

# Lagrådsremiss

## En skyldighet att erbjuda lovskola

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Falun den 9 februari 2017

*Gustav Fridolin*

*Eva Lenberg*  
(Utbildningsdepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att det införs bestämmelser i skollagen (2010:800) om att huvudmän ska vara skyldiga att i vissa situationer erbjuda elever i grundskolan undervisning under skollov.

En huvudman ska erbjuda lovskola till elever som avslutat årskurs 8 och som riskerar att i nästa årskurs inte nå kunskapskraven för betyget E i ett eller flera ämnen och som därigenom riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Lovskola ska även erbjudas elever som har avslutat årskurs 9 utan att ha uppnått sådan behörighet. Lovskolan ska anordnas i juni samma år som eleven avslutat årskurs 8 respektive 9 och uppgå till minst 50 timmar i båda fallen.

Den tid som en elev har deltagit i en lovskola som huvudmannen frivilligt har anordnat under perioden från och med augusti det år eleven påbörjar årskurs 8 respektive 9 till och med vårterminen påföljande år, får räknas av från ett erbjudande om lovskola. Om eleven under en sådan period har deltagit i lovskola i minst 50 timmar behöver huvudmannen inte erbjuda eleven lovskola i juni det aktuella året. Tiden för lovskola ingår inte i den minsta totala garanterade undervisningstiden enligt skollagen. Lovskola som anordnas enligt skollagen ska ingå i grundskolan.

En elev ska kunna tacka nej till lovskola, men om ett erbjudande accepteras ska eleven delta i verksamheten. Vidare ska undervisning inom ramen för lovskolan få överlämnas på entreprenad. Den nuvarande bestämmelsen om tilläggsbelopp till enskilda huvudmän ska utökas till att även omfatta ersättning för elever som deltar i lovskola.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2017.

## Innehållsförteckning

1	Beslut .....	4
2	Författningsförslag .....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) .....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2017:000) om ändring i skollagen (2010:800).....	10
3	Ärendet och dess beredning .....	11
4	I dag anordnas lovskola på frivillig väg men alla elever ges inte denna möjlighet.....	12
5	Nuvarande reglering.....	14
6	Huvudmän för grundskola ska vara skyldiga att erbjuda lovskola.....	18
6.1	En skyldighet att erbjuda lovskola leder till ökad likvärdighet .....	18
6.2	Det ingår i skyldigheten att erbjuda lovskola att informerar om den .....	30
6.3	En elev som accepterar ett erbjudande ska vara skyldig att delta .....	31
6.4	En huvudman ska ha rätt att bestämma vid vilken skolenhet lovskolan ska anordnas .....	34
6.5	En huvudman ska inom ramen för lovskolan erbjuda elever prövning för betyg .....	36
6.6	Enskilda huvudmän ska få tilläggsbelopp för elever i lovskola .....	37
6.7	Det ska vara möjligt att överlämna undervisning i lovskola på entreprenad.....	38
7	Det bör inte införas en skyldighet att erbjuda lovskola till specialskolans elever.....	46
8	Ikraftträdande .....	48
9	Konsekvenser av förslagen .....	48
9.1	Konsekvenser för kommunerna.....	48
9.2	Förslagen medför inte några ekonomiska konsekvenser för enskilda huvudmän .....	52
9.3	Förslagen medför ekonomiska konsekvenser för staten .....	52
9.4	Förslagen medför positiva konsekvenser för elever .....	53
9.5	Förslagen medför positiva konsekvenser för jämförbarheten.....	53
9.6	Förslagen medför positiva konsekvenser för de integrationspolitiska målen.....	54
9.7	Förslagen berör inte Sveriges medlemskap i Europeiska unionen .....	54
10	Författningskommentar .....	54

10.1	Lag om ändring i skollagen (2010:800).....	54
10.2	Lag om ändring i lagen (2017:000) om ändring i skollagen (2010:800).....	62
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola (SOU 2015:81) .....	64
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	66
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	69

# 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 (2017:000) om ändring i skollagen (2010:800).

## 2 Författningsförslag

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

Häri genom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 1 kap. 3 §, 10 kap. 1, 3, 23 och 39 §§ och 23 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 10 kap. 23 a–23 f §§ och 23 kap. 4 a §, och närmast före 10 kap. 23 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **1 kap.** 3 §<sup>1</sup>

I denna lag avses med

– elev: den som deltar i utbildning enligt denna lag med undantag för barn i förskolan,

– fjärrundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid,

– fristående fritidshem: sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som avses i 2 kap. 7 § andra stycket,

– fristående förskola: förskoleenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning i form av förskola,

– fristående skola: skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller sådant fritidshem som avses i 2 kap. 7 § första stycket,

– förskoleenhet: av huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad,

*– lovskola: undervisning inom grundskolan som anordnas enligt denna lag under lov under en termin eller utanför terminstid och som inte är obligatorisk för elever,*

– skolenhet: av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad,

– undervisning: sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inlämning och utvecklande av kunskaper och värden, och

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2015:194.

– utbildning: den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål.

## 10 kap.

### 1 §

I detta kapitel finns

- allmänna bestämmelser (2–13 §§),
- bestämmelser om betyg (14–23 §§),
  - *bestämmelser om lovskola (23 a–23 f §§),*
- bestämmelser om grundskola med offentlig huvudman (24–34 §§),  
och
- bestämmelser om fristående grundskola (35–41 §§).

### 3 §

Grundskolan ska ha nio årskurser. Utbildningen i varje årskurs ska bedrivas under ett läsår, som består av en hösttermin och en vårtermin.

*I grundskolan ingår även lovskola i de fall sådan anordnas*

*1. enligt 23 a § första stycket eller 23 b § första stycket, eller*

*2. i syfte att den tid som en elev deltagit i lovskolan ska kunna avräknas från ett erbjudande om lovskola enligt 23 a § andra stycket eller 23 § b § andra stycket.*

Regeringen får meddela föreskrifter om läsårets längd och om när läsåret ska börja och sluta.

### 23 §

Den som vill ha betyg från grundskolan har rätt att genomgå prövning för betyg. Denna kan avse hela utbildningen i grundskolan eller ett eller flera ämnen som ingår i utbildningen. Detta gäller även den som tidigare har fått betyg i ett avslutat ämne eller slutbetyg från grundskolan.

*Den som har fått undervisning i lovskola enligt 23 b § första stycket ska av huvudmannen erbjudas att i anslutning till lovskolan genomgå prövning för betyg i de ämnen undervisningen i lovskolan har avsett.*

Bestämmelserna om betygssättning i detta kapitel och i 3 kap. ska i tillämpliga delar gälla i fråga om prövningen.

### **Lovskola**

#### 23 a §

*En huvudman ska, om annat inte följer av andra stycket, erbjuda lovskola till elever som har avslutat årskurs 8 och som riskerar*

att i nästa årskurs inte nå kunskapskraven för betyget E i ett eller flera ämnen och som därigenom riskerar att inte uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Lovskolan ska anordnas i juni samma år som eleven har avslutat årskurs 8 och uppgå till sammanlagt minst 50 timmar. Tiden för lovskola ingår inte i den minsta totala undervisningstiden enligt 5 §.

En huvudman får från ett erbjudande enligt första stycket räkna av den tid som eleven deltagit i lovskola som huvudmannen frivilligt anordnat från och med augusti det år eleven påbörjar årskurs 8 till och med vårterminen påföljande år. Om eleven har deltagit minst 50 timmar i sådan undervisning behöver huvudmannen inte lämna något erbjudande enligt första stycket.

#### 23 b §

En huvudman ska, om inte annat följer av andra stycket, erbjuda lovskola till elever som har avslutat årskurs 9 utan att ha uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Lovskolan ska anordnas i juni samma år som eleven avslutat årskurs 9 och uppgå till sammanlagt minst 50 timmar. Tiden för lovskola ingår inte i den minsta totala undervisningstiden enligt 5 §.

En huvudman får från ett erbjudande enligt första stycket räkna av den tid som eleven deltagit i lovskola som huvudmannen frivilligt anordnat från och med augusti det år eleven påbörjar årskurs 9 till och med vårterminen påföljande år. Om eleven har deltagit minst 50 timmar i sådan undervisning behöver huvudmannen inte lämna något erbjudande enligt första stycket.

23 c §

*Lovskolans verksamhet får omfatta högst åtta timmar per dag och får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar. Lovskolan får avbrytas om syftet med undervisningen uppnås på kortare tid än ett erbjudande enligt 23 a eller 23 b § omfattar.*

23 d §

*En elev som accepterar ett erbjudande om lovskola ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.*

*Om en elev i lovskolan utan giltigt skäl uteblir från den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.*

23 e §

*Huvudmannen bestämmer vid vilken skolenhet som lovskola ska anordnas. På lovskola tillämpas inte 25 och 30 §§.*

23 f §

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om lovskola.*

39 §<sup>2</sup>

Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd *eller* ska erbjudas modersmålsundervisning. Tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara

Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som

1. har ett omfattande behov av särskilt stöd,
2. ska erbjudas modersmålsundervisning, *eller*

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2016:550.



individuellt bestämt utifrån elevens behov.

3. deltar i lovskola.

Tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov.

Hemkommunen är inte skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev i behov av särskilt stöd, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

## 23 kap.

### 4 a §

*Inom grundskolan får uppgifter som avser undervisning i lovskola enligt 10 kap. 23 a och 23 b §§ överlämnas till en annan huvudman på entreprenad.*

### 5 §<sup>3</sup>

Om det finns särskilda skäl får regeringen efter ansökan av en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman i andra fall än som anges i 2 och 3 a–4 §§ medge att kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen får överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad.

Om det finns särskilda skäl får regeringen efter ansökan av en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman i andra fall än som anges i 2 och 3 a–4 a §§ medge att kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen får överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad.

---

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2017.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2016:761.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:000) om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 3 § skollagen (2010:800) i stället för lydelsen enligt lagen (2017:000) om ändring i den lagen ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt lagrådsremissen En Föreslagen lydelse  
stadieindelad timplan i grundskolan och närliggande frågor*

### **10 kap.**

#### **3 §**

Grundskolan ska ha nio årskurser, som indelas i lågstadium, mellanstadium och högstadium. Lågstadiet består av årskurs 1–3, mellanstadiet av årskurs 4–6 och högstadiet av årskurs 7–9.

Utbildningen i varje årskurs ska bedrivas under ett läsår, som består av en hösttermin och en vårtermin.

*I grundskolan ingår även lovskola i de fall sådan anordnas*

*1. enligt 23 a § första stycket eller 23 b § första stycket, eller*

*2. i syfte att den tid som en elev deltagit i lovskola ska kunna avräknas från ett erbjudande om lovskola enligt 23 a § andra stycket eller 23 b § andra stycket.*

Regeringen får meddela föreskrifter om läsårets längd och om när läsåret ska börja och sluta.

### 3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 6 mars 2014 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur en tioårig grundskola med obligatorisk skolstart från sex års ålder lämpligast kan införas. Utredaren skulle även utreda och föreslå hur en förlängning av skolplikten med ett år för elever i nuvarande årskurs 9, som inte når behörighet till gymnasieskolans nationella program, kan utformas och införas. Slutligen skulle utredaren utreda hur en obligatorisk sommarskola som är riktad till samma elevgrupp och för elever i nuvarande årskurs 8 som löper risk att inte nå behörighet till gymnasieskolans nationella program kan utformas och genomföras. Enligt direktiven ska det vara obligatoriskt för huvudmännen att erbjuda sommarskola (dir. 2014:41). Utredningen redovisade sina förslag i betänkandet *Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola* (SOU 2015:81) den 30 september 2015.

I denna lagrådsremiss behandlas utredningens förslag som rör lovskola. En sammanfattning av betänkandet i denna del finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2015/04749/S).

Under den fortsatta beredningen har tjänstemän från Utbildningsdepartementet samrått med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om bl.a. de ekonomiska effekterna av de förslag som lämnas i lagrådsremissen. Vidare har vissa myndigheter och organ beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss. Utkastet överensstämmer med utredningens förslag i sak, men innehåller andra författningstekniska lösningar. De myndigheter och organ som har beretts tillfälle att yttra sig är Statens skolverk, Statens skolinspektion, Skolväsendets överklagandenämnd, SKL, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Skolledarförbund och Datainspektionen. Inkomna yttranden finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2017/00534/S). Skolinspektionen och Skolverket har inkommit med besked om att de inte har några synpunkter på förslagen i lagrådsremissen. Friskolornas riksförbund tillstyrker de omarbetade förslagen. Vidare har synpunkter inkommit från SKL, Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund. Yttrandena från SKL och Lärarnas Riksförbund hanteras i dels i avsnitt 6.1, dels i avsnitt 9.1. I sistnämnda avsnitt behandlas även Lärarförbundets synpunkter. De synpunkter som inkommit från Datainspektionen behandlas i avsnitt 6.7.

Regeringen har den 2 februari 2017 beslutat lagrådsremissen *En stadieindelad timplan i grundskolan och närliggande frågor*. I den lagrådsremissen lämnas ett förslag om ändring i bl.a. 10 kap. 3 § skollagen (2010:800) med ikraftträdande den 1 juli 2018. Då det i förevarande lagrådsremiss föreslås en ändring i samma paragraf, som ska träda i kraft redan den 1 augusti 2017, lämnas ett förslag till lag om ändring i lagen om ändring i skollagen i avsnitt 2.2.

## 4 I dag anordnas lovskola på frivillig väg men alla elever ges inte denna möjlighet

Enligt skollagen (2010:800) ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 8 och 9 §§ skollagen). Skolans huvuduppgift är att ge alla elever förutsättningar att uppnå de nationella kunskapskraven och målen för utbildningen, dvs. tillräckliga kunskaper för att de ska klara framtida studier och yrkesliv.

Under de senaste årtiondena har dock elevernas kunskapsresultat försämrats. Det framgår bl.a. av den årliga betygsstatistiken för årskurs 9 i grundskolan, av andelen behöriga elever till gymnasieskolans nationella program och av resultaten från de internationella studierna Programme for International Student Assessment (PISA), Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) och Progress in Reading Literacy Study (PIRLS). I en av de senaste kunskapsmätningarna, TIMSS 2015, som presenterades den 29 november 2016 genom rapport TIMSS 2015 – Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv, rapport 448 (Skolverket 2016) noteras dock ett trendbrott i resultatutvecklingen. De svenska elevernas genomsnittliga resultat i matematik och naturvetenskap i årskurs 8 är högre än den senaste mätningen (TIMSS 2011) och är tillbaka på 2003 års nivå. Resultaten är dock fortfarande lägre än 1995. I både årskurs 4 och 8 presterar eleverna bättre i matematik än i TIMSS 2011. I mätningen konstateras att elevernas socioekonomiska bakgrund har fortsatt stor betydelse för resultaten. På gruppnivå presterar elever som har en högre grad av hemresurser betydligt bättre än elever med lägre grad av sådana resurser. Ett liknande trendbrott, som det som noteras i TIMSS 2015, noteras även i rapport PISA 2015 – 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik, rapport 450 (Skolverket 2016) där svenska elever i såväl läsförståelse som matematik i absoluta mått har förbättrat sig jämfört med PISA 2012. I naturvetenskap är de uppmätta resultaten också högre men ökningen är inte statistiskt säkerställd. I likhet med TIMSS 2015 visar resultatet i PISA 2015 att den socioekonomiska bakgrunden har en ökad betydelse för resultaten.

Även ny betygsstatistik visar på ett trendbrott och i fyra av fem elevgrupper ökar andelen behöriga till gymnasieskolan. Enligt promemorian Slutbetyg i grundskolan, vårterminen 2016 (Skolverket 2016) har behörigheten för gruppen födda i Sverige ökat från 90,2 till 91,2 procent och för gruppen av elever som invandrat före skolstart har behörigheten ökat från 86 till 88,8 procent. För grupperna av elever som invandrat och börjat årskurs 1–5 eller årskurs 6–9 har behörigheten ökat från 71,7 till 74 procent respektive 26 till 30 procent. Däremot har behörigheten för gruppen okänd bakgrund minskat från 13,1 till 3,6 procent. I den senare gruppen återfinns elever som ännu inte har fått personnummer. Även om

behörigheten således har ökat i flertalet elevgrupper var det vårterminen 2016 drygt 17 800 elever som lämnade grundskolan utan att ha blivit behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Även om utvecklingen går i positiv riktning så behövs det fler insatser som kan förbättra resultaten ytterligare.

Mot denna bakgrund är alla åtgärder som dels ökar andelen elever som når behörighet till gymnasieskolans nationella program, dels kan skapa en mer likvärdig skola, angelägna.

#### *Allt fler elever får undervisning under skollov...*

I syfte att förbättra skolresultaten har allt fler huvudmän börjat anordna undervisning under skollov. På så sätt ges de elever som riskerar att inte nå kunskapskraven för godkänt betyg eller de elever som inte uppnått behörighet till gymnasieskolan möjlighet till extra undervisning. Undervisning under skollov anordnas på frivillig väg, men de huvudmän som väljer att ge eleverna denna möjlighet har under flera år kunnat söka bidrag från staten.

