad timplan.

Ett antal remissinstanser lyfter vikten av information, delaktighet samt studie- och yrkesvägledning. *Barnombudsmannen* tillstyrker förslaget under förutsättning att barnet som berörs får information och är delaktig i beslutet. *Nationellt centrum för svenska som andraspråk* välkomnar förslaget, men vill lyfta vikten av god studie- och yrkesvägledning och pekar på behovet av kompetensutveckling för studie- och yrkesvägledare. *Stockholms kommun* anför att förslaget om anpassad timplan är nödvändigt men anser att förstärkt studie- och yrkesvägledning bör kopplas till beslut om anpassad timplan. *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* påtalar att det inte framgår hur elevens delaktighet ska säkerställas och trycker även på vikten av att elever och vårdnadshavare

får tydlig information och god studie- och yrkesvägledning i samband med att den anpassade timplanen utformas.

Nationellt centrum för svenska som andraspråk och *Läraryrket* lyfter vikten av att beslut om anpassad timplan följs upp och revideras kontinuerligt.

Nationellt centrum för svenska som andraspråk anför att det behöver förtydligas och exemplifieras vad som avses med ”särskilda skäl” i bestämmelsen. *Skolväsendets överklagandenämnd* anser att regeringen bör överväga att utforma bestämmelsen utan att använda ”särskilda skäl” eftersom det annars finns en risk för att betydelsen av särskilda skäl urvattnas när det gäller stöd till elever. *Skolväsendets överklagandenämnd* anser även att det finns anledning att överväga att införa en möjlighet att överklaga ett beslut om anpassad timplan.

Några remissinstanser, bl.a. *Skolverket*, *Statens skolinspektion*, *Malmö kommun* och *Stockholms kommun*, anser att det behöver förtydligas hur förslaget om anpassad timplan förhåller sig till närliggande befintliga bestämmelser, t.ex. prioriterad timplan och anpassad studiegång.

Läraryrket och *Sveriges Skolledarförbund* anser att det finns en risk för att anpassad timplan används som en generell åtgärd för alla nyanlända elever, oavsett deras individuella förutsättningar. *Nationellt centrum för svenska som andraspråk* och *Läraryrket* vill påpeka att det finns en risk för att beslut om anpassad timplan fattas på godtyckliga grunder och med bristande underlag, eftersom kartläggning i alla ämnen inte är obligatoriskt idag.

Kunskapsskolan AB tror att det säkert finns elever som kan bli hjälpta av bestämmelsen men anser att befintlig lagstiftning redan ger möjligheter att anpassa undervisningen, t.ex. genom prioriterad timplan eller genom att anordna mer undervisningstid.

Nationellt centrum för svenska som andraspråk, *Nykvarns kommun* och *Läraryrket* anser att fler ämnen än de som anges i förslaget bör vara obligatoriska. *Nationellt centrum för svenska som andraspråk* och *Läraryrket* anser att ett par SO-ämnen och minst ett NO-ämne bör vara obligatoriska. *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* har en delvis annan hållning och ifrågasätter att en anpassad timplan ska omfatta 10–12 ämnen även för elever som har för avsikt att gå ett yrkesprogram som endast kräver godkänt betyg i 8 ämnen. *Friskolornas riksförbund* tillstyrker förslaget, men anser att anpassningar av timplanen borde göras ännu mer flexibelt. Några av remissinstanserna, bl.a. *Statens skolinspektion*, *Lidköpings kommun* och *Kunskapsskolan AB*, anser att det finns en risk med att prioritera bort vissa ämnen och är tveksamma till att elever i längden skulle vara betjänta av att prioritera ned vissa ämnen. *Skolinspektionen*, som avstyrker förslaget, anser att det bara är en liten del av gruppen nyanlända elever som utgör målgrupp för anpassad timplan.

Nacka kommun avstyrker förslaget eftersom de anser att förslaget innebär att kraven på målgruppen blir lägre och att kraven på en likvärdig skola för alla därmed frångås. *Nacka kommun* anser dessutom att anpassningen bör utgå från behov och inte elevens bakgrund.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars förslag huvudsakligen överensstämmer med regeringens förslag i detta avsnitt. I

förhållande till utkastet till lagrådsremiss har regeringens förslag en annan redaktionell utformning. Enligt regeringens förslag ska vidare rektorn vid bedömningen av om eleven kommer att ha svårt att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan bara beakta den tid som återstår inom ramen för skolplikten eller motsvarande rätt till utbildning, inte den rätt att slutföra utbildningen som eleven har enligt 7 kap. 15 § skollagen. *SKL* och *Friskolornas riksförbund* tillstyrker förslaget i utkastet till lagrådsremiss. *Läraryrket* vidhåller tidigare synpunkter att en anpassad timplan kan vara lämpligt för vissa elever, men för att det ska vara individuellt bedömt och inte riskera att bli ett generellt fattat beslut, behöver huvudmannen förvissa sig om att berörda rektorer har de resurser och förutsättningar som krävs för att kunna genomföra Skolverkets kartläggningssmaterial steg 3 i så många ämnen som möjligt. *Läraryrket* lyfter även vikten av att beslut om anpassad timplan återkommande måste utvärderas och omprövas. *Statens skolinspektion* påtalar en risk för sammanblandning av de snarlika begreppen anpassad timplan och anpassad studiegång. Myndigheten vill även påpeka att Skolinspektionens regelbundna tillsyn inte är konstruerad på ett sådant sätt att den kan förväntas identifiera alla individuella fall där en rektor eventuellt inte tagit tillräcklig hänsyn till samtyckeskravet vid beslut om anpassad timplan. I de fall en sådan fråga kommer som ett anmälningssärende till Skolinspektionen kommer frågan dock sannolikt att granskas. *Skolväsendets överklagandenämnd* har svårt att förstå bakgrunden till att rektorn i den i utkastet till lagrådsremiss föreslagna 3 kap. 12 h § skollagen (2010:800) ska ta hänsyn till elevens möjlighet att slutföra skolgången enligt 7 kap. 15 § skollagen vid en bedömning om det finns skäl att anpassa elevens timplan.

Skälen för regeringens förslag

Det bör finnas möjlighet att anpassa utbildningen efter nyanlända elevers behov och förutsättningar

Nyanlända elever är en heterogen grupp med olika kunskaper och erfarenheter. Några är analfabeter medan andra har gedigna kunskaper i alla eller flertalet av den svenska skolans ämnen. Enligt gällande bestämmelser ska dock alla elever oavsett skolbakgrund som huvudregel undervisas i 16 ämnen på grundskolan. Att elever som är nybörjare både i språket och i flera ämnen ska lyckas nå godkänt i 16 ämnen under ett till tre års tid, bedömer utredningen, för de allra flesta vara en omöjlighet. Enligt utredningen visar forskning att det ofta tar minst fem år att nå en nivå i språket för att tillgodogöra sig ämnesundervisning. Även statistiken visar att det är svårt för nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i Sverige sent i grundskolan att hinna få godkänt i de ämnen som krävs för att bli behörig till ett nationellt program. Det finns därför skäl för att ge en del av de elever som påbörjar skolgången i högstadiet utökad undervisning i ett mer begränsat antal ämnen. Regeringen instämmer således i utredningens bedömning att det bör finnas möjlighet att anpassa utbildningen efter nyanlända elevers behov och förutsättningar.

Tre olika möjligheter och syften med att anpassa utbildningen

I nuvarande bestämmelser är det främst bestämmelsen om anpassad studiegång och i viss mån bestämmelsen om prioriterad timplan som ger möjlighet att anpassa utbildningen. Anpassad studiegång bör främst användas när inga andra stödinsatser ger resultat. Stödåtgärden innebär att avvikelser görs från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen. Eftersom anpassad studiegång är en form av särskilt stöd, krävs att rektorn först beslutar om en utredning om särskilt stöd och därefter beslutar ett åtgärdsprogram för att åtgärden ska kunna komma i fråga. Ett beslut om anpassad studiegång kan av den anledningen ta tid och vara administrativt betungande. Elever som kommer till Sverige under höstterminen i årskurs 9 riskerar därför att inte hinna få anpassad studiegång. Utredningens uppfattning är vidare att anpassad studiegång tenderar att leda till att nyanlända elever snarare ges mindre undervisningstid än jämnåriga elever. Det är inte heller vanligt att huvudmännen beslutar om mer undervisningstid än den som anges i timplanen, trots att skolförordningen ger dem rätt att göra det. Av dessa anledningar bör insatsen anpassad studiegång kompletteras med andra åtgärder.

Bestämmelsen i skolförordningen om prioriterad timplan har som syfte att en elev under en kortare tid ska kunna ges mer undervisningstid i ämnet svenska eller svenska som andraspråk genom att undervisningstid omfördelas från andra ämnen. En förutsättning för prioriterad timplan är dock att elevens möjligheter att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i alla ämnen eller att utvecklas så långt som möjligt inom ramen för utbildningen, inte begränsas. Det får inte göras några avvikelser från de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen. Enligt utredningen kan denna bestämmelse vara svår att tolka och tillämpa i praktiken och det förekommer att beslut om prioriterad timplan inte fattas alls eller på ett felaktigt sätt. Eftersom det inte får göras några avvikelser från de mål som annars gäller för utbildningen är dessutom den grupp som kan komma att omfattas av bestämmelsen på högstadiet mycket begränsad.

För att möta de behov som den heterogena gruppen sent nyanlända har anser därför regeringen att det bör införas ytterligare en möjlighet att prioritera vissa utvalda ämnen och därmed utöka undervisningstiden i dessa ämnen för dem som påbörjar sin skolgång i Sverige i grundskolans senare år. Regeringen föreslår att det ska vara möjligt att göra sådan prioritering genom att avvika från bestämmelserna om timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen i form av en anpassad timplan. Detta bör vara en kompletterande möjlighet att anpassa utbildningen. Syfte ska vara att förbättra elevens förutsättningar att nå behörighet till ett nationellt program på gymnasieskolan. Regeringen bedömer i likhet med bl.a. *Skolverket* att en anpassad timplan kan förbättra möjligheterna för nyanlända elever i högstadiet i grundskolan eller i specialskolan att på kort tid nå gymnasiebehörighet. Regeringen bedömer att en betydande andel av denna grupp kan vara behjälpta av en sådan anpassning. Men även om det bara skulle vara en mindre del av gruppen som utgör målgrupp för anpassad timplan, vilket anförs av *Statens skolinspektion*, bör bestämmelserna sammantaget skapa bättre möjlighet att anpassa utbildningen med hänsyn till elevers individuella förutsättningar och behov.

Det finns dock, som flera remissinstanser anger, bl.a. *Statens skolverk* och *Skolinspektionen*, skäl för att förtydliga hur förslaget anpassad timplan förhåller sig till närliggande befintliga bestämmelser.

En anpassad timplan ska enbart kunna beslutas för nyanlända elever som har tagits emot i högstadiet i grundskolan eller specialskolan

Anpassad studiegång är en stödåtgärd som kan användas i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan. Sistnämnda skolform gäller för elever i årskurs 1–6. Det innebär att även yngre elever kan få anpassad studiegång, som är en form av särskilt stöd. Inte heller prioriterad timplan är begränsad till att avse enbart äldre elever.

Den föreslagna bestämmelsen om anpassad timplan har som syfte att förbättra elevens förutsättningar att nå behörighet till ett nationellt program på gymnasieskolan. Gymnasieskolan är bara öppen för de ungdomar som avslutat sin grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning. Därtill gäller för gymnasieskolans nationella program att för behörighet krävs att eleven har godkända betyg i ett visst antal ämnen. För utbildning i gymnasiesärskolan finns däremot inte några särskilda behörighetskrav. Utbildningen ska vara öppen för ungdomar vars skolplikt har upphört och som inte bedöms ha förutsättningar att nå upp till gymnasieskolans kunskapskrav därför att de har en utvecklingsstörning (18 kap. 4 § skollagen). Regeringen bedömer därför att möjligheten till en anpassad timplan bör gälla för elever som mottas i högstadiet i grundskolan och specialskolan, men inte för elever som mottas i högstadiet i grundsärskolan.

Skolverket och *Skolväsendets överklagandenämnd* anser att det kan finnas andra målgrupper än de som anges i förslaget som kan vara behjälpta av en anpassad timplan. Då anpassad timplan är en ny insats som inte tidigare har prövats anser regeringen att det finns det skäl att invänta en utvärdering innan det tas ställning till om bestämmelsen bör utökas till att gälla en bredare målgrupp. Regeringen avser därför att ge lämplig myndighet i uppdrag att följa upp och eventuellt utvärdera stödinsatsen anpassad timplan.

Undervisningstiden ska inte få begränsas

Syftet med den föreslagna bestämmelsen om anpassad timplan är att en elev ska få ökade förutsättningar att nå kraven för behörighet till gymnasieskolans nationella program. Det innebär att någon begränsning av undervisningstiden inte får göras. Den totala undervisningstiden ska därför fortfarande motsvara den som andra elever i samma årskurs får.

Eleven ska ges undervisning i ett begränsat antal ämnen

En anpassad timplan ska, till skillnad från en prioriterad timplan, innebära att undervisningen begränsas till ett visst antal ämnen med avvikelse från den timplan samt de ämnen och mål som gäller för utbildningen. Eleven kommer då att få mer undervisning i de utvalda ämnena än elever i samma årskurs som inte har en anpassad timplan.

Utredningen har föreslagit att en elev bör få undervisning i minst 10–12 ämnen för att ges förutsättningar för att såväl nå behörighet till ett nationellt program som att klara av att genomföra det. *Myndigheten för*

ungdoms- och civilsamhällesfrågor ifrågasätter dock att en anpassad timplan ska omfatta tio–tolv ämnen även för elever som har för avsikt att gå ett yrkesprogram som endast kräver godkänt betyg i åtta ämnen. Regeringen delar denna uppfattning. Enligt gällande bestämmelser krävs åtta godkända ämnen för att uppnå behörighet till ett yrkesprogram och tolv godkända ämnen för att uppnå behörighet till högskoleförberedande nationella program (16 kap. 29–31 §§ skollagen). Det får förutsättas att en elev som har klarat behörighetskraven till en utbildning också har förmåga att klara av utbildningen. Av det skälet bör det vara möjligt att begränsa undervisningen till minst åtta respektive tolv ämnen, beroende på vilket nationellt program som är målet. För att eleven ska kunna nå så långt som möjligt, men minst uppnå behörighet till ett nationellt program, måste dock beslut om anpassad timplan innehålla undervisning i ett för den eleven relevant antal och urval av ämnen, som allra minst ger tillräckliga kunskaper för det tilltänkta nationella programmet.

Undervisning ska alltid ges i vissa ämnen

En elev som får en anpassad timplan bör vidare alltid få undervisning i svenska eller svenska som andraspråk, matematik, engelska och idrott och hälsa. De förstnämnda ämnena är viktiga eftersom de som huvudregel krävs för behörighet till gymnasieskolans nationella program, medan idrott och hälsa är viktigt eftersom elevens hälsa påverkar prestationerna i övriga ämnen. Det finns flera studier som visar på att idrottsundervisning, fysisk aktivitet eller motorisk träning kan ha betydelse för elevernas, i synnerhet pojkars, skolresultat och i förlängningen behörighet till gymnasieskolan (se t.ex. Ericsson Ingegerd [2011], Motorik och skolresultat; en longitudinell interventionsstudie om effekter av utökad idrottsundervisning, Jesper Fritz [2017], “Physical Activity During Growth – Effects on Bone, Muscle, Fracture Risk and Academic Performance”). Ämnet idrott och hälsa bidrar också till att befästa grundläggande värden som jämställdhet och bidrar till ökad integration.

Det bör vara rektorn som avgör vilka ämnen som i övrigt ska prioriteras utifrån bl.a. den inledande bedömning som gjorts av elevens kunskaper, enligt 3 kap. 12 c § skollagen. *Nationellt centrum för svenska som andra språk*, *Nykvarns kommun* och *Läraryrket* anser att det också finns andra ämnen som bör vara obligatoriska. Regeringen anser i enlighet med resonemanget ovan att en anpassad timplan måste innehålla ett allsidigt urval av ämnen. Det är även viktigt att bedömningen av vilka ämnen som ska prioriteras så långt som möjligt görs utifrån läroplanens samtliga mål. Utrymmet för att anpassa utbildningen bör dock inte vara alltför begränsat om en anpassad timplan ska uppfylla syftet med att utifrån elevens förutsättningar och mål prioritera vissa ämnen och förbättra elevens möjlighet att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Regeringen anser att detta inte innebär att kraven på likvärdig skola frångås vilket *Nacka kommun* vill göra gällande. Kraven för att bli behörig till gymnasieskolans nationella program är oförändrade och en elev som ges en anpassad timplan bör inte heller få mindre undervisning totalt än andra elever i samma årskurs. Regeringen anser i stället att förslaget möjliggör en anpassning som utgår från elevens behov och förutsättningar.

Några remissinstanser, bl.a. *Skolverket* och *Lidköpings kommun* anser att det finns en risk med att prioritera bort vissa ämnen. Regeringen bedömer att risken att nyanlända elever inte når behörighet till gymnasieskolans nationella program är större om det saknas möjligheter att anpassa utbildningen. Elever som har goda förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i grundskolans ämnen ska dock naturligtvis undervisas i samtliga ämnen som gäller för grundskolan.

Det bör inte finnas någon gräns för hur länge en anpassad timplan får användas

Utredningen föreslår att en elev bör kunna få undervisning enligt en anpassad timplan under den tid eleven normalt fullgör sin utbildning i högstadiet, dvs. under tre år. *Skolverket* och *Skolväsendets överklagandenämnd* ifrågasätter den föreslagna tidsgränsen på tre år. Regeringen instämmer i denna invändning och bedömer att en elev som exempelvis går om en årskurs bör få möjlighet att ha anpassad timplan även ett fjärde år. Regeringen anser därför att det inte bör finnas någon gräns för hur länge en elev kan ges undervisning med anpassad timplan.

En elevs kunskaper måste först bedömas

Vissa remissinstanser, bl.a. *Läraryförbundet*, anför att det finns en risk för att anpassad timplan används som en generell åtgärd för nyanlända elever och att beslut kan komma att fattas på godtyckliga grunder. Regeringen instämmer att det kan finnas en sådan risk. För att kunna bedöma om det finns anledning att besluta om anpassad timplan anser regeringen att det är nödvändigt att den obligatoriska inledande bedömningen är gjord och att rektorn känner till vilka kunskaper eleven har i grundskolans ämnen. Det bör därför uttryckligen framgå av lagtexten att ett beslut om anpassad timplan bara får fattas efter att en elevs kunskaper har bedömts enligt 3 kap. 12 c skollagen eller senare. Utöver det kartläggningmaterial för bedömning av nyanlända elevers kunskaper, som i dag är obligatoriskt att använda, har *Skolverket* utarbetat kartläggningmaterial för alla ämnen i grundskolan utom svenska, svenska som andraspråk och modersmål. Materialet är tillgängligt för alla skolor och kan utgöra ett stöd för att bedöma vilka kunskaper eleven har i grundskolans ämnen.

En bedömning av om en anpassad timplan är lämplig förutsätter vidare att varje elev bedöms individuellt utifrån sina egna förutsättningar, behov och mål. Som regeringen återkommer till i avsnitt 4.5 föreslår regeringen att det för varje nyanländ elev som har tagits emot i högstadiet i grundskolan eller specialskolan och vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §, ska upprättas en individuell studieplan senast inom två månader från mottagandet. Planen ska vara långsiktig och beskriva hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program utifrån elevens mål. Studieplanen ska vidare revideras löpande utifrån de bedömningar som görs av elevens ämneskunskaper. Studieplanen bör utgöra ett nödvändigt underlag för ett beslut om anpassad timplan.

Nationellt centrum för svenska som andraspråk och *Läraryförbundet* anser att ett beslut om anpassad timplan bör följas upp och revideras kontinuerligt. En elev kan ha en anpassad timplan i flera år och förut-

sättningar, behov och målsättning kan förändras med tiden. Som framgått ovan ska alla nyanlända elever som har tagits emot i högstadiet i grundskolan eller specialskolan ha en studieplan som ska revideras löpande. Om en elev har en anpassad timplan utgår regeringen från att en sådan revidering av studieplanen som får inverkan på beslutet om anpassad timplan leder till att rektorn beslutar att även revidera den anpassade timplanen. Regeringen anser att detta ligger i sakens natur och att detta inte behöver anges särskilt.

Studie- och yrkesvägledning är viktigt

Regeringen anser i likhet med bl.a. *Barnombudsmannen* och *Nationellt centrum för andra språk* att det är viktigt att eleven får nödvändig information och vägledning samt är delaktig i beslut om anpassad timplan. Nyanlända elever kan ha ett extra stort behov av studie- och yrkesvägledning. De ska förutom att lära sig ett nytt språk även lära sig hur utbildningssystemet och arbetslivet fungerar. Regeringen beslutade den 30 november 2017 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder för att ge alla elever inom skolväsendet möjlighet att göra väl övervägda utbildnings- och yrkesval utifrån goda kunskaper om arbetsliv och utbildningsvägar (dir. 2017:116). Utredaren ska bl.a. föreslå möjliga åtgärder för att minska betydelsen av kön, social bakgrund och funktionsnedsättning vid utbildnings- och yrkesval. Utredningen har även i uppdrag att utreda hur studie- och yrkesvägledningen i skolväsendet möter nyanlända elevers behov och förutsättningar.

En anpassad timplan förutsätter samtycke

Ett beslut om anpassad timplan innebär ett ingrepp i elevens rättigheter, eftersom det görs avsteg från gällande krav på ämnen och timplan. Därför bör det krävas att såväl eleven som elevens vårdnadshavare eller gode man samtycker till åtgärden. Ett samtycke förutsätter att skolan ger god information om vad åtgärden innebär så att eleven och elevens vårdnadshavare kan ta ställning till den. Regeringen anser att ett beslut om anpassad timplan som utgår från den enskilde elevens förutsättningar och så långt som möjligt följer elevens ambition med sina studier kan bidra till att elevens motivation ökar.

I det fall en elev eller elevens vårdnadshavare inte samtycker till att eleven ska ha anpassad timplan anser regeringen att rektorn inte ska få fatta ett sådant beslut. Om rektorn i ett sådant fall bedömer att eleven behöver stödåtgärder bör i stället behovet av särskilt stöd utredas och rektorn får överväga ett beslut om t.ex. anpassad studiegång. Ett sådant beslut kan eleven och elevens vårdnadshavare överklaga till Skolväsendets överklagandenämnd. Eftersom ett beslut om anpassad timplan ska förutsätta att eleven och elevens vårdnadshavare samtycker till beslutet bör ett sådant beslut inte kunna överklagas. Om en elev eller elevens vårdnadshavare först har lämnat ett samtycke och sedan ändrar sig och tar tillbaka samtycket är en konsekvens av detta att beslutet om anpassad timplan ska upphävas.

Skolväsendets överklagandenämnd påpekar att förslaget, när det gäller samtycke, liknar möjligheten att reducera ett program i gymnasieskolan enligt 9 kap. 6 § gymnasieförordningen (2010:2039). Även i sådant fall

krävs samtycke. Överklagandenämnden har emellertid sett exempel på att rektorn har fattat beslut med stöd av denna bestämmelse utan elevens samtycke. Överklagandenämnden ser därför att en elev kan ha behov av att få beslutet överprövat. Regeringen utgår dock från att rektorer följer gällande bestämmelser och att de i annat fall kan anmälas till Skolinspektionen och bli föremål för Skolinspektionens tillsyn.

Lagteknisk lösning

Utredningen har föreslagit en lagteknisk lösning som innebär att de förutsättningar som ska gälla för att kunna fatta ett beslut om anpassad timplan inte preciseras i lagtexten utan anges vara ”särskilda skäl”. I likhet med *Skolväsendets överklagandenämnd* anser regeringen att bestämmelsen bör utformas utan formuleringen ”särskilda skäl”, eftersom det finns en risk för att betydelsen av särskilda skäl urvattnas när det gäller stöd till elever. Regeringen anser att det av lagtexten bör framgå att anpassad timplan innebär att det ska ges undervisning som avviker från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen. När det gäller frågan under vilka förutsättningar rektorn ska kunna fatta beslut om en anpassad timplan har *Skolväsendets överklagandenämnd*, som har beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss (se avsnitt 3), haft synpunkter på lagtexten där det angetts att ett beslut om anpassad timplan får fattas bl.a. om rektorn bedömer att eleven kommer att ha svårt att uppnå de krav som minst ska uppnås för att få behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan på den tid som eleven har rätt att slutföra utbildningen i grundskolan eller specialskolan enligt 7 kap. 15 § skollagen. Enligt den paragrafen har elever bl.a. rätt att slutföra utbildningen under viss tid efter att skolplikten har upphört om eleven inte har nått upp till de kunskapskrav som minst ska uppnås för respektive skolform. Skolväsendets överklagandenämnd har anfört att nämnden har svårt att förstå bakgrunden till att rektorn vid en bedömning av om det finns skäl att anpassa elevens timplan ska ta hänsyn till elevens möjlighet att slutföra skolgången enligt 7 kap. 15 §. Bakgrunden till den föreslagna lydelsen i utkastet till lagrådsremiss är att det i författningskommentaren till betänkandet anges att sådan hänsyn bör tas. Regeringen delar dock Skolväsendets överklagandenämnds uppfattning att detta kan ifrågasättas. Den heterogena gruppen nyanlända elever kan omfatta såväl elever som har skolplikt som elever som inte har skolplikt men som har rätt till utbildning. Åtgärder som planeras när det gäller anpassningar av undervisningen på högstadiet bör utgå från den tid som kvarstår inom ramen för skolplikten eller motsvarande rätt till utbildning, inte med utgångspunkt från den tid som eleven eventuellt kommer att frivilligt delta i undervisning i skolformen efter att skolplikten har upphört. Regeringen anser därför att det i lagtexten bör anges att rektorn får fatta beslut om en anpassad timplan om rektorn, efter att en bedömning av elevens kunskaper har gjorts enligt 3 kap. 12 c § eller senare, bedömer att eleven kommer att ha svårt att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan inom ramen för skolplikten eller motsvarande rätt till utbildning. Ytterligare ett krav bör vara att eleven och elevens vårdnadshavare eller gode man har samtyckt till den anpassade timplanen. Det bör vidare framgå av lagtexten att ett beslut om anpassad timplan ska

utformas så att eleven ges undervisning i sådana ämnen och minst det antal ämnen som krävs för att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan, att minst ett av dessa ämnen ska vara idrott och hälsa, och att eleven ges minst den totala undervisningstid som återstår för övriga elever i den årskursen hos huvudmannen under den kvarvarande skoltiden.

Förslaget om anpassad timplan är varken direkt eller indirekt diskriminerande

Förslaget om anpassad timplan är begränsat till att gälla nyanlända elever som tas emot i grundskolans eller specialskolans senare år. Frågan om förslaget är diskriminerande måste då behandlas. I diskrimineringslagen (2008:567) finns bestämmelser om förbud mot diskriminering i samband med utbildning. 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 bl.a. etnisk tillhörighet (1 kap. 4 § 1). 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 med bl.a. viss etnisk tillhörighet, 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 § 2). Med etnisk tillhörighet avses i diskrimineringslagen nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (1 kap. 5 § 5). 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 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. Enligt direktivet får det inte förekomma någon direkt eller indirekt diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung (artikel 2.1). Direkt diskriminering ska anses förekomma när en person på grund av ras eller etniskt ursprung behandlas mindre förmånligt än en annan person behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation (artikel 2.2 a). Indirekt diskriminering ska anses förekomma när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringssätt särskilt missgynnar personer av en viss ras eller ett visst etniskt ursprung jämfört med andra personer, om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet objektivt motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta är lämpliga och nödvändiga (artikel 2.2 b). 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).

För att en åtgärd ska vara direkt diskriminerande måste den innebära att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan i en jämförbar situation. Syftet med förslaget om anpassad timplan är att en elev med kort tid i den svenska grundskolan eller specialskolan ska få bättre förutsättningar att få gymnasiebehörighet. En frivillig möjlighet att anpassa utbildningen efter elevens särskilda behov är kan knappast ses som ett missgynnande. Det skulle i stället kunna uppfattas som en förmån för eleven att få mer undervisningstid i ett begränsat antal ämnen. Samtidigt innebär dock förslaget att eleven inte läser alla obligatoriska ämnen i grundskolan. För det fall åtgärden skulle kunna vara att anse som ett missgynnande i förhållande till någon annan i en jämförbar situation anser regeringen att den föreslagna åtgärden saknar direkt samband med diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet. Den föreslagna möjligheten att läsa färre ämnen omfattar elever som har varit bosatta utomlands, bosätter sig i Sverige i skollagens mening och som påbörjar sin utbildning i den svenska skolan i en viss ålder. Det görs ingen skillnad mellan svenska och utländska medborgare och det saknar också betydelse i vilket land en person är född. Den personkrets som omfattas av utredningens förslag definieras således genom kriterier som är neutrala i förhållande till diskrimineringslagens diskrimineringsgrunder.