Det första året som statsbidraget betalades ut deltog drygt 4 000 elever i sådan verksamhet. I dag ansvarar Statens skolverk för att fördela bidraget till huvudmän som anordnar undervisning under skollov. Statistik från myndigheten visar att under 2009 deltog 16 700 elever i lovskola. Av dessa gick 11 290 i grundskolans årskurs 7–9 och 5 390 i gymnasieskolan. På grund av översökning beviljade dock myndigheten endast bidrag för 12 000 elever om sammanlagt 29,9 miljoner kronor (U2010/07415/S). Under 2016 ansökte och beviljades 242 av Sveriges 290 kommuner statsbidrag för undervisning under skollov (U2016/03412/S).

Av de elever som under 2014 deltog i undervisningen var det 2 637 som hade avslutat årskurs 9. Av dessa prövade 1 781 för ett nytt betyg och 1 094 uppnådde behörighet till gymnasieskolan efter avslutad undervisning under skollov. Det är en lite större andel av pojkarna än av flickorna som blivit behöriga efter prövning, 63 procent respektive 60 procent. Av de 1 781 elever som prövade för betyg var det 951 elever som hade deltagit i verksamheten i två veckor och 416 elever som hade deltagit i tre veckor. Nästan lika många, 402 elever, deltog i en vecka och 12 elever deltog i fyra veckor (U2014/06431/S).

De redovisade erfarenheterna visar dels att allt fler elever ges möjlighet till undervisning under skollov, dels att undervisningen kan vara ett framgångsrikt sätt för elever att under en koncentrerad tid nå goda resultat och därmed uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program.

#### *... men alla elever får inte en sådan möjlighet*

Det har alltså skett en positiv utveckling i fråga om elevernas möjlighet att delta i undervisning under skollov. Skolverkets senaste sammanställning av antalet ansökningar om statsbidrag för sådan undervisning visar dock att knappt 20 procent av landets kommuner inte ansöker om sådant bidrag. Även om det inte är möjligt att med utgångspunkt i denna uppgift dra någon säker slutsats om hur stor del av eleverna i behov av undervisning under skollov som inte erbjuds att delta i sådan verksamhet,

är det i vart fall en indikation på att en inte obetydlig del av grundskolans elever i dag inte ges en sådan möjlighet.

Den nuvarande ordningen, där det är upp till huvudmannen att avgöra om det ska anordnas undervisning under skollov eller inte, gör att inte alla elever är garanterade sådan möjlighet. Därmed får inte alla grundskolans elever samma möjlighet till undervisning, vilket i förlängningen kan ha en negativ inverkan på deras möjligheter att exempelvis nå behörighet till gymnasieskolan. Av den anledningen finns det skäl att vidta åtgärder som kan bidra till att fler elever får tillgång till undervisning under skollov.

#### *Undervisning under skollov är oreglerad vilket kan leda till variationer*

Eftersom det i dag saknas bestämmelser som reglerar innehållet och minsta omfattning av undervisning under skollov, är det upp till varje huvudman att avgöra om sådan undervisning ska erbjudas och, om undervisning erbjuds, hur den ska utformas. Det innebär att undervisningen kan uppvisa skillnader i fråga om vilka ämnen som eleverna ges möjlighet att läsa och hur länge verksamheten pågår. Även detta förhållande kan leda till problem när det kommer till att alla elever ska erbjudas likvärdiga förutsättningar.

Avsaknaden av regler för undervisning under skollov gör även att det kan uppstå oklarheter om vilka rättigheter som elever har. Det rör exempelvis tillgången till skolskjuts, näringsriktiga skolmåltider, tillgång till elevhälsa m.m.

## 5 Nuvarande reglering

### *Skolplikten inträder det kalenderår ett barn fyller sju år och medför skyldigheter*

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt och enligt huvudregeln fullgörs skolplikten i grundskolan. Om särskilda förutsättningar är uppfyllda kan skolplikten i stället fullgöras i grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan (7 kap. 2, 4 och 5–7 §§ skollagen).

Enligt huvudregeln inträder skolplikten höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år och upphör vid utgången av vårterminen det nionde året eller, om eleven går i specialskolan, det tionde året, efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten. För den elev som inte gått ut högsta årskursen när skolplikten annars skulle ha upphört, upphör skolplikten i stället ett år senare. Skolplikten upphör emellertid alltid när eleven fyller 18 år. En elev i grundskolan har rätt att slutföra den högsta årskursen, även om skolplikten upphört dessförinnan (7 kap. 10 § första stycket, 12, 13 och 15 §§ skollagen).

Skolplikten innebär att en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli. Om en elev på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan

delta i den obligatoriska verksamheten ska detta anmälas snarast till skol-enheten (7 kap. 17 § skollagen).

Den obligatoriska verksamheten får omfatta högst 190 dagar per läsår och åtta timmar eller, i de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag. Obligatorisk verksamhet får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar. Ett läsår består av en höst- och vårtermin och ska ha minst 178 skoldagar och minst 12 lovdagar. Utöver skoldagarna får det inom läsåret läggas ut högst fem studiedagar för personalen. Läsåret ska börja i augusti och sluta i juni. Dagarna för höst- och vårterminens början och slut beslutas av huvudmannen (7 kap. 17 § och 10 kap. 3 § skollagen och 3 kap. 2 och 3 §§ och 4 kap. 8 § skolförordningen [2011:185]).

### *Elever har rätt till en likvärdig utbildning i en miljö som präglas av trygghet och studiero*

Som nämnts tidigare ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i skollagen. Vidare ska utbildningen inom skolväsendet vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas.

Utbildningen i skolan ska utformas på sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. För att säkerställa dessa rättigheter för eleverna eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande får rektorn eller en lärare vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade (5 kap. 3 och 6–23 §§ skollagen).

I syfte att skapa en likvärdig skola har det i skollagen angetts att elever i grundskolan under sin tid i skolformen ska få en total undervisningstid om minst 6 890 timmar. En nyanländ elev ska placeras i den årskurs som är lämplig med hänsyn till elevens ålder, förkunskaper och personliga förhållanden i övrigt. För en sådan elev ska den totala undervisningstiden motsvara minst den tid som återstår för övriga elever i den årskursen under den kvarvarande skoltiden. Samma sak gäller för en elev som efter skolgång i Sverige har varit bosatt utomlands och därefter har återvänt till Sverige för att återuppta sin utbildning. Den minsta garanterade undervisningstiden fördelas i en timplan över de ämnen som en elev i grundskolan ska få undervisning i (3 kap. 12 e §, 10 kap. 4 och 5 §§ och bilaga 1 skollagen).

### *Elever har rätt till prövning för betyg*

I grundskolan sätts betyg i alla ämnen utom språkval från årskurs 6. Betygssättningen i språkval påbörjas ett år senare, dvs. i årskurs 7. När betyg sätts innan ett ämne har avslutats, ska betygssättningen bygga på en bedömning av de kunskaper som eleven inhämtat i ämnet till och med den aktuella terminen. Vid betygssättning i ett avslutat ämne ska betyget däremot bestämmas med hjälp av bestämda kunskapskrav. Kunskapskrav ska finnas för läsförståelse i årskurs 1, matematik, svenska och svenska som andraspråk samt gemensamt för samhällsorienterande ämnen och för naturorienterande ämnen i årskurs 3, samtliga ämnen utom moderna språk i årskurs 6 och samtliga ämnen i årskurs 9. Kunskapskraven i årskurs 6 anger den kunskapsnivå som krävs för ett visst betyg när betyg

sätts sista gången före slutet av årskurs 6. Det bör i sammanhanget nämnas att regeringen den 2 februari 2017 beslutade lagrådsremissen En stadieindeldad timplan i grundskolan och närliggande frågor (U2017/00413/S). I den lagrådsremissen föreslås bl.a. att betyg ska sättas även i moderna språk fr.o.m. årskurs 6. Kunskapskraven i årskurs 9 anger den kunskapsnivå som krävs för ett visst betyg när ett ämne avslutas. Betyg i årskurs 7 och 8 sätts i förhållande till kunskapskraven i årskurs 9. Terminsbetyg ska i grundskolan utfärdas vid slutet av varje termin från årskurs 6 till höstterminen i årskurs 9. Slutbetyg ska utfärdas när skolplikten upphör. En elev som därefter har slutfört den högsta årskursen har rätt att få ett nytt slutbetyg. Slutbetyget ska innehålla uppgifter om den högsta årskurs som eleven genomgått och om de senaste besluten om elevens betyg. Betyg som satts innan ett ämne har avslutats ska inte ingå i slutbetyget. Slutbetyget utfärdas av rektorn. Som betyg ska någon av beteckningarna A, B, C, D, E eller F användas. Betyg för godkända resultat betecknas med A, B, C, D eller E. Högsta betyg betecknas med A och lägsta betyg med E. Betyg för icke godkänt resultat betecknas med F (10 kap. 16, 17, 19 och 20 §§ skollagen samt 6 kap. 11 och 14–16 §§ och 9 kap. 2 § skolförordningen).

Betyg beslutas av den eller de lärare som bedriver undervisningen vid den tidpunkt när betyg ska sättas. Om läraren eller lärarna inte är legitimerade ska beslut om betyg fattas tillsammans med en lärare som är legitimerad. Om de inte kan enas ska betyget beslutas av den legitimerade läraren under förutsättning att han eller hon är behörig att undervisa i det ämne som betyget avser. I annat fall ska betyget beslutas av rektorn (3 kap. 16 § skollagen).

En elev i grundskolan har även möjlighet att genomgå prövning för betyg. Prövningen kan avse hela utbildningen i grundskolan eller ett eller flera ämnen som ingår i utbildningen. Även den som tidigare har fått betyg i ett avslutat ämne eller slutbetyg från grundskolan har rätt att genomgå prövning för betyg. Den som redan har ett slutbetyg har efter prövning i ett eller flera ämnen rätt att få ett nytt slutbetyg. Rektorn ska utfärda betyg efter prövning. Om prövningen avser hela utbildningen, får rektorn inte uppdra åt någon annan att utfärda slutbetyg (10 kap. 23 § skollagen och 6 kap. 21 och 22 §§ skolförordningen).

Huvudmannen för utbildningen får ta ut en avgift av den som vill gå igenom särskilt anordnad prövning i grundskolan. Avgiften får uppgå till högst 500 kronor och tillfaller huvudmannen. Avgift får dock inte tas ut av den som har gått ut grundskolan och inte uppnått de kunskapskrav som minst ska ha uppnåtts i årskurs 9 i det ämne prövningen gäller (förordningen [1991:1124] om avgifter för prövning inom skolväsendet).

*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. 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 är



de fyller 20 år. Förutom denna grundläggande förutsättning krävs vidare 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 §§ samt 16 kap. 29–31 §§ skollagen).

#### *Närmare om gällande statsbidrag för undervisning under skollov*

Som nämnts tidigare kan huvudmän ansöka om statsbidrag hos Skolverket för att anordna undervisning under skollov på frivillig väg. Syftet med statsbidraget är att elever i grundskolans årskurs 6–9, specialskolans årskurs 7–10 och sameskolans årskurs 6 som inte nått eller riskerar att inte nå kunskapskraven för betyget E ska få ökad möjlighet att nå dem genom undervisning i lovskola. Statsbidrag lämnas vidare för kostnader för undervisning under skollov för en elev i gymnasieskolan som behöver det för att nå kunskapskraven för betyget E i en eller flera kurser eller, när det gäller introduktionsprogram, i ett eller flera ämnen som ingår i elevens individuella studieplan (1, 3 och 4 §§ förordningen [2014:47] om statsbidrag för undervisning under skollov).

Statsbidrag för undervisning under skollov lämnas enligt huvudregeln med högst 1 500 kronor per elever och vecka. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till antalet i elever i verksamheten får Skolverket dock besluta att statsbidrag ska lämnas med ett större belopp. I ansökan om statsbidrag ska huvudmannen beskriva hur undervisningen under skollov ska bedrivas, vilka mål som sätts upp för verksamheten för att syftet med statsbidraget ska uppnås och hur uppföljning ska göras. Statsbidraget betalas ut efter det att huvudmannen har lämnat uppgift till Skolverket om att de elever som har deltagit i undervisning under skollov har avslutat den (6 och 7 §§ förordningen om statsbidrag för undervisning under skollov).

#### *Det ska finnas elevhälsa och eleverna ska erbjudas skolmåltider och skolskjuts*

För eleverna i bl.a. grundskolan ska det finnas elevhälsa som ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande och ska stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. För medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Vidare ska det finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses (2 kap. 25 § skollagen).

Elever i bl.a. grundskolan ska vidare utan kostnad ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning. Eleverna ska även erbjudas näringsriktiga skolmåltider. Under vissa förhållanden har en elev i en grundskola med en offentlig huvudman rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka. Vid bedömningen av om en elev har rätt till skolskjuts ska hänsyn tas till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild om-

ständighet (10 kap. 10 § andra stycket och 32 § skollagen). Hemkommunen ska vidare anordna skolskjuts för elever som går i en fristående grundskola inom kommunen i de fall det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter (10 kap. 40 § jfr med 10 kap. 32 § andra stycket andra meningen skollagen).

#### *För att få undervisa i skolväsendet krävs som huvudregel legitimation*

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

I vissa situationer är det tillåtet för en lärare att undervisa trots att hon eller han saknar lärarlegitimation. Bland annat får en lärare som inte uppfyller kraven på lärarlegitimation bedriva annan undervisning på ett främmande språk än språkundervisning om läraren har en utländsk lärarutbildning som motsvarar en svensk lärarexamen och kompetens att undervisa på det främmande språket. Undantaget från kravet på lärarlegitimation gäller även för en lärare som bedriver undervisning i fristående skolor och fristående fritidshem med särskild pedagogisk inriktning (2 kap. 17 § skollagen).

Om det inte finns någon att tillgå inom huvudmannens organisation som uppfyller kraven på lärarlegitimation eller om det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna eller barnen, får en annan lärare eller förskollärare bedriva undervisningen. En sådan lärare eller förskollärare ska vara lämplig att bedriva undervisningen och i så stor utsträckning som möjligt ha en utbildning som motsvarar den utbildning som är behörighetsgivande. Enligt huvudregeln får en lärare som saknar lärarlegitimation bedriva undervisning under högst ett år i sänder (2 kap. 18 § skollagen).

## 6 Huvudmän för grundskola ska vara skyldiga att erbjuda lovskola

### 6.1 En skyldighet att erbjuda lovskola leder till ökad likvärdighet

**Regeringens förslag:** En huvudman för grundskola ska erbjuda lovskola till elever som har avslutat årskurs 8 och som riskerar att i nästa årskurs inte nå kunskapskraven för betyget E i ett eller flera ämnen och som därigenom riskerar att inte uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. En huvudman ska även erbjuda lovskola till elever som har avslutat årskurs 9 utan att ha uppnått sådan behörighet. Lovskolan ska anordnas i juni samma år som eleven avslutat årskurs 8 respektive 9 och undervisningen ska uppgå till sammanlagt minst 50 timmar i båda fallen. Tiden för lovskola ska inte ingå i den minsta totala undervisningstiden.

En huvudman får från ett erbjudande om lovskola räkna av den tid som eleven deltagit i lovskola som huvudmannen frivilligt anordnat under perioden från och med augusti det år eleven påbörjar årskurs 8 respektive 9 till och med vårterminen påföljande år. Om eleven under en sådan period har deltagit i lovskola i minst 50 timmar behöver huvudmannen inte lämna något erbjudande om lovskola i juni det aktuella året.

Lovskola som anordnas enligt skollagen ska ingå i grundskolan. Verksamheten får omfatta högst åtta timmar per dag och får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar. Lovskolan får avbrytas om syftet med undervisningen uppnås på kortare tid än vad erbjudandet om lovskola avser.

Det ska införas en definition av lovskola i skollagen med innebörden att det är fråga om undervisning inom grundskolan som anordnas enligt skollagen under lov under en termin eller utanför terminstid och som inte är obligatorisk för elever.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om lovskola.

**Utredningens förslag:** Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock en avvikande författningsteknisk lösning. Utredningen har föreslagit att huvudmannen ska erbjuda lovskola för de elever som går i årskurs 8 eller 9 och som riskerar att inte nå kunskapskraven eller som har gått ut årskurs 9 utan att bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Utredningen kopplar inte skyldigheten att erbjuda lovskola till elever i årskurs 8 och 9 till att de ska riskera att inte nå kunskapskravet för betyg E och därigenom riskera att inte nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen föreslår vidare att omfattningen av skyldigheten att erbjuda lovskola ska regleras i skolförordningen (2011:185) och att huvudmän ska vara skyldiga att erbjuda lovskola med minst två veckor per läsår i två läsår. Slutligen lämnar inte utredningen något förslag om att huvudmän i vissa situationer ska kunna avbryta lovskolan, att det ska ske en reglering av skoldagen och skolveckans längd eller att det ska införas en definition av lovskola i skollagen.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Detta gäller bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion*, *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)*, *Barnombudsmannen*, *Aneby*, *Ekerö*, *Hässleholms*, *Malmö*, *Sundbybergs*, *Umeå*, *Uppsala* och *Östersunds kommuner*, *Friskolornas riksförbund*, *Läraryrskollegiet*, *Lärarnas Riksförbund*, *Sveriges skolledarförbund*, *Sveriges skolkuratorers förening*, *Svenskt Näringsliv* och *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)*.

*Skolinspektionen* framhåller att förslaget om en skyldighet för huvudmännen att erbjuda lovskola ger ökade möjligheter för elever att nå kunskapskraven. Samtidigt betonas vikten av att lovskolan inte ersätter de stödsatser som elever har rätt till enligt skollagen. Även flera andra remissinstanser, däribland *Diskrimineringsombudsmannen* och *Friskolornas riksförbund*, framhåller att en skyldighet att erbjuda lovskola inte får

medföra ett avvaktande förhållningssätt till elever i behov av stödinsatser.

*Aneby kommun* uppger att kommunens erfarenhet, efter att ha erbjudit lovskola under de senaste sex åren, är synnerligen god.

*IFAU* framhåller att utökad undervisningstid i form av lovskola kan förväntas ha positiva effekter på elevers målsuppfyllelse.

*Skolverket* anser att huvudmännen även bör vara skyldiga att erbjuda lovskola för elever i årskurs 6 och 7. Myndigheten framhåller vidare att två veckor är alldeles för oprecist och att det är bättre om skyldigheten att erbjuda lovskola anges i undervisningstimmar. Vidare bör varje elev erbjudas att delta i den utsträckning som är motiverad utifrån elevens behov.

*Föräldraalliansen Sverige* anser att det bör införas lovskola från mellanstadiet.

*Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN)* anser att den föreslagna konstruktionen, där lovskolan är en del av grundskoleutbildningen, framstår som onödigt komplicerad. Nämnden föreslår att det utreds om lovskolan kan särskiljas från grundskolan och att det i stället hänvisas till de regler i skollagen som ska gälla för lovskolan.

*Härnösands kommun* ställer sig tveksam till utredningens förslag och framhåller att elever som avslutat årskurs 9 kommer ha svårigheter att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program i lovskolan. Lovskola kan däremot vara av stor vikt för nyanlända elever som kontinuerligt bör ges möjlighet till språkutveckling. Vidare kan lovskola vara en möjlighet att öka elevers motivation och lust att lära genom att ge dem möjlighet att fördjupa sig inom valt ämnesområde. *Östersunds kommun* har liknande erfarenheter och framhåller att lovskolan inte ger så stor effekt i förhållande till elever som gått ur årskurs 9. Däremot har kommunen goda erfarenheter av sommarskola för elever i framförallt årskurs 8.

*Piteå kommun* anser kommunen att förslaget om att en elev ska vara skyldig att närvara går tvärt emot formuleringen om att deltagande i lovskolan ska vara frivilligt.

*Synskadades Riksförbund* ställer sig tveksamma till förslaget eftersom det inte framgår hur elevens behov av särskilt stöd ska kunna säkerställas.

*Barnombudsmannen* anser att det vid utformningen av lovskolan måste tas hänsyn till att även vila och fritid är viktigt för barns utveckling.

*Sigtuna kommun* ifrågasätter att förslaget och framhåller att fokus inom grundskolan måste vara att tidigt upptäcka elever i behov av stödinsatser i form av särskilt stöd och extra anpassningar. Om det införs en skyldighet för huvudmän att erbjuda lovskola finns det en risk att stödinsatserna skjuts upp eller förläggs till lovskolan. *Nacka kommun* avstyrker förslaget och anser att det riskerar att medföra att en för stor tonvikt läggs vid extra undervisningstid i slutet av grundskolan. De resurser som utredningen föreslår ska avsättas för lovskola skulle enligt kommunen kunna ge mycket större utdelning i form av fler behöriga elever till gymnasieskolan om de i stället fördelades till de tidigare åren i grundskolan. Även *Uddevalla kommun* avstyrker förslaget och framhåller att målsättningen måste vara att eleverna når målen inom ordinarie undervisningstid. Kommunen pekar vidare på dagens lärarbrist och att det där-

med är svårt för kommunerna att åta sig ansvar för ytterligare verksamhet.

*Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* avstyrker förslaget, men framhåller att lovskolan kan fungera som ett viktigt komplement till den ordinarie undervisningen och då särskilt för de elever som är motiverade och nära att nå behörighet. *Liberalerna* i styrelsen för SKL reserverar sig mot SKL:s remissvar i ett särskilt yttrande och anser att SKL ska tillstyrka utredningens förslag.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars förslag med mindre redaktionella ändringar är likalydande med förslaget i denna lagrådsremiss. *Skolverket* och *Skolinspektionen* har inkommit med besked att de inte har några synpunkter på de omarbetade förslagen i lagrådsremissen. *Friskolornas riksförbund* tillstyrker de omarbetade förslagen. *SKL* välkomnar att författningsförslaget innebär en ökad frihet för huvudmannen att erbjuda lovskola när det är mest fördelaktigt med hänsyn till lokala förhållanden. *SKL* ställer sig även positiva till den ökade flexibilitet som uppnås genom huvudmännen har rätt att räkna av tidigare deltagande i lovskola mot skyldigheten att erbjuda lovskola. *Lärarnas Riksförbund* framhåller att förslaget om att lovskolans omfattning ska anges i timmar i stället för skoldagar inte bör innebära ett problem, så länge som huvudmännen har en god framförhållning och planering samt att parterna lokalt kan komma överens om villkor som ger lärare rimlig ersättning och arbetsbelastning. *Läraryrket* framhåller att det i utkastet till lagrådsremiss saknas en reell förståelse för både den akuta lärarbrist som råder, samt för den arbetsbelastning som redan nu tynger befintliga lärare och skolledare. I utkastet till lagrådsremiss görs gällande att dessa negativa effekter kommer att mildras eftersom undervisningen kommer äga rum utanför ordinarie undervisningstid. Enligt förbundet kommer så inte bli fallet, eftersom förslaget medför att en huvudman blir skyldiga att bemanna fler undervisningstimmar per år.

### **Skälen för regeringens förslag**

*I syfte att öka andelen behöriga till gymnasieskolans nationella program ska huvudmän i vissa situationer vara skyldiga att erbjuda lovskola*

I dag utgör en utbildning från gymnasieskolan en viktig förutsättning för att komma in i arbetslivet. Av den anledningen är alla åtgärder som ökar andelen elever som når behörighet till gymnasieskolans nationella program angelägna. Som framhållits inledningsvis har de senaste årens utveckling inneburit att allt fler huvudmän på frivillig väg erbjuder undervisning under skollov. Regeringen delar flera remissinstansers, bl.a. *Skolinspektionens*, *IFAU:s* och *SKL:s*, uppfattning att lovskola kan vara ett viktigt komplement till elevernas ordinarie undervisning.

*Härnösands* och *Östersunds kommuner* anser att lovskola för elever som avslutat årskurs 9 inte ger så stor effekt. *Nacka kommun* avstyrker förslaget och framhåller att förslaget riskerar att medföra att en för stor tonvikt läggs vid extra undervisningstid i slutet av grundskolan. De resurser som utredningen föreslår ska avsättas för lovskola skulle enligt kommunen kunna ge mycket större utdelning i form av fler behöriga elever till gymnasieskolan om de i stället fördelades till de tidigare åren i grund-

skolan. Regeringen vill framhålla att det redan genomförs en rad olika satsningar på de tidigare årskurserna, bl.a. satsningen på fler anställda i förskoleklass, lågstadiet och fritidshem (Förordning [2015:215] om statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning). Sammantaget har regeringen för denna satsning avsatt 2,8 miljarder kronor för läsåret 2016/17, varav 2,3 miljarder fördelas till förskoleklass och lågstadiet samt 500 miljoner till fritidshem. Uppgifter från Skolverket visar vidare att undervisning, även under relativt begränsade perioder i lovskola, kan vara av avgörande betydelse för om en elev ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program eller inte. Av Skolverkets sammanställning (se avsnitt 4) framgår att drygt 1 000 elever som 2014 avslutat årskurs 9 nådde behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan efter avslutad lovskola. Varje elev som når sådan behörighet och som därmed kan påbörja en utbildning i gymnasieskolan är enligt regeringen en vinst för såväl den enskilde individen som för samhället. Detta eftersom en gymnasieutbildning dels möjliggör eftergymnasial utbildning, dels ökar möjligheten till arbete efter avslutad gymnasieskola. Till detta kommer att lovskolan kan utgöra ett viktigt komplement för nyanlända elever. Genom lovskolan ges de utökade möjligheter att bl.a. utveckla sina färdigheter i det svenska språket. Goda kunskaper i svenska är en grundläggande förutsättning för att en elev ska nå kunskapskraven i övriga ämnen.

Regeringen och tidigare regeringar har genom statsbidrag uppmuntrat huvudmän att på frivillig väg anordna undervisning under skollov. Erfarenheter visar dock att alla elever som har behov av lovskola inte ges en sådan möjlighet. Vidare medför nuvarande ordning att det, när lovskola erbjuds, är upp till huvudmannen att avgöra i vilken omfattning som eleven ska ges möjlighet till undervisning och vilka ämnen som eleven ska få undervisning i. Dessa förhållanden innebär att alla elever inte ges samma möjligheter till kompletterande undervisning som kan vara avgörande för att de ska nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Att införa en reglering enligt vilken huvudmän är skyldiga att i vissa situationer erbjuda undervisning i lovskola kan enligt regering vara ett sätt att komma till rätta med detta.

I TIMSS 2015 noteras att elevernas socioekonomiska bakgrund har stor betydelse för deras resultat. På gruppnivå presterar elever som har en högre grad av hemresurser betydligt bättre än elever med lägre grad av sådana resurser. Liknande resultat har även framkommit i PISA 2015. En skyldighet att erbjuda lovskola kan antas komma att rikta sig till bl.a. elever som har lägre grad av hemresurser. Därmed kan en skyldighet för huvudmännen att erbjuda lovskola förväntas minska betydelsen av den socioekonomiska bakgrunden och bidra till en mer jämlik skola.

*Läraryrket* samt *Hässleholms* och *Uddevalle kommuner* pekar på dagens lärarbrist och att det därmed är svårt för kommunerna att åta sig ansvar för ytterligare verksamhet. Regeringen vill i sammanhanget framhålla att det under senare år genomförts ett antal reformer för att möta behovet av behöriga och legitimerade lärare, både på kort och på lång sikt. Reformerna syftar till att fler obehöriga lärare ska bli behöriga, att fler utbildas till lärare och att läraryrket blir mer attraktivt. I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1) och i 2015 års ekonomiska vårproposition (prop. 2014/15:100) aviserade regeringen en nationell samling för lärar-

yrket, som bl.a. syftar till bättre löneutveckling för lärare kopplad till deras kompetens och karriärutveckling. I den nationella samlingen för läraryrket har det därefter bl.a. bedrivits ett arbete med det s.k. lärarlönellyftet. Den 11 februari 2016 beslutades förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda lärarlöner för lärare och vissa andra personalkategorier. Förordningen trädde i kraft den 22 mars 2016. I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) har regeringen aviserat ytterligare satsningar för att stärka läraryrket och lärarekryteringen. Regeringen har även bl.a. tillsatt utredningen En bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner (dir. 2016:76).

För att icke-legitimerade lärare ska få sin legitimation pågår också satsningen Vidareutbildning av lärare (VAL). Under 2015 och 2016 tillförs dessutom universitet och högskolor i hela landet medel för att fler ska kunna genomgå högskoleutbildning. Som ett svar mot den stora brist på högskoleutbildad arbetskraft som råder i skolväsendet har en del av dessa medel vikts till en utbyggnad av lärar- och förskolläraryrket. Totalt ska lärar- och förskolläraryrket byggas ut med 2 300 nybörjarplatser.

Sedan 2007 pågår satsningen Utländska lärares vidareutbildning (ULV). Syftet med satsningen är att ge personer med en utländsk lärarexamen möjlighet till kompletterande utbildning och på så sätt tillvarata kompetensen hos personer med utländsk lärarexamen och ge ökade möjligheter till anställning i svensk skola eller förskola. Under 2015 utökades de särskilda medel som finns avsatta för utbildningen för att kunna svara mot ett ökande söktryck. Totalt omfattade utbildningen 396 helårsstudenter under 2015 (prop. 2016/17:1).

Vidare infördes nyligen en förändring i skollagen som gör det möjligt att genomföra en försöksverksamhet med tidsbegränsade anställningar under högst två år av personer som saknar behörighetsgivande lärarexamen. De nya bestämmelserna möjliggör tidsbegränsade anställningar av personer som ska bedriva undervisning i ämnen där det råder brist på legitimerade lärare. För att en skola eller förskola ska kunna anställa personen i två år ska hon eller han ha ämneskunskaper som motsvarar det som krävs för en behörighetsgivande lärarexamen. Personen ska också genomgå en kompletterande pedagogisk utbildning som syftar till att hon eller han ska uppnå behörighetsgivande lärarexamen (prop. 2015/16:23, bet. 2015/16:UbU8, rskr. 2015/16:127 och förordningen [2016:350] om försöksverksamhet med anställning under viss kompletterande utbildning).

Därutöver har det införts ett statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser samt för fortbildning i syfte att bl.a. lärare ska avlägga en speciallärarexamen eller specialpedagogexamen (förordningen [2016:400] för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser). Regeringen har också gett Skolverket i uppdrag att genomföra fortbildning i specialpedagogik. Syftet med uppdraget är att stärka den specialpedagogiska kompetensen generellt i skolan (U2015/05783/S).

Således har det vidtagits åtgärder för att möta lärarbristen. Dessa insatser har dock pågått endast under en relativt kort tid och har därför ännu inte fått fullt genomslag. *Läraryrket* framhåller i sitt yttrande över

utkastet till lagrådsremiss att det saknas en reell förståelse för såväl den akuta lärarbristen som för den arbetsbelastning som redan nu tynger lärare och skolledare. Förbundet gör även gällande att lovskolans negativa effekter på arbetsbelastningen inte kommer att mildras genom att undervisningen förläggs utanför ordinarie undervisningstid. Förslaget innebär nämligen en skyldighet för huvudmännen att bemanna fler undervisningstimmar per år. Regeringen delar Lärarförbundets uppfattning om att förslaget om lovskola kommer att medföra ett utökat åtagande för huvudmännen och att det kan komma att uppstå vissa utmaningar att rekrytera behöriga lärare. I sammanhanget finns det dock skäl att framhålla att det enligt betänkandet är uppskattat bland lärare att undervisa i lovskola. Det ges inte någon närmare förklaring till detta, men lovskolans speciella karaktär kan förväntas bidra till att underlätta rekryteringen av lärare. För att underlätta anordnandet av lovskola föreslår regeringen vidare, som kommer att utvecklas närmare i avsnitt 6.4, att en huvudman ska ha rätt att bestämma vid vilken skolenhet som lovskola ska anordnas. Därutöver lämnas i avsnitt 6.7 förslag om att det också ska vara möjligt att överlämna undervisning inom lovskolan på entreprenad. Avsikten med dessa förslag är att huvudmännen ska ges möjlighet att forma undervisningsgrupper med en lämplig storlek. Därmed ges en huvudman, genom att samla lovskolans elever till en viss skolenhet eller genom samverkan med en annan huvudman, ökade möjligheter att hantera en lokal brist på lärarresurser.

Med hänsyn tagen till dessa förhållanden och de positiva effekter som en lovskola kan förväntas medföra för eleverna, anser regeringen att det finns övervägande skäl för att införa bestämmelser i skollagen enligt vilka huvudmännen ska vara skyldiga att i vissa situationer erbjuda lovskola.

#### *Av bestämmelserna måste det framgå vilken rätt en elev har till lovskola*

Det grundläggandet skälet för att införa en skyldighet att erbjuda lovskola är att alla elever i behov av det ska få rätt till sådan undervisning. Som tidigare nämnts kan en sådan reglering förväntas bidra till att skapa en mer jämlik skola. Då det är fråga om vissa elevers rätt till lovskola måste bestämmelserna utformas på sådant sätt att det framgår klart och tydligt till vem ett erbjudande ska riktas, vilken omfattning som lovskolan ska ha och när lovskolan ska anordnas. Om sådana tydliga kriterier inte finns försvåras elevernas möjligheter att tillvarata sin rätt i förhållande till huvudmännen. Därmed skulle regleringen förlora en del av sitt syfte.