Även om kriterierna är neutrala i förhållande till diskrimineringsgrunderna, kan skälen för kriterierna ha avgörande betydelse för frågan om direkt diskriminering. Det kan antas att de familjer som bosätter sig i Sverige efter ordinarie skolstart oftast har annan etnisk tillhörighet än svensk. Skälet till att elever som kommer till och påbörjar sin skolgång i Sverige i en viss ålder har möjlighet till särbehandling enligt regeringens förslag är emellertid inte deras etniska tillhörighet. Skälet är i stället att de som kommer i en viss ålder hinner få betydligt färre undervisningstimmar totalt i grundskolans ämnen, i jämförelse med de barn som påbörjar sin skolgång i Sverige vid ordinarie tidpunkt. Regeringen anser mot denna bakgrund att den föreslagna möjligheten till anpassad timplan inte kan anses utgöra direkt diskriminering enligt diskrimineringslagen och det bakomliggande EU-direktivet.

Vad som vidare bör övervägas är om förslaget om anpassad timplan riskerar att vara indirekt diskriminerande med anledning av att tillämpningen kan komma att särskilt missgynna personer med en viss etnisk tillhörighet. För att förslaget om anpassad timplan, vid ett sådant förhållande, inte ska stå i strid med förbudet mot indirekt diskriminering krävs att det har ett berättigat syfte och att de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Syftet med förslaget om anpassad timplan är att ge elever likvärdiga förutsättningar att uppnå behörighet till nationella program. I förlängningen innebär det att elever som bosätter sig och påbörjar sin skolgång i Sverige i högstadiet får bättre förutsättningar att nå en gymnasieexamen och etablera sig på arbetsmarknaden. Därmed minskar risken för att gruppen försenas i etableringen i det svenska samhället och hamnar i ett utanförskap. Regeringen bedömer att syftet med förslaget om anpassad timplan är ett sådant objektivt sett godtagbart och viktigt syfte som uppfyller kravet på att vara ett berättigat syfte i den mening som avses i diskrimineringslagen. Utredningen har övervägt andra åtgärder för att uppnå syftet med att ge eleverna förutsättningar att snabbare nå behörighet till gymnasieskolans

nationella program och i förlängningen nå en gymnasieexamen samt inträde på arbetsmarknaden. Regeringen bedömer dock att den föreslagna bestämmelsen om anpassad timplan är den mest lämpliga och effektiva av de övervägda åtgärderna.

Utformningen av den föreslagna möjligheten är vald för att utgöra en så liten begränsning för eleven som möjligt. Ett beslut om anpassad timplan ska bara kunna fattas om eleven bedöms ha svårt att uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Dessutom ska åtgärden vara frivillig för eleven. De olägenheter som förslaget skulle kunna anses medföra är att eleven inte får undervisning i alla grundskolans 16 ämnen. Enligt förslaget kan dock eleven ändra sig och då få tillgång till undervisning i alla ämnen igen. Det finns också möjlighet läsa in grundskolans ämnen på gymnasieskolans introduktionsprogram samt en rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå inom den kommunala vuxenutbildningen från och med det andra kalenderhalvåret eleven fyller 20 år (20 kap. 11 § skollagen). Regeringen bedömer att de eventuella olägenheter som kan uppstå inte är orimliga i förhållande till det eftersträvade målet.

4.4 Rätten till studiehandledning på modersmålet eller det starkaste skolspråket ska förstärkas

Regeringens förslag: En nyanländ elev, som har tagits emot i högstadiet i grundskolan, i grundsärskolan eller i specialskolan och vars kunskaper har bedömts, ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövt. Studiehandledningen ska syfta till att ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

Studiehandledningen får ges på elevens starkaste skolspråk om det är ett annat än modersmålet.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Detta gäller bl.a. *Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten Barnombudsmannen, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Statens institutionsstyrelse, Barn- och elevombudet, Nationellt centrum för svenska som andraspråk, Statskontoret, Bräcke, Gävle, Göteborgs, Kalix, Klippans, Lunds, Malmö, Nacka, Nykvarns, Sollentuna, Solna, Stockholms och Sundsvalls kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Idéburna skolors riksförbund, Kunskapsskolan AB, Sveriges Skolledarförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Föräldraalliansen Sverige och Sveriges elevråd SVEA.*

Skolinspektionen anför att utifrån de brister och problem som myndigheten uppmärksammat i tillsyn och kvalitetsgranskningar bedömer myndigheten att föreslagen åtgärd är motiverad och att den tydliggör den rätt som finns redan i dag.

SKL delar utredningens uppfattning att studiehandledning på modersmålet är den viktigaste insatsen för att nyanlända elever ska ges förutsättningar att nå skolans kunskapskrav. SKL anser även att den föreslagna bestämmelsen leder till en minskning av onödigt administrativt arbete för skolpersonalen.

Även *Statskontoret* tillstyrker förslaget och anser att det framstår som en rimlig och effektivitetsfrämjande åtgärd men tror samtidigt att förslaget sannolikt inte på egen hand kommer att lösa problemen med bristande tillgång på och kvalitet i studiehandledningen. Statskontoret anser dock att bestämmelsen kan öka trycket på huvudmännen att undanröja de egna organisatoriska hindren. Flera remissinstanser, bl.a. *Skolverket*, *Skolinspektionen*, *Gävle*, *Göteborgs*, *Malmö*, *Mönsterås* och *Stockholms kommuner*, *Kunskapsskolan*, *Lärarnas Riksförbund* och *SKL*, är positiva till förslaget men lyfter samtidigt den bristande tillgången på studiehandledare med rätt kompetens som ett problem.

Skolverket, *Skolinspektionen*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten*, *Skolväsendets överklagandenämnd*, *Nationellt centrum för svenska som andraspråk*, *Gävle kommun*, *Stockholms kommun*, *Läraryrskommittén* och *SKL* anser att det bör övervägas om bestämmelsen ska gälla en bredare målgrupp och även omfatta elever i andra årskurser. Nationellt centrum för svenska som andraspråk och *SKL* anser att studiehandledning på svenska skulle kunna vara värdefullt även när en elev inte längre definieras som nyanländ enligt skollagen.

Stockholms kommun anser att kraven på omfattningen av studiehandledning på modersmålet bör tydliggöras. *Skolinspektionen* och *Lunds kommun* anser att omfattningen bör vara behovsstyrd.

Skolväsendets överklagandenämnd anser att det finns anledning att överväga att införa en möjlighet att överklaga ett beslut om studiehandledning på modersmålet.

Stockholms kommun, *Nationellt centrum för svenska som andraspråk*, och *Lärarnas Riksförbund* påtalar i sammanhanget behovet av olika former av stöd och kompetensutveckling för studiehandledare. Några remissinstanser, bl.a. *Stockholms kommun* och *SKL*, påpekar även ett behov av att tydliggöra kompetenskraven på studiehandledare. *Skolverket* vill framhålla att förslaget riskera att leda till att huvudmännen fokuserar mer på studiehandledarens kunskaper i elevens modersmål än på ämneskunskaper eller kunskaper i svenska hos studiehandledaren.

Friskolornas riksförbund är den enda remissinstans som avstyrker förslaget. Detta med hänvisning till att eleverna redan i dag har en uttrycklig rätt till studiehandledning på modersmålet samt den brist som i dag finns på studiehandledare.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars förslag överensstämmer med förslaget i rutan. *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion*, *Skolväsendets överklagandenämnd*, *Sveriges Skolledarförbund* och *Lärarnas Riksförbund* har inte haft några synpunkter på förslaget. *Läraryrskommittén* anser att förslaget är mycket välkommet och vidhåller att bestämmelsen borde omfatta alla nyanlända elever, oavsett årskurs och skolform. Förbundet är också mycket positiva till att studiehandledning även kan ges på svenska om det bedöms vara elevens starkaste skolspråk. *SKL* tillstyrker förslaget men anser att behovet av

studiehandledning på modersmålet även finns i årskurs 1–6 och gymnasieskolan. *Friskolornas riksförbund* tillstyrker förslaget. Förbundet vill dock peka på svårigheterna att tillhandahålla studiehandledning på modersmålet, då tillgången på sådana handledare är begränsad.

Skälen för regeringens förslag

Studiehandledning på modersmålet är en stödinsats

En elev ska enligt 5 kap. 4 § skolförordningen få studiehandledning på sitt modersmål, om eleven behöver det. En elev som ska erbjudas modersmålsundervisning och som före sin ankomst till Sverige har undervisats på ett annat språk än modersmålet får ges studiehandledning på det språket i stället för på modersmålet, om det finns särskilda skäl. Studiehandledning på modersmålet är en stödinsats. Enligt läroplanen för grundskolan ska undervisningen anpassas till varje elevs förutsättningar och behov. Den ska främja elevernas fortsatta lärande och kunskapsutveckling med utgångspunkt i elevernas bakgrund, tidigare erfarenheter, språk och kunskaper. Studiehandledning på modersmålet kan ges som extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen eller som särskilt stöd (3 kap. 5 a och 6–12 §§ skollagen, förordningen [SKOLFS 2010:37] om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet). För att studiehandledning på modersmålet ska räknas som särskilt stöd ska det röra sig om insatser av mer ingripande karaktär som normalt inte är möjliga att genomföra för lärare inom ramen för den ordinarie undervisningen. Även insatsernas omfattning och varaktighet måste beaktas. Enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid kan, vara att betrakta som stöd i form av extra anpassningar medan mer omfattande eller regelbundna specialpedagogiska insatser utgör särskilt stöd (prop. 2013/14:160, s. 21). Bestämmelsen om studiehandledning på modersmålet, som finns i skolförordningen, gäller inte särskilt för nyanlända och den grupp av nyanlända som tas emot i högstadiet.

Studiehandledning på modersmålet är viktig för nyanlända

Enligt forskning och studier gjord av skolmyndigheter är det tydligt hur viktig studiehandledning på modersmålet är för nyanlända elevers språk- och kunskapsutveckling. Med studiehandledarens stöd kan eleverna förstå undervisning som annars hade varit för svår. Utredningen uppfattar därför att studiehandledning på modersmålet är den absolut viktigaste insatsen för att förbättra nyanlända elevers kunskapsutveckling och öka måluppfyllelsen.

Statens skolinspektion har dock under ett flertal år påpekat brister i huvudmannens hantering av studiehandledning på modersmålet. Skolinspektionens granskning 2014 visade att studiehandledning inte gavs i tillräcklig omfattning eller av tillräcklig kvalitet för att vara ett stöd i nyanlända elevers kunskapsutveckling. I Skolinspektionens senaste rapport 2017 har det också konstaterats att tiden för studiehandledning inte fördelas utifrån elevernas behov utan i stället utifrån huvudmannens tillgängliga resurser. Vanligtvis fick eleverna i de granskade skolorna en–två timmars studiehandledning på modersmålet per vecka oavsett behov. Forskning har också visat att vid övergången till ordinarie undervisning

minskade eller upphörde ofta studiehandledningen på modersmålet, trots att eleverna uttryckte ett ökat behov av studiehandledning i den ordinarie klassen (Nilsson och Axelsson [2013], “Welcome to Sweden”: Newly Arrived Students’).

Regeringen uppfattar mot den bakgrunden att eleverna inte får studiehandledning på modersmålet i den omfattning som de behöver och att det finns skäl att förstärka rätten till studiehandledning för gruppen nyanlända elever som kommer till Sverige i grundskolans senare årskurser.

De nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i Sverige i högstadiet har enligt statistiken sämst förutsättningar att nå målen med utbildningen och det krävs också en högre språklig nivå för att klara kunskapskraven i de högre årskurserna än i de lägre. Forskare anser att den kritiska åldern för språkinläring infaller vid 12–13 års ålder. Elever som anländer till Sverige efter 12 års ålder har alltså svårare att lära sig svenska (Vetenskapsrådet [2012], Flerspråkighet – en forskningsöversikt, rapport 5:2012). Statistiken visar också på att andelen elever som får studiehandledning på modersmålet i de senare årskurserna ökar. De nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i högstadiet ska dessutom som huvudregel undervisas i 16 obligatoriska ämnen i grundskolan enligt skolförfattningarna. Regeringens bedömning är att en stor majoritet av dessa elever behöver studiehandledning på modersmålet. Samma bedömning görs vad gäller nyanlända elever i grundsärskolan och specialsolan.

Regeringen anser att utgångspunkten bör vara att alla nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i högstadiet i grundskolan och grundsärskolan samt i specialsolan ska få studiehandledning på modersmålet. Enbart i de fall det är uppenbart obehövt bör den nyanlända eleven stå utan studiehandledning. Det kan t.ex. anses uppenbart obehövt med studiehandledning på modersmålet om eleven redan har så goda språkkunskaper i svenska att eleven utan stödinsatser når de kunskapskrav som minst ska uppnås i varje ämne. Det innebär att dessa elever bör antas ha ett behov av studiehandledning på modersmålet.

Flera remissinstanser, bl.a. Statens *skolverk* och *Skolinspektionen*, anser att det bör övervägas om bestämmelsen även ska gälla andra elever än de som omfattas av förslaget, t.ex. nyanlända elever i lägre årskurser. Regeringen håller med om att det kan finnas andra målgrupper som kan vara behjälpta av att omfattas av bestämmelsen. Regeringen bedömer dock att det med anledning av bl.a. den rådande bristen på studiehandledare finns skäl att avvakta och se vilka effekter bestämmelsen får och om syftet med den föreslagna bestämmelsen uppnås innan bestämmelsen utvidgas till att gälla andra målgrupper.

Flera remissinstanser är positiva till förslaget men lyfter samtidigt den bristande tillgången på studiehandledare som ett problem. Den ökning av antalet nyanlända elever som har skett de senaste åren ställer högre krav på huvudmän och skolors mottagande, organisation och arbetssätt. Det innebär både praktiska och kvalitetsmässiga frågor att lösa, som t.ex. ett ökat behov av studiehandledare i modersmål. Regeringen instämmer därför i *Statskontorets* bedömning att förslaget sannolikt inte på egen hand kommer att lösa problemen med bristande tillgång på och kvalitet i studiehandledningen men att det kan öka trycket på huvudmännen att undanröja de egna organisatoriska hindren. Regeringen instämmer även i

att det behövs stöd och kompetensutveckling för studiehandledare, vilket anförs av bl.a. *Stockholms kommun* och *Lärarnas Riksförbund*. Skolverket erbjuder av den anledningen, inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen, en utbildning om 7,5 högskolepoäng som riktar sig till studiehandledare i modersmål. Utbildningen har till syfte att utveckla studiehandledares kompetens i att erbjuda flerspråkiga och nyanlända elever studiehandledning av hög och likvärdig kvalitet. Sedan 1 augusti 2016 kan en kommun, landsting eller enskild huvudman även köpa fjärrundervisning i modersmål och studiehandledning på modersmålet från en annan huvudman. Detta gör det möjligt för huvudmän som inte klarar av att anordna utbildningen inom den egna organisationen att erbjuda studiehandledning på modersmålet genom samarbete med andra huvudmän som har bättre förutsättningar. Dessutom finns det större möjligheter att rekrytera studiehandledare i dag eftersom det har anlät fler nyanlända vuxna till Sverige.

Studiehandledning på modersmålet ska kunna ges till nyanlända elever i högstadiet utan att bestämmelserna om särskilt stöd tillämpas

Dagens bestämmelser förutsätter att rektorn tillsätter en utredning om särskilt stöd och beslutar ett åtgärdsprogram för den elev som behöver mer omfattande studiehandledning på modersmålet än vad som rymms inom stödåtgärden extra anpassningar. Detta är en omfattande administrativ uppgift för personalen på skolorna, och utredningen har också fått signaler om att det brister hos huvudmännen i den hanteringen. Regeringen anser därför att det finns skäl att överväga en annan ordning för de elever som enligt ovan föreslås en förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet. Regeringen anger i propositionen *Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång* (prop. 2014/15:45) att nyanlända elever bör ges särskilt stöd när det finns sådana behov, men att åtgärder som sannolikt kommer att användas i stor utsträckning och är helt ordinära för elever som har ett annat modersmål än svenska i stället bör ses som en introduktion till den svenska skolan. Åtgärder inom ramen för särskilt stöd riskerar annars att inte bli sådana särskilda åtgärder som har avsetts (prop. 2014/15:45 s. 44). Regeringen anser därför att rätten till studiehandledning för nyanlända elever i högstadiet inte bör hanteras inom ramen för regleringen för särskilt stöd.

Genom att regeringen föreslår att det införs en rättighet för nyanlända elever som tas emot i högstadiet att få studiehandledning på modersmålet, om det inte är uppenbart obehövt, kommer 3 kap. 8 § fjärde stycket skollagen att bli tillämplig. Den paragrafen anger att bestämmelserna om särskilt stöd inte ska tillämpas, om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända och andra elever vars kunskaper har bedömts enligt 3 kap. 12 c § skollagen.

Förslaget innebär ingen förändring av nuvarande bestämmelser om studiehandledning på modersmålet i övrigt. Dessa gäller även fortsättningsvis för de nyanlända elever som tas emot i de tidigare årskurserna eller i gymnasieskolan och för elever i övrigt som behöver studiehandledning på modersmålet (5 kap. 4 § skolförordningen [2011:185] och 9 kap. 9 § gymnasieförordningen [2010:2038]).

Syftet med studiehandledning på modersmålet till nyanlända är att eleven ska nå kunskapskraven

Syftet med studiehandledning på modersmålet till nyanlända elever bör vara att ge eleverna möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Det innebär att den studiehandledning som eleven ska få enligt förslaget bör utgå från elevens stödbehov och lärarens planerade undervisning utifrån kursplanen och kunskapskraven i ämnet. *Stockholms kommun* anser att kraven på omfattningen av studiehandledning på modersmålet bör tydliggöras. Regeringen anser dock i likhet med bl.a. *Skolinspektionen* att elevens behov ska styra i vilken omfattning handledning ges och hur den utformas. I annat fall finns risk för att erbjudandet blir schabloniserat och baseras mer på skolhuvudmannens förutsättningar än på elevens behov.

Några remissinstanser, bl.a. *Stockholms kommun* och *SKL*, anser att kompetenskraven på studiehandledare behöver tydliggöras, och *Skolverket* framhåller att förslaget riskera att leda till att huvudmännen fokuserar mer på studiehandledarens kunskaper i elevens modersmål än på ämneskunskaper eller kunskaper i svenska hos studiehandledaren. Då syftet med studiehandledningen ska anges i lagtexten, dvs. att studiehandledningen ska syfta till att ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, anser regeringen att det framgår vilka kompetenskrav som bör ställas på studiehandledaren. Studiehandledningen måste utgå från elevens stödbehov i förhållande till den planerade undervisning utifrån kursplanen och kunskapskraven i ämnet. Detta förutsätter enligt regeringens uppfattning dels att eleven är delaktig, dels ett samarbete mellan ämnesläraren och studiehandledaren samt att studiehandledaren har kunskaper i kursplaner och kunskapskrav i de ämnen som denne handleder i.

Studiehandledning på modersmålet ska kunna ges på elevens starkaste skolspråk

Enligt nu gällande bestämmelser får en elev som undervisats på ett annat språk än sitt modersmål före sin ankomst till Sverige ges studiehandledning på det språket i stället för modersmålet.

Flerspråkighet är inte ovanligt hos elevgruppen nyanlända elever. Det finns t.ex. nyanlända elever som har varit på flykt under en längre tid och därmed fått en stor del av sin skolgång i ett annat land än hemlandet och på ett annat språk än modersmålet. För dessa elever kan det språket vara elevens skolspråk som eleven bäst utvecklar sina kunskaper i. Skolspråk är det språkbruk som eleverna möter i skolans undervisning i olika ämnen. För att varje enskild elev ska få så bra förutsättningar som möjligt för att kunna nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i varje ämne anser regeringen därför att studiehandledning på modersmålet till nyanlända elever som har mottagits i i högstadiet bör kunna ges på elevens starkaste skolspråk om det är ett annat än modersmålet. Det innebär också att studiehandledning kan ges på svenska om det t.ex. efter några års skolgång i Sverige, bedöms vara elevens starkaste skolspråk. *Nationellt centrum för svenska som andraspråk* och *SKL* anser att studiehandledning på svenska skulle kunna vara värdefullt även när en elev inte längre definieras som nyanländ enligt skollagen. Regeringen delar

den bedömningen och ser inga hinder för att skolor med utgångspunkt i elevens behov som ett stöd i form av extra anpassning väljer att erbjuda studiehandledning på svenska till elever som inte längre är nyanlända. Regeringen anser dock inte att det bör förutsättas att alla elever som har varit nyanlända har behov av sådant stöd.

Beslut om studiehandledning på modersmålet bör bara kunna överklagas genom laglighetsprövning

Skolväsendets överklagandenämnd anser att det finns anledning att överväga att införa en möjlighet att överklaga ett beslut om studiehandledning på modersmålet enligt den föreslagna bestämmelsen. Beslut om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet är dock inte överklagbara annat än genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725). Beslut om stöd för nyanlända och andra elever vars kunskaper har bedömts enligt 3 kap. 12 c § skollagen är inte heller överklagbara. Regeringen bedömer att det inte finns anledning att avvika från detta genom att införa en möjlighet att överklaga beslut i den föreslagna bestämmelsen om studiehandledning på modersmålet eller det starkaste skolspråket.

Förslaget om en förstärkt rätt till studiehandledning är varken direkt eller indirekt diskriminerande

Syftet med förslaget om en förstärkt rätt till studiehandledning är att de elever med annat modersmål än svenska som bosätter sig i Sverige och påbörjar sin skolgång i högstadiet ska få en förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet för att få bättre förutsättningar att tillgodogöra sig den undervisning som ges och för att på så sätt få ökade förutsättningar att nå godkända betyg i de ämnen som krävs för behörighet till gymnasieskolans nationella program. Förslaget innebär en tillkommande rättighet och kan således inte anses utgöra något missgynnande. Åtgärden saknar samband med etnisk tillhörighet. Så som angetts tidigare har gruppen nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i högstadiet ett särskilt behov av att få likvärdiga förutsättningar att nå målen med utbildningen. Vid en jämförelse med elever med annat modersmål än svenska som påbörjar sin skolgång vid ordinarie skolstart, kan det konstateras att dessa elever som regel har möjlighet att genomföra sin skolgång i grundskolan i de nio årskurser som skollagen anger (10 kap. 3 § skollagen). Rätten till studiehandledning på modersmålet finns för de elever som behöver det under hela skolgången i grundskolan (5 kap. 4 § skolförordningen). Dessa elever ska således enligt gällande skolförfattningar få den minsta garanterade undervisningstiden fördelat på grundskolans ämnen och dessa elever har rätt att få studiehandledning på modersmålet så länge de behöver. Eleverna med annat modersmål än svenska som påbörjar sin skolgång vid ordinarie skolstart får därigenom anses ha goda förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolan. Något behov av motsvarande åtgärd finns därför typiskt sett inte hos elever tillhöriga denna grupp. Mot denna bakgrund finns inte skäl att anse att förslaget diskriminerar den grupp av elever som inte kommer att omfattas av förslaget. Åtgärden har ett godtagbart ändamål, och framstår

som lämpligt och proportionerligt. Förslaget utgör därför varken direkt eller indirekt diskriminering.

4.5 Nyanlända elever som tas emot i högstadiet ska få en individuell studieplan

Regeringens förslag: För nyanlända elever som har tagits emot i högstadiet i grundskolan eller i specialskolan och vars kunskaper har bedömts, ska en individuell studieplan upprättas senast inom två månader från mottagandet.

Studieplanen ska vara långsiktig och beskriva hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program utifrån elevens mål. Den ska innehålla uppgifter om utbildningens huvudsakliga innehåll och planerade stödåtgärder.

Studieplanen ska revideras löpande utifrån nya bedömningar som görs av den nyanlända elevens ämneskunskaper.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Detta gäller bl.a. *Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Statens institutionsstyrelse, Barn- och elevombudet, Barnombudsmannen, Nationellt centrum för svenska som andraspråk, Migrationsverket, Statskontoret, Gävle, Göteborgs, Kalix, Klippans, Lunds, Malmö, Mönsterås, Nacka, Nykvarns, Skurups, Sollentuna, Solna, Stockholms och Sundsvalls kommuner, Idéburna skolors riksförbund, Kunskapsskolan AB, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Föräldraalliansen Sverige och Sveriges elevråd SVEA.*

Skolverket tillstyrker förslaget och anser att det förbättrar huvudmännens möjlighet att utforma rätt insatser för nyanlända elever, i synnerhet om den individuella studieplanen knyts direkt till den inledande kartläggningen och blir skolformsövergripande.

Flera remissinstanser, bl.a. *Barnombudsmannen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Skolverket, Nationellt centrum för svenska som andraspråk, Klippans kommun, Nacka kommun och Kunskapsskolan AB* belyser behovet av att säkerställa välfungerande, övergångar och informationsöverlämning mellan skolor och skolformer. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor är positiv till förslaget och anser att det är av stor vikt att studieplanen utgår från individens mål och att eleven är delaktig i utformandet. Myndigheten anser dock att det inte framgår hur man kan säkerställa att den individuella planen följer med eleven och att ett informationsutbyte verkligen sker mellan överlämnande och mottagande skolenhet.

Skolinspektionen delar utredningens problembild. Myndighetens kvalitetsgranskningar visar att det finns ett stort behov av att hitta ett system för spridningar av kartläggningar och inledande bedömningar samt att brister i informationsöverföring ofta leder till brister i individanpassningen och till en försenad utbildning för de nyanlända eleverna.

Myndigheten anser att förslaget om individuell studieplan skulle kunna avhjälpa detta. Skolinspektionen bedömer också att individuella studieplaner är ett viktigt komplement till förslaget om anpassad timplan. Utan individuell studieplan ser myndigheten en risk för att ämnen stryks utan att detta är en del av en individuell planering av elevens fortsatta utbildning.

Specialpedagogiska skolmyndigheten, Nationellt centrum för svenska som andraspråk, Malmö, Nykvarns och Stockholms kommuner och Lärarförbundet pekar på vikten av samverkan med studie- och yrkesvägledare när den individuella studieplanen ska upprättas. Nationellt centrum för svenska som andraspråk och Malmö kommun lyfter även betydelsen av samverkan med elevhälsopersonal.

Barn- och elevombudet ser positivt på förslaget och vill framhålla vikten av att skolan i samband med upprättandet av planen tar hänsyn till elevens eventuella sociala svårigheter.

Skolverket, Skolväsendets överklagandenämnd, Gävle kommun och Lidköpings kommun anser att det bör övervägas om bestämmelsen ska gälla en bredare målgrupp och även omfatta elever i andra årskurser.

Några remissinstanser påpekar att förslaget ställer krav på skolornas organisation samt på rektorernas och lärarnas kompetens. *Skolverket* anser att skolor därför kan behöva ytterligare stöd i arbetet med individuell studieplan. *Lidköpings kommun* anser att det krävs kompetensutveckling för lärare och rektorer. *Sundsvalls kommun* anser att det är viktigt att allmänna råd revideras skyndsamt utifrån förslaget.

Specialpedagogiska skolmyndigheten, Bräcke, Klippans och Malmö kommuner är positiva till förslaget men lyfter också att förslaget kan leda till ökad administration.

Malmö kommun och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillstyrker förslaget om att en individuell studieplan ska upprättas för elever som anländer i årskurs 7–9 i grundskolan alternativt årskurs 8–10 i specialskolan men vänder sig mot den angivna tidsramen inom vilken en individuell studieplan ska upprättas. De anser att två månader från mottagande inom skolväsendet är för kort tid.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars förslag överensstämmer med regeringens förslag i detta avsnitt. *Statens skolverk, Statens skolinspektion, Skolväsendets överklagandenämnd, Sveriges Skolledarförbund och Lärarnas Riksförbund* har inte haft några synpunkter på förslaget. *Friskolornas riksförbund* tillstyrker förslaget. *Lärarförbundet* välkomnar rätten till en individuell studieplan och att det tillförs resurser till skolorna för att både upprätta och revidera dessa. Förbundet vill också betona vikten av goda förutsättningar för kartläggning av elevens ämneskunskaper och ett gott samarbete mellan ämneslärare, lärare i svenska som andraspråk, modersmålslärare, elevhälsopersonal, studiehandledare och studie- och yrkesvägledare. *SKL* är i huvudsak positiv till förslaget men vänder sig mot att en individuell studieplan ska upprättas senast inom två månader från mottagandet.