Utredningen föreslår att huvudmän ska vara skyldiga att erbjuda lovskola till dels elever i årskurs 8 och 9 som riskerar att inte nå kunskapskraven, dels till elever som avslutat årskurs 9 utan att ha uppnått behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen pekar på att det finns många exempel på lyckade resultat av sommarskola och att detsamma också gäller undervisning som satts in under höstlov, sportlov eller påsklov. Utredningen anser att huvudmännen ska få välja under vilka lov undervisningen ska förläggas, utom när det gäller elever i årskurs 9. I de fallen anser utredningen att lovskolan ska vara avslutad före utgången av juni månad, eftersom det slutliga beslutet om antagning till gymnasie-



skolan om möjligt ska fattas före den 1 juli. Utredningen gör också bedömningen att de flesta huvudmän av praktiska skäl, liksom hittills, kommer att fortsätta erbjuda lovskola efter läsårets slut.

Lagtekniskt innebär utredningens förslag att huvudmän ska vara skyldiga att erbjuda lovskola till dels elever i årskurs 8 respektive 9 som riskerar att inte nå kunskapskraven, dels till elever som avslutat årskurs 9 utan att ha uppnått behörighet till gymnasieskolans nationella program, dvs. regleringen avser tre olika grupper av elever. Utredningen skiljer dock i sin motivering inte mellan elever som går i årskurs 9 och elever som har avslutat denna årskurs. Utredningen har vidare endast föreslagit en finansiering som omfattar två veckor per läsår för två läsår. Utredningens förslag innebär således att de elever som går i årskurs 9 och de som har avslutat denna årskurs ska erbjudas sammanlagt minst två veckors lovskola.

Regeringen delar utredningens uppfattning att huvudmännen i stor utsträckning bör ges möjlighet att avgöra när lovskolan ska anordnas. Den nya regleringen bör inte utformas så att den riskerar att försvåra för huvudmännen att erbjuda den lovskola som redan i dag anordnas på frivillig väg. Som utredningen har påpekat erbjuder de flesta huvudmännen som anordnar lovskola undervisning efter läsårets slut. Samtidigt måste bestämmelserna om lovskola ha en viss precision för att fylla sitt syfte. Utredningens finansieringsförslag medför att skyldigheten för huvudmännen att erbjuda lovskola bara kan avse två perioder om två veckor, samtidigt som huvudmännen inom ramen för skyldigheten ska ha en viss valfrihet och denna valfrihet ska kunna träffa tre olika grupper av elever.

Som närmare kommer att utvecklas nedan anser regeringen att de två tvåveckorsperioderna som en huvudman ska vara skyldig att anordna lovskola bör avse elever som har avslutat årskurs 8 respektive 9 samt att den eftersträvade flexibiliteten uppnås genom en möjlighet att avräkna tidigare frivilligt anordnad lovskola mot skyldigheten att anordna lovskola. Först måste dock ställning tas till under vilka närmare förutsättningar en elev ska erbjudas lovskola.

#### *De elevgrupper som ska ha rätt till lovskola måste preciseras*

Som framgått ovan delar regeringen utredningens bedömning att en huvudman ska vara skyldig att erbjuda lovskola till elever som avslutat årskurs 9 utan att ha uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan, vilket i praktiken innebär att det är de elever som inte har uppnått behörighet till ett yrkesförberedande program som kommer att omfattas av denna skyldighet.

I fråga om övriga elever innebär utredningens förslag att huvudmän ska vara skyldiga att erbjuda lovskola till de elever som riskerar att inte uppnå kunskapskraven. Skyldigheten har således knutits till att eleven ska riskera att inte nå kunskapskravet för ett visst betyg. Det finns kunskapskrav för samtliga betygssteg där eleven uppnått godkänt resultat (betygen A–E). Mot bakgrund av hur utredningen har utformat förslagen om lovskola i övrigt är det enligt regeringen uppenbart att det är kunskapskraven för betyget E (godkänt betyg) som avses och detta bör framgå av bestämmelsen.

Utredningens förslag till bestämmelse skulle vidare kunna medföra att huvudmän blir skyldiga att erbjuda lovskola även till de elever som riskerar att inte nå kunskapskraven i något enstaka ämne, utan att det för den skull finns risk för att hon eller han inte ska nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Mot bakgrund av de överväganden som utredningen har gjort, dvs. att syftet med lovskolan är att fler elever ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program, framstår inte detta som rimligt. I sammanhanget är det vidare av betydelse att utredningen har knutit skyldigheten att erbjuda lovskola för de elever som avslutat årskurs 9 till just behörighetsfrågan. Av den anledningen finns det enligt regeringen skäl att begränsa skyldigheten att erbjuda lovskola till elever som avslutat årskurs 8 till de fall då eleven riskerar att inte uppnå kunskapskraven för betyget E i ett eller flera ämnen i nästa årskurs och som därigenom riskerar att inte uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Om huvudmannen gör bedömningen att eleven i nästa årskurs kommer att uppnå kunskapskraven för godkända betyg i den omfattning som krävs för att bli behörig till ett yrkesprogram, finns det ingen skyldighet att erbjuda lovskola. Det finns således ingen skyldighet att erbjuda lovskola till elever som riskerar att inte uppnå behörighet till ett högskoleförberedande program.

Skyldigheten bör utformas på sådant sätt att huvudmän ska rikta sitt erbjudande till samtliga elever som uppfyller förutsättningarna för lovskola. Det bör alltså inte vara möjligt för en huvudman att genom urval prioritera exempelvis de elever som bedöms ha störst möjlighet att nå kunskapskraven eller behörighet till gymnasieskolans nationella program.

#### *Frivilligt anordnad lovskola ska kunna räknas av mot skyldigheten att anordna lovskola*

Som framgår ovan föreslår regeringen att regleringen av lovskolan ska preciseras så att den innebär en skyldighet för huvudmän att erbjuda lovskola till elever som avslutat årskurs 8 och som riskerar att i nästa årskurs inte nå kunskapskraven för betyget E i ett eller flera ämnen och som därigenom riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Lovskola ska även erbjudas elever som har avslutat årskurs 9 utan att ha uppnått sådan behörighet. Undervisningen ska anordnas i juni samma år som eleven avslutat årskurs 8 respektive 9 och uppgå till en tid som motsvarar två veckor i båda fallen. En huvudman ska dock ha en möjlighet att avräkna sådan tid som eleverna har deltagit i sådan lovskola som huvudmännen frivilligt har anordnat under perioden från och med augusti det år eleven påbörjar årskurs 8 respektive 9 till och med vårterminen påföljande år. En sådan reglering säkerställer att elever i behov av lovskola får tillgång till sådan undervisning, samtidigt som regleringen inte innebär en onödig styrning av verksamheten. De huvudmän som hellre vill anordna lovskola t.ex. under läslovet eller påsklovet kommer att kunna avräkna den tid som eleven har deltagit i sådan lovskola från skyldigheten att anordna lovskola i juni efter avslutat läsår. Om en elev deltar i en av huvudmannen frivilligt anordnad lovskola i två veckor under perioden från och med augusti det år eleven påbörjar årskurs 8

respektive 9 till och med vårterminen påföljande år, ska huvudmannen inte behöva erbjuda eleven lovskola i juni det aktuella året.

Den föreslagna regleringen medför stor frihet för huvudmannen att anordna lovskola när det passar bäst med hänsyn till lokala förhållanden. Detta välkomnas också av *SKL* som i sitt yttrande över förslaget till lagrådsremiss ställer sig positiva till den ökade flexibilitet som uppnås genom regeringens förslag. Det bör slutligen framhållas att den föreslagna ordningen innebär att juli månad alltid kommer att vara undervisningsfri. Därmed tillgodoses även elevernas behov av vila och fritid, vilket efterlyses av *Barnombudsmannen*.

#### *Lovskolans omfattning ska anges i timmar i stället för i veckor*

*Skolverket* invänder mot förslaget att den tid som lovskola ska erbjudas ska räknas i veckor. Myndigheten anser att det är ett för oprecist mått och att det är bättre om lovskolans omfattning anges i hur många undervisningstimmar med legitimerade lärare som huvudmän är skyldiga att erbjuda. Regeringen delar uppfattningen att omfattningen av lovskola ska anges i timmar. Genom att lovskolans omfattning regleras på det sättet tydliggörs för huvudmännen vilka skyldigheter de har i detta avseende. För eleven blir det tydligt vilken rätt de har till lovskola och dessutom underlättas Skolinspektionens tillsynsverksamhet. Det bör även framhållas att en sådan lösning ligger i linje med hur grundskolans obligatoriska verksamhet är reglerad där eleverna är garanterade ett visst antal timmar (10 kap. 5 § första stycket skollagen). Utredningen har i sin konsekvensanalys också gjort beräkningarna utifrån antalet timmar som lovskolan kommer att omfatta. Av den anledningen finns det enligt regeringen övervägande skäl att i denna del frångå utredningens förslag till utformning av regleringen och i stället reglera lovskolans omfattning i timmar.

Utredningen har i sin kostnadsberäkning utgått från att lovskolan kommer att omfatta tio skoldagar, dvs. två arbetsveckor per år i två år. Enligt regeringen framstår denna omfattning som rimlig och den fråga som inställer sig är hur många timmar som en skoldag kan sägas utgöra. Utredningen har beräknat att lovskolan kommer att uppgå till åtta lärartimmar per dag. Då det inte är möjligt att bedriva undervisning i åtta timmar per dag utgår regeringen från att utredningen i denna tid även har räknat in bl.a. lärarnas förberedelsestid. Vid antagandet om vad som kan utgöra en rimlig längd på en skoldag bör utgångspunkten enligt regeringen vara det antal timmar som en elev enligt skollagen minst ska få undervisning i under sin tid i grundskolan.

För närvarande uppgår den minsta garanterade undervisningstiden i grundskolan till 6 890 timmar (10 kap. 5 § första stycket skollagen). Läsåret ska ha minst 178 skoldagar (3 kap. 2 § skolförordningen). Den obligatoriska verksamheten får omfatta högsta 190 dagar per läsår och åtta timmar eller, i de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag (7 kap. 17 § andra stycket skollagen). Med utgångspunkt i dessa bestämmelser kan det konstateras att de 6 890 timmarna motsvarar drygt 765 timmar per läsår eller drygt fyra timmar per dag. Det måste även tas hänsyn till att eleverna i de lägre årskurserna har kortare skoldagar. Av den anledningen framstår det som rimligt att utgå från att en skoldag för en elev

i årskurs 8 och 9 i genomsnitt uppgår till fem timmar. Därmed ges även lärarna tid för såväl förberedelser som efterarbete.

Antagandet om fem timmar per skoldag stämmer även överens med förslaget till stadieindelad timplan i den av regeringen den 2 februari 2017 beslutade lagrådsremissen En stadieindelad timplan i grundskolan och närliggande frågor (U2017/00413/S). I den stadieindelade timplanen har 2 469 timmar fördelats till högstadiet vilket motsvarar knappt fem timmar per skoldag. Då utredningen i sina beräkningar har utgått från att huvudmännen ska erbjuda lovskola i tio arbetsdagar föreslår regeringen att huvudmännen vara skyldiga att erbjuda lovskola med sammanlagt 50 timmar per årskurs. *Lärarnas Riksförbund* anför i sitt yttrande över utkastet till lagrådsremiss att förslaget om att lovskolans omfattning ska anges i timmar i stället för skoldagar inte bör innebära ett problem. Detta så länge som huvudmännen har en god framförhållning och att parterna lokalt kan komma överens om villkor som ger lärare rimlig ersättning och arbetsbelastning.

Då avsikten är att lovskolan inte ska ersätta den undervisning som eleven är garanterad enligt skollagen anser regeringen, i likhet med utredningen, att det i bestämmelsen om lovskola bör anges att tiden för lovskola inte ingår i den minsta totala undervisningstiden enligt 10 kap. 5 § skollagen.

*Skolverket* framhåller att det bör finnas en möjlighet för en huvudman att utforma erbjudandet om lovskola utifrån elevens behov. Regeringen delar denna uppfattning och avsikten med utformningen av bestämmelserna är att i så liten utsträckning som möjligt styra utformningen av lovskolan, samtidigt som regleringen är så pass tydlig att en elev kan tillvarata sin rätt. För att öka möjligheterna att utforma lovskolan efter elevens behov finns det skäl att införa en möjlighet för huvudmännen att i vissa situationer avbryta lovskolan. Det kan finnas ett sådant behov om eleven uppnår det önskade resultatet i lovskolan snabbare än förväntat. Av den anledningen bör bestämmelserna kompletteras så att det blir möjligt för en huvudman att avbryta lovskola om syftet med undervisningen uppnås på kortare tid än vad erbjudandet om lovskola avsett. Det står vidare naturligtvis alltid en huvudman fritt att erbjuda lovskola i större omfattning än vad den föreslagna skyldigheten enligt skollagen innebär.

#### *Ska nu aktuell lovskola vara en del av grundskolan?*

Utredningen föreslår att den lovskola som huvudmän ska vara skyldiga att erbjuda ska vara en del av grundskoleutbildningen. *Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN)* anser att den föreslagna konstruktionen framstår som onödigt komplicerad. I stället föreslår ÖKN att det ska utredas om lovskolan kan särskiljas från grundskolan genom att det införs hänvisningar till de regler i skollagen som ska gälla för lovskolan.

Enligt regeringen är det av stor betydelse att lovskolans elever har samma rättigheter som när de får sin obligatoriska utbildning. Det rör sig exempelvis om rätten till stöd och särskilt stöd, ämnesbehöriga lärare, aktivt lärarstöd, trygghet och studiero, tillgång till elevhälsa, fria skolmåltider, skolskjuts samt rätt till böcker och andra lärverktyg. Detta kan åstadkommas genom olika lagtekniska lösningar. Om lovskolan är en del

av grundskolan blir ovan nämnda rättigheter direkt tillämpliga. En reglering av lovskolan med innebörden att den ingår i grundskolan medför även att det tydliggörs att verksamheten faller inom Skolinspektionens tillsyn (26 kap. 3 § skollagen). En sådan lagstiftningsteknik kräver dock att det görs vissa förtydliganden i skollagen. Sådana förtydliganden föreslås i detta avsnitt och t.ex. i avsnitt 6.3 och 6.4. Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte finns skäl att utreda om sådan lovskola som huvudmännen är skyldiga att erbjuda ska särskiljas från grundskolan. Även sådan lovskola som huvudmännen frivilligt anordnar under perioden från och med augusti det år eleven påbörjar årskurs 8 respektive 9 till och med vårterminen påföljande år, i syfte att den tid eleven deltar i sådan lovskola ska få räknas av mot en eventuellt kommande skyldighet att erbjuda lovskola efter att eleven har avslutat årskurs 8 respektive 9, bör ingå i grundskolan. Regeringen avser att ge Skolverket i uppdrag att ta fram allmänna råd eller stödmaterial i syfte underlätta organiserandet av sådan lovskola som anordnas enligt skollagen.

#### *Lovskolan får inte ersätta stödåtgärder under terminen*

Flera remissinstanser, däribland *Skolinspektionen*, *Friskolornas riksförbund* och *Uddevalla kommun*, framhåller att skyldigheten för huvudmän att erbjuda lovskola inte får användas som en ursäkt för att inte sätta in stödinsatser som eleven kan vara i behov av. Regeringen delar denna uppfattning och vill understryka att avsikten inte är att lovskolan ska ersätta de stödinsatser som en elev redan i dag har rätt till enligt skollagen.

Lovskola som huvudmännen är skyldiga att erbjuda ska ses som ett komplement till den obligatoriska undervisningen. Det innebär att eleven även i fortsättningen skyndsamt ska ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen samt särskilt stöd, när ett sådant behov uppmärksammas (3 kap. 5 a–12 §§). Att lovskolan inte utgör en del av den för eleven obligatoriska verksamheten tydliggörs även genom att det, som tidigare nämnts, föreslås att tiden för lovskolan inte ska ingå i den minsta garanterade undervisningstiden (jfr 10 kap. 5 § första stycket skollagen).

#### *Lovskolans verksamhet ska omfatta högst åtta timmar per dag och får inte förläggas till helger*

Den för elever obligatoriska verksamheten i grundskolan får omfatta högst åtta timmar per dag eller, i de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag. Vidare får obligatorisk verksamhet inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar (7 kap. 17 § andra stycket skollagen). Lovskola är inte en del av den verksamhet som är obligatorisk för eleverna och omfattas således inte av dessa bestämmelser. I avsnitt 6.3 föreslår regeringen att en elev som accepterar ett erbjudande om lovskola ska vara skyldig att delta i verksamheten. Därmed finns skäl att införa en bestämmelse som säkerställer att även lovskolans elever får skoldagar och skolveckor med en rimlig omfattning. Av den anledningen bör det i bestämmelsen om lovskola anges att verksamheten får omfatta högst åtta timmar per dag och att verksamheten inte får förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar. På så sätt tillgodoses även *Barnombudsman-*

nens synpunkt om att det vid utformningen av lovskolan måste tas hänsyn till barns behov av vila och fritid.