Skäl för regeringens förslag

De inledande bedömningarna av en nyanländ elevs kunskaper genomförs redan i dag, men används inte i tillräcklig utsträckning för att planera elevens fortsatta undervisning (Skolinspektionen [2017], Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan). Eleverna får som regel inledningsvis undervisning i ett begränsat antal ämnen och många elever i de senare årskurserna placeras också i förberedelseklass. Av utredningen framgår att prioriterad timplan och anpassad studiegång är vanliga insatser för eleverna. Det har också framkommit att elever och vårdnadshavare uppfattar det som oklart vad undervisningen ska innehålla och vad den ska leda till.

Enligt de nya bestämmelserna om bedömning av en elevs kunskaper som trädde i kraft den 1 januari 2016 ska resultatet av en sådan bedömning beaktas vid planering av undervisningen och vid fördelning av undervisningstiden (3 kap. 12 e § skollagen). Utredningen har dock uppmärksammat att det sällan finns en plan för hur utbildningen och undervisningen ska läggas upp för den enskilde eleven, men att det finns exempel på kommunala och enskilda huvudmän som efter den inledande bedömningen upprättat en individuell plan för varje elev och upplever det som ett bra arbetssätt.

Nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i högstadiet har ett stort behov av en långsiktig planering för hur de ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Den korta tiden och okunskap om vilka vägar som finns i skolsystemet kan skapa onödigt stress hos framför allt eleverna, men även hos vårdnadshavarna. Regeringen anser att eleven har rätt att kunna se ett mål med sin utbildning i grundskolan. Majoriteten av eleverna får i dag ett stort antal F i betyget och det finns ingen övergripande plan för hur de ska nå behörighet till gymnasieskolans nationella program eller kunna gå vidare till annan utbildning som kan leda till arbete. En långsiktig planering ger eleven och vårdnadshavaren en ökad möjlighet till insyn och delaktighet.

Regeringen föreslår därför att varje nyanländ elev som påbörjar sin skolgång i högstadiet i grundskolan och i specialskolan bör få en individuell studieplan i samband med den inledande bedömningen. Den inledande bedömningen ska enligt gällande bestämmelser göras senast inom två månader från det att eleven har tagits emot inom skolväsendet. Således bör även en individuell studieplan upprättas inom den tidsramen. *Malmö kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting* tillstyrker förslaget om individuell studieplan men vänder sig mot den angivna tidsramen. De anser att två månader från mottagande inom skolväsendet är för kort tid. Regeringen delar dock *Statens skolverks* bedömning om att förslaget förbättrar i synnerhet huvudmännens möjlighet att utforma rätt insatser för nyanlända elever om den individuella studieplanen knyts direkt till den inledande bedömningen. Regeringen menar att det är viktigt att den tid som eleven har på sig i skolformen tas tillvara och att både eleven och skolan tidigt bestämmer hur tiden kan användas på bästa sätt. Regeringen bedömer dessutom att det är mer effektivt att samordna den inledande bedömningen och utformandet av en individuell studieplan än att driva de båda processerna skilda från varandra med olika tidsramar. Vidare anser regeringen att det bör framgå av lagtexten att en

individuell studieplan ska revideras löpande med hänsyn till de bedömningar som görs av den nyanlända elevens ämneskunskaper.

En individuell studieplan ska bara krävas för nyanlända elever som mottas i högstadiet i grundskolan och specialskolan

En individuell studieplan bör syfta till att öka elevens förutsättningar att nå behörighet till ett nationellt program på gymnasieskolan. Det finns inte några speciella behörighetskrav till gymnasiesärskolan. Utbildningen i gymnasiesärskolan ska vara öppen för ungdomar vars skolplikt har upphört och som inte bedöms ha förutsättningar att nå upp till gymnasieskolans kunskapskrav därför att de har en utvecklingsstörning (18 kap. 4 § skollagen). Regeringen bedömer därför att förslaget om en individuell studieplan inte bör gälla för nyanlända elever i grundsärskolan. I sameskolan ges utbildning i årskurserna 1–6, varför en individuell studieplan inte heller föreslås gälla för den skolformen.

Regeringen delar bl.a. *Skolverkets* och *Skolväsendets överklagandenämnds* uppfattning att det kan finnas andra målgrupper än de som anges i förslaget som kan vara behjälpta av en individuell studieplan. Regeringen bedömer att en rektor kan besluta om en individuell studieplan även i andra fall om det bedöms vara lämpligt, men att bestämmelsen inte bör vara obligatorisk för andra elever än de som anges i förslaget. Elever som påbörjar sin skolgång vid ordinarie tidpunkt har som regel möjlighet att genomföra sin skolgång i grundskolan i de nio årskurser som skollagen anger (10 kap. 3 § skollagen). Dessa elever ska få den minsta garanterade undervisningstiden fördelat på grundskolans ämnen i enlighet med gällande skolförfattningar och får därigenom anses ha goda förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolan. Något behov av motsvarande åtgärd finns därför typiskt sett inte hos elever tillhöriga denna grupp.

Vad bör den individuella studieplanen användas till?

Den individuella studieplanen bör användas som ett verktyg för att göra en individuell planering av elevens utbildning inom grundskolan och specialskolan. Regeringen delar *Statens skolinspektions* bedömning att den individuella studieplanen bl.a. är ett viktigt komplement till förslaget om anpassad timplan. Utan individuell studieplan finns det en risk för att ämnen stryks utan att detta är en del av en individuell planering av elevens fortsatta utbildning.

Skolinspektionen anför vidare att förslaget om individuell studieplan skulle kunna avhjälpa brister i informationsöverföring. *Barnombudsmanen*, *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* och *Skolverket* m.fl. anför att det finns ett behov av att säkerställa välfungerande övergångar och informationsöverlämning mellan skolor och skolformer. Regeringen instämmer i detta och anser att studieplanen även bör utgöra ett underlag för samverkan och fortsatt planering av elevens utbildning inom såväl grundskolan och specialskolan som gymnasieskolan. Under den inledande perioden i Sverige är det inte ovanligt att eleverna flyttar mellan grundskolor och dokumentet bör bidra till att eleverna får en större kontinuitet vid övergångar mellan grundskolor. Vid övergången till en annan grundskola eller gymnasieskolan är det viktigt att lämna tydlig

information om vilken ämnesundervisning eleven har fått och vilka stödinsatser eleven behöver till den mottagande skolan. Därutöver är det självklart viktigt att lämna information om elevens kunskapsutveckling i form av betyg eller skriftliga omdömen. *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* anför att det inte framgår hur man kan säkerställa att den individuella studieplanen följer med eleven och att ett informationsutbyte verkligen sker mellan överlämnande och mottagande skolenhet. Regeringen har i lagrådsremissen En gymnasieutbildning för alla föreslagit att det ska införas en ny paragraf i 3 kap. skollagen av vilken det framgår att när en elev i bl.a. grundskolan, specialskolan eller gymnasieskolan övergår från skolformen till en annan av de angivna skolformerna, ska den skolenhet som eleven lämnar, till den mottagande skolenheten överlämna sådana uppgifter som behövs för att underlätta övergången för eleven. Detsamma gäller om eleven byter skolenhet inom skolformen (3 kap. 12 g §).

Vad bör ingå i en individuell studieplan?

Studieplanen bör vara långsiktig och beskriva hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program utifrån elevens mål. Utifrån resultatet från den inledande bedömningen av elevens kunskaper bör en planering av undervisningen och eventuella stödåtgärder genast upprättas. Elevens mål med utbildningen bör vara styrande och han eller hon bör vara delaktig i planeringen. Om elevens mål med utbildningen t.ex. är att bli behörig till ett nationellt högskoleförberedande program bör den långsiktiga planeringen utgå från det. Regeringen bedömer att en plan som utformas utifrån elevens önskan och ambition leder till en ökad motivation hos eleven. Om det bedöms att eleven kan uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program inom den tid som finns i grundskolan så ska studieplanen utgå från det. Eftersom tiden i grundskolan inte alltid är tillräcklig för en elev att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program kan dock en individuell studieplan i vissa fall också innehålla en planering för tänkbara vägar inom gymnasieskolans introduktionsprogram, dock med målet att uppnå behörighet till ett nationellt program. Med ordet "långsiktig" avses således att målet för planen kan uppnås inom skolformen eller därefter. Regeringen instämmer med bl.a. *Specialpedagogiska skolmyndigheten*, *Malmö kommun* och *Läraryrket förbundet* att det vid planeringen är viktigt att rådgöra med skolans studie- och yrkesvägledning. Vidare anser regeringen i likhet med *Nationellt centrum för svenska som andraspråk* och *Malmö kommun* att samverkan med elevhälsopersonal också kan vara nödvändig. Regeringen instämmer även i *Barn- och elevombudets* uppfattning om att det är viktigt att ta hänsyn till elevens eventuella sociala svårigheter.

För en del elever kan en individuell studieplan innebära att han eller hon direkt ska få undervisning i grundskolans samtliga ämnen i ordinarie undervisningsgrupp med målet att bli behörig till ett högskoleförberedande nationellt program vid utgången av årskurs 9 och enbart stödinsatser i form av t.ex. studiehandledning på modersmålet. För andra elever kan studieplanen innebära att eleven ska gå en viss tid i förberedelseklass och få undervisning i några enstaka ämnen i ordinarie klass, under viss tid läsa mer svenska som andraspråk eller eventuellt få under-

visning som begränsas till ett visst antal ämnen genom insatsen anpassad timplan eller anpassad studiegång. Det kan därutöver framgå av planen att eleven ska få stöd i form av studiehandledning på modersmålet samt särskilt stöd i form av en särskild undervisningsgrupp i nybörjarengelska och att målet skulle kunna vara att bli behörig till ett nationellt yrkesprogram efter ett år på gymnasieskolans introduktionsprogram. Utöver vägar som leder till behörighet till gymnasieskolans nationella program finns även utbildning som kan leda till arbete, till exempel inom ramen för introduktionsprogrammet yrkesintroduktion. Studieplanen bör dock, som nämnts ovan, beskriva hur eleven ska uppnå behörighet till ett nationellt program.

När det gäller planeringen av stödinsatser bör den individuella studieplanen framför allt ange planerade beslut som är att anse som åtgärder till stöd för nyanlända, såsom prioriterad timplan och placering i förberedelseklass samt de av regeringen föreslagna insatserna anpassad timplan och studiehandledning på modersmålet för nyanlända. Men även eventuella beslut om särskilt stöd som t.ex. särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång kan ha stor betydelse för elevens förutsättningar att bli behörig till gymnasieskolans nationella program. För att undvika att dokumentera dubbelt (vid särskilt stöd ska ett åtgärdsprogram alltid upprättas, 3 kap. 9 § skollagen) bör dock planeringen i den individuella studieplanen enbart beskriva vilken insats som eleven behöver för att uppnå sitt mål och för vilken tid. När det gäller stödinsatser som är att anse som extra anpassningar enligt 3 kap. 5 a § skollagen, finns enligt nuvarande bestämmelser inget dokumentationskrav. Regeringen anser dock att det kan vara lämpligt att dokumentera sådana stödinsatser i en individuell studieplan, t.ex. om det bedöms att eleven har ett fortsatt behov av stödinsatsen.

Regeringen delar den uppfattning som bl.a. *Skolverket* har att skolor, rektorer och lärare kan behöva ytterligare stöd i arbetet med individuell studieplan. Regeringen gör vidare samma bedömning som *Specialpedagogiska skolmyndigheten* och *Malmö kommun* m.fl. att förslaget om individuell studieplan kan leda till ökad administration. Såväl Lärarförbundet som Lärarnas riksförbund tillstyrker dock förslaget. Lärarförbundet anför att en individuell studieplan där både elev och vårdnadshavare kan ges delaktighet är mycket välkommet. Vidare välkomnar Lärarförbundet att utredningen i sin konsekvensbeskrivning påtalar att det kommer att behöva avsättas tid för både lärare och studie- och yrkesvägledare för upprättande och återkommande revidering av de individuella studieplanerna. Regeringen delar fackförbundens uppfattning och menar att förändringen är viktig, dels ur elevens perspektiv för att ge ökade förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolan, dels ur ett huvudmannaperspektiv eftersom dokumentet även är ett stöd för huvudmännen i hur utbildningen för den enskilde eleven kan utformas i både grundskolan och i gymnasieskolan efter en överlämning. Regeringen anser vidare att Skolverket bör ta fram stödmaterial för upprättande av individuella studieplaner för att underlätta lärares arbete och öka förutsättningarna för likvärdighet.

Förslaget om en individuell studieplan är varken direkt eller indirekt diskriminerande

Som tidigare redogjorts för har gruppen nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i högstadiet en mycket begränsad tid på sig att fullgöra utbildningen i grundskolan och därmed inte samma förutsättningar att nå målen med utbildningen som de elever som påbörjar sin skolgång i Sverige vid ordinarie skolstart. Förslaget om individuell studieplan syftar till att ge de nyanlända eleverna en plan för hur utbildningen ska utformas för att ge förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolan under den begränsade tid som den enskilde eleven har i grundskolan. Vid en jämförelse med de elever som påbörjar sin skolgång vid ordinarie tidpunkt, kan det konstateras att dessa som regel har möjlighet att genomföra sin skolgång i grundskolan i de nio årskurser som skollagen anger (10 kap. 3 § skollagen). Dessa elever ska få den minsta garanterade undervisningstiden fördelat på grundskolans ämnen i enlighet med gällande skolförfattningar och eleverna får därigenom anses ha goda förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolan. Något behov av motsvarande åtgärd finns därför typiskt sett inte hos elever tillhöriga denna grupp. Mot denna bakgrund finns enligt regeringens uppfattning inte skäl att anse att diskriminering sker av den grupp elever som inte omfattas av förslaget om en individuell studieplan, dvs. de elever som påbörjar sin skolgång vid ordinarie skolstart. Åtgärden har ett godtagbart syfte och framstår som lämplig och proportionerlig. Förslaget utgör därför varken direkt eller indirekt diskriminering.

5 Undantaget från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning i fritidshemmet ska tas bort

5.1 Fritidspedagoger omfattas inte av kravet på legitimation och behörighet

Utbildning för att arbeta i fritidshem har sett olika ut över tid. Idag är den utbildning som ges för arbete i fritidshemmet enligt 2011 års examensordning (bilaga 2 till högskoleförordningen [1993:100]) grundlärarexamen med inriktning mot arbete i fritidshem. En sådan examen ger behörighet att undervisa i fritidshemmet och kan ligga till grund för en lärarlegitimation. Vissa äldre utbildningar avsedda enbart för arbete i fritidshemmet, bl.a. fritidspedagogutbildningen, ger dock inte behörighet för undervisning i fritidshemmet och kan inte heller ligga till grund för en legitimation utan kompletterande studier. Med stöd av vissa undantagsbestämmelser i skollagen kan dock även fritidspedagoger med en äldre utbildning bedriva undervisning i fritidshemmet och anställas tills vidare, trots att de inte anses behöriga och inte har en legitimation (2 kap. 17 och 20 §§ skollagen). Enligt dessa undantagsbestämmelser krävs dock

att den som bedriver och ansvarar för undervisningen i fritidshemmet har en svensk eller utländsk högskoleutbildning som är avsedd för arbete som fritidspedagog.

5.2 Närmare om nuvarande reglering

Fritidshemmet ingår i skolväsendet men är inte en egen skolform

Skolväsendet omfattar skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna (1 kap. 1 § andra stycket skollagen). Fritidshemmet är inte en egen skolform men ingår i skolväsendet och kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer (1 kap. 1 § tredje stycket skollagen). Fritidshemmet är en pedagogisk verksamhet som ska erbjudas till och med vårterminen det år då eleven fyller 13 år om föräldrarna arbetar, studerar eller om eleven har ett eget behov. Utbildningen ska stimulera elevens utveckling och lärande samt erbjuda en meningsfull fritid och rekreation. Fritidshemmet ska utgå från en helhetssyn på eleven och elevens behov (14 kap. 2, 5 och 7 §§ skollagen). Fritidshemmen är ofta samordnade med skolan, t.ex. när det gäller personal, lokaler och den pedagogiska verksamheten.

För att få undervisa i skolväsendet krävs som huvudregel legitimation...

Huvudregeln är att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisning i skolväsendet (2 kap. 13 § första stycket skollagen). Endast den som har legitimation får, enligt huvudregeln, anställas som lärare eller förskollärare utan tidsbegränsning (2 kap. 20 § första stycket skollagen).

Systemet med legitimation för lärare och förskollärare infördes år 2011 och innebär i huvudsak att legitimation enbart ska kunna meddelas till de lärare och förskollärare som har en behörighetsgivande examen. Behörighet ges för skolform samt i årskurser och ämnen enligt bestämmelserna i förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare, den s.k. behörighetsförordningen. Syftet med legitimationssystemet är att alla barn och elever i förskola och skola ska undervisas av väl kvalificerade och lämpliga lärare och förskollärare. Ytterligare syften med bestämmelserna om legitimation och behörighet är att tydliggöra det individuella yrkesansvar som legitimerade lärare och förskollärare har, höja statusen på lärar- och förskolläraryrket och att bidra till en bättre rekryteringsbas där fler väl motiverade personer söker sig till yrket (prop. 2010/11:20 s. 25 f.).

Statens skolverk ska efter ansökan meddela legitimation till en lärare eller förskollärare som har en behörighetsgivande examen. Skolverket ska vidare komplettera en lärares eller förskollärares legitimation med behörighet utöver den behörighet som följer av en behörighetsgivande examen, om han eller hon med tillfredsställande resultat har gått ytterligare behörighetsgrundande utbildning eller om läraren eller förskolläraren på annan grund ska anses ha sådan behörighet. Lärares eller för-

skollärarens behörighet att bedriva undervisning i skolväsendet ska anges på legitimationen (2 kap. 16 § skollagen).

...men det finns undantag från kravet på legitimation

I vissa situationer är det tillåtet för en lärare att undervisa trots att hon eller han saknar legitimation. Bland annat får en lärare som inte uppfyller kraven på legitimation och behörighet bedriva undervisning i fritidshemmet om läraren har en svensk eller utländsk högskoleutbildning som är avsedd för arbete som fritidspedagog eller motsvarande (2 kap. 17 § första stycket 2 skollagen). En fritidspedagog som är undantagen från kravet på legitimation får anställas som lärare i skolväsendet utan tidsbegränsning (2 kap. 20 § tredje stycket skollagen). I undervisningen i fritidshemmet får det utöver lärare finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas utveckling och lärande främjas, t.ex. fritidsledare (2 kap. 14 § skollagen).

En legitimerad lärare eller förskollärare har ansvar för den undervisning som han eller hon bedriver. Detsamma gäller en lärare eller förskollärare som är undantagen från kravet på legitimation (2 kap. 15 § skollagen).

5.3 Fritidspedagoger eller motsvarande ska inte undantas från kravet på legitimation och behörighet

Regeringens förslag: Undantaget i skollagen för fritidspedagoger eller motsvarande att få bedriva undervisning i fritidshemmet utan legitimation och behörighet ska tas bort. Med anledning av detta ska en följdändring göras i lagen om införande av skollagen.

Regeringens bedömning: En äldre examen på högskolenivå eller motsvarande avsedd för arbete enbart i fritidshemmet bör vara behörighetsgivande för undervisning i fritidshemmet och därmed kunna ligga till grund för legitimation.

Förslaget och bedömningen är förenliga med principerna för yrkesreglering i det s.k. yrkeskvalifikationsdirektivet.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget om att undantaget från krav på legitimation och behörighet för fritidspedagoger eller motsvarande för att få bedriva undervisning i fritidshemmet tas bort. Detta gäller bl.a. *Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Myndigheten för delaktighet, Universitetskanslersämbetet, Stockholms universitet, Högskolan Väst, Örnköldsviks kommun och Lärarförbundet*. Ingen remissinstans har särskilt lämnat synpunkter på förslaget om följdändringen i lagen om införande av skollagen.

Högskolan Kristianstad, Södertörns högskola, Arjeplogs kommun och Gislaveds kommun framhåller att förslaget kommer att bidra till att öka utbildningens och yrkets status och attraktivitet.

Svenska kommunalarbetareförbundet lyfter fram utredningens förslag att en äldre examen på högskolenivå avsedd för arbete enbart i fritidshemmet ska vara behörighetsgivande och kunna ligga till grund för examen och att det utöver legitimerade lärare fortsatt ska få finnas annan personal i fritidshemmet med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas utveckling och lärande främjas. Förbundet anser att det behövs en förståelse för att det utöver lärare och förskollärare får finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas eller barnens utveckling och lärande främjas. Det för att stora yrkesgrupper som elev- och lärarassistenter, fritidsledare och barnskötare inte ska försummas i sin yrkeskompetens och anställningstrygghet.

Statens Skolverk anser att de justeringar som föreslås vad gäller legitimation och behörighet säkrar legitimeringsreformens legitimitet.

Sameskolstyrelsen poängterar att det är märkligt att fritidspedagogerna ställdes utanför reformen med legitimation tidigare trots att deras utbildning är lika lång som en lärares. Styrelsen påpekar att fritidspedagogernas uppdrag i fritidshemmet är ett viktigt uppdrag och ett komplement till skolan då många skolor har en fritidsverksamhet integrerad i skolan och fritidspedagogerna arbetar i nära samverkan med lärarna.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars förslag överensstämmer med regeringens förslag och bedömning i detta avsnitt. *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion*, *Skolväsendets överklagandenämnd*, *Friskolornas riksförbund*, *Sveriges Skolledarförbund*, *Läraryrket och Lärarnas Riksförbundet* har inga synpunkter på förslaget och bedömningen. *Sveriges kommuner och landsting* ställer sig positiv till att alla fritidspedagoger med examen på högskolenivå eller från äldre seminarieutbildning ska kunna legitimeras och få behörighet för enbart fritidshem.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

I fritidshemmets undervisning ska behöriga lärare och annan kompetent personal finnas

Idag är fritidspedagoger eller motsvarande som undervisar i fritidshemmet undantagna från kravet på legitimation och behörighet. Undervisning definieras enligt skollagen som målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden (1 kap. 3 § skollagen). I fritidshemmet bedrivs betydelsefull pedagogisk verksamhet som ska stimulera elevers utveckling och lärande och undervisningen kompletteras annan utbildning i skolväsendet. Undervisningen ska bedrivas av den som är kvalificerad och lämplig. Det är av stor vikt för yrkets status och attraktivitet att det ställs krav på legitimation och behörighet för undervisning i fritidshemmet på samma sätt som för övrig undervisning i skolväsendet.

Svenska kommunalarbetareförbundet framhåller att det är viktigt att yrkeskompetens och anställningstrygghet hos stora yrkesgrupper som elev- och lärarassistenter, fritidsledare och barnskötare inte försummas. Förbundet betonar att det behövs en förståelse för att det utöver lärare får finnas annan personal i fritidshemmet med sådan utbildning eller

erfarenhet att elevernas eller barnens utveckling och lärande främjas. Regeringen delar uppfattningen att det förutom legitimerade lärare ska kunna finnas annan personal med kompletterande kompetens som fyller en viktig funktion i fritidshemmet. Regeringen vill framhålla att förslaget inte innebär någon förändring när det gäller annan personal som även fortsättningsvis får finnas i undervisningen i fritidshemmet.

Fritidspedagoger ska omfattas fullt ut av legitimationssystemet

Riksdagen har i ett tillkännagivande anfört att regeringen bör återkomma till riksdagen med en plan för hur fler yrkesgrupper kan innefattas i legitimationsreformen. De grupper som avses kan idag få en tillsvidareanställning utan att ha lärarlegitimation. (bet. 2013/14: UbU6 punkten 2, rskr. 2013/14:27).

Även om de allra flesta fritidspedagogerna redan idag har möjlighet att bli legitimerade lärare eller förskollärare finns det en kategori fritidspedagoger som undervisar i fritidshemmet som inte kan få någon legitimation. Regeringen bedömer att det inte är rimligt att, som för närvarande, endast den som har en utbildning i fritidspedagogik som är kombinerad eller kompletterad med ytterligare skolformer eller undervisningsämnen kan få lärar- eller förskollärarlegitimation. Regeringen avser därför att göra en ändring i behörighetsförordningen så att en äldre examen på högskolenivå eller motsvarande avsedd för arbete enbart i fritidshemmet blir behörighetsgivande för undervisning i fritidshemmet och kan ligga till grund för legitimation.

Regeringen delar riksdagens uppfattning att fler yrkesgrupper bör omfattas av bestämmelserna om legitimation. Regeringen bedömer att det inte finns tillräckliga skäl för att fritidspedagoger eller motsvarande som bedriver undervisning i fritidshemmet ska vara undantagna från kravet på legitimation och behörighet utan anser att det är viktigt att de omfattas fullt ut av legitimationsreformen. Regeringen föreslår därför att skollagen ändras så att undantaget från krav på legitimation och behörighet för fritidspedagoger eller motsvarande för att få bedriva undervisning i fritidshemmet tas bort. Riksdagens tillkännagivande får i och med de föreslagna ändringarna, till den del de avser frågan om hur fritidspedagoger kan innefattas i legitimationsreformen, anses slutbehandlat.

I lagen om införande av skollagen finns en hänvisning till den bestämmelse i skollagen som reglerar undantaget från krav på legitimation och behörighet för fritidspedagoger eller motsvarande. I och med att undantaget i skollagen tas bort måste en följdändring göras i lagen om införande av skollagen.

Kraven på legitimation och behörighet för fritidspedagoger är förenliga med principerna för yrkesreglering i yrkeskvalifikationsdirektivet

Lärar- och förskolläraryrkena är reglerade yrken och omfattas av det s.k. yrkeskvalifikationsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU). Yrkeskvalifikationsdirektivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och

förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer. Ett reglerat yrke är yrkesverksamhet där det genom lag, förordning eller andra föreskrifter, direkt eller indirekt, krävs bestämda yrkeskvalifikationer för att få tillträde till eller utöva verksamheten eller någon form av denna eller använda en viss yrkestitel (5 § 2 lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer). Universitets- och högskolerådet ska till Europeiska kommissionen löpande lämna uppgifter om förändringar avseende reglerade yrken i Sverige och ska inom sex månader från det att ett nytt eller högre krav på yrkeskvalifikationer har införts lämna uppgift om kravet och skälen för detta (9 kap. 1 § 5 och 7 förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer).

Varje medlemsstat har i princip rätt att själv bestämma vilka yrken som ska regleras och vilka krav på yrkeskvalifikationer som ska ställas. Det krävs dock enligt artikel 59.3 yrkeskvalifikationsdirektivet att regleringen varken direkt eller indirekt diskriminerar på grund av nationalitet eller bosättningsort, att kraven är motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset samt att kraven är lämpliga för att uppnå de eftersträfvade målen och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen. Sverige har anmält att bl.a. olika former av läraryrket är reglerade yrken i Sverige.

Som framgått av avsnitt 5.1 och 5.2 är den som bedriver undervisning i fritidshemmet i dag undantagen från skollagens krav på legitimation och behörighet men kommer utifrån regeringens förslag att omfattas av dessa krav. I och med att regeringen avser att göra en ändring i behörighetsförordningen kommer en äldre examen på högskolenivå eller motsvarande avsedd för arbete enbart i fritidshemmet att kunna bli behörighetsgivande för undervisning i fritidshemmet och ligga till grund för lärarlegitimation. Fler utbildningar än i dag kommer därmed kunna leda till en lärarlegitimation. Uppgiften att undervisa i fritidshem är dock redan i dag reglerad så till vida att det i lagen finns krav på att den som bedriver och ansvarar för undervisningen i fritidshemmet ska ha en svensk eller utländsk högskoleutbildning som är avsedd för arbete som fritidspedagog, dvs. uppgiften förutsätter bestämda yrkeskvalifikationer. Regeringens förslag innebär en förändring av de yrkeskvalifikationer som krävs enligt skollagen, dels genom att fler yrkeskvalifikationer än i dag kommer att kunna leda till en lärarlegitimation, dels genom att den redan i dag reglerade uppgiften att undervisa i fritidshem kommer att omfattas av bestämmelserna om legitimation och behörighet i skollagen.

När det gäller den bedömning som ska göras enligt artikel 59.3 yrkeskvalifikationsdirektivet kan det konstateras att regeringens förslag innebär att en lärare med en utländsk examen framöver kommer att behöva legitimation för att få bedriva undervisning i fritidshemmet. Samma krav kommer att ställas på lärare med en svensk examen. Regeringens förslag är därmed varken direkt eller indirekt diskriminerande på grund av nationalitet eller bosättningsort. Syftet med att den som bedriver undervisning i fritidshemmet ska omfattas av kravet på lärarlegitimation och behörighet är att undervisningen ska bedrivas av den som är kvalificerad och lämplig. Det är också av stor vikt för yrkets status och attraktivitet att det ställs krav på legitimation och behörighet på samma sätt som för undervisning i övriga delar av skolväsendet. Kraven på att även den som bedriver undervisning i fritidshemmet ska vara behörig och ha en lärar-

legitimation bedöms vara lämpliga för att uppnå de eftersträvade målen och inte gå utöver vad som krävs för att uppnå de aktuella målen. Regeringen bedömer således att de förändrade författningskraven är förenliga med principerna för yrkesreglering i yrkeskvalifikationsdirektivet.

6 Förskolechefer ska benämnas rektorer och omfattas av en obligatorisk befattningsutbildning

6.1 Bristande likvärdighet mellan förskolechefer och rektorer trots likartat uppdrag och ansvar

Av skollagen framgår att det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. Det pedagogiska arbetet vid en förskolenhet ska ledas och samordnas av en förskolechef som i likhet med en rektor särskilt ska verka för att utbildningen utvecklas. När skollagen trädde i kraft den 1 juli 2010 blev förskolan en egen skolform och begreppet förskolechef reglerades. Syftet med detta var att befästa förskolans ställning som en del av utbildningssystemet och förstärka dess kvalitet och likvärdighet.

Förskolors kvalitet är ojäm

Statens skolinspektions granskning Förskolans kvalitet och måluppfyllelse 2015–2017 delrapport 1 visar att kvaliteten varierar i förskolan och att förskolor lyckas olika bra med att uppfylla förskolans pedagogiska uppdrag och att möta barnens behov av närvaro, tröst och uppmärksamhet (dnr 2015:3364). Vidare konstaterar Skolinspektionen i delrapport 2 om Förskolans kvalitet och måluppfyllelse 2015–2017 att det finns stora skillnader i hur de granskade förskolorna tar sig an arbetet med den pedagogiska kvaliteten. Det innebär att det finns risker att barnen inte erbjuds likvärdiga förutsättningar och möjligheter till omsorg, utveckling och lärande i svensk förskola. Verksamheten är inte tillräckligt aktivt målstyrd. Barnen riskerar därmed att förlora en rad tillfällen där de kan utmanas i sitt lärande i riktning mot målen i läroplanen (dnr 2015:3364).

Förskolans betydelse bekräftas av både svensk och internationell forskning. I forskningsartikeln Förskolan och dess ledarskap i fokus och förändring framhålls att stora internationella undersökningar visar att en förskola av hög kvalitet har såväl lång- som kortsiktiga positiva effekter, speciellt för barn från missgynnade förhållanden och för barn i behov av särskilt stöd. Vidare anges att förskolan kan ha en mycket betydelsefull roll som kompletterande och kompenserande utvecklings- och lärandemiljö för barn som lever i psykiskt krävande och omsorgsmässigt otillräckliga miljöer. I artikeln beskrivs även att studier med nationalekonomiskt fokus har visat att förskolor av hög kvalitet är lönsamma för samhället eftersom sådana förskolor har långsiktigt positiva effekter på

barns utveckling och lärande, som tenderar att vara stabil över tid. Förutsättningen för denna betydelsefulla funktion är förskolans kvalitet, vilken är kopplat till ett tydligt och tillgängligt ledarskap (Tallberg Broman [2016], Ledarskap, utveckling, lärande – Grundbok för rektorer och förskolechefer, s. 222-244). Av läroplanen framgår att förskolechefen har ansvaret för förskolans kvalitet och ett särskilt ansvar för att systematiskt planera, följa upp, utvärdera och utveckla verksamheten (förordningen [SKOLFS 1998:16] om läroplan för förskolan).

Förskolechefers ledarskap behöver utvecklas

Förskolechefen har ansvar för förskolans kvalitet i dess helhet. Att förskolechefen har goda kunskaper om det systematiska kvalitetsarbetet är därför en förutsättning för att uppnå en ökad målluppfyllelse. Under 2016 publicerade Skolinspektionen en kvalitetsgranskningsrapport Förskolechefens ledning – Om att ta ansvar för den pedagogiska verksamheten avseende förskolechefens ledningsuppdrag. Resultaten visar att vissa förskolechefer tydligt leder och utvecklar den pedagogiska verksamheten mot de nationella målen, medan andra inte gör det. Det finns enligt myndigheten ett starkt positivt samband mellan hur väl förskolechefens ledning fungerar och hur förskolechefen systematiskt och kontinuerligt planerar, följer upp och utvärderar den pedagogiska verksamheten tillsammans med personalen. Av rapporten framgår även att förskolechefer som är tydliga i sin delegering av ledningsansvar i större utsträckning kan leda verksamheten till att uppfylla de nationella målen. I rapporten anges att en otydlig ansvarsfördelning kan leda till att personalen inte arbetar mot samma mål, vilket resulterar i svårigheter för förskolechefen att leda och utveckla den pedagogiska verksamheten. Vidare konstaterar Skolinspektionen att om förskolechefen inte kan anpassa verksamheten och fokusera på de områden som förskolan har behov av att utveckla innebär det negativa konsekvenser för den pedagogiska verksamheten (dnr 2015:6590).

Det finns få skillnader i ansvar mellan förskolechefer och rektorer...

Rektorns och förskolechefens uppdrag och ansvar för en skol- respektive förskoleenhet ser i princip likadant ut. Rektorn och förskolechefen beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom sin enhet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn och förskolechefen fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen eller andra författningar (2 kap. 10 § skollagen). En förskolechef och en rektor ska leda det pedagogiska arbetet och ha det övergripande ansvaret för att verksamheten bedrivs i enlighet med målen i läroplanen och uppdraget i dess helhet. Ledarna för förskola och skola ska även ansvara för att barns och elevers utbildning är likvärdig och rättssäker (prop. 2009/10:165 s. 247 f.). Uppdrag och ansvar skiljer sig åt endast i några få avseenden. Rektorn, men inte förskolechefen, ansvarar för betygssättning, beslut om åtgärdsprogram och beslut att vidta disciplinära åtgärder (3 kap. 9 och 14 §§ och 5 kap. 6 § skollagen). För rektorer är det dessutom obligatoriskt att genomgå en särskilt reglerad befattningsutbildning.

...men förskolechefer omfattas inte av kravet på att genomgå en befattningsutbildning

Enligt skollagen ska varje huvudman se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning (rektorsprogrammet) eller en utbildning som kan jämföras med denna. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen (2 kap. 12 § skollagen). Det är möjligt även för förskolechefer att gå rektorsprogrammet men för dem är utbildningen inte obligatorisk. Av deltagarna som antogs till rektorsprogrammet 2015 var endast omkring 20 procent förskolechefer vilket är samma andel av de anställda förskolecheferna som gått rektorsprogrammet fram till 2017 enligt Statens skolverks statistik. Att en stor andel förskolechefer saknar en obligatorisk befattningsutbildning liknande rektorsprogrammet för rektorer när det gäller deras ansvar att leda och samordna det pedagogiska arbetet riskerar att ge negativa konsekvenser för verksamheten. Det kan leda till att utbildningen i förskolan inte utformas i enlighet med skolförfattningarna. Skolinspektionen visar i sin granskning Förskolans kvalitet och måluppfyllelse 2015–2017 att förskolecheferna behöver ökad kunskap för att ges bättre möjligheter att ta det övergripande pedagogiska ansvaret. Detta innebär bl.a. att ge förutsättningar för personalen inom förskolan att ta ansvar för att undervisningen genomförs så att barnen stimuleras och utmanas i sin utveckling och sitt lärande.

6.2 Närmare om nuvarande reglering

Rektorns och förskolechefens uppdrag och ledningsansvar ser i huvudsak likadant ut

Förskolan är en egen skolform i skolväsendet. Övriga skolformer är förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna (1 kap. 1 § andra stycket skollagen).

Det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. Motsvarande arbete vid en förskoleenhet ska ledas och samordnas av en förskolechef. Både rektorn och förskolechefen ska särskilt verka för att utbildningen vid skol- respektive förskoleenheten utvecklas (2 kap. 9 § första stycket skollagen). Det finns vidare inte några skillnader mellan en rektor och en förskolechef när det gäller rätten att besluta om sin enhets inre organisation eller ansvaret att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 10 § första stycket skollagen). Rektorn och förskolechefen har även samma möjligheter att uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid skol- respektive förskoleenheten, som har tillräcklig kompetens och erfarenhet, att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i vissa frågor (2 kap. 10 § andra stycket skollagen). En rektors och en förskolechefs uppdrag och ansvar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet vid en skol- respektive en förskoleenhet samt att besluta om organisation och resurser regleras således på samma sätt i skollagen.

Som rektor eller förskolechef får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt (2 kap. 11 § skollagen).

Samma behörighetskrav för anställning gäller därmed för både rektorer och förskolechefer.

Rektorn och förskolechefen ansvarar vidare för det systematiska kvalitetsarbete som ska genomföras på skol- respektive förskoleenhetsnivå (4 kap. 4 § tredje stycket skollagen). En rektor och en förskolechef har även samma ansvar när det gäller att anmäla till huvudmannen att en elev eller ett barn anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten (6 kap. 10 § första stycket skollagen).

Rektorns ansvarsområden är dock något fler än förskolechefens och rektorn har uppgifter som en förskolechef inte har. Rektorn har t.ex. ansvar för att fatta beslut om åtgärdsprogram inom ramen för särskilt stöd samt ansvarar för betygsättning och för vissa beslut avseende disciplinära åtgärder (3 kap. 9 och 14 §§ och 5 kap. 6 § skollagen). När det gäller särskilt stöd ska en förskolechef se till att ett barn som är i behov av särskilt stöd ges sådant stöd (8 kap. 9 § andra stycket skollagen). Det finns dock inte särskilt reglerat för förskolan att ett åtgärdsprogram ska utarbetas för ett barn som är i behov av särskilt stöd.

Rektorns och förskolechefens ansvar enligt läroplanerna

För förskolan, liksom för övriga skolformer, finns en läroplan. I samband med att förskolan blev en egen skolform reviderades läroplanen för förskolan och bl.a. infördes ett avsnitt om förskolechefens ansvar. Enligt läroplanen för förskolan, avsnitt 2.7, har förskolechefen som pedagogisk ledare och chef för förskollärare, barnskötare och övrig personal i förskolan det övergripande ansvaret för att verksamheten bedrivs i enlighet med målen i läroplanen och uppdraget i dess helhet. Det ansvar som de olika läroplanerna ställer på rektor respektive förskolechef sammanfaller i stor utsträckning, särskilt vad gäller rektorns respektive förskolechefens övergripande ansvar för verksamheten och dess kvalitet. Rektorns och förskolechefens ansvar enligt läroplanerna skiljer sig dock åt på några punkter, eftersom läroplanerna är utformade i förhållande till de olika bestämmelser i skollagen som gäller för de olika skolformerna.

Obligatorisk befattningsutbildning för rektorer

En huvudman är skyldig att se till att varje rektor går en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämföras med en sådan utbildning. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen. Skyldigheten för huvudmannen gäller inte för rektorer som tidigare har gått befattningsutbildningen, en äldre statlig rektorsutbildning eller genom annan utbildning eller yrkeserfarenhet har förvärvat kunskaper som av en högskola som anordnar befattningsutbildning har jämförts med befattningsutbildning. Skyldigheten att gå befattningsutbildning gäller inte heller i fråga om rektorer som den 15 mars 2010 var verksamma som rektorer (2 kap. 12 § skollagen).

Som nämnts kan även förskolechefer delta i befattningsutbildningen även om den inte obligatorisk för dem. Det saknas således en skyldighet för huvudmannen att se till att en förskolechef genomför befattningsutbildningen.

Befattningsutbildningens innehåll och syfte regleras i förordning

Den obligatoriska befattningsutbildningen för rektorer regleras i förordning (2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer och förskolechefer (förordningen om befattningsutbildning). Utbildningen ska motsvara 30 högskolepoäng och bestå av kurserna skoljuridik och myndighetsutövning, mål- och resultatstyrning och skolledarskap (2 kap. 3 § förordningen om befattningsutbildning).

Syftet med befattningsutbildningen är att ge rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion kunskaper om de krav som anges i föreskrifter som gäller inom skolan, förskolan och fritidshemmet. Ett annat syfte med utbildningen är att utveckla deras roll som ledare så att verksamhetens kvalitet kan säkerställas (2 kap. 2 § första stycket förordningen om befattningsutbildning).

Målet med utbildningen är att deltagarna får sådana kunskaper att de kan ansvara för att elever och barn får en likvärdig och rättssäker utbildning och skapa förutsättningar för måluppfyllelse på såväl individ- som verksamhetsnivå. Ytterligare ett mål med befattningsutbildningen är att deltagarna får sådana kunskaper att de kan ansvara för att verksamheten som helhet utvecklas (2 kap. 2 § andra stycket förordningen om befattningsutbildning).

I förordningen om befattningsutbildning finns även bestämmelser om fortbildning för rektorer respektive förskolechefer. Syftet med fortbildningen är att rektorer respektive förskolechefer ska utveckla sitt pedagogiska ledarskap (3 kap. 2 § och 3 a kap. 1 § förordningen om befattningsutbildning). Fortbildningarna ska motsvara 7,5 högskolepoäng (3 kap. 3 § och 3 a kap. 2 § förordningen om befattningsutbildning).

6.3 Förskolechefer ska benämnas rektorer

Regeringens förslag: Den som leder och samordnar det pedagogiska arbetet vid en förskoleenhet ska benämnas rektor. I de fall det blir otydligt vilken skolform rektor ansvarar för ska benämningen kompletteras med skolform.

Utredningens förslag: Överensstämmer med utredningens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Detta gäller bl.a. *Skolforskningsinstitutet, Göteborgs universitet, Umeå universitet, Uppsala universitet, Luleå kommun, Stockholms kommun, Sveriges Skolledarförbund* och *Läraryrket förbundet*.

Läraryrket förbundet ställer sig positiva till att skolledare även i förskolan benämnas rektor. Förbundet var kritiska till att införa begreppet förskolechef redan 2010, då den nya skollagen infördes. *Stockholms kommun* framhåller att beteckningen för skolledare i olika skolformer inom skolväsendet bör vara lika och menar att en gemensam titel från förskola till högskola betonar vikten av varje del i utbildningssystemet. *Hammarö kommun* anser att en gemensam benämning av skolledare tydliggör och

stärker förskolan ytterligare, vilket känns naturligt då även förskolan är en skolform som lyder under skollagen.

Skolforskningsinstitutet påpekar att både det ansvar och de krav som ställs på dagens förskolechefer och rektorer i huvudsak sammanfaller och *Sveriges Skolledarförbund* framhåller att det inte finns några vägande skäl för att skilja på titlarna för skolledare i förskola och skola. Förbundet anser att utredarens förslag bidrar till att lyfta fram förskolans stora betydelse för små barns lärande och utveckling.

Luleå kommun framhåller att en gemensam titel ökar flexibiliteten hos huvudmännen att nyttja skolledare på bästa sätt och *Stockholms kommun* anser att en sådan förändring kommer att öka attraktiviteten att arbeta som chef i förskolan förutsatt att befattningsutbildningarna blir lika.

Statens skolverk och *Friskolornas riksförbund* anser att begreppet förskolechef är inarbetat och tydliggör uppdragets särart. En titeländring riskerar att skapa otydlighet. Skolverket anser att det är viktigt att regelverket inte anpassas på ett sådant sätt eller i en sådan utsträckning att förskolans särart eller uppdrag blir otydligt. Om samma titel används finns det risk för att de olika ansvarsområdena som en förskolechef respektive rektor har blandas samman, speciellt vad gäller bestämmelserna om särskilt stöd.

Malmö kommun menar att benämningen förskolechef tydliggör att förskoleverksamheten i sig inte har samma uppdrag som den obligatoriska grundskolan, även om förskolechef och rektor i sin befattning har vissa likartade krav och mål att förhålla sig till.

Lärarnas Riksförbund menar att rektor av hävd har varit en benämning för chefer i skolan och att det finns likheter i uppdraget men att det också finns viktiga skillnader. Det är också olika legitimationer som ligger till grund för behörighet i de olika verksamheterna.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars förslag överensstämmer med förslaget i rutan. *Skolväsendets överklagandenämnd*, *Friskolornas riksförbund*, *Sveriges Skolledarförbund* och *Lärarförbundet* har inte haft några synpunkter på förslaget. *Statens skolinspektion* ser positivt på förslaget. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att benämningen rektor är förknippad med den myndighetsutövning och det ansvar att fatta beslut rörande enskilda elever som rektorer i skolan har och är därför tveksamma till om förskolans chefer bör tituleras rektor. *Lärarnas Riksförbund* vidhåller sin tidigare hållning.

Skälen för regeringens förslag

Förskolechef och rektor har ett likvärdigt ansvar

Förskolan är en läroplansstyrd skolform och har samma övergripande mål och bestämmelser som de andra skolformerna. Som tidigare nämnts har en förskolechef ledningsansvar för en förskoleenhet, i likhet med en rektors ledningsansvar för en skolenhet. En förskolechef och en rektor ska leda det pedagogiska arbetet och ha det övergripande ansvaret för att verksamheten bedrivs i enlighet med målen i läroplanen och uppdraget i dess helhet. Ledarna för förskola och skola ska även ansvara för att barns och elevers utbildning är likvärdig och rättssäker (prop. 2009/10:165, s. 247). Förskolechef och rektor har vidare samma ansvar att anmäla

kränkande behandling och diskriminering i förskolan och skolan till huvudmannen. Dessutom regleras förskolechefens och rektorns ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet på förskole- och skolenhetsnivå på samma sätt. Regleringen av förskolechefens ansvar i förskolans läroplan är jämförbar med avsnitten om rektors ansvar i övriga läroplaner. Exempelvis slås det där fast att både förskolechefen och rektorn har det övergripande ansvaret för verksamheten. På samma sätt som skollagens reglering av rektors och förskolechefs ansvarsområden skiljer sig åt i några få avseenden, gör också läroplanernas reglering det. Det gäller som ovan nämnts t.ex. rektors ansvar för betygsättning.

Lärarnas Riksförbund påpekar att även om det finns likheter i uppdraget finns också viktiga skillnader och *Statens skolverk* menar att en sådan viktig skillnad är bestämmelserna om särskilt stöd. Även *Sveriges Kommuner och Landsting* menar att titeln rektor är kopplad till myndighetsutövning och beslut kopplade till enskilda elever. Till skillnad från *Lärarnas Riksförbund*, *Skolverket* och *SKL* anser regeringen att skillnaderna inte är så stora att det finns tillräckliga skäl att skilja på titlarna för skolledare i förskola och övriga skolformer. Även *Skolforskningsinstitutet* menar att både ansvar och krav på dagens förskolechefer och rektorer sammanfaller.

Samma krav gäller för anställning som förskolechef och rektor

Av skollagen framgår, som tidigare har nämnts, att som rektor eller förskolechef får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt. Samma behörighetskrav gäller därmed för förskolechefer och rektorer och legitimationskrav saknas. Detta är också motiverat då skillnaderna i uppdrag och ansvar mellan förskolechefer och rektorer är små enligt regeringens bedömning. *Lärarnas Riksförbund* framhåller att det är olika legitimationer som ligger till grund för behörighet att undervisa i de olika verksamheterna. Enligt gällande bestämmelser finns det skillnader i behörighetskraven för att få undervisa i olika skolformer. Detta gäller t.ex. såväl förskola, grundskola som gymnasieskola. Detta motiverar dock inte enligt regeringen att olika benämningar ska användas för de personer som har ledningsansvaret för de olika skolformerna.

Ökad attraktivitet och flexibilitet när förskolechef benämns rektor

I de fall där förskolan är integrerad eller samorganiserad med annan verksamhet finns inget hinder för att en rektor även är förskolechef (prop. 2009/10:165, s. 251). Det finns ingen reglering av hur ledningen närmare ska organiseras, utan detta är huvudmannens ansvar. Flera remissinstanser, däribland *Luleå* och *Stockholms kommuner*, framhåller att huvudmannens möjligheter att rekrytera ledare och organisera sin verksamhet skulle underlättas om benämning och befattningsutbildning var den samma för förskolechefer och rektorer. *Luleå kommun* påpekar att det är viktigt att kunna nyttja samma chef både i skola och förskola, särskilt på mindre orter, där rekryteringsläget i fråga om förskolechefer och rektorer är mer ansträngt. Regeringen anser att ett starkt pedagogiskt ledarskap är lika viktigt i förskolan som i skolan. Det är därför viktigt att stärka attraktiviteten för de yrken som är grundläggande för en god

kvalitet i skolväsendet. Att benämna förskolechef rektor skulle öka yrkets attraktivitet och gynna och stärka förskolans utveckling.

Samma benämning av ledare bör gälla i samtliga skolformer i skolväsendet

Som tidigare nämnts infördes begreppet förskolechef i skollagen 2010 när förskolan blev en egen skolform. Ett syfte med dessa förändringar var att tydliggöra förskolans ställning som en del av utbildningssystemet och att stärka dess kvalitet och likvärdighet. Regleringen innebär att det pedagogiska arbetet vid en förskoleenhet ska ledas och samordnas av en förskolechef. *Läraryrket* ansåg redan 2010 att förskolan borde ledas av en rektor eftersom förskolan är en egen skolform och en läroplansstyrd verksamhet. *Läraryrket* välkomnar utredningens förslag att den som leder och samordnar det pedagogiska arbetet vid en förskoleenhet ska benämnas rektor, i stället för förskolechef. Det borde skapa förutsättningar för att förskolan och dess chefer behandlas mer likvärdigt.

Skolverket och *Friskolornas riksförbund* framhåller att begreppet förskolechef är inarbetat och att en titeländring riskerar att skapa otydlighet, t.ex. att de olika ansvarsområdena som en förskolechef respektive rektor har blandas samman. *Lärarnas Riksförbund* menar att rektor av hävd har varit en benämning för chefer i skolan. Till skillnad mot *Skolverket* och *Friskolornas riksförbund* anser regeringen att en gemensam titel för ledare i alla skolformer skapar en tydlig ledningsstruktur i skolväsendet. Regeringen delar *Stockholms kommuns* uppfattning att en gemensam titel från förskola till högskola betonar vikten av varje del i utbildningssystemet. I likhet med *Sveriges Skolledarförbund* anser regeringen vidare att en gemensam titel bidrar till att lyfta fram förskolans viktiga betydelse för små barns lärande och utveckling. Benämningen av skolledare i olika skolformer inom skolväsendet bör därför vara den samma. I de fall där det blir otydligt vilken skolform rektor ansvarar för ska benämningen kompletteras med skolform.

6.4 Rektorerna för förskoleenheter ska omfattas av en obligatorisk befattningsutbildning

Regeringens förslag: Rektorerna för förskoleenheter ska omfattas av ett krav på att gå en obligatorisk befattningsutbildning. De ska påbörja den obligatoriska befattningsutbildningen snarast möjligt efter det att de tillträtt sin anställning och ha genomfört den inom fem år efter tillträdesdagen.

Skyldigheten att genomföra utbildningen gäller dock inte sådana rektorerna för förskoleenheter som tidigare har gått befattningsutbildningen, en äldre statlig rektorsutbildning, eller genom annan utbildning eller yrkeserfarenhet har förvärvat kunskaper som en högskola som anordnar befattningsutbildning har jämställt med sådan utbildning. Skyldigheten gäller inte heller rektorerna som den 1 juli 2019 är verksamma som rektorerna för förskoleenheter.

Regeringens bedömning: Rektorer för förskoleenheter bör genomgå motsvarande befattningsutbildning som övriga rektorer. Befattningsutbildningen bör regleras i förordningen om befattningsutbildning och omfatta 30 högskolepoäng.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår att förskolechefer ska genomgå en obligatorisk befattningsutbildning och att den ska vara genomförd inom två år från tillträdesdagen. Skälet till att utredningen föreslår två år är att utredningen också föreslår att befattningsutbildningen för förskolechefer ska omfatta 7,5 högskolepoäng, dvs. inte vara lika omfattande som den befattningsutbildning som finns i dag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget att förskolechefer ska genomgå en obligatorisk befattningsutbildning. Majoriteten av remissinstanserna anser dock att den bör vara lika omfattande som nuvarande befattningsutbildning för rektorer, däribland *Statens skolverk, Skolforskningsinstitutet, Umeå Universitet, Karlstads universitet, Högskolan Dalarna, Göteborgs, Luleå, Malmö, Stockholms* och *Örnsköldsviks kommuner, Sveriges Skolledarförbund, Utbildningscheferna för rektorsutbildningen* och *Läraryrket*.

Skolforskningsinstitutet menar att utredningen konstaterar att det ur ett kvalitets- och likvärdighetsperspektiv vore bäst att alla rektorer i förskolan fick genomgå en utbildning av samma omfattning och med motsvarande innehåll som den för skolans rektorer. *Läraryrket* anser att det vore orimligt att anpassa statens ambitioner för kvalitet och likvärdighet i skolväsendet efter hur de allra minsta enheterna är organiserade. Förbundet framhåller att en stor del av huvudmännen ser det som självklart att den nuvarande rektorsutbildningen ska gälla för alla skolledare och anför att 20 procent av förskolecheferna redan i dag har genomgått nuvarande befattningsutbildning för rektorer. *Skolverket* anser att de negativa konsekvenserna för de små förskoleenheterna inte överväger de negativa konsekvenser som en kortare befattningsutbildning kan få för möjligheterna att skapa en utbildning av hög kvalitet som möter de behov som finns i förskolan. *Göteborgs universitet* menar att barn i verksamheter där förskolecheferna har förutsättningar att genomgå den längre befattningsutbildningen i förlängningen sannolikt kommer att få en mer fungerande och kompetent ledning. Göteborgs universitet menar att förslaget när det gäller utbildningens längd rimmar illa med målsättningen att varje barn och elev i det svenska skolsystemet ska garanteras samma förutsättningar och samma kvalitet på den undervisning och de pedagogiska verksamheter som de befinner sig i. *Högskolan Dalarna* anser att områden som skoljuridik, myndighetsutövning och verksamhetsstyrning, vid sidan av det pedagogiska ledarskapet, är lika angelägna för rektorer i förskolan som för de i grund- och gymnasieskolan, vars befattningsutbildning i dag omfattar 30 högskolepoäng. *Mittuniversitetet* samt *Gislaveds, Halmstads, Luleå* och *Norrköpings kommuner* menar att lika befattningsutbildning, tillsammans med lika benämning (rektor), ger huvudmännen större flexibilitet i att nyttja skolledare på bästa sätt i sina förskole- och skolorganisationer. Vidare påpekar Mittuniversitetet och Luleå kommun att det vid mindre orter, där rekryteringsläget i fråga om

skolledare är mer ansträngt, är särskilt viktigt att kunna nyttja skolledare både i skola och förskola.

Friskolornas riksförbund påpekar att det finns drygt 2 600 fristående förskolor i landet och att ett stort antal av dessa är små. Förbundet anser att det är positivt att utredningen beaktat deras situation vad gäller kravet på omfattning av en befattningsutbildning. Ett krav motsvarande den obligatoriska rektorsutbildningen riskerar medföra negativa konsekvenser för förskolorna.