*För att tydliggöra lovskolans särskilda förutsättningar bör det införas en definition av lovskola i skollagen*

Förslaget om lovskola innebär att en huvudman under vissa förutsättningar är skyldig att erbjuda en elev undervisning i lovskola i minst 50 timmar i juni månad efter att eleven har avslutat årskurs 8 eller 9. Den tid som eleven har deltagit i sådan lovskola som huvudmannen frivilligt har anordnat under perioden från och med augusti det år eleven påbörjar årskurs 8 eller 9 till och med vårterminen påföljande år, får räknas av från ett erbjudande om lovskola. Om eleven under en sådan period har deltagit i lovskola i minst 50 timmar behöver huvudmannen inte erbjuda eleven lovskola i juni det aktuella året. Som utvecklas närmare i avsnitt 6.3 innebär regeringens förslag att en elevs vårdnadshavare kommer att kunna tacka nej till ett erbjudande om lovskola. Eftersom grundskolan därmed kommer att tillföras en ny del som inte är obligatorisk för eleverna att delta i och då detta avviker från vad som annars gäller för grundskola, bör det införas en definition av lovskola i skollagen. Detta för att tydliggöra lovskolans särskilda förutsättningar. Av definitionen, som föreslås införas i 1 kap. 3 § skollagen, bör det framgå att lovskola utgörs av undervisning inom grundskolan som anordnas enligt skollagen under lov under en termin eller utanför terminstid och som inte är obligatorisk för elever. Definitionen bör kompletteras med att bestämmelserna om grundskolans indelning i årskurser, läsår och terminer (10 kap. 3 § skollagen) kompletteras så att det framgår att i grundskolan ingår både sådan lovskola som huvudmännen är skyldiga att erbjuda efter att en elev har avslutat årskurs 8 eller 9 och sådan frivilligt anordnad lovskola som kan leda till att skyldigheten att erbjuda lovskola minskar eller helt upphör. Annan frivilligt anordnad lovskola ska inte utgöra en del av grundskolan och kommer inte heller att omfattas av definitionen av lovskola. Lovskola som faller utanför den föreslagna regleringen är exempelvis sådan lovskola som huvudmän har möjlighet att ansöka om statsbidrag för, enligt förordningen om statsbidrag för undervisning under skollov.

## 6.2 Det ingår i skyldigheten att erbjuda lovskola att informera om den

<p><b>Regeringens bedömning:</b> Det bör inte införas en särskild bestämmelse i skollagen som innebär att huvudmän ska vara skyldiga att informera elever och deras vårdnadshavare om möjligheten att delta i lovskola.</p>
---

**Utredningens förslag:** Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att det i skollagen ska införas en skyldighet att i vissa situationer informera elever och deras vårdnadshavare om möjligheten att delta i lovskola.

**Remissinstanserna:** Det mindre antal remissinstanser som kommenterat förslaget är positiva, bl.a. *Statens skolverk*, som framhåller att elever

och vårdnadshavare måste få information om möjligheten att delta i lovskola i god tid och att detta kan förtydligas i ett kommande stödmaterial.

**Skälen för regeringens bedömning:** Utredningen föreslår att det i skollagen ska införas en skyldighet att informera elever och deras vårdnadshavare om möjligheten att delta i lovskola. Genom att det införs en skyldighet för huvudmän att erbjuda elever lovskola ligger det enligt regeringen i sakens natur att de därigenom även är skyldiga att i god tid informera eleven om lovskolan. Av den anledningen anser regeringen, till skillnad från utredningen, att denna skyldighet inte behöver regleras i en särskild bestämmelse.

När det gäller skolans kommunikation med eleven och elevens vårdnadshavare om elevens utveckling bör det framhållas att det redan i dag finns en långtgående skyldighet för skolpersonalen att fortlöpande informera eleven och elevens vårdnadshavare om elevens utveckling. Vidare ska läraren, eleven och vårdnadshavaren minst en gång varje termin ha ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och social utveckling bäst kan stödjas samt om vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen (3 kap. 4 § och 10 kap. 12 § skollagen). Den informationen om lovskolan som ska lämnas inför ett erbjudande om lovskola kommer dock att fylla ett delvis annat syfte eftersom den inte enbart upplyser om elevens kunskapsutveckling, utan dessutom ger besked om att undervisning i lovskola kan motverka risken för att eleven inte ska nå behörighet till gymnasieskolans nationella program.

### 6.3 En elev som accepterar ett erbjudande ska vara skyldig att delta

**Regeringens bedömning:** Rektorn bör besluta om en elev ska erbjudas lovskola. En elevs vårdnadshavare eller om eleven är myndig, eleven själv, bör kunna tacka nej till ett erbjudande om lovskola.

**Regeringens förslag:** Det ska införas en bestämmelse i skollagen som innebär att en elev som accepterar ett erbjudande om lovskola ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli. Om en elev uteblir utan giltigt skäl från lovskolan ska rektorn, om det inte finns särskilda skäl, se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens bedömning och förslag. Utredningen föreslår inte att det ska införas en bestämmelse i skollagen som, om eleven accepterar erbjudandet att delta i lovskolan, reglerar elevens skyldighet att delta i lovskolans verksamhet.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Detta gäller bl.a. *Statens skolinsektion*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)*, *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, *Aneby och Umeå kommuner*, *Friskolornas riksförbund*, *Läraryrket* och *Svenska Skolkuratorers Förening*.

*Umeå kommun* delar utredningens uppfattning att det ska vara frivilligt för eleven att delta i lovskola och framhåller vikten av att motivationsskapande insatser riktas till både elev och vårdnadshavare i god tid före lovskolans genomförande.

*Läraryförbundet* och *SKL* framhåller att en förutsättning för att lovskolan ska bli framgångsrik är att deltagandet är frivilligt för eleven. Läraryförbundet efterfrågar hur elevens närvaroplikt ska beaktas och om ogiltig frånvaro ska dokumenteras.

*Skolinspektionen* framhåller att det bör förtydligas att rektorns beslut om erbjudande av lovskola är ett formellt beslut grundat på att förutsättningarna i bestämmelsen om lovskola är uppfyllda.

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Lunds* och *Piteå kommuner* och *Almega*, har invändningar mot förslaget. *Piteå kommun* anser att skrivningen om att 7 kap. 17 § skollagen innebär att eleven ska vara skyldig att närvara går tvärt emot utredningens formulering om att ett deltagande ska vara frivilligt. Kommunen framhåller vidare att det inte finns någon form av sanktioner om eleven bryter mot närvaroplikten.

Lunds kommun ifrågasätter, mot bakgrund av att utredningen understryker vikten av att elever når behörighet till gymnasieskolans nationella program, att det ska vara frivilligt för eleven att delta i lovskolan.

*Almega* framhåller att tidiga insatser måste prioriteras för att komma tillrätta med identifierade kunskapsbrister och därför borde ambitionsnivån kring lovskolan vara betydligt högre än den utredningen föreslår. Av den anledningen föreslår *Almega* att lovskolan görs obligatorisk för elever som saknar godkända betyg i något av ämnena svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik, samhällskunskap, historia, religionskunskap, biologi och fysik med krav på minst fem veckors utbildning.

*Lärarnas Riksförbund* avstyrker att det ska vara upp till den enskilde eleven att avgöra om hon eller han vill delta i lovskolan. Det bör i stället vara elevens vårdnadshavare som efter samråd med rektor, lärare och elev avgör om eleven ska delta. Det kan enligt *Lärarnas riksförbund* principiellt inte anses rimligt att överlåta ett sådant beslut till en omyndig elev, bl.a. för att hon eller han kanske inte värderar de potentiellt allvarliga konsekvenserna av att inte delta.

## **Skälen för regeringens förslag och bedömning**

### *Rektorn ska besluta vilka elever som ska erbjudas lovskola*

Regeringens förslag innebär att de elever som avslutat årskurs 8 och som under nästa årskurs riskerar att inte nå kunskapskraven för betyg E i ett eller flera ämnen och som därmed riskerar att inte nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan ska erbjudas lovskola. Detsamma ska gälla elever som har avslutat årskurs 9 utan att uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Det måste göras en formell prövning av om eleverna uppfyller kriterierna för att bli erbjudna lovskola. Regeringen delar utredningens bedömning om att det bör vara rektorn som ska göra denna prövning. Naturligtvis måste rektorn genom kontakt med ansvarig lärare inhämta den information som behövs för att hon eller han ska kunna fatta ett riktigt beslut.



Regeringen anser att alla som uppfyller kriterierna för lovskola också ska få ett sådant erbjudande. Det framstår av den anledningen som rimligt att rektorns beslutanderätt, i enlighet med utredningens förslag, regleras i skolförordningen och ges samma utformning som bestämmelserna om modersmålsundervisning. Därmed kommer ett beslut om att erbjuda lovskola inte att kunna överklagas (15 kap. 1 § första stycket skolförordningen).

#### *Lovskolan ska i detta skede inte vara obligatorisk för eleverna...*

När det gäller frågan om lovskolan ska vara obligatorisk för eleverna har bl.a. *SKL* och *Läraryrket* framhållit att lovskolan inte bör vara det. *Lunds kommun* framhåller dock att en obligatorisk lovskola understryker såväl för elever som för vårdnadshavare vikten av att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Det kan enligt regeringen vara av särskild vikt med ytterligare undervisningstid i förhållande till de elever som invandrar till Sverige i grundskolans senare år och där den ordinarie obligatoriska undervisningstiden inte är tillräcklig för att uppnå kunskapskraven.

En obligatorisk lovskola förutsätter att det sker förändringar i bl.a. de bestämmelser som gäller den obligatoriska verksamheten och i vissa fall även bestämmelserna om skolplikt. Det är, som utredningen framhåller, fråga om ingripande förändringar av grundskolans struktur. Det saknas för närvarande tillräckligt beredningsunderlag för att överväga införandet av sådan reglering, men regeringen avser dock att återkomma till denna fråga. De fördelar som lovskolan kan förväntas medföra för eleverna gör dock att det finns övervägande skäl att redan nu införa en reglering där huvudmännen har en skyldighet att erbjuda lovskola, men där deltagandet är frivilligt för eleverna.

#### *...och det innebär att vårdnadshavaren kan tacka nej till ett erbjudande om lovskola*

Att lovskolan i ett första skede inte ska vara obligatorisk för eleverna innebär att det ska vara möjligt att tacka nej till ett sådant erbjudande. *Lärarnas Riksförbund* framhåller att det bör vara elevens vårdnadshavare som avgör huruvida eleven ska delta i lovskola eller inte.

Regeringen vill framhålla att ett erbjudande om lovskola huvudsakligen kommer att rikta sig till elever under 18 år och som enligt huvudregeln står under vårdnaden av sina föräldrar. Vårdnaden om ett barn består till dess att barnet fyller 18 år. Vårdnadshavaren har enligt föräldrabalken rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter och ska bl.a. bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning. Vid vårdnadens utövande ska vårdnadshavaren i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål (6 kap. 2 och 11 §§ föräldrabalken). Föräldrabalkens bestämmelser innebär att det är vårdnadshavaren som ska avgöra om en minderårig elev ska acceptera ett erbjudande om lovskola. I samband med det bör vårdnadshavaren också ta hänsyn till barnets synpunkter.

Det kan i undantagsfall förekomma att en elev i grundskolan är över 18 år och därmed myndig (se bestämmelserna i 7 kap. 15 § skollagen om

rätten för elever att slutföra skolgången även om skolplikten har upphört). I sådant fall är det eleven som själv har att ta ställning till ett erbjudande om lovskola.

*En elev som accepterar ett erbjudande om lovskola är skyldig att delta i verksamheten*

Utredningen gör bedömningen att skollagens bestämmelse, om att en elev i grundskolan enligt huvudregeln ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, även ska gälla för elever i lovskolan (7 kap. 17 § skollagen). Det innebär enligt utredningen att den elev som accepterar en plats i lovskolan har närvaroplikt och därmed inte godtyckligt kan välja bort vissa delar av undervisningen. *Piteå kommun* framhåller att utredningens förslag går tvärt emot formuleringen om att ett deltagande i lovskolan ska vara frivilligt för eleverna.

Enligt regeringen finns det skäl att framhålla att utredningens förslag uppvisar likheter med vad som gäller för gymnasieskolans elever. Till skillnad från grundskolan är gymnasieskolan inte obligatorisk. Det finns alltså ingen skyldighet för en ungdom att genomgå en gymnasieutbildning. Den elev som väljer att börja i gymnasieskolan är dock skyldig att delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli. Om en elev i gymnasieskolan uteblir utan giltigt skäl, ska rektorn enligt huvudregeln se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande (15 kap. 16 § skollagen). I samband med att bestämmelsen infördes framhöll regeringen att elever som börjar i gymnasieskolan förbinder sig att delta i all den verksamhet som ingår i gymnasieutbildningen (prop. 2009/10:165 s. 413).

Samma synsätt kan intas i förhållande till lovskola. Eleven kan genom sin vårdnadshavare tacka nej till erbjudande om sådan undervisning. Om erbjudandet accepteras förbinder sig emellertid eleven att delta i lovskolans verksamhet. Därmed bör en elev ha giltigt skäl för att kunna utebli från lovskolan. Sådant giltigt skäl kan exempelvis finnas vid sjukdom. Om en elev uteblir från lovskolan utan giltigt skäl ska rektorn, om det inte finns särskilda skäl, se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande.

Regeringen delar utredningens bedömning om att den allmänna bestämmelsen om närvaroplikt i 7 kap. 17 § skollagen även omfattar lovskolans verksamhet. För att tydliggöra för såväl elever, vårdnadshavare som huvudmän att frivilligheten upphör i samma stund som ett erbjudande om lovskola accepteras, bör det dock införas en särskild paragraf som reglerar elevers närvaroplikt i lovskolan. Den bör utformas med 7 kap. 17 § och 15 kap. 16 § skollagen som förebild.

## 6.4 En huvudman ska ha rätt att bestämma vid vilken skolenhet lovskolan ska anordnas

<b>Regeringens förslag:</b> Det ska i skollagen införas en bestämmelse som innebär att en huvudman ska ha rätt att bestämma vid vilken skolenhet
--

som lovskola ska anordnas. Av bestämmelsen ska det också framgå att regleringen om att en elev har rätt att bli mottagen i en grundskola som anordnas av en annan kommun än den som ska svara för elevens utbildning, inte är tillämplig på lovskola. Vidare ska det inte finnas någon skyldighet för kommunen att i samband med lovskola placera en elev vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå.

**Utredningens bedömning:** I utredningen lämnas inget förslag som motsvarar regeringens förslag. Utredningen gör dock bedömningen att det bör finnas en möjlighet för en elev att delta i lovskola i hemkommunen. Vidare framhåller utredningen att en elev enligt huvudregeln ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Utredningen gör dock bedömningen att detta inte utgör något hinder mot att kommunen samlar lovskolans elever vid någon eller några av kommunens skolenheter.

**Remissinstanserna:** *Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN)* instämmer i utredningens bedömning om att skollagens bestämmelser om placering inte hindrar en kommun från att organisera lovskolan på sådant sätt att eleverna samlas vid en eller ett par skolenheter i kommunen. ÖKN pekar dock på att förutsättningarna för att en kommun får frångå ett önskemål om placering vid en av kommunens skolenheter är att den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen, eller att det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet (10 kap. 30 § andra stycket skollagen). Enligt ÖKN är det oklart om utredningen anser att det ska fattas ett nytt placeringsbeslut enligt det aktuella lagrummet om en elev under sin tid i lovskolan placeras på en annan skolenhet än den egna. Detta bör förtydligas enligt ÖKN.

ÖKN framhåller vidare att det av 10 kap. 25 § skollagen följer att en elev har rätt att bli mottagen i grundskola som anordnas av en annan kommun än den som ska svara för elevens utbildning, om eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den kommunens grundskola. Innan kommunen fattar beslut om att för ett visst läsår ta emot en sådan elev ska den inhämta yttrande från elevens hemkommun. Enligt nämnden tar en prövning enligt det aktuella lagrummet tid och avser i normalfallet ett visst läsår. Av den anledningen ställer sig nämnden frågande till om regeln kan tillämpas för några veckors lovskola.

**Skälen för regeringens förslag:** Huvudmän måste få de praktiska förutsättningarna som krävs för att anordna lovskola. Det kan exempelvis vara nödvändigt för en huvudman att samla lovskolans elever till någon eller några av huvudmannens skolenheter, för att på så sätt få en rimlig utformning av undervisningsgrupperna och även få tillgång till behöriga lärare. Regeringen delar utredningens bedömning att bestämmelsen om att en elev enligt huvudregeln ska placeras på en kommuns skolenhet utifrån vårdnadshavarens önskemål, inte bör utgöra ett hinder mot att en kommun samlar lovskolans elever vid någon eller några av kommunens skolenheter. Vidare har regeringen förståelse för ÖKN:s synpunkt om de praktiska svårigheter det skulle föra med sig om en elev får möjlighet att

med stöd av 10 kap. 25 § skollagen framställa önskemål om att få gå i lovskola i en annan kommun än hemkommunen.

För att tydliggöra att en huvudman har rätt att avgöra vid vilken skolenhet som lovskolan ska anordnas, bör det införas en bestämmelse i skollagen av vilken detta framgår. Vidare bör det tydliggöras att 10 kap. 25 och 30 §§ skollagen inte är tillämpliga på lovskola. Det medför alltså att en elev inte kommer att ha rätt att bli mottagen i en lovskola som anordnas av en annan kommun än den som ska svara för elevens utbildning. Vidare kommer det inte att finnas någon skyldighet för kommunen att i samband med lovskola placera en elev vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Det finns dock inget hinder mot att en kommun i samband med erbjudandet om lovskola efterhör om elevens vårdnadshavare har ett sådant önskemål. Om kommunen inte kan tillgodose önskemålet bör det dock inte finnas någon skyldighet att fatta ett nytt placeringsbeslut.

## 6.5 En huvudman ska inom ramen för lovskolan erbjuda elever prövning för betyg

**Regeringens förslag:** Det ska i skollagen införas en bestämmelse som innebär att en huvudman är skyldig att erbjuda elever som gått ut årskurs 9 tillfälle till prövning för betyg i de ämnen som eleven fått undervisning i inom ramen för lovskolan.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock att bestämmelsen ska ha en något anorlunda utformning.

**Remissinstanserna:** Det mindre antal remissinstanser som kommenterat förslaget, bl.a. *Statens skolverk*, *Hässleholms kommun*, *Synskadades Riksförbund* och *Idéburna skolors riksförbund*, ställer sig positiva eller neutrala till förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** För de elever som gått ut årskurs 9 är syftet med lovskola att de ska ges ytterligare möjlighet att uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Det innebär att denna elevgrupp saknar godkänt betyg i ett eller flera ämnen som behövs för att uppnå sådan behörighet och målet för lovskolan bör vara att eleven ska uppnå godkänt resultat. En viktig slutpunkt för lovskolans verksamhet är därmed att de elever som uppnått godkänt resultat även får detta bekräftat i ett nytt slutbetyg i det aktuella ämnet.

Som framgått tidigare har elever som deltar i lovskola redan i dag möjlighet till prövning för betyg. En prövning innebär att det görs en ny bedömning av elevens kunskaper i relation till kunskapskraven i ämnet. Det finns emellertid skäl att gå ett steg längre i förhållande till lovskolans elever och ålägga huvudmän en skyldighet att erbjuda eleverna en sådan prövning. På så sätt säkerställs att eleverna verkligen får möjlighet till prövning för betyg. Det finns skäl att framhålla att skyldigheten att erbjuda betygsprövning innebär att huvudmannen måste vidta de praktiska åtgärder som krävs för att prövningen ska kunna ske i anslutning till lovskolans verksamhet. Det är alltså inte tillräckligt att en huvudman er-

bjuder eleven en sådan prövning vid ett senare tillfälle. Vid betygsprövning gäller skollagens bestämmelser om betygssättning i tillämpliga delar (10 kap. 23 § andra stycket skollagen).

Utredningen har angett att erbjudandet om rätt till prövning för betyg ska vara begränsat till de ämnen som eleven fått undervisning i inom ramen för lovskolan. Regeringen delar denna uppfattning, men anser att begränsningen även bör framgå av lagtexten. Vidare bör det, som *Skolverket* har påpekat, anges i lagtexten att det är huvudmannen som ska erbjuda prövningen. Det bör även anges att prövningen ska göras i anslutning till lovskolan.

Prövningen för betyg kommer avse sådana ämnen som eleven inte har fått godkänt slutbetyg i när hon eller han gick ut årskurs 9. Därmed har huvudmannen inte rätt att ta ut någon avgift för denna prövning (1 § 1 förordningen [1991:1124] om avgifter för prövning inom skolväsendet).

De gällande bestämmelserna om betygsprövning ger eleven rätt att begära att få genomgå prövning för betyg i de ämnen för vilken hon eller han redan har godkänt slutbetyg. I en sådan situation finns det ingen skyldighet för en huvudman att se till att prövningen kan ske i anslutning till lovskolan, utan prövningen får göras när det finns praktiska förutsättningar för det. Om eleven redan har ett godkänt slutbetyg i ämnet, har en huvudman rätt att ta ut en avgift enligt den nyssnämnda förordningen.

## 6.6 Enskilda huvudmän ska få tilläggsbelopp för elever i lovskola

**Regeringens förslag:** Den nuvarande bestämmelsen i skollagen om att en elevs hemkommun ska lämna tilläggsbelopp till enskilda huvudmän under vissa förutsättningar ska utökas till att även omfatta situationen när elever deltar i lovskola.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock en annan redaktionell utformning av paragrafen.

**Remissinstanserna:** Det mindre antal remissinstanser som kommenterat förslaget, bl.a. *Friskolornas riksförbund* och *Läraryförbundet*, ställer sig positiva till det.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Nuvarande ersättningssystem*

För att ge enskilda huvudmän ekonomiska förutsättningar att bedriva fristående skolor är elevens hemkommun skyldig att ge bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall kan huvudmannen även få bidrag i form av ett tilläggsbelopp. Ersättningen till fristående skolor bygger på den så kallade likabehandlingsprincipen, som innebär att bidrag ska bestämmas enligt samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna grundskolan. Grundbeloppet ska avse ersättning för undervisning, lärmaterial, elevhälsa, måltider, administration, mervärdes-

skatt och lokalkostnader. Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller som ska erbjudas modersmålsundervisning (10 kap. 37–39 §§ skollagen).

*En enskild huvudman ska få ersättning genom tilläggsbelopp för de elever som deltar i lovskola*

Om en skyldighet att anordna lovskola införs är utgångspunkten att en enskild huvudman som anordnar sådan skola ska få bidrag för denna verksamhet av elevens hemkommun. Det kan antingen ske genom en generell höjning av grundbeloppet, eller genom att bestämmelsen om tilläggsbelopp utökas till att även omfatta lovskolans verksamhet.

Regeringens förslag innebär att inte alla huvudmän kommer att vara skyldiga att erbjuda lovskola. Skyldigheten kommer exempelvis inte omfatta huvudmän som inte erbjuder utbildning i årskurserna 8 och 9 eller huvudmän som inte har några elever som uppfyller förutsättningarna för lovskola. En fördelning via grundbeloppet skulle därför medföra att en enskild huvudman får ersättning för lovskola trots att huvudmannen inte har haft någon kostnad för sådan verksamhet. Grundbeloppet är därmed i sammanhanget ett för trubbigt instrument.

Lovskolan uppvisar likheter med modersmålsundervisningen. Undervisningen berör ett mindre antal elever och det är frivilligt att acceptera ett erbjudande om lovskola. Om bidraget till enskilda huvudmän för lovskolan, i likhet med vad som gäller för modersmålsundervisningen, lämnas genom tilläggsbeloppet, riktas resurserna till de huvudmän som verkligen har kostnader för sådan verksamhet. Därmed säkerställs att de elever som har behov av lovskolans verksamhet inte missgynnas i jämförelse med elever i kommunala skolor. Mot denna bakgrund anser regeringen att enskilda huvudmän ska få ersättning av elevens hemkommun genom tilläggsbelopp.

## 6.7 Det ska vara möjligt att överlämna undervisning i lovskola på entreprenad

**Regeringens förslag:** En huvudman ska få överlämna undervisning inom ramen för lovskola till en annan huvudman genom entreprenad.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock att regleringen ska ha en något annan utformning.

**Remissinstanserna:** Av det mindre antal remissinstanser som kommenterat förslaget om att lovskola ska kunna överlämnas på entreprenad är majoriteten positiva, bl.a. *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Hässleholms*, *Piteå* och *Sigtuna kommuner*, *Friskolornas riksförbund* och *Idéburna skolors riksförbund*.

*Piteå kommun* framhåller att möjligheten att lämna över uppgifter inom lovskolan på entreprenad ger förutsättningar för samarbete mellan kommuner och därmed att anordna lovskola för större elevgrupper i fler ämnen med behöriga lärare.

*Sigtuna kommun* framhåller att oavsett om lovskolan är obligatorisk eller frivillig välkomnar kommunen möjligheten att kunna bedriva verksamheten på entreprenad.

*Friskolornas riksförbund* anser att möjligheten till entreprenad är positiv och nödvändig för att kunna underlätta för huvudmän att möta kraven i vissa situationer, särskilt gäller detta förstås huvudmän med en begränsad verksamhet.

*Uddevalla och Hässleholms kommuner och Lärarförbundet*, framhåller att bristen på lärare försvårar förutsättningarna för att anordna en väl fungerande lovskola.

*Sveriges Skolledarförbund* ställer sig avvaktande till förslaget och framhåller att det av förslaget inte framgår vem som ska vara elevens rektor under den tid eleven tillbringar i lovskola.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över utkastet till lagrådsremiss, vars förslag med mindre redaktionella ändringar är likalydande med lagrådsremissens förslag. *Datainspektionen* framhåller bl.a. att en elev befinner sig i en beroendeställning i förhållande till den personuppgiftsansvarige och anser att det därmed starkt kan ifrågasättas om en elev kan lämna ett sådant frivilligt samtycke som krävs för att den personuppgiftsansvarige ska kunna behandla känsliga personuppgifter. Inspektionen anser vidare att regeringen måste klargöra vilken möjlighet parterna har att arbeta med personuppgifter med anledning av förslaget så att behandlingen överensstämmer med gällande lag.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Skollagens bestämmelser om entreprenad har nyligen ändrats*

Efter det att utredningen lämnat sitt betänkande har det i skollagen gjorts förändringar av bestämmelserna som rör möjligheten att lämna över uppgifter på entreprenad. Möjligheten för en huvudman att sluta avtal med en annan huvudman om att den senare ska utföra uppgifter (entreprenad) som är hänförliga till undervisning i grundskolan är begränsad. Fram till den 1 augusti 2016 fanns det möjlighet för en enskild huvudman i grundskolan att överlämna uppgifter på entreprenad avseende modersmålsundervisning till en enskild fysisk eller juridisk person. Vidare fanns det möjlighet för en huvudman att överlämna uppgifter som avser fjärrundervisning till staten.

Genom den lagstiftning som trädde i kraft den 1 augusti 2016 har möjligheten att överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning utökats. De nya bestämmelserna innebär att den tidigare begränsningen om att en sådan uppgift bara fick överlämnas av en enskild huvudman till en enskild fysisk eller juridisk person har tagits bort. Numera är det möjligt för samtliga huvudmän att överlämna sådana uppgifter. För att så ska kunna ske, krävs dock att huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen. Även uppgifter som avser studiehandledning på modersmål får överlämnas under motsvarande förutsättningar (23 kap. 3 a § skollagen).

De nya bestämmelserna om entreprenad gör det även möjligt att inom grundskolan överlämna uppgifter som avser fjärrundervisning i modersmål eller studiehandledning på modersmål till en annan huvudman. Även

i denna del är möjligheten villkorad av att huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildning inom den egna organisationen (23 kap. 4 § skollagen).

Vid införandet av de utökade möjligheterna att överlämna uppgifter på entreprenad ändrades även skollagens definition av entreprenad. Enligt 23 kap. 1 § första stycket får en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman med bibehållet huvudmannskap sluta avtal med någon annan än kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen.

Tidigare har den s.k. lokaliseringsprincipen i kommunallagen, enligt vilken en kommun saknar befogenhet att ägna sig åt angelägenheter som inte har anknytning till kommunens område eller medlemmar, utgjort ett hinder för kommuner att bistå andra genom att sluta avtal om entreprenad (2 kap. 1 § kommunallagen). För att möjliggöra även för kommunala huvudmän att bistå andra huvudmän på sådant sätt, har det i skollagen införts ett undantag från lokaliseringsprincipen. Den nya bestämmelsen innebär att trots bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunlagen om anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar får en kommun eller ett landsting genom ett avtal enligt 23 kap. 1 § första stycket skollagen utföra uppgifter åt en annan huvudman inom skolväsendet (23 kap. 1 § andra stycket skollagen).

Bestämmelserna i 23 kap. 1 § kompletteras av uttryckliga bestämmelser i samma kapitel för de entreprenadsituationer som är tillåtna, t.ex. i grundskolan.

*För att skapa bättre förutsättningar för huvudmännen bör det finnas en möjlighet att överlämna undervisning inom lovskola på entreprenad*

I samband med förändringen av entreprenadbestämmelserna framhåll regeringen bl.a. att utgångspunkten måste vara att utbildningen inom grundskolan ska bedrivas av huvudmannen själv och att det finns skäl att iaktta försiktighet när möjligheterna till entreprenad ska utvidgas. Samtidigt är det viktigt att tillräckliga möjligheter skapas för att komma till rätta med bristen på lärarresurser (prop. 2015/16:173 s. 18–19.).

En huvudman för grundskola kommer att vara skyldig att anordna lovskola även om enbart ett fåtal elever tackar ja till ett sådant erbjudande. Skyldigheten är vidare utformad på sådant sätt att det kommer kunna uppstå stora variationer i vilken utsträckning som en huvudman behöver erbjuda lovskola. Denna omfattning kommer att kunna variera från ett år till ett annat. Några av remissinstanserna, däribland *Uddevalla* och *Hässleholms kommuner* och *Läraryförbundet*, framhåller att bristen på lärare försvårar förutsättningarna för att anordna en välfungerande lovskola. Regeringen har tidigare framhållit att lovskolans verksamhet kommer att vara förlagd utanför ordinarie undervisningstid och att det enligt utredningen är uppskattat av lärare att undervisa i lovskola. Vidare föreslår regeringen att det ska införas en särskild bestämmelse enligt vilken huvudmän som har tillgång till flera skolenheter ska kunna samla lovskolans elever till någon eller några av enheterna och på så sätt motverka konsekvenserna av variationerna i lovskolans omfattning. På så sätt ges huvudmän möjlighet att se till att undervisningsgrupperna har en rimlig storlek och att kostnaden per elev hålls på en rimlig nivå. En



huvudman som bara har tillgång till en eller några få skolenheter har dock inte denna möjlighet. Det skulle framstå som märkligt om huvudmän med flera skolenheter ges förutsättningarna att flytta elever inom sin organisation och på så sätt lösa de praktiska problem som kan uppstå vid anordnandet av lovskola, medan huvudmän med få skolenheter inte ges en sådan möjlighet.

Om en skyldighet att anordna lovskola inte förenas med en möjlighet att lämna över verksamheten på entreprenad, kan det komma att drabba vissa huvudmän på ett oskäligt sätt. Förutom att det riskerar att ha en negativ inverkan på förutsättningarna att hitta lämpliga lärare, försvårar det även möjligheten att ordna undervisningsgrupper med en lämplig storlek. Dessa faktorer riskerar att ha en negativ inverkan på lovskolans kvalitet, vilket skulle drabba eleverna.

Det finns enligt regeringen anledning att understryka att de skäl som tidigare lagts till grund för att iaktta försiktighet vid utvidgningen av möjligheten till entreprenad inte har samma tyngd i förhållande till lovskolan. Skyldigheten att erbjuda lovskola är begränsad i tid och förlagd utanför ordinarie skoltid. Redan i dag är det vanligt förekommande att lovskolan bedrivs i andra undervisningsgrupper och med andra lärare än under ordinarie skoltid. Vidare är lovskolans verksamhet inriktad på att elever ska få kompletterande undervisning i något eller några ämnen. Därmed finns inte samma behov av kontinuitet som i fråga om ordinarie utbildning.

Mot bakgrund av dessa förhållanden finns det övervägande skäl att införa en bestämmelse som gör det möjligt för huvudmän att överlämna undervisning inom lovskola på entreprenad. Möjligheten att lämna över sådana uppgifter rör en begränsad del av en verksamhet som inte ingår i elevens obligatoriska undervisning. Av den anledningen anser regeringen att det saknas skäl att förena möjligheten till att sluta entreprenadavtal med ett krav om att huvudmannen först ska ha vidtagit rimliga åtgärder för att försöka lösa frågan inom den egna organisationen.

Syftet med att låta lovskola utgöra en del av grundskolan är att säkerställa att lovskolans elever har samma rättigheter som när de får sin obligatoriska utbildning. Det är viktigt att dessa rättigheter inte försvagas i samband med att lovskolan läggs ut på entreprenad och av den anledningen finns det skäl att iaktta viss försiktighet vid införandet av en sådan möjlighet. Bäst förutsättningar att tillgodose de rättigheter elever kommer att ha i samband med lovskola bör vara en huvudman som redan bedriver en skolverksamhet. Av den anledningen bör, i enlighet med utredningens förslag, möjligheten att överlämna lovskola på entreprenad begränsas till en annan huvudman (kommunal eller enskild).