Idéburna skolors riksförbund anser att beteckningen förskolechef bör kvarstå och att det vore olyckligt att ha samma beteckning för personer med en befattningsutbildning på såväl 7,5 som 30 högskolepoäng. Förbundet menar att möjligheten finns redan i dag att ha en rektor med befattningsutbildning på 30 högskolepoäng som förskolechef på förskolan. För små förskolor kan det bli kännbart att avsätta så mycket tid för fortbildning för förskolechefen och det är kanske heller inte nödvändigt att ha alla delar i rektorsutbildningen för mindre enheter.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars förslag överensstämmer med förslaget i rutan. *Statens skolinspektion, Göteborgs universitet, Karlstads universitet, Mittuniversitetet, Lärarförbundet, Sveriges Skolledarförbund* och *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* tillstyrker förslaget i sin helhet. Lärarförbundet menar att regeringen nu tydligt visar att rektors pedagogiska ledarskap är lika viktig oavsett skolform. Sveriges Skolledarförbund ser positivt på att regeringen valt att frångå utredarens förslag vad avser omfattningen av förskolechefernas befattningsutbildning. Att ge förskolechefer ett extra år för utbildningen är, enligt förbundet, en bra lösning. SKL är enig med regeringen om att rektorer i förskolan har samma behov av att vara väl förberedda för sitt uppdrag och har därför inga invändningar mot att samma regler gäller för alla rektorer.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Alla förskolors kvalitet är lika viktig

Målet är en förskoleutbildning av hög och likvärdig kvalitet. Alla barn ska ges förutsättningar att utveckla sina kunskaper, färdigheter och kompetenser så långt som möjligt (prop. 2017/18:1 UO 16, s. 85). Ett starkt utbildningssystem möjliggör ett livslångt lärande. Det ska starta i en förskola av hög kvalitet och fortsätta i en jämlik kunskapskola med behöriga och kompetenta lärare som ger barn och unga en god grund att stå på (prop. 2017/18:1 UO 16, s. 191). Som tidigare nämnts visar bl.a. stora internationella undersökningar att en förskola av hög kvalitet har såväl lång- som kortsiktiga positiva effekter. Förskolor av hög kvalitet kan ha en mycket betydelsefull roll som kompletterande och komplementär utvecklings- och lärandemiljö för barn som lever i psykiskt krävande och omsorgsmässigt otillräckliga miljöer. Sådana förskolor har också långsiktigt positiva effekter på barns utveckling och lärande, som tenderar att vara stabila över tid. För att utveckla och säkerställa hög kvalitet i förskolan är ett tydligt och tillgängligt ledarskap en viktig faktor. Regeringen anser att en obligatorisk befattningsutbildning för rektorer i förskolan är en förutsättning för ett sådant ledarskap.

Idéburna skolors riksförbund och *Friskolornas riksförbund* har farhågor kring införandet av en befattningsutbildning för rektorer för förskoleenheter, speciellt en längre befattningsutbildning som den som gäller för rektorer för andra skolformer. Av de 2600 fristående förskolorna (2017) är ett stort antal relativt små och enligt förbunden kan det vara kännbart att avsätta så mycket tid som krävs för att genomföra befattningsutbildningen för mindre förskoleenheter.

I likhet med *Skolforskningsinstitutet* anser regeringen att om kvaliteten i verksamheten påverkas av en kompetent ledning är det svårt att motivera att detta skulle vara mindre viktigt för barn i små förskoleenheter än i stora. Regeringen har ambitionen att öka och värna kvaliteten och likvärdighet i skolväsendet och anser, liksom *Statens skolverk*, att de negativa konsekvenser en befattningsutbildning kan få för små förskoleenheter inte överväger de negativa konsekvenser som utredningens förslag om en kortare befattningsutbildning får för möjligheterna att skapa en utbildning av hög kvalitet som möter de behov som finns hos alla barn i förskolan.

Idéburna skolors riksförbund menar att möjligheten att gå befattningsutbildningen som förskolechef redan finns idag. Många huvudmän anser också att det är naturligt att de nuvarande förskolecheferna går rektorsprogrammet, men långt ifrån alla huvudmän möjliggör för sina förskolechefer att gå utbildningen. Skolverkets statistik visar att fram till 2017 hade endast 20 procent av förskolecheferna gått rektorsutbildningen. En stor andel förskolechefer har alltså inte fått möjlighet till utbildning i områden som skoljuridik, myndighetsutövning, mål- och resultatstyrning och skolledarskap. I likhet med *Högskolan Dalarna* anser regeringen att dessa områden är lika angelägna för rektorer för förskoleenheter som för rektorer för andra skolformer. *Göteborgs universitet* påpekar att om vissa rektorer för förskoleenheter ges möjlighet att delta i en befattningsutbildning medan andra inte gör det brister likvärdigheten. Regeringen delar Göteborgs universitets uppfattning och vill med den obligatoriska befattningsutbildningen säkerställa att rektorer för förskoleenheter garanteras utbildning av god kvalitet och därmed bidrar till ökad likvärdighet i skolsystemet.

Förskolan är en del av skolväsendet ...

Förskolan har stegvis blivit en allt mer integrerad del i skolväsendet. Den första läroplanen för förskolan trädde i kraft 1998. Syftet med läroplanen var att skapa förutsättningar för en likvärdig förskola med hög kvalitet och att tydliggöra förskolans pedagogiska roll. Läroplanens struktur utformades i överensstämmelse med skolans övriga läroplaner. När skollagen trädde i kraft den 1 juli 2010 blev förskolan en egen skolform vilket skulle förtydliga dess roll som första steget i utbildningssystemet. Även begreppet förskolechef infördes och innebär att det pedagogiska arbetet vid en förskoleenhet ska ledas och samordnas av en förskolechef. Som framgått av föregående avsnitt anser regeringen att förskolecheferna framöver bör benämnas rektorer.

... och rektorer för förskoleenheter bör bli garanterade en befattningsutbildning

Av 2 kap. 12 § skollagen framgår att rektorer som anställts efter den 15 mars 2010 ska genomgå en särskilt reglerad befattningsutbildning. Motsvarande krav saknas för nuvarande förskolechefer. Den obligatoriska befattningsutbildningen, rektorsprogrammet, omfattar 30 högskolepoäng på avancerad nivå. Syftet med utbildningen är att ge rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion kunskaper om de krav som anges i de föreskrifter som gäller inom skolan, förskolan och fritidshemmet samt att utveckla deras roll som ledare så att verksamhetens kvalitet kan säkerställas. Befattningsutbildningen syftar även till att alla elever ska få tillgång till en likvärdig och rättssäker utbildning och därigenom ge eleverna de bästa förutsättningarna för att nå de nationella målen.

Utredningen påpekar att Statens skolinspektions granskning Förskolans kvalitet och måluppfyllelse 2015–2017 visar att förskolechefer behöver kompetensutveckling. I granskningen påvisar Skolinspektionen att förskolecheferna behöver ökad kunskap för att ges bättre möjligheter att ta det övergripande pedagogiska ansvaret. Detta innebär bl.a. att ge förutsättningar för personalen inom förskolan att ta ansvar för att genomföra undervisningen så att barnen stimuleras och utmanas i sin utveckling och sitt lärande. Utredningen menar att avsaknaden av en obligatorisk befattningsutbildning för förskolecheferna som behandlar deras ansvar att leda och samordna det pedagogiska arbetet kan innebära negativa konsekvenser för verksamheten och leda till att den inte utformas i enlighet med skolförfattningarna.

Trots att utredningen tydligt påvisar nuvarande förskolechefers behov av kompetensutveckling föreslår den att rektorer för förskoleenheter ska omfattas av en betydligt kortare befattningsutbildning än rektorer för andra skolformer. Samtidigt understryker utredningen att förslaget ska ses som ett första steg mot en mer omfattande obligatorisk befattningsutbildning även för rektorer för förskoleenheter. En majoritet av remissinstanserna, däribland *Läraryrket* och *Sveriges Skolledarförbund* välkomnar utredningens förslag att även sådana rektorer ska omfattas av en obligatorisk befattningsutbildning. Majoriteten av remissinstanserna avstyrker dock utredningens förslag om en betydligt kortare befattningsutbildning för dem. *Skolforskningsinstitutet* påpekar att utredningen konstaterar att det bästa ur ett kvalitets- och likvärdighetsperspektiv vore att rektorer för förskoleenheter fick genomgå en befattningsutbildning av samma omfattning och med motsvarande innehåll som den för rektorer för andra skolformer.

Regeringen delar bl.a. *Sveriges Skolledarförbunds* och *Läraryrket*s uppfattning att rektorer för förskoleenheter bör omfattas av en befattningsutbildning och att den bör vara av samma omfattning som för övriga rektorer. Liksom t.ex. *Halmstads* och *Norrköpings kommuner* och *Mittuniversitetet* anser regeringen vidare att lika befattningsutbildning tillsammans med lika benämning ger huvudmännen större flexibilitet i att nyttja skolledare på bästa sätt i sina förskole- och skolorganisationer. Regeringen vill även framhålla vikten av att värna kvalitet och likvärdighet i hela skolsystemet. Förskolors kvalitet varierar och rektorer

för förskoleenheter behöver därför garanteras en befattningsutbildning. Även sådana rektorer behöver kunskaper så att de kan ansvara för att alla barn får en likvärdig och rättssäker utbildning och skapa förutsättningar för måluppfyllelse på verksamhetsnivå.

Som regeringen återkommer till i avsnitt 7 föreslås att förslaget om att rektorer för förskoleenheter ska genomgå en obligatorisk befattningsutbildning ska träda i kraft den 1 juli 2019. Skyldigheten att genomföra utbildningen bör därför inte gälla rektorer för förskoleenheter som den 1 juli 2019 är verksamma som sådana rektorer.

Rektorer för förskoleenheter bör dock få lite längre tid på sig att genomföra utbildningen

Idéburna skolors riksförbund menar att för små förskolor kan det bli kännbart att avsätta så mycket tid för fortbildning för förskolechefen. Regeringen har förståelse för att det kan vara en utmaning för vissa huvudmän att tillse att rektorn för förskoleenheten går den obligatoriska befattningsutbildningen. Av Skolverkets beskrivande data (2015) framgår att jämfört med rektorer arbetade många förskolechefer hösten 2014 delvis i barngruppen, totalt 37 procent. Cirka 3 procent av förskolecheferna i kommunala förskolor och cirka 76 procent av förskolecheferna i fristående förskolor arbetade delvis i barngrupp. Det kan innebära att rektorer för fristående förskolor kan ha svårare att genomföra befattningsutbildningen. Förskolechefer inom fristående förskolor ansvarar dock i genomsnitt för ett färre antal anställda och färre barn. Det kan tyda på att rektorer för fristående förskolor i stället lättare skulle kunna genomföra befattningsutbildningen.

Av Skolverkets utvärdering (2014) De första fyra åren med det treåriga rektorsprogrammet - En uppföljning av tre kursgruppers utbildning framgår att förskolecheferna som deltagit i den obligatoriska befattningsutbildningen för rektorer har klarat av utbildningen lika väl som rektorerna. Förskolechefer i kommunal verksamhet hade klarat studierna i något högre omfattning än förskolechefer i enskild verksamhet, 83 procent jämfört med 70 procent. Något fler förskolechefer i enskilda verksamheter hade dock avbrutit studierna än förskolechefer i kommunal verksamhet, 17,5 procent jämfört med 7,5 procent. Skolverkets utvärdering visar att det är möjligheten att avsätta tid samt stöd från huvudmannen som har varit avgörande för förskolechefers möjlighet att genomföra befattningsutbildningen.

Skolverket och *Läraryrket* anser att förskolechefer skulle kunna ges mer tid för att genomföra befattningsutbildningen. Regeringen har förståelse för att huvudmän kan behöva mer tid att planera genomförande av befattningsutbildningen för rektorer i förskolan, speciellt för mindre förskoleenheter där rektorn också delvis arbetar i barngrupp. Även sådana rektorer kan behöva längre tid för att kunna planera sitt deltagande i utbildningen. Regeringen föreslår därför att den obligatoriska befattningsutbildningen för rektorer för förskoleenheter ska vara genomförd inom fem år efter tillträdesdagen, i stället för inom fyra år som gäller för övriga rektorer.

7 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Ändringarna i skollagen om individuell studieplan, anpassad timplan och studiehandledning på modersmålet ska träda i kraft den 1 augusti 2018. Övriga ändringar i skollagen ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Ändringen i lagen om införande av skollagen ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Utredningen om elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskursers förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Remissinstanserna: *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att ikraftträdandet av bestämmelsen om individuell studieplan bör skjutas fram till 1 januari 2019. *Solna kommun* anser att kommunerna bör få mer tid för implementering. Ingen annan remissinstans har något att invända mot det av utredningen föreslagna ikraftträdandet.

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

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

Skälen för regeringens förslag

Förslagen som rör nyanlända elever

Regeringen anser att det är angeläget att de föreslagna ändringarna i skollagen om individuell studieplan, anpassad timplan och studiehandledning på modersmålet träder i kraft så snart som det är möjligt, men bedömer att kommuner behöver en viss tid för att genomföra förslagen. Lagändringarna föreslås därför träda i kraft den 1 augusti 2018. Det innebär att lagändringarna kommer att tillämpas första gången under höstterminen läsåret 2018/19.

Undantaget från krav på legitimation och behörighet

Regeringens bedömning är att en äldre examen på högskolenivå eller motsvarande avsedd för arbete enbart i fritidshemmet bör vara behörighetsgivande och kunna ligga till grund för legitimation. Regeringen avser att utifrån den bedömningen göra en ändring i behörighetsförordningen. En sådan ändring bedöms kunna träda i kraft den 1 juli 2018. Ändringen i skollagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2019. Det skulle innebära att fritidspedagoger med en äldre examen som utifrån ändringen i behörighetsförordningen kan ansöka om och meddelas legitimation har ett år på sig att göra detta.

Förslaget att förskolechefer ska benämnas rektorer och genomgå en obligatorisk befattningsutbildning

Förslaget om att förskolechefer ska benämnas rektorer bör träda i kraft så snart det är möjligt. Förslaget är dock kopplat till förslaget om en obligatorisk befattningsutbildning för rektorer för förskoleenheter, vilket innebär att det behövs längre förberedelsestid. Även förslaget om att en rektor för en förskoleenhet ska genomgå en obligatorisk befattningsutbildning bör träda i kraft så snart det är möjligt. Det är dock viktigt att ge berörda myndigheter, lärosäten och huvudmän möjlighet att förbereda sig inför förändringen. Därför anser regeringen att den 1 juli 2019 är en lämplig tidpunkt för båda förslagen att träda i kraft.

Följdändringen i lagen om införande av skollagen

Den föreslagna ändringen i lagen om införande av skollagen är en följdändring av att undantaget i skollagen för fritidspedagoger eller motsvarande att få bedriva undervisning i fritidshemmet utan legitimation och behörighet tas bort. Ändringen bör därför träda i kraft samtidigt som ändringen i skollagen, dvs. den 1 juli 2019.

Övergångsbestämmelser

Det bedöms inte finnas behov av övergångsbestämmelser för något av förslagen i lagrådsremissen.

8 Konsekvenser

8.1 Konsekvenser av förslagen som syftar till att fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasieskolan

8.1.1 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att kommuner och lands-ting inte ska åläggas nya uppgifter utan att de får ekonomisk kompensation för detta.

Förslaget om anpassad timplan innebär inte några nya skyldigheter för kommunerna och medför därmed inte några ökade kostnader för kommunerna. Förslagen om en individuell studieplan och förstärkt rätt till studiehandledning på modersmål innebär dock nya skyldigheter och ökade kostnader för kommunerna. Regeringen beräknar att kostnaden för förslagen om individuell studieplan och förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet uppgår till cirka 23 miljoner kronor årligen med halvårseffekt för 2018. I budgetproposition för 2018 (prop. 2017/18:1) föreslår regeringen att det för genomförande av dessa och andra förslag i betänkandet Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet (SOU 2017:54) avsätts 35 miljoner kronor för 2018 och därefter beräknas 70 miljoner kronor årligen.

Angående beräkningar av antalet elever

Beräkningar av kostnader för förslagen bygger i vissa fall på antaganden och i andra fall på fasta beräkningsgrunder. När det gäller uppgifter om elever och årskullar görs dessa antaganden i huvudsak utifrån tidigare läsår. Beräkningarna utgår dock inte från läsåret 2016/17, utan från elevstatistik vid mätning i oktober 2015 vilket var innan den stora ökningen av antalet asylsökande elever. Anledningen till detta är att läsåret 2016/17 var ett exceptionellt år. Antalet asylsökande började enligt Migrationsverkets statistik öka kraftigt från september 2015 men troligen hade inte så många av dessa elever hunnit få en skolplacering i oktober 2015. De allra flesta av de elever som kom som asylsökande under 2015, cirka 70 400, syns i statistiken för läsåret 2016/17. Många av dessa elever har lämnat grundskolan och befinner sig i gymnasieskolan 2018. Att utgå från läsåret 2016/17 skulle därför innebära att antalet nyanlända elever i grundskolan överskattas. Sedan våren 2016 har antalet asylsökande i Sverige legat på en stabil nivå.

Antalet nyanlända elever som utgör underlag för beräkningarna utgår från Skolverkets statistik om nyinvandrade och elever med okänd bakgrund för läsåret 2015/16. Nyinvandrade elever definieras enligt Skolverket som födda utomlands, har båda föräldrarna födda utomlands, och har kommit till Sverige under de senaste fyra åren. I begreppet nyinvandrade ingår enbart folkbokförda elever. Att elever med okänd bakgrund här räknas in i gruppen nyanlända beror på att den gruppen till största delen utgörs av elever som ännu inte har hunnit bli folkbokförda.

Ytterligare skäl till valet av läsåret är att Statens skolverk inte redovisat grupperna nyinvandrade och elever med okänd bakgrund separerade förrän i statistiken för läsåret 2014/15. Fram till och med 2014 har elever utan personnummer placerats i kategorin ”svensk bakgrund”. Från och med 2015 är dessa elever i en egen kategori, okänd bakgrund. Eftersom målgruppen för förslagen i statistiken återges som dels nyinvandrade elever i årskurs 7–9, dels elever med okänd bakgrund i årskurs 7–9 utgår beräkningarna nedan från summan av dessa elevgrupper enligt tabell 1.1.

Tabell 1.1 Antalet och andel nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund

Läsåret 2015/16	Åk 7	Åk 8	Åk 9	Åk 7–9
Antalet elever totalt	104 384	101 699	102 167	308 250
Andel nyinvandrade och elever med okänd bakgrund ¹	6,1	7,2	8,3	7,3
Antal nyinvandrade och elever med okänd bakgrund	6 519	7 423	8 566	22 508
Varav nyinvandrade elever	5 108	5 444	5 725	16 277
Varav elever med okänd bakgrund	1 411	1 979	2 841	6 231

Källa: Skolverkets PM Nyinvandrade elever och beställda uppgifter från Skolverket av antalet elever.

¹ Bygger på Skolverkets underlag vid mätning 15 oktober 2015.

Förslaget om individuell studieplan

Regeringen föreslår att en individuell studieplan införs för nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i högstadiet. Studieplanen ska innehålla en långsiktig plan för hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program utifrån elevens mål. Studieplanen ska baseras på den inledande bedömningen som ska göras av den nyanlända elevens kunskaper och bör revideras löpande utifrån de bedömningar som görs av den nyanlända elevens ämneskunskaper. I planeringen är det viktigt med förutsättningar för kartläggning av elevens ämneskunskaper och ett gott samarbete mellan ämneslärare, lärare i svenska som andraspråk, modersmålslärare, elevhälsopersonal och studiehandledare samt studie- och yrkesvägledare.

Studieplanen bör utgöra ett underlag för samverkan och fortsatt planering av elevens utbildning inom såväl grundskolan som gymnasieskolan. Att planera undervisningen på grundskolan för den nyanlända eleven är en obligatorisk uppgift som följer av skolförfattningar redan i dag, men det finns inga krav på att planeringen ska dokumenteras i en studieplan i grundskolan. Det finns inte heller någon skyldighet att redan i grundskolan göra en långsiktig planering som i vissa fall sträcker sig över gymnasieskolans introduktionsprogram med målet att eleven ska nå behörighet till ett nationellt program. Inte heller finns någon skyldighet att dokumentera åtgärder som beslutas till stöd för nyanlända i grundskolan eller specialskolan i ett särskilt dokument. Huvudmännen åläggs med förslaget därför till viss del en ny obligatorisk uppgift.

Regeringen anser även att Skolverket bör ta fram stöd om individuell studieplan för att underlätta lärares arbete och öka förutsättningarna för likvärdighet.

Regeringen bedömer att förslaget kommer att medföra ett utökat administrativt arbete som kan involvera flera lärare, studie- och yrkesvägledare samt tid för samarbete mellan dessa. Det bör även avsättas tid för samtal med eleven och elevens vårdnadshavare. Utredningen uppskattar att tiden för att göra en individuell studieplan och tid för revidering därför uppgår till totalt 50 minuter. *Sveriges Kommuner och Lands-*

ting anser att det är alltför kort tid. Som tidigare nämnts är det dock enligt gällande skolförfattningar redan en obligatorisk uppgift att planera undervisningen på grundskolan för den nyanlände eleven. Den tid som regeringen uppskattar att det tar att upprätta och revidera en individuell studieplan avser det arbete som inte krävs i dag.

Regeringen bedömer att kostnaderna för förslaget om en individuell studieplan totalt uppgår till cirka 5 300 000 kr med en halvårseffekt 2018. Beräkningen bygger på ett antagande om 22 508 elever (nyin-vandrade och elever med okänd bakgrund i årskurs 7–9), en lönekostnad på 283 kr i timmen och att en genomsnittlig uppskattad tidsåtgång för att göra en individuell studieplan samt för revidering uppgår till totalt 50 minuter per elev. Lönekostnaden bygger på en grundskollärares lön på 30 200 kr/mån (SCB 2015), semestertillägg och sociala avgifter och arbetsgivaravgifter på 38,33 %, vilket landar på en lönekostnad på 42 397 kr/mån, dvs. 257 kr/tim och uppräknat till 2018 blir det 283 kr/tim. SKL bedömer att fler yrkesgrupper behöver involveras i detta arbete och att kostnaderna för dessa yrkesgruppers arbetstid bör vara inräknad i regeringens konsekvensanalys. Regeringen håller med SKL om att andra yrkesgrupper kommer att involveras men gör dock bedömningen att det främst är grundskollärare som kommer att utforma den individuella studieplanen. Dessutom har några av de övriga yrkesgrupperna en högre lön än grundskollärare medan andra har en lägre lön än grundskollärare. Regeringen anser därför att beräkningen bör utgå från en grundskollärares lön.

Några remissinstanser, bl.a. *Statskontoret* och *Stockholms kommun* anser att utredningen överlag underskattar den tid och de kostnader som förslaget om individuell studieplan och andra förslag i betänkandet innebär. Regeringen delar inte den bedömningen. En majoritet av remissinstanserna har inget att invända mot utredningens bedömning av tid och resurser för förslagen och regeringen ser heller inte någon anledning att ifrågasätta utredningens beräkningar.

Förslaget om studiehundledning på modersmålet

Regeringen föreslår att en nyanländ elev som påbörjar sin skolgång i Sverige i högstadiet i grund- och grundsärskolan samt i specialskolan, ska få studiehundledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövligt. Regeringens förslag innebär att om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom sådan studiehundledning på modersmålet ska bestämmelserna om särskilt stöd inte tillämpas.

Om eleverna behöver studiehundledning på modersmålet har de även i dag rätt till det. Men enligt gällande lagstiftning är studiehundledning på modersmålet en stödinsats som i vissa fall är att anse som extra anpassningar, vilket inte behöver dokumenteras, och i vissa fall är insatsen att anse som särskilt stöd. Särskilt stöd ska alltid föregås av en utredning och ett beslutat åtgärdsprogram. Regeringen bedömer att de allra flesta nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i högstadiet behöver studiehundledning på modersmålet. Utifrån den tolkning som Skolverket gör av bestämmelserna om studiehundledning på modersmålet i förhållande till extra anpassningar och särskilt stöd bedömer regeringen även att en majoritet av de nyanlända eleverna som påbörjar sin skolgång i hög-

stadiet behöver studiehandledning i en sådan omfattning att det är fråga om särskilt stöd, varför åtgärdsprogram som huvudregel ska upprättas för dessa elever (se vidare i avsnitt 4.4). Förslaget innebär att en nyanländ elev, som har tagits emot i högstadiet i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan och vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §, ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövt. Detta innebär att det för sådana elever varken behöver göras en utredning om särskilt stöd eller behöver beslutas ett åtgärdsprogram vilket innebär att den administrativa bördan minskar.

Det råder brist på studiehandledare och modersmåls lärare. Det finns även ett behov av studiehandledare i gymnasieskolan. Utredningen beskriver dock att det finns flera regionala och lokala projekt som pågår för att rekrytera och utbilda studiehandledare bland t.ex. nyanlända vuxna och högskole- och universitetsstudenter. Vidare är möjligheten till fjärrundervisning i dag också större jämfört med tidigare. Dessutom finns det större möjligheter att rekrytera i dag, eftersom det har anlät fler nyanlända vuxna till Sverige. Studiehandledare omfattas inte heller av kraven på behörighet. Det kan finnas flera skäl till att studiehandledning inte har erbjudits i den omfattning man skulle önska. Förutom brist på studiehandledare och modersmåls lärare, i synnerhet i vissa språk, är det en kostsam insats.

Sveriges Kommuner och Landsting anser att förslaget innebär att även lärares arbetstid kommer att öka. *SKL* påtalar också att kostnaden kan bli större i de fall en elev har ett modersmål som ingen annan på skolan behöver studiehandledning i. Om eleverna som behöver studiehandledning går på olika skolor kan det vara svårt att samordna studiehandledningen. Detta innebär enligt *SKL* högre kostnader är regeringen räknar med. *Bräcke kommun* anser att förslaget om studiehandledning på modersmålet riskerar att bli mycket kostnadsdrivande och *Statskontoret* anser att utredningen underskattar de resurser som krävs för att genomföra förslaget. Regeringen menar dock i likhet med *Statens skolinspektion* att föreslagen bestämmelse tydliggör den rätt som redan finns i dag. Syftet är i huvudsak det samma som med nu gällande bestämmelse, men med bl.a. den skillnaden att det bör antas att alla nyanlända elever i högstadiet i grund- och grundsärskolan samt i specialskolan behöver studiehandledning på modersmålet. Förslaget innebär inte heller att målgruppen för studiehandledning på modersmålet utökas. Regeringen anser därför att föreslagen justering av nuvarande författning enbart innebär en viss ambitionshöjning jämfört med nuvarande skyldighet. Regeringen bedömer att denna ambitionshöjning ska finansieras.

Tabell 1.2 Andel elever med studiehandledning på modersmålet i årskurs 7–9, antalet och andel nyinvandrade och elever med okänd bakgrund i årskurs 7–9, samtliga skolor, läsåret 2015/16

Andel (%) med studiehandledning på modersmålet				Antal och andel nyinvandrade och elever med okänd bakgrund		
Årskurs	Totalt	Flickor	Pojkar	Antal elever i årskursen	Antal nyinvandrade och elever med okänd bakgrund	Andel nyinvandrade och elever med okänd bakgrund
7	2,0	1,8	2,2	104 384	6 519	6,1
8	2,5	2,2	2,9	101 699	7 423	7,2
9	3,1	2,4	3,8	102 167	8 566	8,3
Totalt				308 250	22 508	

Studiehandledning på modersmålet kan ges individuellt, i grupp, efter skolan, i anslutning till ordinarie lektion, vid läxhjälp m.m. Studiehandledning kan också ges individuellt eller i grupp via fjärrundervisning och sådana lektioner kostar mindre. Som beskrivs ovan bedömer regeringen att majoriteten av de nyanlända elever som tas emot i högstadiet behöver studiehandledning på modersmålet, och har därmed rätt att få insatsen utifrån nuvarande lagstiftning. Regeringen uppskattar att den ambitionshöjning som föreslås kommer att innebära att fler nyanlända elever i högstadiet får studiehandledning i modersmålet jämfört med antalet som har rätt till sådan studiehandledning enligt nu gällande bestämmelser. Utredningen uppskattar att förslaget innebär att ytterligare 15 procent av det totala antalet nyanlända elever, i form av asylsökande elever och elever som är nyinvandrade, i årskurs 7–9 kommer att få studiehandledning på modersmål. Detta motsvarar cirka 3 400 elever, utifrån att det under läsåret 2015/16 fanns cirka 22 500 nyinvandrade och elever med okänd bakgrund i årskurs 7–9.

Ett antal av dessa elever kommer att få studiehandledning individuellt medan andra kommer att få studiehandledning i grupp eller via fjärrundervisning, vilket måste tas med i beräkningarna. När det gäller studiehandledning på modersmålet i grupp kan antalet elever variera stort, men regeringen väljer att beräkna utifrån att studiehandledning kan ges i grupper om sex elever. Vid ett sådant antagande och utifrån SCB:s lönestatistik beräknar regeringen att förslaget kommer att kosta cirka 19 300 000 kr per år med halvårseffekt 2018, se beräkning i tabell 1.3 nedan.