#### *Hur ser ansvarsfördelningen ut när undervisning utförs på entreprenad?*

*Sveriges Skolledarförbund* påtalar att det av utredningens förslag inte framgår vem som ska vara elevens rektor under den tid eleven tillbringar i lovskolan. Regeringen vill framhålla att om en kommunal huvudman samlar lovskolans elever till någon eller några av huvudmannens skolenheter, är det rektorn på den skolenhet där lovskolan bedrivs som också har rektorsansvaret. Ett liknande resonemang kan föras vid ett entreprenadförhållande. Det är alltså den rektor på den skolenhet där lov-

skolan bedrivs som också har rektorns ansvar, i den utsträckning detta ansvar får överlämnas i samband med entreprenad (se nedan).

När det gäller entreprenad är frågan om överlämnande av myndighetsutövning särskilt reglerad. Enligt nuvarande bestämmelser är det tillåtet för en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman att i samband med överlämnandet av undervisning på entreprenad även överlämna den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgift (23 kap. 6 § första stycket skollagen). Ett exempel på sådan myndighetsutövning är att en lärare i en undervisningssituation visar ut en elev ur undervisningslokalen. Det är också fråga om myndighetsutövning om läraren beslutar om kvarsittning eller omhändertar ett föremål som stör undervisningen (5 kap. 7, 8 och 22 §§ skollagen).

Möjligheten att överlämna rektorns myndighetsutövning regleras särskilt och enligt gällande rätt är det endast tillåtet för en kommun eller ett landsting att överlämna sådan myndighetsutövning när det gäller kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna (23 kap. 6 § andra stycket skollagen). Utredningen föreslår inte att denna bestämmelse ska ändras och att det på så sätt skulle bli möjligt att överlämna rektorns myndighetsutövning på entreprenad i samband med lovskola. Av den anledningen saknas det tillräckligt beredningsunderlag för att lämna ett förslag till en sådan förändring. Det innebär att rektorns myndighetsutövning inte kommer att kunna överlämnas på entreprenad. När det gäller lovskola är det främst fråga om möjligheten att utfärda slutbetyg (6 kap. 16 § skolförordningen) som är relevant. Rektorn på den skolenhet där lovskola bedrivs har dock ett ansvar för att bl.a. leda och samordna det pedagogiska arbetet. Den rektor fattar också i övrigt de beslut och har det ansvar och särskilda föreskrifter som framgår av skollagen eller andra författningar (2 kap. 9 och 10 §§ skollagen) och som inte utgör myndighetsutövning.

#### *Behandling av personuppgifter och frågor om sekretess vid entreprenad*

Som framgått ovan innebär entreprenad enligt skollagen att en huvudman med bibehållet huvudmannaskap sluter avtal med någon annan om att denne utför uppgifter inom bl.a. utbildning. Vid entreprenad som avser utförande av uppgifter som avser undervisning i lovskola kommer huvudmannen att behöva lämna uppgifter om eleverna till utföraren av entreprenaden. Utföraren kan enligt förslaget enbart vara en annan huvudman.

Vid behandling av personuppgifter inom skolväsendet är det personuppgiftslagen (1998:204, PUL), som är tillämplig. Personuppgiftsansvarig är den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter. Det är således möjligt att två eller flera är personuppgiftsansvariga för en och samma behandling av personuppgifter. Vidare kan personuppgifter behandlas av ett personuppgiftsbiträde för den personuppgiftsansvariges räkning. Det ska i så fall finnas ett skriftligt avtal om personuppgiftsbitrådets behandling av personuppgifter. I det avtalet ska det särskilt föreskrivas att personuppgiftsbiträdet får behandla personuppgifterna bara i enlighet med instruktioner från den personuppgiftsansvarige och att personuppgiftsbiträdet är skyldig att vidta sådana tekniska och organisatoriska

åtgärder som avses i 31 § första stycket PUL för att skydda de personuppgifter som behandlas (3 § och 30 § andra stycket PUL).

Vid en kommunal huvudman kan en kommunstyrelse, eller en självständig utbildningsnämnd anses vara personuppgiftsansvarig var för sig eller tillsammans. Vem som är personuppgiftsansvarig vid en enskild huvudman beror på hur den är organiserad. *Datainspektionen* har anfört att regeringen måste klargöra vilka möjligheter parterna har att arbeta med personuppgifter med anledning av förslaget så att behandlingen överensstämmer med gällande lag. Bedömningen vem som är personuppgiftsansvarig ensam eller tillsammans med annan måste dock göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Regeringen vill framhålla att de som kommer kunna bli aktuella för att anordna lovskola på entreprenad är huvudmän för grundskola som redan i dag har ett personuppgiftsansvar.

Ett grundläggande krav i PUL är att personuppgifter bara får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Personuppgifter får inte behandlas för ändamål som är oförenliga med insamlingsändamålen och personuppgifterna ska vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålet med behandlingen och uppgifterna får inte vara fler än nödvändigt med hänsyn till ändamålen (9 § PUL). Vidare är en grundläggande förutsättning att personuppgifter bara får behandlas med stöd av samtycke från den registrerade eller med stöd av en de grunder som räknas upp i 10 § PUL. Bland dessa grunder finns bl.a. att behandlingen är nödvändig för att en uppgift av allmänt intresse ska kunna utföras, vilket får anses vara fallet med undervisning inom skolväsendet.

Den behandling av personuppgifter som kan ske i samband med undervisning i lovskola på entreprenad är att uppgifter lämnas ut genom översändande från beställaren till entreprenören, som i sin tur fortsätter att behandla uppgifterna genom bearbetning före det att de återsänds till elevens ordinarie huvudman. När de återsänds kan de exempelvis vara kompletterade med de studieresultat som eleven uppnått i lovskolan. En entreprenör bör enbart vara i behov av ett begränsat antal personuppgifter och i normalfallet bör det vara tillräckligt om entreprenören får uppgift om elevens identitet, kontaktuppgifter till eleven och vårdnadshavare samt studieresultat i de ämnen som omfattas av lovskolans verksamhet. Detta är uppgifter som vanligen inte omfattas av sekretess (jfr 23 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:800], OSK). I vissa fall kan dock entreprenören ha ett behov av att få tillgång till uppgifter som kan avslöja elevens etnicitet och hälsotillstånd och som därmed är att beteckna som känsliga personuppgifter i PUL:s mening (13 § PUL). Det kan exempelvis vara fråga om uppgifter om att en elev får studiehandledning på sitt modersmål eller är i behov av extra anpassning eller särskilt stöd. I sammanhanget finns det skäl att framhålla att sådana uppgifter utgör en del av särskild elevstödande verksamhet som kan omfattas av sekretess eller tystnadsplikt hos huvudmannen, beroende på om denne är offentlig huvudman eller en enskild huvudman (23 kap. 2 § andra stycket OSK respektive 29 kap. 14 § andra stycket skollagen). Detsamma gäller hos entreprenören, se närmare nedan.

Behandling av känsliga personuppgifter är som huvudregel inte tillåten enligt PUL. Behandling är dock tillåten om den registrerade har lämnat sitt uttryckliga samtycke till behandlingen samt i övrigt enligt de undan-

tag som anges i PUL (14–19 §§ PUL). Dessa undantag är typiskt sett inte tillämpliga inom utbildningsområdet. Vidare finns det i 20 § PUL ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om ytterligare undantag från förbudet i 13 § PUL, om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Av 8 § personuppgiftsförordningen [1998:1191], PUF följer att utöver vad som följer av 5 a och 15–19 §§ PUL får känsliga personuppgifter behandlas av en myndighet i löpande text om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. Detta undantag är tillämpligt hos offentliga skolhuvudmän, men är inte tillämpligt hos enskilda huvudmän. Hos en enskild huvudman är den möjlighet som för närvarande normalt finns för behandling av känsliga uppgifter att elevens vårdnadshavare eller, beroende på elevens ålder och mognad, eleven själv samtycker till detta. Detta gäller i samtliga skolformer och är således inte bara en fråga vid entreprenadsituationer.

*Datainspektionen* framhåller att om en offentlig verksamhet skulle kräva samtycke till behandling av personuppgifter som en förutsättning för att tillhandahålla samhällseliga tjänster kan det starkt kan ifrågasättas om kravet på frivillighet är uppfyllt. Datainspektionen hänför sig i detta sammanhang till lydelsen i skäl 43 i den EU-förordning om dataskydd som den 25 maj 2018 kommer att bli direkt tillämplig i EU:s medlemsstater och som då kommer att ersätta det dataskyddsdirektiv som ligger till grund för PUL. Med anledning av den nya dataskyddsförordningen har regeringen tillkallat en särskild utredare som fått i uppdrag att föreslå sådana anpassningar och kompletterande författningsbestämmelser på generell nivå som dataskyddsförordningen ger anledning till. Syftet är att säkerställa att det finns en ändamålsenlig och välbalanserad kompletterande nationell reglering om personuppgiftsbehandling på plats när förordningen börjar tillämpas (dir. 2016:15). Utredningen, som tagit sig namnet Dataskyddsutredningen, ska redovisa sitt uppdrag senast den 12 maj 2017. Regeringen har därutöver gett en särskild utredare i uppdrag att föreslå kompletterande regleringar för behandling av personuppgifter inom utbildningsområdet, med undantag för forskningsverksamhet. Syftet är att regleringen ska möjliggöra en ändamålsenlig behandling av personuppgifter inom utbildningsområdet samtidigt som den skyddar den enskildes fri- och rättigheter (dir. 2016:63). Utredningen, som har tagit sig namnet Utbildningsdatautredningen, ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 juni 2017.

De personuppgifter som entreprenören har behov av torde som regel överföras elektroniskt. Av betydelse i fråga om lovskolans verksamhet, är att det enbart är andra huvudmän som kommer att kunna bli aktuella som entreprenörer. De har alltså redan erfarenhet av att behandla personuppgifter och ska därmed ha nödvändiga rutiner och kunskaper för att motverka risken för att uppgifterna exempelvis sprids till personer som inte har ett reellt behov av dessa. Vanligtvis bör den krets som ska få tillgång till uppgifterna kunna begränsas till rektor, den lärare som undervisar i lovskolan och viss administrativ personal som exempelvis tar emot och registrerar personuppgifterna. I undantagsfall kan det dock även finnas ett behov av att elevhälsan, som omfattar bl.a. personal med specialpedagogisk kompetens, får del av sådana uppgifter. Det kommer således enbart finnas behov av att en liten krets av personer får del av

personuppgifterna. Vid bedömningen av vilka risker som finns för en oönskad spridning av personuppgifter i samband med en entreprenad är det vidare av betydelse att personuppgifterna, om såväl huvudmannen som entreprenören är offentliga huvudmän, omfattas av samma sekretessbestämmelser. I grundskolan gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Vidare gäller sekretess för uppgift i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt (exempelvis vid särskilt stöd) för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Slutligen omfattas en uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (23 kap. 2 § andra stycket OSL). För att en elev som går i en skola med en enskild huvudman inte ska ha ett sämre skydd än en elev hos en offentlig huvudman, finns det bestämmelser om tystnadsplikt i skollagen. Den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven grundskolan får inte obehörigen röja vad hon eller han i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Hon eller han får inte heller obehörigen röja uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier (29 kap. 14 § skollagen).

Sammanfattningsvis innebär det ovan redovisade enligt regeringen att den ytterligare hantering av personuppgifter som möjligheten till entreprenad kommer föra med sig enbart bör medföra begränsade risker för de intressen som PUL avser skydda. Hanteringen av personuppgifter får därmed anses stå i rimlig proportion till den nytta som förslaget förväntas medföra. Ett entreprenadförhållande påverkar vidare inte det skydd i form av sekretess eller tystnadsplikt som finns för känsliga uppgifter om en elev inom skolväsendet.

### *Skolväsendets förhållande till lagen om offentlig upphandling*

Det finns skäl att även beröra lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Frågan om skolväsendets förhållande till LOU påverkas inte av förslagen i denna lagrådsremiss då det redan inom ramen för dagens bestämmelser finns möjlighet för offentliga huvudmän att överlåta uppgifter på entreprenad till enskilda (23 kap. skollagen).

Det kan dock anmärkas att regeringen i propositionen Fjärrundervisning och entreprenad – nya möjligheter för undervisning och studiehandledning på modersmål (prop. 2015/16:173 s. 32) redovisade att det rådde delade uppfattningar i frågan huruvida kommuners och landstings överlämnande av uppgifter inom utbildning på entreprenad omfattades av det dåvarande nationella regelverket för offentlig upphandling. Regeringen ansåg att frågan hur den tidigare lagen (2007:1091) om offentlig upphandling skulle tolkas var en tillämningsfråga som fick lösas i praxis. Den 8 november 2016 lämnade vidare Valfärdsutredningen ett delbetänkande (SOU 2016:78) där det föreslås bl.a. att det i

den nya lagen om offentlig upphandling ska införas ett nytt kapitel, 19 a kap. som bl.a. ska gälla vid upphandling av vissa utbildningstjänster. I betänkandet görs bedömningen att viss utbildning enligt skollagen inte utgör en ekonomisk verksamhet.

Med anledning av ovanstående beslutade regeringen den 1 december 2016 tilläggsdirektiv till utredningen Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad (U 2015:09). Enligt tilläggsdirektiven ska utredaren bedöma hur entreprenad inom skolväsendet förhåller sig till LOU. Utredaren ska, vid behov, ta ställning till om möjligheterna i LOU och Valfärdsutredningens förslag, tillsammans med andra samarbetsformer, är tillräckligt flexibla och effektiva för att huvudmännen ska kunna tillhandahålla eleverna lika tillgång till utbildning av god kvalitet och vid behov utreda och föreslå lämpliga författningsändringar som bedöms vara möjliga med hänsyn till EU-rätten. Uppdraget ska redovisas senast den 30 maj 2017 (dir. 2016:107).

När det gäller enskilda huvudmän kan det konstateras att utgångspunkten är att de inte omfattas av LOU.

*Bestämmelserna om entreprenad bör ges en annan utformning än den utredningen har föreslagit*

De förändringar som skett i 23 kap. skollagen efter det att utredningen lämnade sitt betänkande medför att den aktuella regleringen bör utformas på ett annat sätt än vad utredningen föreslagit. Av 23 kap. 1 § framgår det numera att även kommunala huvudmän kan åta sig entreprenaduppdrag och det saknas därmed behov av att reglera detta särskilt. Enligt regeringen bör det i en ny paragraf anges att inom grundskolan får uppgifter som avser utbildning i lovskolan enligt 10 kap. 23 a § överlämnas till en annan huvudman på entreprenad.

## 7 Det bör inte införas en skyldighet att erbjuda lovskola till specialskolans elever

**Regeringens bedömning:** Det bör inte införas en skyldighet för huvudmannen för specialskolan att erbjuda lovskola till de elever som har gått ut specialskolans årskurs 10 utan att bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att det ska införas en skyldighet att erbjuda lovskola till de elever som har gått ut årskurs 10 i specialskolan utan att bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan.

**Remissinstanserna:** Ett fåtal remissinstanser har yttrat sig över förslaget. *Statens skolverk* anser att om det införs en skyldighet att erbjuda lovskola för elever i grundskolans årskurs 8 och 9 så bör även specialskolans elever erbjudas lovskola på samma villkor dvs. i årskurs 9 och 10.

*Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)* avstyrker förslaget och framhåller att utredningens förslag omfattar ett fåtal elever per skolenhet. För att kunna erbjuda dessa elever lovskola krävs en stor organisatorisk insats som omfattar att anlita lärare med rätt behörighet, upphandla resor till och från skolenheterna samt ordna med elevhem. Utredningen har inte fullt ut tagit hänsyn till att specialskolan har betydligt högre kostnader jämfört med grundskolan. SPSM delar utredningens bedömning såtillvida att lovskolan kan vara en bra stödform för de elever som inte når kunskapsmålen och förslår att specialskolan fullföljer utredningens förslag om lovskola inom ramen för terminsreglerad undervisning. Vidare föreslår SPSM att myndigheten får i uppdrag att utreda hur en nationell lovskola kan organiseras för specialskolans målgrupp och hur en nationell lovskola kan utformas för de elever som tillhör specialskolans målgrupper och som går i kommunala skolor.

**Skälen för regeringens bedömning:** Specialskolan är avsedd för elever som är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning, är döva eller hörselskadade, eller har en grav språkstörning (7 kap. 6 § skollagen). SPSM är huvudman för specialskolan och det ska inom specialskolan finnas skolenheter för elever från hela landet (riksskolor) och skolenheter med regionala upptagningsområden (regionskolor). Regionskolor ska finnas i Örebro, Härnösands, Stockholms, Vänersborgs och Lunds kommuner (8–10 §§ förordningen [2011:130] med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten).