Tabell 1.3 Beräkning av kostnad för förslaget om studiehandledning

Antagande läsåret 2018/19

	Årskurs 7–9
Antal elever	3 400
Antalet elever per grupp	6,0
Antalet grupper	570
Antalet personaltimmar per vecka och grupp	2,5 ¹
Antalet timmar per år	74 100
Genomsnittlig kostnad per timme, kronor	261 ²
Total kostnad undervisning	19 300 000

¹Antal lärartimmar av 40 timmar, avser undervisning och förberedelser.²Avser en lönekostnad på lön på en skolassistents lön på 26 100 år 2015 enligt SCB, plus semestertillägg och sociala avgifter och arbetsgivaravgifter på 38,33 %, vilket landar på en lönekostnad på 36 641 kr/mån, dvs 222 kr/tim och uppräknat till 2018 blir det 261 kronor.

Minskade kostnader

Förslaget kommer, som nämnts, att innebära att färre antal utredningar och åtgärdsprogram måste upprättas för elever som får studiehandledning på modersmålet. Regeringen bedömer därför att förslaget kommer att minska administrativa kostnaden för dessa uppgifter. Detta bör beaktas vid beräkning av tillkommande kostnader för förslaget om förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet. Utredningen uppskattar att det tar cirka 30 minuter att göra ett åtgärdsprogram som enbart avser insatsen studiehandledning på modersmålet. Under läsåret 2015 fanns 22 508 nyanlända elever i grundskolan årskurs 7–9. Utredningen bedömer att en majoritet av dessa är aktuella för åtgärdsprogram. Regeringen har därför valt att utgå från 55 procent. Besparingen för minskad utredning beräknas därför till totalt 1 750 000 kronor. Beräkningen bygger på 12 375 elever, en grundskollärares lön på 283 kr/tim och en tidsåtgång på 30 minuter. Lönekostnaden bygger på en grundskollärares lön på 30 200 kr/mån (SCB 2015), semestertillägg och sociala avgifter och arbetsgivaravgifter på 38,33 %, vilket landar på en lönekostnad på 42 397 kr/mån och en timlön på 257 kr. Uppräknat till 2018 års lönenivå blir det 283 kr.

8.1.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslaget om anpassad timplan innebär en möjlighet för kommunala huvudmän att anpassa utbildningen för nyanlända elever i högstadiet. Förslaget innebär inga skyldigheter för kommunerna och påverkar därför inte den kommunala självstyrelsen.

Förslaget om att en individuell studieplan ska upprättas för varje nyanländ elev som påbörjar sin utbildning i högstadiet är en ny obligatorisk uppgift för kommunerna, vilken innebär en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Förslaget om en förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet är en ambitionshöjning som innebär en viss ökad styrning av verksamhet där kommunerna redan i dag har ett stort ansvar. Förslaget begränsar således i viss mån den kommunala självstyrelsen.

Förslagets grundläggande syfte är att öka förutsättningarna för nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i högstadiet att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. I förlängningen innebär det att dessa elever i högre grad når en gymnasieexamen och etablerar sig på arbetsmarknaden. Detta bidrar till en snabbare etablering i det svenska samhället och minskad risk för att hamna i ett utanförskap. Bedömningen är därför att behovet av att säkerställa att nyanlända elever får mer likvärdiga förutsättningar att nå målen med utbildningen är stort. Utredningen bedömer att detta behov inte heller kan tillgodoses på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt, varför förslaget får anses utgöra ett proportionellt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

8.1.3 Ekonomiska konsekvenser för staten

Konsekvenser för Statens skolinspektion

De föreslagna författningsändringarna kommer att beröra Statens skolinspektion i egenskap av tillsynsmyndighet. *Skolinspektionen* påpekar att det sammantaget framöver kommer många regelförändringar som berör myndighetens tillsyn och kvalitetsgranskning. Skolinspektionen anser att det är viktigt att uppmärksamma att detta samlat kan få betydelse för myndighetens kostnader. Regeringen bedömer att eventuella ökade kostnader till följd av förslagen om anpassad timplan, studiehandledning på modersmålet och individuell studieplan ryms inom myndighetens befintliga anslag.

8.1.4 Konsekvenser för barn och elever

En av grundprinciperna i FN:s konvention om barnets rättigheter är att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ (artikel 3.1). För att kunna bedöma barnets bästa ska barnets rätt att uttrycka sina åsikter i ärenden som rör barnet främjas. Barnets åsikt ska tillmätas betydelse i förhållande till ålder och mognad (artikel 12).

De barn som kommer till Sverige är unika individer och har olika förutsättningar och behov. Barnets bästa kan därför inte ges en enhetlig innebörd för alla barn som kommer att omfattas av de föreslagna bestämmelserna. Barnrättskommittén har uttalat att i beslut som rör barn som kollektiv – t.ex. när lagar stiftas – måste barns bästa bedömas och fastställas med utgångspunkt i de omständigheter som råder för den grupp av barn det gäller och för barn i allmänhet.

De barn som omfattas av de föreslagna bestämmelserna är nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i högstadiet. Den gruppen omfattar alla barn som har varit bosatta utomlands, som nu är bosatta i Sverige enligt skollagens mening och som påbörjar sin skolgång i svensk skola i högstadiet. I gruppen ingår asylsökande, utlänningar som har fått uppehållstillstånd i Sverige, EU/EES-medborgare och svenska medborgare som flyttar till Sverige efter att ha varit bosatta utomlands.

Principen om barnets bästa är grundläggande i skollagen (1 kap. 10 §). I skollagen finns också den grundläggande principer om att alla elever ska ha lika tillgång till utbildning och att utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform (1 kap. 8 och 9 §§). Samtliga förslag syftar till att nyanlända elever som kommer i högstadiet i grundskolan eller specialskolan, och därmed får en mycket begränsad tid att fullgöra sin skolgång, ska få mer likvärdiga förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. De positiva konsekvenserna av förslagen är därmed att eleverna i högre utsträckning får möjlighet att nå en gymnasieexamen och ett inträde på den svenska arbetsmarknaden.

En negativ konsekvens skulle kunna anses vara att nyanlända elever under vissa förutsättningar inte kommer att läsa samtliga ämnen som övriga elever enligt förslaget om anpassad timplan. Sverige har dock tagit emot nyanlända elever i skolan under flera decennier, och statistiken visar tydligt att elever som anlänt efter 12 års ålder i betydligt högre uträkning än övriga elever inte har fullföljt en gymnasieutbildning vid 24 års ålder. Den visar också bland dessa ungdomar är andelen arbetslösa större än bland elever födda i Sverige. Regeringen bedömer att förslaget kan bidra till att bryta dessa mönster och till att individen senare i livet får utökade möjligheter till arbete eller fortsatt utbildning.

Därutöver lyfter majoriteten av de huvudmän som utredningen har intervjuat att den tid dessa elever har för att läsa in nioårig svensk grundskola är för kort. För många nyanlända elever räcker det inte heller med lovskolor och något extra år på grundskolan för att bli behöriga. I grundskolan finns 16 obligatoriska ämnen och för att bli behörig till gymnasieskolans nationella högskoleförberedande program krävs godkänt i 12 ämnen. Utredningen uppfattar att nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i de senare årskurserna känner en stor stress och oro över att de inte hinner bli behöriga och få en gymnasieutbildning i tid. Regeringen bedömer därför att framför allt förslagen om anpassad timplan och en individuell studieplan tillsammans kan bidra till att minska den stressen och samtidigt bidra till att eleverna får större chans att uppnå godkända betyg.

Utredningen har inte gjort egna intervjuer med barn men har tagit intryck av vad som kommit fram i senare tids forskning och studier om elevernas syn på mottagandet i skolan och övergångar mellan klasser i svenska skolsystemet. Rapporterna visar att eleverna och vårdnadshavarna tycker det är oklart vad den inledande undervisningen innehåller, att de inte är delaktiga och att de önskar mer information om utbildningen och vägen framåt i utbildningssystemet. Förslaget om individuell studieplan med en långsiktig planering för hur eleven ska uppnå behörighet stärker elevens möjlighet till en individanpassad utbildning och ger eleven ökad möjlighet till delaktighet i sin utbildning. Planen kan dessutom bidra till att viktig information om elevens kunskapsutveckling inte går förlorad i övergången från grundskola till gymnasieskola. Detta stärker likvärdigheten vid övergångar. För de elever som flyttar bidrar planen också till att stärka informationen om eleven och förutsättningarna för kontinuitet i dessa elevers utbildning bör därför öka.

Ur ett barnrättsperspektiv bedömer regeringen sammanfattningsvis att förslagen i princip enbart har positiva konsekvenser för de barn som omfattas.

Konsekvenser för elever med funktionsnedsättning

Sverige har ratificerat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Alla barn med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning har rätt till ett fullvärdigt och anständigt liv som gör det möjligt för dem att delta aktivt i samhället, inklusive tillgång till utbildning av kvalitet på lika villkor som andra. Förslagen om anpassad timplan och individuell studieplan syftar till att i ännu högre grad ta tillvara på enskilda elevens förkunskaper och att anpassa utbildningen till elevens individuella förutsättningar samt att elever ska mötas utifrån sina behov. Regeringen bedömer att dessa förslag även kommer att gynna elever med funktionsnedsättning och särskilda behov skolan.

8.1.5 Konsekvenser för skolans personal

Det är viktigt att ökade krav på dokumentation och andra arbetsuppgifter än undervisning noggrant vägs mot den nytta de har för eleven. Det är framför allt regeringens förslag om en individuell studieplan som kan få betydelse för skolans administrativa arbete. Solna kommun framhåller att även förslaget om att nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i högstadiet ska få studiehjälper på modersmålet om det inte är uppenbart obehövligt, ställer krav på undervisande lärare och medför mycket organisatoriskt arbete. Regeringen bedömer dock att förslaget förenklar för skolans personal. Förslaget innebär att om elevens stödbehov kan tillgodoses genom den insatsen ska bestämmelserna om särskilt stöd inte tillämpas. Detta kommer att leda till att skolornas arbete med att utreda elevernas stödbehov och att upprätta åtgärdsprogram kommer att minska.

När det gäller förslaget om en individuell studieplan åläggs skolorna till viss del en ny administrativ uppgift. Såväl *Läraryrkesförbundet* som *Lärarnas riksförbund* tillstyrker dock förslaget. Läraryrkesförbundet anför att en individuell studieplan där både elev och vårdnadshavare kan ges delaktighet är mycket välkommet. Vidare välkomnar Läraryrkesförbundet att utredningen i sin konsekvensbeskrivning påtalar att det kommer att behöva avsättas tid för både lärare och studie- och yrkesvägledare för upprättande och återkommande revidering av de individuella studieplanerna. Regeringen delar fackförbundens uppfattning och menar att förändringen är viktig, dels ur elevens perspektiv för att ge ökade förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolan, dels ur ett huvudmannaperspektiv eftersom dokumentet även är ett stöd för huvudmännen i hur utbildningen för den enskilde eleven kan utformas i både grundskolan och i gymnasieskolan efter en överlämning. Regeringen vill framhålla att en upprättad individuell studieplan på grundskolan avsevärt kan underlätta upprättandet av en individuell studieplan på framför allt gymnasieskolans introduktionsprogram, varför en sådan plan kommer att innebära att administrationen kommer att minska där.

8.1.6 Konsekvenser för företag/enskilda huvudmän

Läsåret 2016/17 fanns det totalt 4 847 skolenheter. Av dessa hade 820 en enskild huvudman. Andelen elever i landet som går i fristående grundskolor är cirka 15 procent, men varierar betydligt mellan kommunerna. Hösten 2016 var 2,9 procent av eleverna i skolenheter med enskild huvudman nyinvandrade eller hade okänd bakgrund. Sextionio procent av skolenheterna med enskild huvudman hade en eller flera elever som var nyinvandrade och/eller hade okänd bakgrund. Samtliga förslag som riktar sig mot offentliga huvudmän ska också gälla enskilda huvudmän. De enskilda huvudmän som berörs av förslagen är de företag, föreningar och andra juridiska och fysiska personer som är huvudmän för fristående skolor. Förslagen innebär nya krav i lag. Regeringen lämnar inga förslag som enbart riktar sig till enskilda huvudmän. Enligt bestämmelser i skollagen ska elevernas hemkommun lämna bidrag till enskilda huvudmän för varje elev som går i en fristående skola. Bidraget består av ett s.k. grundbelopp och ett tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning. Grundbeloppet ska enligt principen om lika villkor beräknas på samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten av motsvarande slag (se t.ex. 10 kap. 37–39 §§ skollagen [2010:800]). De ökade kostnader som förslagen kan medföra för enskilda huvudmän kommer därmed ersättas genom kommunens bidrag.

8.1.7 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Förslaget om en förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet kan innebära särskilda utmaningar för kommuner som är glesbefolkade och som har stora geografiska avstånd. Vid vissa skolor kan det finnas ett fåtal elever som behöver studiehandledning i modersmålet. I en liten kommun kan det vara svårt att tillgodose detta inom kommunen, och det kan även vara svårt att samverka med andra skolor eller andra kommuner om avstånden är stora.

En viktig förändring är att det från och med den 1 juli 2015 är möjligt med fjärrundervisning. Med fjärrundervisning menas interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och läraren befinner sig i olika lokaler när undervisningen sker. Från och med den 1 augusti 2016 är det även möjligt för en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman att köpa fjärrundervisning i modersmål och studiehandledning på modersmålet från en annan huvudman på entreprenad. Bestämmelserna innebär också att t.ex. kommuner kan tillhandahålla fjärrundervisning till andra huvudmän.

Regeringen bedömer att sysselsättningen kommer att påverkas positivt genom ett ökat behov av studiehandledare på modersmålet i grundskolan.

8.1.8 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Det finns viktiga jämställdhetsaspekter på utbildning. Flickor har varit mer framgångsrika än pojkar under hela den tid som mätningar av skolresultat har gjorts, och utifrån Skolverkets statistik har de genomsnittliga betygsskillnaderna mellan flickor och pojkar varit ungefär lika stora sedan 1980-talet.

Skolprestationerna i form av betyg är tydliga data för att se könsskillnader i grundskolan. Läsåret 2015/16 hade flickorna i genomsnitt 30 poäng högre meritvärde än pojkarna och flickorna hade i genomsnitt högre betyg än pojkarna i alla ämnen. I gruppen nyanlända elever har flickor också högre meritvärde än pojkar men det skiljer sig inte lika mycket. Nyinvandrade flickor hade generellt 13 poäng högre meritvärde än pojkar.

Under perioden 2011–2016 var det cirka 20 procent av flickorna och 26 procent av pojkarna som inte uppnådde kunskapskraven i ett, flera eller alla ämnen. Motsvarande andelar för nyinvandrade elever var 77,5 procent av flickorna och 80,8 procent av pojkarna (Skolverkets statistik i tabeller och databas Siris för läsåret 2015/16)

Det var två procent av eleverna i grundskolan som hade studiehandledning på modersmålet läsåret 2015/16. Andel ökar något i grundskolans högre årskurser. Fram till årskurs 6 finns inga könsskillnader men från och med årskurs 7 ökar andelen pojkar i högre utsträckning än flickor (Skolverket 2016, PM: Särskilt stöd i grundskolan).

Färre pojkar än flickor blir behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan och skillnaderna mellan könen har ökat för varje år sedan 2012. Läsåret 2015/16 uppnådde 87,7 procent av flickorna och 79 procent av pojkarna behörighet. Om elever med okänd bakgrund och nyinvandrade exkluderas blir andelen 91,4 procent av flickorna respektive 89,3 procent av pojkarna. Andelen nyinvandrade flickor som uppnådde behörighet till nationellt program våren 2016 var 32,4 procent och andelen pojkar 28,2 procent.

Det finns ett tydligt samband mellan utbildningsnivå och förvärvsarbete. Det är en större andel av den högutbildade delen av befolkningen som förvärvsarbetar jämfört med den med lägre utbildning. (SCB 2014, Befolkningens utbildning och sysselsättning 2014, Statistiknyhet från SCB 2016- 04-21 Nr 2016:84).

Regeringen bedömer att förslagen kommer att gynna både pojkar och flickor. Utifrån att det är fler pojkar som invandrar i senare årskurser och att pojkars studieresultat är lägre än flickors kan förslagen bidra till att minska skillnaderna mellan flickor och pojkars resultat.

8.1.9 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Elever som gått nio år i svensk grundskola har andra förutsättningar att klara kunskapskraven i skolan än elever som kommit till Sverige i grundskolans senare årskurser. Andelen elever med svensk bakgrund som är behöriga till gymnasieskolan har varit relativt konstant under de

senaste 16 åren. Drygt 90 procent uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program. Elever med svensk bakgrund innefattar i detta fall elever födda i Sverige med minst en förälder född i Sverige. För de elever som är utrikes födda men som invandrat före skolstart var andelen drygt 89 procent läsåret 2015/16. För de elever som invandrat mellan årskurs 6 och 9 var andelen 30 procent medan endast 4 procent av eleverna med okänd bakgrund uppnådde behörighet.

Förslagen syftar till att stärka kunskapsresultaten och att öka behörigheten till samt genomförande av gymnasieutbildning för nyanlända elever och på sikt stärka ungdomarnas möjlighet till arbete och självförsörjning. Regeringen bedömer att förslagen således kommer att bidra till strävandena mot det integrationspolitiska målet om lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

8.1.10 Konsekvenser för brottsligheten

Det finns undersökningar på området, bl.a. från Brottsförebyggande rådet, IFAU och Kriminalvårdens klientkartläggningar som visar att personer utan gymnasieutbildning löper högre risk att begå brott jämfört med personer som har en gymnasieutbildning. Personer med endast förgymnasial utbildning har 5,7 gånger större risk att registreras för brott än de som har en eftergymnasial utbildning på tre år eller mer. Av dem som dömdes till fängelse 2005 saknade ungefär hälften fullständiga gymnasiebetyg. (BRÅ 2005, Brottslighet bland personer födda i Sverige och i utlandet rapport 2005:17 och IFAU 2005: Utbildning och brottslighet – vad händer när man förlängde yrkesutbildningarna på gymnasiet? Rapport 2005:11) En ökad andel ungdomar som påbörjar en gymnasieutbildning och får en gymnasieexamen kan därför leda till minskad brottslighet.

8.1.11 Övriga konsekvenser

Regeringen bedömer att förslagen inte får några konsekvenser för den personliga integriteten. Förslagen rör inte frågor som är reglerade i EU-rätten.

8.2 Konsekvenser av förslaget att undantaget från krav på legitimation och behörighet för fritidspedagoger eller motsvarande för undervisning i fritidshemmet ska tas bort

8.2.1 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att kommuner och landsting inte ska åläggas nya uppgifter utan att de får ekonomisk kompensation för detta.

Förslaget om att undantaget från krav på legitimation och behörighet för fritidspedagoger eller motsvarande för att få bedriva undervisning i

fritidshemmet ska tas bort innebär en viss skärpning av kommunens åtagande i samband med anställning för undervisning i fritidshemmet. Idag ska den som huvudmannen tillsvidareanställer för undervisning i fritidshemmet ha en svensk eller utländsk högskoleutbildning som är avsedd för arbete som fritidspedagog eller motsvarande. Från och med den 1 juli 2019 ska den som tillsvidareanställs ha legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning. Som framgår av avsnitt 5.3 gör regeringen bedömningen att en äldre examen på högskolenivå eller motsvarande avsedd för arbete enbart i fritidshemmet bör vara behörighetsgivande för undervisning i fritidshemmet och därmed kunna ligga till grund för legitimation. Förslaget innebär endast en mindre utökning av en redan befintlig skyldighet och bedöms därför inte medföra några ökade kostnader för kommunerna.

8.2.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Redan idag har kommunerna skyldighet att säkerställa att den som tillsvidareanställs för undervisning i fritidshemmet har en svensk eller utländsk högskoleutbildning som är avsedd för arbete som fritidspedagog eller motsvarande. Förslaget att undantaget från krav på legitimation och behörighet för fritidspedagoger eller motsvarande för att få bedriva undervisning i fritidshemmet ska tas bort innebär en ambitionshöjning så att undervisningen i fritidshemmet fullt ut omfattas av gällande regler för legitimation. I praktiken innebär detta inte någon ny skyldighet för kommunerna. Förslaget innebär en viss ökad statlig styrning av en verksamhet där kommunerna redan i dag har ett stort ansvar och begränsar således i viss mån den kommunala självstyrelsen. Bedömningen är dock att behovet av att säkerställa att endast den som har en legitimation och är behörig får undervisa i fritidshemmet, inte kan tillgodoses på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt. Förslaget får därför anses utgöra ett proportionellt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

8.2.3 Ekonomiska konsekvenser för staten

Alla som undervisar i fritidshemmet ska vara legitimerade och behöriga

Regeringens förslag innebär att alla som undervisar i fritidshemmet från och med den 1 juli 2019 kommer att omfattas av kravet på legitimation och behörighet för att få anställas tills vidare och få ansvara för och bedriva undervisning. Förslaget kommer att få konsekvenser för Skolverkets arbete med prövning för legitimation och behörighet.

Svårt att beräkna det ökade antalet ansökningar om legitimation

Det är svårt att uppskatta antalet fritidspedagoger som kommer att ansöka om legitimation. Skolverket ska enligt förordning (2011:268) om lärar- och förskolläraryrket föra ett register över legitimerade och tidigare legitimerade lärare och förskollärare. Det som lagras i registret är lärarexamen respektive förskolläraryrket och därmed enbart dessa yr-

ken. Uppgiften om antal fritidspedagoger som meddelats en legitimation lagras däremot inte av Skolverket.

Utredningen bedömer att den absoluta majoriteten av alla fritidspedagoger som efter 2013 har ansökt om legitimation också har meddelats en lärarlegitimation redan med dagens reglering. Regeringen bedömer därför att gruppen som omfattas av den föreslagna ändringen är mycket begränsad och att förslaget inte kommer att leda till någon omfattande ökning av antalet ansökningar om legitimation.

Kostnaderna för legitimation bedöms inte öka nämnvärt

Utifrån förslaget att ta bort undantaget från krav på legitimation och behörighet för att undervisa i fritidshemmet kommer de fritidspedagoger som idag saknar legitimation att behöva ansöka om en sådan. Ansökningar om legitimation är avgiftsbelagda om inte läraren eller förskolläraren har avlagt behörighetsgivande examen eller fått ett behörighetsbevis av Högskoleverket före den 1 juli 2011. Avgiften är 1 500 kronor för den som ansöker om en lärar- eller förskollärarlegitimation och 750 kronor för en legitimerad lärare eller förskollärare som ansöker om att komplettera legitimationen med fler behörigheter. När det gäller fritidspedagoger med en äldre examen omfattas de av undantaget från avgift. De bedöms dock vara mycket begränsade till antalet. Regeringen bedömer därför att endast begränsade statliga kostnader kommer att uppstå och dessa beräknas kunna hanteras inom befintlig ram. Vissa kostnader för staten kan dock uppstå i arbetet med att hantera överklaganden av beslut som är fattade grundat på sådana ansökningar. Vilken denna kostnad blir beror på antalet ansökningar som den nya regleringen genererar. Generellt sett överklagas 2–4 procent av Skolverkets alla beslut i legitimationsärenden. Mot den bakgrunden är bedömningen att de administrativa kostnaderna som kan uppstå vid Skolverket och förvaltningsdomstolarna p.g.a. överklagade beslut är marginella och därför kan hanteras inom befintliga ramar.

8.2.4 Konsekvenser för barn och elever

Fritidshemmet ska enligt skollagen stimulera elevers utveckling och lärande och erbjuda dem en meningsfull fritid och rekreation. Undervisningen i fritidshemmet kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer. Förslaget att undantaget från krav på legitimation och behörighet för fritidspedagoger eller motsvarande som undervisar i fritidshemmet upphör, bedöms inte få några negativa konsekvenser för barn och elever utan snarare bidra till att kvaliteten i undervisningen i fritidshemmet säkras.

8.2.5 Konsekvenser för fritidshemmets personal

Vilka av de som arbetar i fritidshemmet berörs av förslaget?

I tabell 1.4 visas den typ av utbildning som pedagoger i fritidshemmet hade 2016.

Tabell 1.4 Utbildning hos fritidshemmets personal

Typ av utbildning	Årsarbetare	Antal personer
Förskollärexamen	2 469	4 257
Fritidspedagogexamen	4 895	8 437
Lärarexamen	1 940	3 345
Fritidsledarutbildning	926	1 596
Annan utbildning inom pedagogik	1 345	2 318
Annan utbildning inom social omsorg	2 227	3 839
Övrigt	8 224	14 176
Totalt	22 049	38 066

Källa: Skolverket

Antal årsarbetare har genom uppskattning beräknats till antal personer

Den personal i fritidshemmet som ansvarar för att bedriva undervisning berörs av förslaget om att ta bort undantaget från krav på legitimation och behörighet. Från och med den 1 juli 2019 ska enligt förslaget den som anställs tills vidare för detta uppdrag ha legitimation och behörighet för att undervisa i fritidshemmet. För den som redan har en lärar- eller förskollärlig legitimation med behörighet för undervisningen får förslaget inga konsekvenser. För den lärare, förskollärare, fritidspedagog eller motsvarande som saknar legitimation, men som genom examen eller kompletterande utbildning har grund för att få en legitimation, innebär förslaget att den måste ansöka om sådan hos Skolverket. För fritidspedagoger eller motsvarande med en äldre examen som i dag inte ger grund för legitimation om behörighet innebär förslaget att de efter den sista juni 2019 inte längre får bedriva undervisning i fritidshemmet. Genom den ändring i behörighetsförordningen som regeringen avser att göra kommer dock en sådan äldre examen från och med den 1 juli 2018 att kunna ligga till grund för legitimation. Dessa fritidspedagoger eller motsvarande måste då ansöka om en legitimation med behörighet för undervisning i fritidshemmet för att fortsatt få bedriva undervisning i fritidshemmet.

Förslaget innebär ingen ändring när det gäller att det i undervisningen i fritidshemmet också får finnas annan personal som har utbildning eller erfarenhet som gör att elevernas eller barnens utveckling och lärande främjas, t.ex. fritidsledare. Det finns ingen bestämmelse i skollagen som styr förhållandet mellan antal anställda som ansvarar för undervisningen och annan personal. För annan personal bedöms förslaget inte få några konsekvenser.

Kommer handläggningstiden för legitimation hos Skolverket att öka?

Sedan den 1 juli 2011 har det varit möjligt för lärare och förskollärare att ansöka om legitimation hos Skolverket. Under 2016 kom 19 300 nya ansökningar in till Skolverket, vilket är en minskning jämfört med tidigare år med undantag för antalet ansökningar om legitimation för lärare och förskollärare med utländsk examen. Av de inkomna ansökningarna gällde de flesta ansökan om legitimation för lärare och förskollärare med svensk examen, ca 1 600 ansökningar gällde legitimation för

lärare och förskollärare med utländsk examen och ca 3 800 var ansökningar om att komplettera legitimationen med ytterligare behörighet.

Av behörighetsförordningen framgår att beslut i ärenden om legitimation ska meddelas senast fyra månader efter det att alla handlingar som rör ansökan kommit in. Under 2015 effektiviserade Skolverket arbetet och kortade handläggningstiderna. Det ledde till att verksamheten under 2016 uppfyllde kravet på högst fyra månaders handläggningstid med god marginal, bortsett från ansökningar där den sökande har en utländsk examen.

Regeringens bedömning är mot den bakgrunden att förslaget om att ta bort undantaget från krav på legitimation i fritidshemmet inte kommer att påverka handläggningstiden i någon större utsträckning, även om det kan resultera i en viss ökning av antalet ansökningar.

8.2.6 Konsekvenser för företag/enskilda huvudmän

De enskilda huvudmän som berörs av förslagen är de företag, föreningar och andra juridiska och fysiska personer som är huvudmän för fristående fritidshem. Läsåret 2016/17 fanns det totalt 4 238 fritidshem och av dessa hade 677 en enskild huvudman. Cirka tolv procent av alla elever som går i ett fritidshem går i ett fristående fritidshem men variationen mellan kommunerna är stor. Regeringen anser att den föreslagna ändringen inte kommer att medföra några särskilda konsekvenser för de fristående fritidshemmen i förhållande till de kommunala fritidshemmen eftersom alla huvudmän berörs av de nya bestämmelserna i lika stor utsträckning.

8.2.7 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Drygt 75 procent av de anställda i fritidshemmet med en fritidspedagogexamen 2016 var kvinnor. Förslaget om att undantaget från krav på legitimation och behörighet för att bedriva undervisning i fritidshemmet kan därför antas påverka kvinnor i högre utsträckning än män.

8.2.8 Konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen

Förslaget bedöms inte påverka de integrationspolitiska målen.

8.2.9 Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

Läro- och förskolläraryrkena är, som nämnts i avsnitt 5.3, reglerade yrken och omfattas av det s.k. yrkeskvalifikationsdirektivet. Direktivet, som i svensk rätt har genomförts genom bl.a. lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer, innehåller regler för hur yrkeskvalifikationer som förvärvats i ett land inom EU ska erkännas i ett annat. Som framgått av avsnitt 5.3 innebär regeringens förslag en förändring av de bestämda yrkeskvalifikationer som krävs enligt skollagen, dels genom att fler yrkeskvalifikationer än i dag kommer att kunna leda till en lärarlegiti-

mation, dels genom att den redan i dag reglerade uppgiften att undervisa i fritidshem kommer att omfattas av bestämmelserna om legitimation och behörighet i skollagen. Universitets- och högskolerådet kommer att behöva meddela dessa förändringar till Europeiska kommissionen enligt 9 kap. 1 § 5 och 7 förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Regeringens förslag innebär att en lärare med en utländsk examen efter den 1 juli 2019 kommer att behöva legitimation och behörighet för att anställas utan tidsbegränsning för att bedriva undervisning i fritidshemmet. Samma krav kommer att ställas på lärare med en svensk examen. Om det inte finns någon att tillgå inom huvudmannens organisation som uppfyller dessa krav kan huvudmannen under högst ett år i taget anställa en lärare eller förskollärare som huvudmannen finner lämplig och som i så stor utsträckning som möjligt har en utbildning som motsvarar den utbildning som är behörighetsgivande (2 kap. 18 § skollagen).

Enligt rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP (EGT L 175, s. 43) är medlemsstaterna skyldiga att införa bestämmelser för att förhindra missbruk genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden. I departementspromemorian Genomförande av deltids- och visstidsdirektiven (Ds 2001:6) görs bedömningen att skollagens regler om möjlighet att tidsbegränsa avtal om anställning av obehöriga lärare (2 kap. 21 § skollagen) är en objektiv grund för förnyad visstidsanställning och att skollagen därför inte behöver ändras med anledning av visstidsdirektivet (Ds 2001:6 s. 63 f.). Arbetsdomstolen har i mål AD 2013 nr 42 accepterat denna bedömning.

8.3 Konsekvenser av förslagen om att förskolechefer ska benämnas rektorer och ska omfattas av en obligatorisk befattningsutbildning

8.3.1 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Förslaget om att förskolechefer ska benämnas rektorer bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Däremot kan förslaget om obligatorisk befattningsutbildning få det.

En obligatorisk befattningsutbildning innebär att förskolechefer som anställs efter den 1 juli 2019 ska gå en särskilt reglerad befattningsutbildning, det s.k. rektorsprogrammet, eller en utbildning som kan jämföras med denna.

Regeringen bedömer, i likhet med utredningen, att huvudmannen står för resekostnader och kostnader för kurslitteratur. Studierna sker inom ramen för den ordinarie arbetstiden. Den tid som förskolechefen deltar i utbildning i stället för att vara i verksamheten kommer att påverka den enskilda förskolechefens vardagssituation. Det är därför av stor vikt att huvudmannen ser över förskolechefens totala arbetsbelastning inför och under utbildningstiden.

Redan hösten 2017 har ca 590 av 2 550 kommunala förskolechefer gått rektorsprogrammet och ca 110 kommunala förskolechefer påbörjar årlig

gen programmet. Dessa studerar på frivillig basis i samråd med sin arbetsgivare. Lagändringen medför att andelen förskolechefer i befattningsutbildningen kommer att öka.

Utredningen framhåller att den tid som huvudmän behöver frigöra för att förskolechefen ska kunna delta i utbildningen bör kunna rymmas inom ramen för det ansvar för kompetensutveckling som huvudmannen enligt 2 kap 34 § skollagen har för personal vid förskole- och skolenheter. Kommunerna behöver däremot tillföras medel för den ökade kostnad som uppstår för resor, logi samt för litteratur. Regeringen bedömer att samma överväganden bör göras som när rektorsutbildningen beslutades (prop. 2009/10:27). Där kompenserades kommunerna med 14 000 kronor per deltagare. Regeringen bedömer i likhet med utredningen att huvudmännen behöver låta ca 500 nya förskolechefer delta i befattningsutbildningen årligen vilket innebär en kostnad på 3,5 miljoner kronor för 2019 (halvårseffekt) och fr.o.m. 2020 med 7 miljoner kronor per år för detta ändamål.

8.3.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslaget att i skollagen ange att en chef för en förskoleenhet ska benämnas rektor i stället för förskolechef (2 kap. 9 § andra stycket skollagen) innebär inte någon utökad inskränkning i den kommunala självstyrelsen, men en förändrad inskränkning.

Flera kommuner anger i sina remissvar att förslagen om gemensam titel och befattningsutbildning för rektorer och förskolechefer kommer innebära att det samlade organisationsbyggandet hos skolhuvudmannen underlättas. Även arbetet i skolledarteam underlättas och det ger fler alternativ och möjligheter vid omorganisationer hos skolhuvudmannen. Lika befattningsutbildning tillsammans med lika benämning (rektor), ger huvudmännen större flexibilitet i att nyttja skolledare på bästa sätt i sina förskole- och skolorganisationer. Regeringen anser därför att den kommunala självstyrelsen kan öka.

Regeringen bedömer också att förslaget kan skapa interna utvecklingsmöjligheter för rektorer. Det kan bl.a. leda till att fler medarbetare stannar kvar hos huvudmannen och utvecklas i stället för att söka anställning hos en annan arbetsgivare.

8.3.3 Ekonomiska konsekvenser för företag/enskilda huvudmän

En utgångspunkt för regleringen av skolväsendet är bl.a. att den i så stor utsträckning som möjligt ska vara gemensam för alla skolformer och alla huvudmän. Lika villkor ska gälla så långt som möjligt oavsett huvudman.

De företag som berörs av förslaget är de enskilda huvudmän som driver förskola. År 2016 fanns det ca 2 270 förskolechefer i förskolor med enskild huvudman. Av Skolverkets beskrivande data (2015) framgår att ca 76 procent av förskolecheferna i fristående förskolor delvis arbetade i barngrupp. Å andra sidan ansvarade förskolechefer för fristående förskolor i genomsnitt för ett färre antal anställda och färre barn än förskolechefer för kommunala förskolor. År 2014 ansvarade förskolechefer

för fristående förskolor för i genomsnitt 1,2 förskoleenheter, 41 barn och 8 anställda medan förskolechefer för kommunala förskolor ansvarade för i genomsnitt 2,8 förskoleenheter, 150 barn och 31 anställda.

Förslaget om en befattningsutbildning för förskolechefer gäller såväl enskilda som kommunala huvudmän och innebär att förskolechefer som anställs efter den 1 juli 2019 omfattas av kravet på en särskilt reglerad befattningsutbildning, det s.k. rektorsprogrammet, eller en utbildning som kan jämföras med denna.

Utbildningen är kostnadsfri men huvudmannen står för deltagarens lön under utbildningstiden, för resekostnader samt för kostnaderna för kurslitteratur. Studierna sker inom ramen för den ordinarie arbetstiden.

Hösten 2017 hade ca 250 av 2 270 förskolechefer i fristående förskolor gått rektorsprogrammet. Ca 50 förskolechefer i fristående förskolor påbörjar rektorsprogrammet årligen. Dessa studerar, liksom kommunalt anställda förskolechefer, på frivillig basis i samråd med sin arbetsgivare.

Den tid som förskolechefen deltar i utbildning i stället för att arbeta i verksamheten kommer att påverka den enskilde förskolechefens vardags-situation. Det är därför av stor vikt att den enskilde huvudmannen ser över förskolechefens totala arbetsbelastning inför och under utbildningstiden.

Förslaget innebär att tiden för när utbildningen ska vara genomförd kommer att vara fem år för rektorer för förskoleenheter, i stället för fyra år, som gäller för övriga rektorer. Regeringen bedömer därför att förskolechefer som också arbetar i barngrupp kommer att kunna genomföra befattningsutbildningen.

8.3.4 Ekonomiska konsekvenser för staten

För närvarande gäller obligatoriet att gå befattningsutbildningen endast rektorer anställda efter den 15 mars 2010. I och med förändringarna i skollagen kommer det även gälla förskolechefer anställda efter den 1 juli 2019. Ca 110 kommunala förskolechefer och ca 50 förskolechefer i fristående förskolor påbörjar rektorsprogrammet årligen. De studerar på frivillig basis i samråd med sin arbetsgivare. Lagändringen medför att andelen förskolechefer i den statliga befattningsutbildningen kommer att öka.

Det finns 4 900 förskolechefer och 5 700 rektorer. I befattningsutbildningen deltar i dag rektorer, biträdande rektorer, förskolechefer och biträdande förskolechefer.

Utredningen föreslår att medel från den nuvarande befattningsutbildningen används för att kunna genomföra den nya obligatoriska utbildningen för rektorer för förskoleenheter. Utredningen bedömer sålunda att nuvarande tilldelning av medel skulle räcka. Enligt utredningen skulle det dock betyda att färre biträdande rektorer ges möjlighet att delta. Regeringen bedömer därför att antalet platser kan behöva utökas, dels för att säkra att rektorer för förskoleenheter ges tillträde, dels för att ge utrymme även för biträdande rektorer. Regeringen bedömer att de kostnader som tillkommer för att säkra tillgången på utbildning blir 4 miljoner kronor för 2019 och 8 miljoner kronor per år fr.o.m. 2020.

8.3.5 Konsekvenser för barn

Målsättningen med förslagen är att varje barn ska garanteras samma förutsättningar och samma kvalitet i den pedagogiska verksamhet där de deltar. Rektorer för förskoleenheter som genomgår en längre befattningsutbildning kommer sannolikt att utvecklas i sin roll som ledare så att verksamhetens kvalitet kan säkerställas. Barnen i förskolan kommer därigenom att få tillgång till en mer likvärdig och rättssäker utbildning.

Ett tydligt och tillgängligt ledarskap är en viktig förutsättning för en förskola med hög kvalitet. Förskolan kan då få positiva såväl lång- som kortsiktiga effekter, speciellt för barn från missgynnade förhållanden och för barn i behov av särskilt stöd. En förskola av hög kvalitet kan också bidra med en kompenserande utvecklings- och lärandemiljö för barn som lever i psykiskt krävande och omsorgsmässigt otillräckliga miljöer. När förskolechefer omfattas av en obligatorisk befattningsutbildning bedömer regeringen att det generellt kommer att inverka positivt på förskolans kvalitet och därmed även gynnsamt för barnens fortsatta skolgång.

8.3.6 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Under 2016 var ca 93 procent av alla förskolechefer kvinnor. Detta kan jämföras med att 64 procent av rektorerna i grundskolan var kvinnor. Förslaget om att benämna förskolechef rektor och att införa krav på en obligatorisk befattningsutbildning bedöms öka attraktiviteten i yrket och påverkar därmed ett i hög grad kvinnodominerat yrke positivt. Med detta kan jämställdheten också påverkas positivt.

8.3.7 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Ett starkt utbildningssystem möjliggör livslångt lärande för alla barn, oavsett bakgrund. Förslagen syftar till att stärka kvaliteten och likvärdigheten i förskolan. Som tidigare nämnts kan förskolor av hög kvalitet ha en mycket betydelsefull roll som kompletterande och kompenserande utvecklings- och lärandemiljö. Sådana förskolor har också långsiktigt positiva effekter på barns utveckling och lärande. För att utveckla och säkerställa hög kvalitet i förskolan krävs tydligt ledarskap och välutbildade rektorer. Regeringen anser att en obligatorisk befattningsutbildning är en förutsättning för ett sådant ledarskap. Regeringen bedömer därför att förslagen kommer att påverka det integrationspolitiska målet om lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund i positiv riktning.

8.3.8 Förslagen berör inte Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

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

9 Författningskommentar

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

2 kap.

9 § Det pedagogiska arbetet vid en *förskole- eller* skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. *Rektorn* ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas.

Rektorn ska benämnas på detta sätt. *Benämningen* ska förbehållas den som har en anställning som rektor.

En ställföreträdare får utses för en rektor.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som har ansvaret för att leda och samordna det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet.

Ändringarna i *första, andra och tredje styckena* innebär att titeln förskolechef ändras till rektor. Den som leder och samordnar det pedagogiska arbetet vid en förskoleenhet ska alltså benämnas rektor och därigenom kommer alla skolledare i de olika skolformerna inom skolväsendet att ha samma titel.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

10 § Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i denna lag eller andra författningar.

Rektorn får uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i frågor som avses i första stycket, om inte annat anges.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rektorns och förskolechefens beslutanderätt och ansvar samt möjlighet att delegera sin beslutanderätt.

Ändringarna i *första och andra styckena*, som består i att ordet förskolechef tas bort, är en följd av att titeln förskolechef ändras till rektor.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

11 § Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som får anställas som rektor eller förskolechef.

Ändringen, som består i att ordet förskolechef tas bort, är en följd av att titeln förskolechef ändras till rektor.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

12 § Varje huvudman ska se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämföras med denna. Utbildningen ska

påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen *eller, när det gäller rektorer för förskoleenheter, inom fem år efter tillträdesdagen.*

Skyldigheten för en huvudman enligt första stycket gäller inte i fråga om rektorer som

- tidigare gått befattningsutbildningen eller en äldre statlig rektorsutbildning,
- genom annan utbildning eller yrkeserfarenhet har förvärvat kunskaper som av en högskola som anordnar befattningsutbildning har jämfästs med sådan utbildning, eller
- den 15 mars 2010 är verksamma som rektorer *eller, när det gäller rektorer för förskoleenheter, den 1 juli 2019 är verksamma som sådana rektorer.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utbildning enligt första stycket.

I paragrafen finns bestämmelser om att rektorer måste genomgå en befattningsutbildning som ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt anställningen. Rektorer ska ha genomfört befattningsutbildningen inom fyra år efter tillträdesdagen.

Ändringen i *första stycket* innebär att det införs ett krav på att även rektorer för förskoleenheter ska genomföra befattningsutbildningen. Sådana rektorer ska ha genomfört befattningsutbildningen inom fem år efter tillträdesdagen.

I paragrafen finns också bestämmelser om när en rektor inte behöver genomgå befattningsutbildningen. Enligt ändringen i *andra stycket* omfattas inte rektorer för förskoleenheter av kravet på befattningsutbildning om de är verksamma som rektorer den 1 juli 2019.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.

17 § Lärare som inte uppfyller kraven i 13 § får trots det bedriva

1. annan undervisning på ett främmande språk än språkundervisning om de har
 - a) en utländsk lärarutbildning som motsvarar en svensk lärarexamen, och
 - b) kompetens att undervisa på det främmande språket, *och*
2. undervisning i fristående skolor och fristående fritidshem med särskild pedagogisk inriktning.

Förskollärare som inte uppfyller kraven i 13 § får trots det bedriva undervisning i fristående förskolor med särskild pedagogisk inriktning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka språk som avses i första stycket 1 och vilka särskilda pedagogiska inriktningar som avses i första stycket 2 och andra stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka språk som avses i första stycket 1 och vilka särskilda pedagogiska inriktningar som avses i första stycket 2 och andra stycket.

I paragrafen finns bestämmelser om att lärare i vissa fall får bedriva undervisning trots att de saknar legitimation och behörighet enligt kraven i 13 §.

Paragrafens *första stycke* ändras genom att undantaget i punkten 2 från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning i fritidshemmet tas bort och att den efterföljande punkten numreras om. Ändringen innebär att lärare som ska bedriva undervisning i fritidshemmet omfattas av kravet på legitimation och behörighet enligt huvudregeln i 13 §.

I *tredje stycket* görs en följdändring med anledning av ändringen i första stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.

3 kap.

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillämpningsområde (2 §),
 - barnens och elevernas lärande och personliga utveckling (3 §),
 - information om barnets och elevens utveckling (4 och 5 §§),
 - stöd i form av extra anpassningar (5 a §),
 - särskilt stöd (6–12 §§),
 - mottagande och undervisning av nyanlända elever (12 a–12 i §§),
 - överlämning av uppgifter vid övergång mellan och inom skolformer (12 j §),
- och
- allmänna bestämmelser om betyg (13–21 §§).

I paragrafen beskrivs kapitlets innehåll.

Genom att nya bestämmelser om anpassad timplan, individuell studieplan och förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet införs ändras paragrafen då bestämmelserna om mottagande och undervisning av nyanlända elever blir fler. I paragrafen görs också en följdändring på så vis att den i lagrådsremissen En gymnasieutbildning för alla föreslagna 12 g § byter beteckning till 12 j §.

12 b § Bestämmelserna i 12 c–12 i §§ gäller, *om inte annat anges*, i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilka skolformer som bestämmelserna i 12 c–12 i §§ är tillämpliga.

Paragrafen ändras genom ett förtydligande om att bestämmelserna ska tillämpas i vissa skolformer om inte annat anges och genom att en hänvisning till de nya bestämmelserna i 12 g–12 i §§ läggs till.

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.3, 4.4 och 4.5.

12 d § En bedömning enligt 12 c § ska göras skyndsamt. För en nyanländ elev och för en elev som avses i 12 c § andra stycket 2 ska bedömningen göras i sådan tid att beslut om placering i årskurs och undervisningsgrupp kan fattas enligt 12 e §. För en elev som avses i 12 c § andra stycket 1 ska bedömningen göras senast inom två månader från det att eleven har tagits emot inom skolväsendet i någon av de skolformer som anges i 12 b §.

Resultatet av en bedömning enligt 12 c § ska beaktas vid beslut enligt 12 e och h §§, *upprättande av individuell studieplan enligt 12 g och bedömning av behov av studiehandledning på modersmålet enligt 12 i §* samt vid övrig planering av undervisningen och vid fördelning av undervisningstiden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om den bedömning som ska göras av en nyanländ elevs kunskaper enligt 12 c §.

Paragrafen ändras på så sätt att resultatet av en sådan bedömning ska beaktas, förutom vid beslut enligt 12 e § och vid planering av undervisningen och vid fördelning av undervisningstiden, även vid beslut om anpassad timplan enligt 12 h §, *upprättande av individuell studieplan enligt 12 g § och bedömning av behov av studiehandledning på modersmålet enligt 12 i §*.

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.3, 4.4 och 4.5.

12 g § För en nyanländ elev som har tagits emot i högstadiet i grundskolan eller specialskolan och vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §, ska en individuell studieplan upprättas senast inom två månader från mottagandet.

Studieplanen ska vara långsiktig och beskriva hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program utifrån elevens mål. Den ska innehålla uppgifter om utbildningens huvudsakliga innehåll och planerade stödåtgärder.

Studieplanen ska revideras löpande utifrån de bedömningar som görs av elevens ämneskunskaper.

Paragrafen är *ny*. Den innehåller bestämmelser om att en individuell studieplan ska upprättas för vissa nyanlända elever.

I *första stycket* anges att en individuell studieplan ska upprättas för en nyanländ elev som har tagits emot i högstadiet i grundskolan eller specialskolan och vars kunskaper har bedömts enligt 12 c § samt att det ska ske senast inom två månader från mottagandet. En bedömning enligt 12 c § ska göras senast inom två månader från det att eleven har tagits emot inom skolväsendet. En individuell studieplan ska alltså upprättas inom samma tidsram och i samband med den inledande bedömningen.

I *andra stycket* finns bestämmelser om vad den individuella studieplanen ska innehålla. Studieplanen ska vara långsiktig och innehålla en beskrivning av hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program utifrån elevens mål. Utifrån resultatet från den inledande bedömningen av elevens kunskaper ska en planering av undervisningen och eventuella stödåtgärder genast upprättas. För planeringen ska elevens mål med utbildningen vara styrande. Om elevens mål med utbildningen t.ex. är att bli behörig till ett nationellt högskoleförberedande program så ska den utgå från det målet. Eftersom tiden i grundskolan inte alltid är tillräcklig för att en elev ska kunna uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program bör en individuell studieplan, i de fall det är aktuellt, beskriva tänkbara vägar inom gymnasieskolans introduktionsprogram, dock med målet att eleven ska bli behörig till ett nationellt program. I ordet "långsiktig" ligger således att målet kan uppnås inom skolformen eller därefter. Planen ska innehålla utbildningens huvudsakliga innehåll och planerade stödåtgärder. Om man behöver göra avvikelser från ordinarie rutiner för att eleven ska nå så långt som möjligt mot utbildningens mål ska den individuella studieplanen i första hand ange planerade beslut som är att anse som åtgärder för nyanlända, såsom prioriterad timplan och placering i förberedelseklass samt de nya insatserna anpassad timplan och studiehandledning på modersmålet för nyanlända. Men även eventuella beslut om särskilt stöd som t.ex. särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång kan ha stor betydelse för elevens förutsättningar att bli behörig till gymnasieskolans nationella program. För att undvika att dokumentera dubbelt (vid särskilt stöd ska t.ex. alltid ett åtgärdsprogram upprättas enligt 9 §) ska planeringen enbart beskriva vilken insats som eleven behöver för att uppnå sitt mål och för vilken tid. När det gäller stödinsatser som är att anse som extra anpassningar enligt 5 a §, finns inget dokumentationskrav. Det kan dock vara lämpligt att ange vilka anpassningar som bör ske. Den individuella studieplanen bör användas som ett verktyg för att göra en individuell planering av elevens utbildning inom grundskolan och specialskolan.

I *tredje stycket* förtydligas att den individuella studieplanen ska revideras löpande med hänsyn till de bedömningar som görs av den nyanlände elevens ämneskunskaper.

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.5.

12 h § *Rektorn får besluta att en nyanländ elev som har tagits emot i högstadiet i grundskolan eller specialskolan, ska ges undervisning som avviker från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (anpassad timplan), om*

1. rektorn efter att elevens kunskaper har bedömts enligt 12 c § eller senare, bedömer att eleven kommer att ha svårt att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan inom ramen för skolplikten eller motsvarande rätt till utbildning enligt 7 kap. 2 §, och

2. eleven och elevens vårdnadshavare har samtyckt till den anpassade timplanen.

En anpassad timplan ska utformas så att

1. eleven ges undervisning i sådana ämnen och minst det antal ämnen som krävs för att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan,

2. ett av de ämnen som avses i 1 är idrott och hälsa, och

3. eleven ges minst den totala undervisningstid som återstår för övriga elever i den årskursen hos huvudmannen under den kvarvarande skoltiden.

Paragrafen är *ny*. Den innehåller bestämmelser om omfördelning av undervisningstiden för vissa nyanlända elever.

Av *första stycket* framgår att rektorn får besluta om en anpassad timplan för en nyanländ elev som har tagits emot i högstadiet i grundskolan eller specialskolan. En anpassad timplan innebär att en elev får mer undervisning i vissa utvalda ämnen än övriga elever i samma årskurs hos huvudmannen genom en omfördelning av undervisningstiden. Omfördelningen kan innebära att eleven, för att denne ska kunna klara de utvalda ämnena, inte alls får undervisning i vissa andra ämnen. Detta är möjligt eftersom beslutet enligt paragrafen får innebära avvikelser från ”den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen”. Den angivna formuleringen motsvarar den formulering som finns i 12 § för anpassad studiegång.

Av *första styckets första punkt* framgår att rektorn efter att en elevs kunskaper har bedömts i den inledande bedömningen i 12 c § eller i en senare bedömning, får fatta beslut om en anpassad timplan om rektorn bedömer att eleven kommer att ha svårt att uppnå de krav som minst ska uppnås i det antal ämnen som krävs för att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan inom ramen för skolplikten eller motsvarande rätt till utbildning.

Första styckets andra punkt innebär att eleven och elevens vårdnadshavare eller gode man ska ha samtyckt till den anpassade timplanen. Detta eftersom ett beslut om anpassad timplan innebär ett ingrepp i elevens rättigheter i och med att det görs avsteg från gällande krav på ämnen och timplan. Ett samtycke förutsätter att skolan ger god information om vad åtgärden innebär så att eleven och elevens vårdnadshavare kan ta ställning till den. I det fall en elev eller elevens vårdnadshavare inte samtycker till en föreslagen åtgärd om anpassad timplan ska rektorn inte fatta ett sådant beslut. Om rektorn i ett sådant fall bedömer att eleven har behov av stödåtgärder bör i stället behovet av särskilt stöd utredas

och rektorn får överväga ett beslut om t.ex. anpassad studiegång. Om en elev eller elevens vårdnadshavare först har lämnat ett samtycke och sedan ändrar sig och tar tillbaka samtycket blir konsekvensen att beslutet om anpassad timplan ska upphävas. Det finns inte någon angiven gräns för hur länge en elev kan ha en anpassad timplan, utan det är elevens behov som avgör detta.

I *andra stycket* anges hur den anpassade timplanen ska utformas.

Av andra styckets *första punkt* framgår att den anpassade timplanen ska utformas så att eleven ges undervisning i sådana ämnen och minst det antal ämnen som krävs för att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Enligt gällande bestämmelser krävs tolv godkända ämnen för behörighet till ett högskoleförberedande nationellt program och åtta godkända ämnen för behörighet till ett yrkesprogram. För behörighet krävs som huvudregel att tre av dessa är svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik (16 kap. 29–31 §§ skollagen och 5 kap. 15 § skolförordningen [2011:185]). Eleven ska således få undervisning i minst åtta respektive tolv ämnen, varav tre ska vara svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik, beroende på vilket nationellt program (yrkesprogram eller högskoleförberedande) som är målet.

I andra styckets *andra punkt* anges att ett av de ämnen som ska ingå i den anpassade timplanen ska vara idrott och hälsa. Detta eftersom elevens hälsa påverkar prestationerna i övriga ämnen.

Av andra styckets *tredje punkt* framgår att den anpassade timplanen måste utformas så att eleven ges minst den totala undervisningstid som återstår för övriga elever i den årskursen hos huvudmannen under den kvarvarande skoltiden. Det innebär att eleven inte får ges mindre antal timmar undervisning än andra elever i samma årskurs. Formuleringen motsvarar de formuleringar som finns i 10 kap. 5 § och 12 kap. 5 § som reglerar den totala undervisningstiden i grundskolan och specialskolan.

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.3.

12 i § *En nyanländ elev, som har tagits emot i högstadiet i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan och vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §, ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövt. Studiehandledningen ska syfta till att ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.*

Studiehandledningen får ges på elevens starkaste skolspråk, om det är ett annat än modersmålet.

Paragrafen är *ny*. Den innehåller bestämmelser om studiehandledning i modersmålet för vissa nyanlända elever.

I *första stycket första meningen* anges att en nyanländ elev, som har tagits emot i högstadiet i grundskolan, grundsärskolan eller i specialskolan och som har blivit bedömd enligt 12 c §, ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövt. Bestämmelsen innebär att nyanlända elever som tas emot i nämnda årskurser och skolformer förutsätts ha ett behov av studiehandledning. Enbart i de fall det är uppenbart obehövt kan man avstå från att ge sådan studiehandledning. Det kan t.ex. anses uppenbart obehövt med studiehandledning på modersmålet om eleven redan har så goda kunskaper i

svenska att han eller hon når de kunskapskrav som minst ska uppnås i varje ämne utan stödinsatser. Sådan information kan t.ex. framkomma i den bedömning av elevens kunskaper som ska göras enligt 12 c §.

Av *första stycket andra meningen* framgår att studiehandledningen ska syfta till att ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Det innebär att den studiehandledning som eleven ska få bör utgå från elevens stödbehov och lärarens planerade undervisning utifrån kursplanen och kunskapskraven i ämnet. Detta förutsätter dels ett samarbete mellan ämnesläraren och studiehandledaren, dels att studiehandledaren har kunskaper i kursplaner och kunskapskrav i de ämnen som denne handleder i.

Andra stycket innehåller bestämmelser om att studiehandledning enligt första stycket får ges på elevens starkaste skolspråk om det är ett annat än modersmålet. Med skolspråk avses det språk som eleverna möter i skolans undervisning. Det finns t.ex. nyanlända elever som har varit på flykt under en längre tid och därmed fått en stor del av sin skolgång i ett annat land än hemlandet och på ett annat språk än modersmålet. För dessa elever kan det språket vara det som eleven bäst utvecklar sina kunskaper i. Bestämmelsen innebär vidare att studiehandledning kan ges till en elev på svenska om det, t.ex. efter några års skolgång i Sverige, bedöms vara elevens starkaste skolspråk.

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.4.

4 kap.

4 § Sådan planering, uppföljning och utveckling av utbildningen som anges i 3 § ska genomföras även på förskole- och skolenhetsnivå.

Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av lärare, förskollärare, övrig personal och elever. Barn i förskolan, deras vårdnadshavare och elevernas vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta i arbetet.

Rektorn ansvarar för att kvalitetsarbete vid enheten genomförs enligt första och andra styckena.

I paragrafen finns bestämmelser om det systematiska kvalitetsarbetet på förskole- och skolenhetsnivå och att det är rektorn och förskolechefen som ansvarar för genomförandet av arbetet.

Ändringen i *tredje stycket*, som består i att ordet förskolechef tas bort, är en följd av att titeln förskolechef ändras till rektor.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

6 kap.

10 § En lärare, förskollärare eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till rektorn. En rektor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden.

Första stycket första och andra meningarna ska tillämpas på motsvarande sätt om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier på sätt som avses i diskrimineringslagen (2008:567).

För verksamhet som avses i 25 kap. och för fritidshem som inte är integrerade med en skolenhet eller förskoleenhet gäller första och andra styckena för den personal som huvudmannen utser.

I paragrafen finns bestämmelser om skyldighet att anmäla, utreda och vidta åtgärder mot kränkande behandling.

Ändringarna i *första stycket*, som består i att ordet förskolechef tas bort, är en följd av att titeln förskolechef ändras till rektor.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

8 kap.

9 § Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som deras speciella behov kräver.

Om det genom uppgifter från förskolans personal, ett barn eller ett barns vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att ett barn är i behov av särskilt stöd, ska *rektorn* se till att barnet ges sådant stöd. Barnets vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid utformningen av de särskilda stödinsatserna.

I paragrafen finns bestämmelser om att barn i förskolan som behöver särskilt stöd i sin utveckling har rätt till det stöd som deras speciella behov kräver och att det är förskolechefen som ansvarar för att barnet ges sådant stöd.

Ändringen i *andra stycket*, som består i att ordet förskolechef ändras till rektor, är en följd av att förskolechefer ska benämnas rektorer.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

9.2 Förslaget till lag om ändring i 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 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.

Ändringen i *tredje stycket*, som består i att hänvisningen till 2 kap. 17 § första stycket 2 skollagen (2010:800) tas bort, är en följdändring av att undantaget, i 2 kap. 17 § första stycket 2 skollagen, för fritidspedagoger eller motsvarande att få bedriva undervisning i fritidshemmet utan legitimation och behörighet, tas bort.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.

Sammanfattning av betänkandet Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet (SOU 2017:54) i relevanta delar

Utredningen har i uppdrag (dir. 2016:67) att analysera och exemplifiera, utifrån forskning och beprövad erfarenhet, hur undervisningen i grundskolan kan organiseras för att möta behov och förutsättningar hos elever med kort skolbakgrund och som kommer till Sverige i grundskolans senare år. I denna del ingår att analysera om dagens reglering är tillräcklig för att tillgodose målgruppens behov av undervisning och främja integration på bästa sätt samt att föreslå hur målgruppen med kostnadseffektiva lösningar kan ges bättre förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen ska även utreda hur elever som har en god skolutveckling men som är nybörjare i svenska kan ges bättre förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Hur den individuella kunskapsutvecklingen kan synliggöras när kunskapsnivån ännu inte motsvarar ett godkänt betyg ingår också i uppdraget. En annan del i direktivet handlar om att analysera hur nyanlända elevers skolgång kan präglas av kontinuitet även om de flyttar mellan olika boenden och därför placeras i olika skolor eller hos olika huvudmän samt analysera hur övergången från olika huvudmän och skolor kan förbättras för de elever som flyttar. Slutligen ska utredningen lämna nödvändiga författningsförslag och analysera hur förslagen förhåller sig till diskrimineringslagen.

Inledning

Skolan är en av de första platser som nyanlända barn och elever kommer till och den har en viktig roll för den fortsatta integrationen. Det handlar inte bara om undervisningen, att lära sig det svenska språket och att utveckla ämneskunskaper, utan skolan har även en central betydelse för elevens individuella utveckling.

Sverige har i dag en annan elevsammansättning än bara för 20 år sedan. Under perioden 1994–2016 har andelen elever med utländsk bakgrund i Sverige fördubblats från ungefär 12 till nästan 24 procent. Allt fler elever börjar också skolan efter ordinarie skolstart. Nyanlända elever som kommer i grundskolans senare årskurser är en särskilt utsatt grupp som på mycket kort tid förväntas komma ikapp sina jämnåriga svenska klasskamraters ämneskunskaper, på ett språk som de inte kan och dessutom i en ny kultur som kan vara främmande.

Det var 91 procent av eleverna som var födda i Sverige som blev behöriga till gymnasieskolans nationella program vårterminen 2016. Andelen nyinvandrade⁸ elever som var behöriga var 30 procent och inom

⁸ Med nyinvandrade elever menas elever som är födda utomlands, har båda föräldrarna födda utomlands, och som har kommit till Sverige under de senaste fyra åren. I begreppet nyinvandrade ingår enbart folkbokförda elever.

gruppen elever med okänd bakgrund⁹ var det 4 procent som uppnådde behörighet våren 2016. När de utlandsfödda eleverna invandrar till Sverige har stor betydelse för skolresultaten. Elever som invandrar efter 12 års ålder uppnår behörighet i betydligt lägre utsträckning än t.ex. de elever som invandrar i åldern 7–12 år.

Statistiska centralbyrån (SCB) har undersökt hur många personer¹⁰ som hade slutbetyg från gymnasiet vid 24 års ålder. I gruppen inrikes födda elever hade omkring åtta av tio slutbetyg från gymnasiet vid 24 år. Bland utrikes födda elever som inflyttat före sju års ålder var andelen närmare åtta av tio kvinnor och knappt sju av tio män. När det gäller elever som invandrat vid 13 år eller äldre som kommer från ett land utanför Europa och som flykting eller dess anhörig var det 33 procent av kvinnorna och 27 procent av männen som hade slutbetyg från gymnasiet vid 24 års ålder.

En avslutad gymnasieutbildning ger betydligt större chanser till etablering på arbetsmarknaden, fortsatta studier och stabila inkomster vilket bidrar till aktivt deltagande i samhällslivet. Att klara skolan är således den enskilt viktigaste faktorn för barns utveckling och framtid.

I betänkandet exemplifieras forskning och resultatet från olika granskningar om mottagande och organisation av nyanlända elevers utbildning och lärande. Det handlar t.ex. om vilka framgångsfaktorer som identifierats för mottagandet och vad som kännetecknar en god undervisning för nyanlända elever. Utredningen presenterar även studier om nyanlända elevers syn på mottagandet i svensk skola, upplevelse av förberedelseklass, inkludering, övergång till ordinarie klass, erfarenhet av inledande bedömning och bild av gymnasieprogrammet språkintröskning. För att få en lägesbeskrivning, och i syfte att identifiera problem och föreslå lösningar, har utredningen även genomfört 35 intervjuer med olika huvudmän. Utifrån dessa kunskapsinhämtningar och berörda underlag har utredningen analyserat vilka förändringar som behöver göras och föreslår ett antal varierande åtgärder och anpassningar av utbildningen. Målet är att fler nyanlända elever som kommer i grundskolan senare år ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Ökade möjligheter till anpassning av nyanlända elevers utbildning

Utredningen konstaterar att nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 har mycket begränsad tid på sig att fullgöra sin grundskoleutbildning. Utredningen bedömer att den korta tiden sannolikt är avgörande för de låga kunskapsresultat som eleverna har.

Eftersom det finns begränsningar för hur mycket den enskilde elevens undervisning kan utökas, finner utredningen det nödvändigt att i stället överväga på vilket sätt utbildningen kan anpassas i sitt innehåll för att de nyanlända elever som påbörjar skolgången i Sverige i årskurs 7–9 ska få

⁹ Elever med okänd bakgrund saknar personnummer samt enstaka elever som har skyddad identitet med hemliga personnummer.

¹⁰ I datamaterialet ingår personer födda 1983–1991 och som någon gång under perioden 1999–2015 var registrerade i gymnasieskolan.

bättre förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Utredningen kan konstatera att nyanlända elever är en mycket heterogen grupp. Nyanlända elever har olika kunskaper och erfarenheter med sig in i svensk skola. Skolförfattningarna innebär dock att alla elever oavsett skolbakgrund som huvudregel ska läsa 16 ämnen på grundskolan, vilket är mycket för en elev som t.ex. är nybörjare i skolan eller enbart har läst ett par ämnen i sitt hemland. Statistiken visar att det är svårt för en nyanländ elev som påbörjar sin skolgång i Sverige i grundskolans senare år att hinna få godkänt i de ämnen som krävs för att bli behörig till ett nationellt program. Statistiken visar också tydligt att elever som anlänt efter 12 års ålder i betydligt högre utsträckning än övriga elever inte uppnått en fullföljd gymnasieutbildning vid 24 års ålder och att en högre andel av dessa ungdomar är arbetslösa jämfört med infödda elever. Det finns därför, enligt utredningens mening, skäl för att införa en bestämmelse som ger möjlighet för skolan att ge elever som påbörjar skolgången i årskurs 7–9 utökad undervisning i ett mer begränsat antal ämnen.

Utredningen föreslår därför att rektorn får, om det finns särskilda skäl, fatta beslut om att en nyanländ elev som har tagits emot i det svenska skolväsendet i årskurs 7–9 i grundskolan eller i årskurs 8–10 i specialskolan får ges mer undervisning i utvalda ämnen än övriga elever i samma årskurs hos huvudmannen genom en omfördelning av undervisningstiden (anpassad timplan). Ett sådant beslut får inte innebära att eleven ges mindre undervisning totalt än andra elever i samma årskurs hos huvudmannen. Ett sådant beslut får dock innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen. Den anpassade timplanen ska utformas så att eleven dels får förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program, dels får förutsättningar att genomföra ett sådant program. Det innebär, enligt utredningens mening, att eleven alltid ska få undervisning i 10–12 ämnen. Eleven ska också alltid ges undervisning i svenska eller svenska som andraspråk, matematik, engelska och idrott och hälsa. Ett beslut om anpassad timplan får enbart fattas efter att en elevs kunskaper har bedömts och efter samtycke av eleven och elevens vårdnadshavare. En elev får ha anpassad timplan under högst tre år.

Förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet

Enligt forskning och studier gjord av skolmyndigheter är det tydligt hur viktig studiehandledning på modersmålet är för nyanlända elevers språk- och kunskapsutveckling. Med studiehandledarens stöd kan eleverna förstå undervisning som annars hade varit för svår och med sådant stöd ges möjlighet för läraren att stimulera och utmana de nyanlända eleverna. Utredningen uppfattar därför att studiehandledning på modersmålet är den absolut viktigaste insatsen för att förbättra nyanlända elevers kunskapsutveckling och öka måluppfyllelsen.

Skolinspektionen har under ett flertal år påpekat brister i huvudmannens hantering av studiehandledning på modersmålet. Studiehandledning ges t.ex. inte i tillräcklig omfattning eller av tillräcklig kvalitet för att vara ett stöd i nyanlända elevers kunskapsutveckling.

Utredningen uppfattar mot den bakgrunden att eleverna inte får studiehandledning i den omfattning som de har behov av och att det finns skäl att förstärka rätten till studiehandledning för nyanlända elever som påbörjar sin skolgång sent i grundskolan och motsvarande skolformer. Utredningen föreslår därför att en nyanländ elev som mottas i det svenska skolväsendet i årskurs 7–9 i grundskolan och grundsärskolan samt i årskurs 8–10 i specialskolan och vars kunskaper har bedömts, ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövt. Sådan studiehandledning ska syfta till att ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska som uppnås. Studiehandledningen får ges på elevens starkaste skolspråk om det är ett annat än modersmålet.

En individuell studieplan

Såväl huvudmän som skolmyndigheterna har lyft problematiken kring att nyanlända elever flyttas runt inledningsvis och att det påverkar eleverna negativt. De finns exempel på elever som t.ex. kartlagts flera gånger och att eleverna fått börja om i förberedelseklass på nytt när de flyttat till en ny kommun. När en elev byter skola inom skolformen eller övergår till en ny skolform finns en risk att betydelsefull information inte förs över till den nya skolan. Att övergångarna fungerar väl är en viktig faktor för att eleverna ska lyckas med sina grundskole- eller gymnasiestudier. Nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 hinner inte få lika många undervisningstimmar totalt under tiden i grundskolan som andra elever. Överlämningen mellan skolenheter och mellan grundskolan och gymnasieskolan är därför särskilt viktig för nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9. Om överlämningen mellan skolenheter brister riskerar eleven att tappa viktig tid och i värsta fall kan eleven backa i sin kunskapsutveckling. Utredningen bedömer därför att det finns behov av ytterligare dokumentation om dessa elevers skolgång för att i större utsträckning säkerställa en lyckad övergång.

Det signaleras vidare från skolmyndigheterna att den inledande bedömningen inte används i tillräcklig utsträckning för att planera den nyanlända elevens fortsatta undervisning. Det uppfattats också som oklart för elever och vårdnadshavare vad undervisningen ska innehålla och vad den ska leda till. Eftersom de nyanlända eleverna som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 har mycket begränsad tid på sig att dels lära sig språket, dels uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås, uppfattar utredningen att dessa elever har ett stort behov av en långsiktig planering för hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen anser att eleven har rätt att kunna se ett mål med sin utbildning i grundskolan.

Mot den bakgrunden föreslår utredningen att det för nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i Sverige i årskurs 7–9 i grundskolan och 8–10 i specialskolan och vars kunskaper har bedömts, ska en individuell studieplan upprättas senast inom två månader från mottagandet inom det svenska skolväsendet. Studieplanen ska innehålla en långsiktig plan för hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program utifrån elevens mål. Planen ska innehålla uppgifter om utbildningens huvudsakliga innehåll och planerade stödåtgärder. Studieplanen ska

baseras på den inledande bedömning som ska göras av den nyanlända Bilaga 1
elevens kunskaper och studieplanen bör revideras efter de senare
bedömningar som görs av den nyanlända elevens ämneskunskaper.

Betänkandets lagförslag i relevanta delar

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800) /.../

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §¹

- I detta kapitel finns bestämmelser om
- tillämpningsområde (2 §),
 - barnens och elevernas lärande och personliga utveckling (3 §),
 - information om barnets och elevens utveckling (4 och 5 §§),
 - stöd i form av extra anpassningar (5 a §),
 - särskilt stöd (6–12 §§),
 - mottagande och undervisning av nyanlända elever (12 a–12 f §§), och
 - allmänna bestämmelser om betyg (13–21 §§).

12 b §²

Bestämmelserna i 12 c–12 f §§ gäller *endast* i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

Bestämmelserna i 12 c–12 i §§ gäller *om inte annat anges* i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

12 d §³

En bedömning enligt 12 c § ska göras skyndsamt. För en nyanländ elev och för en elev som avses i 12 c § andra stycket 2 ska bedömningen göras i sådan tid att beslut om placering i årskurs och undervisningsgrupp kan fattas enligt 12 e §. För en elev som avses i 12 c § andra stycket 1 ska bedömningen göras senast inom två månader från det att eleven har tagits emot inom skolväsendet i någon av de skolformer som anges i 12 b §.

Resultatet av en bedömning enligt 12 c § ska beaktas vid beslut enligt 12 e § samt vid planering av undervisningen och vid fördelning av undervisningstiden.

Resultatet av en bedömning enligt 12 c § ska beaktas vid beslut enligt 12 e och 12 g–12 i §§ samt vid *övrig* planering av undervisningen och vid fördelning av undervisningstiden.

¹ Senaste lydelse (2015:246).

² Senaste lydelse (2015:246).

³ Senaste lydelse (2015:246).

12 g §

För en nyanländ elev som har tagits emot i det svenska skolväsendet i årskurs 7–9 i grundskolan eller i årskurs 8–10 i specialskolan och vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §, ska en individuell studieplan upprättas senast inom två månader efter mottagandet.

Studieplanen ska innehålla en långsiktig plan för hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program utifrån elevens mål. Planen ska också innehålla uppgifter om utbildningens huvudsakliga innehåll och planerade stödåtgärder.

Studieplanen bör revideras efter de bedömningar som görs av den nyanlända elevens ämneskunskaper.

*Anpassad timplan**12 h §*

Om det finns särskilda skäl får en nyanländ elev som har tagits emot i det svenska skolväsendet i årskurs 7–9 i grundskolan eller i årskurs 8–10 i specialskolan, ges mer undervisning i utvalda ämnen än övriga elever i samma årskurs hos huvudmannen genom en omfördelning av undervisningstiden (anpassad timplan). Ett sådant beslut får inte innebära att eleven ges mindre undervisning totalt än andra elever i samma årskurs hos huvudmannen. Ett sådant beslut får dock innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen.

Den anpassade timplanen ska utformas så att eleven dels får förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program, dels förutsättningar att

genomföra ett sådant program. Eleven ska alltid ges undervisning i svenska eller svenska som andraspråk, matematik, engelska och idrott och hälsa.

Rektorn beslutar om anpassad timplan och ett sådant beslut får enbart fattas efter att en elevs kunskaper har bedömts enligt 3 kap. 12 c § och efter samtycke av eleven och elevens vårdnadshavare. En elev får ha anpassad timplan under högst tre år.

Studiehandledning på
modersmålet

12 i §

En nyanländ elev, som mottagits i det svenska skolväsendet i årskurs 7–9 i grund- och grundskolan eller i årskurs 8–10 i specialskolan och vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §, ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövligt.

Sådan studiehandledning ska syfta till att ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska som uppnås.

Studiehandledning enligt första stycket får ges på elevens starkaste skolspråk om det är ett annat än modersmålet.

/.../

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av: Förvaltningsrätten i Göteborg, Migrationsverket, Barnombudsmannen, Myndigheten för delaktighet, Statskontoret, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Statens institutionsstyrelse, Skolväsendets överklagandenämnd, Barn- och elevombudet, Diskrimineringsombudsmannen, Nationellt centrum för svenska som andraspråk, Bräcke kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Kalix kommun, Klippans kommun, Lidköpings kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Mönsterås kommun, Nykvarns kommun, Skurups kommun, Sollentuna kommun, Solna kommun, Stockholms kommun, Sundsvalls kommun, Kunskapsskolan AB, Friskolornas riksförbund, Föräldraalliansen Sverige, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges elevråd SVEA, Sveriges Kommuner och Landsting och Sveriges Skolledarförbund.

Yttranden har också inkommit från: Nacka kommun.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig över remisspromemorian, men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med yttrande: Riksdagens ombudsmän (JO), Boxholms kommun, Haparanda kommun, Hjo kommun, Höörs kommun, Laxå kommun, Malung-Sälens kommun, Mariestads kommun, Orsa kommun, Ragunda kommun, Robertsfors kommun, Simrishamns kommun, Skara kommun, Vaggeryds kommun, Värnamo kommun, Åre kommun, Academedia AB, Jensen Education AB, Riksförbundet Hem och Skola, Sveriges Elevkårer, Sveriges Vägledarförening, Handikappförbunden och Lika unika.

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.

Examen med inriktning enbart mot arbete i fritidshemmet föreslås vara behörighetsgivande

Med nuvarande reglering är det endast möjligt att bli legitimerad lärare eller förskollärare, inte legitimerad fritidspedagog. I dag bedrivs inte fritidspedagogutbildning utan personal för fritidshemmet utbildas inom ramen för grundlärarutbildningens inriktning mot arbete i fritidshemmet vilka efter ansökan erhåller lärarlegitimation. Fritidspedagoger eller motsvarande kan också meddelas en lärarlegitimation om han eller hon har tillräckliga ämneskunskaper i ett undervisningsämne i eller vid sidan av sin examen. Den absoluta majoriteten av alla fritidspedagoger som i dag ansöker om legitimation meddelas också en lärarlegitimation. Utredningen föreslår att en äldre examen på högskolenivå avsedd för arbete enbart i fritidshemmet ska vara behörighetsgivande och ensamt kunna ligga till grund för legitimation och behörighet att undervisa i fritidshemmet. Utredningen föreslår också att dessa, liksom grundlärare med inriktning mot arbete i fritidshemmet, ska ha möjlighet att komplettera sin behörighet att undervisa i ytterligare ämnen, årskurser och skolformer.

Ändrad titel och krav på befattningsutbildning för förskolechefer

Utredningen menar att det saknas vägande skäl att skilja på benämningen av ledningen för skolledare i olika skolformer inom skolväsendet. En gemensam titel från förskola till högskola betonar i stället vikten av varje del i utbildningssystemet. Utredningen föreslår därför att den som leder och samordnar det pedagogiska arbetet vid en förskoleenhet ska benämnas rektor.

Dagens rektorer i skolväsendet omfattas av ett krav på att genomgå en befattningsutbildning om 30 högskolepoäng. Utbildningen syftar till att ge kunskaper om de krav som anges i föreskrifter som gäller inom skolan, förskolan och fritidshemmet, samt att utveckla rektorernas roll som

ledare så att verksamhetens kvalitet kan säkerställas. Förskolechefer har också en möjlighet att delta i utbildningen men omfattas inte av något krav. Utredningen menar att det angeläget att förskolecheferna har den kompetens som krävs för att kunna organisera verksamheten i förskolan på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt och föreslår därför att även dessa ska omfattas av ett krav på befattningsutbildning.

Även om det finns många likheter i styrningen av de olika skolformerna finns det också vissa olikheter t.ex. vad gäller rektors respektive förskolechefs ansvar. Det finns också skillnader i de praktiska förutsättningarna för verksamheterna där det bland förskolorna finns många mycket små enheter med ett begränsat antal barn och anställda. Detta gäller inte minst storleken på verksamheterna. Utredningen skulle som utgångspunkt vilja föreslå att även förskolechefer skulle omfattas av det utbildningskrav som dagens rektorer har men ser att det skulle kunna få sådana oönskade konsekvenser, särskilt för många av de små verksamheterna, att det är oskäligt. Utredningen föreslår i stället att förskolecheferna ska omfattas av ett krav på att genomföra en befattningsutbildning om 7,5 högskolepoäng.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lag om ändring i skollagen (2010:800)

dels att 2 kap. 9, 10, 11, 12, 15, 17, 18, 20, 21 och 22 a §§, 4 kap. 4 §, 6 kap. 10 § och 8 kap. 9 § ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 2 kap. 17 a §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

9 §¹⁴

Det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. *Det pedagogiska arbetet vid en förskoleenhet ska ledas och samordnas av en förskolechef. Dessa ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas.*

Rektorn *och förskolechefen* ska benämnas på detta sätt. *Dessa benämningar* ska förbehållas den som har en anställning som rektor *eller förskolechef.*

En ställföreträdare får utses för en rektor *eller en förskolechef.*

Det pedagogiska arbetet vid en *förskole- eller* skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. *Rektorn* ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas.

Rektorn ska benämnas på detta sätt. *Benämningen* ska förbehållas den som har en anställning som rektor.

En ställföreträdare får utses för en rektor.

10 §¹⁵

Rektorn *och förskolechefen* beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn *och förskolechefen* fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i denna lag eller andra författningar.

Rektorn *och förskolechefen* får uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att full-

Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i denna lag eller andra författningar.

Rektorn får uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda lednings-

¹⁴ Senaste lydelse 2010:800.

¹⁵ Senaste lydelse 2014:458.

göra enskilda ledningsuppgifter och besluta i frågor som avses i första stycket, om inte annat anges. uppgifter och besluta i frågor som avses i första stycket, om inte annat anges.

11 §¹⁶

Som rektor *eller förskolechef* får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt. Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt.

12 §¹⁷

Varje huvudman ska se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämföras med denna. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen. Varje huvudman ska se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämföras med denna. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen *eller, när det gäller sådan befattningsutbildning som rektorer vid förskoleenheter ska gå, inom två år efter tillträdesdagen.*

Skyldigheten för en huvudman enligt första stycket gäller inte i fråga om rektorer som

- tidigare gått befattningsutbildningen eller en äldre statlig rektorsutbildning,
- genom annan utbildning eller yrkeserfarenhet har förvärvat kunskaper som av en högskola som anordnar befattningsutbildning har jämförats med sådan utbildning, eller
- den 15 mars 2010 är verksam som rektor.
- tidigare gått befattningsutbildning eller en äldre statlig rektorsutbildning,
- anordnar befattningsutbildning har jämförats med sådan utbildning, eller
- den 1 juli 2019 är verksam som rektor vid en förskoleenhet eller den 15 mars 2010 är verksam som rektor i övriga skolformer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utbildning enligt första stycket.

/.../

17 §¹⁸

Lärare som inte uppfyller kraven i 13 § får trots det bedriva 1. annan undervisning på ett Lärare som inte uppfyller kraven i 13 § får trots det bedriva 1. annan undervisning på ett

¹⁶ Senaste lydelse 2010:800.

¹⁷ Senaste lydelse 2010:800.

¹⁸ Senaste lydelse 2014:458.

främmande språk än språkunder-
visning om de har

a) en utländsk lärarutbildning
som motsvarar en svensk lärar-
examen, och

b) kompetens att undervisa på
det främmande språket,

2. undervisning i fritidshem om
de har en svensk eller utländsk
högskoleutbildning som är avsedd
för arbete som fritidspedagog eller
motsvarande, och

3. undervisning i fristående sko-
lor och fristående fritidshem med
särskild pedagogisk inriktning.

Förskollärare som inte uppfyller kraven i 13 § får trots det bedriva
undervisning i fristående förskolor med särskild pedagogisk inriktning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får
meddela föreskrifter om vilka språk som avses i första stycket 1 och
vilka särskilda pedagogiska inriktningar som avses i första stycket 3 och
andra stycket.

/.../

4 kap.

4 §¹⁹

Sådan planering, uppföljning och utveckling av utbildningen som
anges i 3 § ska genomföras även på förskole- och skolenhetsnivå.

Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av
lärare, förskollärare, övrig personal och elever. Barn i förskolan, deras
vårdnadshavare och elevernas vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta
i arbetet.

Rektorn *och förskolechefen* an-
svarar för att kvalitetsarbete vid
enheten genomförs enligt första
och andra styckena.

Rektorn ansvarar för att kvali-
tetsarbete vid enheten genomförs
enligt första och andra styckena.

6 kap.

10 §²⁰

En lärare, förskollärare eller
annan personal som får kännedom
om att ett barn eller en elev anser
sig ha blivit utsatt för kränkande
behandling i samband med verk-
samheten är skyldig att anmäla

En lärare, förskollärare eller
annan personal som får kännedom
om att ett barn eller en elev anser
sig ha blivit utsatt för kränkande
behandling i samband med verk-
samheten är skyldig att anmäla

¹⁹ Senaste lydelse 2010:800.

²⁰ Senaste lydelse 2010:800.

detta till *förskolechefen eller rektorn*. *En förskolechef eller rektor* som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden.

Första stycket första och andra meningarna ska tillämpas på motsvarande sätt om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier på sätt som avses i diskrimineringslagen (2008:567).

För verksamhet som avses i 25 kap. och för fritidshem som inte är integrerade med en skolenhet eller förskoleenhet gäller första och andra styckena för den personal som huvudmannen utser.

8 kap.

9 §²¹

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som deras speciella behov kräver.

Om det genom uppgifter från förskolans personal, ett barn eller ett barns vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att ett barn är i behov av särskilt stöd, ska *förskolechefen* se till att barnet ges sådant stöd. Barnets vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid utformningen av de särskilda stödinsatserna.

Om det genom uppgifter från förskolans personal, ett barn eller ett barns vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att ett barn är i behov av särskilt stöd, ska *rektorn* se till att barnet ges sådant stöd. Barnets vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid utformningen av de särskilda stödinsatserna.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

/.../

²¹ Senaste lydelse 2010:800.

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

Bilaga 5

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

Föreslagen lydelse i avsnitt 1.4 *Föreslagen lydelse*
33 §²²

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.

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 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 2019.

²² Senaste lydelse 2018:XXX.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Riksdagens ombudsmän (JO), Arbetsdomstolen, Kammarrätten i Stockholm, Domstolsverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse (SIS), 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 Stad, Sundbybergs kommun, Örnsköldsviks kommun, Landstinget Dalarna, Lapplands kommunalförbund, Västra Götalandsregionen, Almega, Folkbildningsrådet, Friskolornas riksförbund, Förbundet Folkhögskollärarna, Föräldraalliansen Sverige, Idéburna skolors riksförbund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Nationell estetisk kongress i Sverige AB, Svenska Kommunalarbetsareförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges Akademikers centralorganisation, Sveriges Skolledarförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Sveriges Vägledarförening och Sverigefinländarnas delegation.

Följande instanser har avgett spontana yttranden: 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, Persstorps 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 Riksför-

bund, Sveriges Elevkårer, Sveriges elevråd, Sveriges elevråd SVEA, Bilaga 6
Sveriges förenade studentkårer, Sveriges Jiddischförbund, Tjänstemän-
nens centralorganisation, Vuxenutbildning i samverkan, ViS.