Regeringen delar *Skolverkets* uppfattning om att det ur ett likvärdighetsperspektiv är lämpligt att även specialskolans elever får möjlighet till lovskola på samma villkor som grundskolans elever. Utredningen har dock föreslagit att skyldigheten att erbjuda lovskola till specialskolans målgrupp enbart ska omfatta de elever som avslutat specialskolan utan att bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Enligt utredningen finns det nämligen goda möjligheter för huvudmannen att erbjuda elever som behöver extra insatser sådan individuellt utformad undervisning inom ramen för terminstiden.

Regeringen vill i sammanhanget framhålla att syftet med lovskolan är att ge elever som är i behov av det, möjlighet till undervisning under skollov och utanför terminstid och därigenom få en extra möjlighet till att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen framhåller, utöver sitt förslag om att huvudmannen bör vara skyldig att erbjuda lovskola till de elever som avslutat specialskolan utan att bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan, att det i och för sig finns ett behov av ytterligare lovskola för specialskolans elever, men gör bedömningen att behovet till viss del kan tillgodoses inom ramen för ordinarie undervisning.

Vidare framhåller SPSM att utredningen inte fullt har beaktat de betydligt högre kostnader som en lovskola i specialskola, jämfört med grundskolan, skulle medföra. Det rör sig bl.a. om kostnader för skolskjuts och elevhem och att huvudmannen måste ges rimliga förutsättningar att kunna anlita personal med rätt behörighet. Regeringen delar SPSM:s uppfattning att även dessa förhållanden måste utredas närmare innan det är möjligt att ta ställning till om det ska införas en lovskola för specialskolans elever.

Mot bakgrund av ovanstående anser regeringen att det för närvarande inte finns underlag för att lämna ett förslag om att det ska införas en skyldighet för huvudmännen att erbjuda lovskola i specialskolan.

## 8 Ikraftträdande

<b>Regeringens förslag:</b> Lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2017.
--

**Utredningens förslag:** Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2017.

**Remissinstanserna:** *Statens skolverk* anser att utredningen föreslår ett för tidigt ikraftträdandedatum. Skolverket anser vidare att det bör tas fram ett stödmaterial innan lagändringarna träder i kraft samt att det bör finnas rimlig tid för huvudmännen att ta del av informationen och stödmaterialen.

**Skälen för regeringens förslag:** Syftet med att införa en skyldighet för huvudmän att erbjuda lovskola är att fler elever ska få möjlighet att nå kunskapskraven och därmed nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Varje elev som når behörighet och därmed kan påbörja en gymnasieutbildning är enligt regeringen en vinst för såväl den enskilde individen som för samhället. Av den anledningen är det angeläget att lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Samtidigt måste huvudmännen ges rimliga förutsättningar att vidta de åtgärder som krävs för att kunna erbjuda lovskola. Mot denna bakgrund bör lagändringarna träda i kraft den 1 augusti 2017. Det innebär att det första tillfället som skyldigheten att erbjuda lovskola kan infalla är i juni 2018. Den tid en elev deltar i sådan lovskola som en huvudman frivilligt anordnar från och med augusti 2017 får dock räknas av från ett erbjudande om lovskola eller kan leda till att lovskola inte behöver erbjudas i juni 2018.

Som nämnts i avsnitt 6.1 avser regeringen att ge Skolverket i uppdrag att ta fram allmänna råd eller stödmaterial i syfte underlätta organiserandet av sådan lovskola som anordnas enligt skollagen.

## 9 Konsekvenser av förslagen

### 9.1 Konsekvenser för kommunerna

*Förslagen medför ekonomiska konsekvenser för kommunerna*

Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska beslut som innebär nya obligatoriska uppgifter för kommunerna åtföljas av en statlig finansiering. Eftersom en skyldighet för huvudmän att under vissa förhållanden erbjuda lovskola innebär ett utökat åtagande ska denna princip tillämpas. Den kostnadsökning som kommunerna ska kompenseras för kommer



främst att utgöras av lönekostnader för de lärare som undervisar i lovskolan. Skyldigheten att erbjuda lovskola medför även en ökning av kostnader för bl.a. skolmåltider och skolskjuts.

Som grund för sin bedömning av de ekonomiska konsekvenserna har utredningen gjort en uppskattning av hur många elever som kan förväntas gå i lovskola läsåret 2016/17. Denna beräkning bygger på uppgifter från Statens skolverks officiella statistik, enligt vilken 13,1 procent av eleverna läsåret 2013/14 lämnade årskurs 9 utan att vara behöriga till ett nationellt yrkesprogram. Med samma andel obehöriga elever läsåret 2016/17 kommer huvudmännen enligt utredningen att behöva erbjuda cirka 13 300 elever lovskola. Utredningen har dock gjort antagandet att samtliga elever inte kommer att tacka ja till ett sådant erbjudande och att antalet elever från årskurs 9 som deltar i lovskola kommer att uppgå till 10 870. Med motsvarande antagande beträffande årskurs 8, har utredningen gjort bedömningen att det totala antalet elever i lovskolan läsåret 2016/17 kommer att uppgå till drygt 22 000.

Skolverket anför att det är oklart om utredningen i sitt antagande har tagit hänsyn till den senaste tidens tillskott av nyanlända elever. Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars förslag med mindre redaktionella ändringar är likalydande med förslaget i denna lagrådsremiss. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har i samband med det anförts liknande synpunkter som Skolverket och framhåller att utredningens beräkningar av antalet elever bygger på statistik från 2013/14, då 13,1 procent av eleverna inte var behöriga till ett yrkesprogram. Läsåret 2015/16 hade denna andel ökat till 16,9 procent. På grund av det stora antalet nyanlända elever menar SKL att det finns en risk att andelen obehöriga elever ökar ytterligare.

Det är riktigt att antalet obehöriga elever har ökat och vårterminen 2016 var det drygt 17 800 elever som lämnade grundskolan utan att ha blivit behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Det kan i och för sig tala för att utredningens beräkning av hur många elever som kan tänkas gå i lovskola är något i underkant. Samtidigt måste det framhållas att det finns ett antal osäkerhetsfaktorer förknippade med utredningens beräkningar. Det går inte säkert att förutse hur många elever som kommer omfattas av lovskola läsåret 2017/18 och det bör framhållas att antalet elever i årskurs 8 är beroende av en prognos av huruvida de kommer att nå de kunskapskrav som kommer att ställas i nästa årskurs. Det finns således inga säkra siffror att utgå från i denna del.

Det är även av betydelse att lovskolan kommer att vara frivillig och det saknas säkra uppgifter om hur många som kan komma att tänkas tacka ja till ett sådant erbjudande. Utredningen har utgått från att knappt 20 procent av de elever som kan komma att omfattas av ett erbjudande om lovskola kommer att tacka nej. Även denna siffra bygger på en uppskattning. I denna del pekar utredningen bl.a. på att elever som saknar behörighet i många ämnen knappast hinner bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan under två veckors lovskola och kanske inte heller är motiverade till studier under loven. Av betydelse är enligt regeringen att andelen elever som saknar betyg i två eller flera ämnen har ökat från 2015 till 2016 med 1,2 procent. Detta förhållande kan även ha betydelse i fråga om hur många av de berörda eleverna som

kommer att tacka ja till lovskola. Det är således betydande osäkerhetsfaktorer i dessa uppskattningar, som lagts till grund för utredningens beräkning av att lönekostnaden för skyldigheten att erbjuda lovskola kommer att uppgå till 42,8 miljoner kronor per år.

Några remissinstanser, bl.a. *Skolverket*, anser att finansieringen är otillräcklig. Skolverket framhåller att de beräkningar som myndigheten gjort, baserat på huvudmännens rapporterade kostnader för lovskolan 2014 och 2015, indikerar att de 1 500 kronor per elev som skolhuvudmännen i dag kan få ersättning med genom statsbidrag inte är kostnadstäckande. Enligt myndigheten uppgick den genomsnittliga kostnaden för lovskolan 2015 i stället till 1 975 kronor per vecka och elev och den största delen bestod av personalkostnader. *Lärarnas Riksförbund* framhåller i sitt yttrande över utkastet till lagrådsremiss att det är beklagligt att regeringen inte väljer att tillmötesgå de synpunkter om otillräcklig finansiering av reformen som förts fram av vissa remissinstanser, bl.a. Skolverket. Även *Läraryrket* invänder mot utredningens beräkningar och uppger att lönekostnaden för lovskolan bör uppgå till 64,2 miljoner kronor i stället för 42,8 miljoner kronor. En rimlig kostnad per elev och vecka bör därmed enligt *Läraryrket* uppgå till 1 850 kronor. I ett yttrande över utkastet till lagrådsremiss återkommer förbundet till denna synpunkt. *Hässleholms och Östersunds kommuner* har liknande invändningar och uppger att lönekostnaden är högre än den utredningen utgår ifrån. Enligt Hässleholms kommun täcker inte nuvarande läraravtal de perioder då lovskolan ska organiseras och kommunens erfarenhet är att de löneöverenskommelser som träffas för lovskolan är betydligt högre än lönenivåerna under terminstid. Östersunds kommun framhåller att kostnaden för lovskolan uppgår till 2 800 kronor per vecka och elev.

Utredningen har i sin beräkning utgått från en genomsnittlig lönekostnad om 265 kronor per timme. Enligt uppgift från Statistiska centralbyrån uppgår den genomsnittliga månadslönen för en grundskollärare till 30 200 kronor. Inklusive semesterersättning och arbetsgivarutgifter uppgår den årliga lönekostnaden för en grundskollärare därmed till 488 967 kronor vilket, fördelat på en årsarbetstid om 1 767 timmar motsvarar en timkostnad om 277 kronor. Det är således fråga om en något högre timkostnad än den utredningen har utgått ifrån. I beräkningen av den totala lönekostnaden utgår utredningen vidare från att samtliga elever kommer att delta i lovskola i två veckor, vilket gör att skyldigheten att erbjuda lovskola skulle motsvara totalt 161 600 lärartimmar.

Regeringen vill även framhålla att lovskolan ska utgöra ett komplement till den ordinarie undervisningen. Det är viktigt att inte andra stödinsatser uteblir eller skjuts upp med hänvisning till lovskolan. Utgångspunkten måste vara att eleverna ska nå kunskapskraven inom ramen för den ordinarie undervisningen. Samtidigt som lovskolan ska utgöra ett komplement, och därmed inte ersätta ordinarie verksamhet, innebär regeringens förslag att lovskolan blir ett återkommande inslag i grundskolan. Därmed underlättas huvudmännens planering av verksamheten. Vidare föreslår regeringen att det ska införas bestämmelser som ger huvudmännen rimliga förutsättningar att organisera denna verksamhet på ett ändamålsenligt sätt. Som exempel kan nämnas bestämmelsen som gör det möjligt för huvudmännen att överlämna undervisning inom lovskolan

på entreprenad. Detta för att bl.a. skapa rimliga undervisningsgrupper med behöriga lärare. SKL gör i sitt remissvar bedömningen att utredningen generellt sett gjort välgrundade och noggranna beräkningar av de ökade kostnader som bl.a. skyldigheten att erbjuda lovskola medför.

Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att det saknas skäl att frångå utredningens beräkning av att lönekostnaden för lovskola kommer att uppgå årligen till 42,8 miljoner kronor. Till detta kommer kostnader för ökad administration om 1,3 miljoner kronor (15 minuters administration per elev), kostnader för skolskjuts om 4,3 miljoner kronor och skolmältider om 8 miljoner kronor. Beräkningarna bygger på Skolverkets uppgifter om genomsnittlig årskostnad per elev som räknats upp till 2017 års nivå. Slutligen beräknar regeringen att lovskolan kommer att medföra en ökad kostnad för städning av skollokalerna med 1,3 miljoner kronor. Den sammanlagda kostnaden för skyldigheten att erbjuda lovskola blir därmed 57,7 miljoner kronor per år, eller 1 300 kronor per vecka och elev. Regeringen har i budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1) föreslagit att 30 miljoner kronor avsätts för införandet av en skyldighet för huvudmän att erbjuda lovskola under 2017, detta eftersom förändringen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2017. Från och med 2018 beräknas 60 miljoner kronor årligen för ändamålet, dvs. en något högre summa än den som utredningen har kommit fram till. I syfte att undvika dubbelfinansiering kommer regeringen att återkomma med förändringar av förordningen om statsbidrag för undervisning under skollov.

Slutligen bör nämnas att SKL i sitt yttrande över utkastet till lagrådsremiss understryker vikten av att regleringen samt kostnaderna för och finansieringen av förändringarna följs upp och utvärderas då det är en rad nya och tämligen omfattande paragrafer som ska tillämpas. Regeringen delar uppfattningen att det bör göras en uppföljning av hur regleringen av lovskolan fungerar.

#### *Förslagen utgör en proportionerlig begränsning av den kommunala självstyrelsen*

Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip när det gäller inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

I denna lagrådsremiss föreslår regeringen en skyldighet för huvudmän att erbjuda lovskola. Förslaget innebär därmed en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Erfarenheten visar att den lovskola som huvudmännen redan i dag anordnar frivilligt kan utgöra ett sätt att ge elever möjlighet att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Som framhållits tidigare erbjuds dock inte alla elever som har behov av lovskola sådan undervisning. Därmed får inte alla grundskolans elever samma tillgång till undervisning, vilket i förlängningen kan ha en negativ inverkan på deras möjlighet att exempelvis nå behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Syftet med förslaget om en skyldighet att erbjuda lovskola är att öka andelen elever som får denna möjlighet och därmed bidra till en mer

likvärdig skola. Erfarenheten visar enligt regeringen att det inte är tillräckligt att genom statsbidrag försöka uppmuntra huvudmännen att på frivillig väg anordna sådan verksamhet. Av den anledningen är det inte möjligt att uppnå en ökad tillgång till lovskola med ett mindre ingripande förslag än det som lämnas i denna lagrådsremiss. Med hänsyn härtill och regleringens ändamål, framstår begränsningen av den kommunala självstyrelsen som proportionerlig.

## 9.2 Förslagen medför inte några ekonomiska konsekvenser för enskilda huvudmän

En utgångspunkt för regleringen av skolväsendet är bl.a. att strukturen i så stor utsträckning som möjligt ska vara gemensam för samtliga skol- och verksamhetsformer samt för alla huvudmän. Lika villkor ska så långt som möjligt gälla oavsett om det är fråga om en kommunal, statlig eller enskild huvudman. Det innebär bl.a. att det bidrag som kommunen ska lämna till fristående skolhuvudmän ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna grundskolan.

De enskilda huvudmän som främst berörs av förslagen är de som har ett godkännande att bedriva grundskolor. Enligt uppgift från Skolinspektionen fanns det i augusti 2016 594 enskilda huvudmän. Dessa drev 853 skolenheter med totalt 156 689 elever.

Regeringens förslag innebär att enskilda huvudmän kommer att bli skyldiga att erbjuda lovskola. De ekonomiska åtaganden som förslaget innebär för enskilda huvudmän kommer att kompenseras genom tilläggsbelopp från elevernas hemkommuner. Vidare kommer enskilda huvudmän ha möjlighet att överlämna undervisning inom lovskolan på entreprenad och kommer därmed att ges samma förutsättningar som kommunala huvudmän att anordna lovskola.

Sammanfattningsvis innebär detta enligt regeringens mening att förslagen inte medför några negativa konsekvenser för enskilda huvudmän.

## 9.3 Förslagen medför ekonomiska konsekvenser för staten

Förslagen medför ekonomiska konsekvenser för staten eftersom regeringen i budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1) föreslagit att 30 miljoner kronor avsätts för införandet av en skyldighet för huvudmän att erbjuda lovskola under 2017. Från och med 2018 beräknas statens kostnad till 60 miljoner kronor årligen för ändamålet.

Barnbidraget betalas ut till och med det kvartal som barnet fyller 16 år. Därefter kan barnbidraget förlängas om barnet fortfarande går i grundskolan. Det förlängda bidraget betalas ut med samma belopp som barnbidraget och lämnas till och med den månad då barnet slutför utbildningen eller avbryter studierna (15 kap. 3–7 §§ socialförsäkringsbalken).

Vårterminen avslutas i juni månad. Det innebär att den månaden är den sista då barnbidrag betalas ut för elever som avslutat årskurs 9. Lov-

skolan kommer visserligen att utgöra en del av grundskolan men enligt regeringens förslag ska den vara avslutad senast vid utgången av juni. Därmed föranleder inte förslagen något behov av utbetalning av förlängda bidrag till lovskolans elever. Av den anledningen gör regeringen bedömningen att förslagen inte medför några ekonomiska konsekvenser i denna del.

Som framgått av avsnitt 6.1 avser regeringen att ge Skolverket i uppdrag att ta fram stödmaterial för lovskolans verksamhet. Kostnaden för detta bedöms rymmas inom ramen för Skolverkets anslag.

## 9.4 Förslagen medför positiva konsekvenser för elever

Enligt huvudregeln ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Vidare ska utbildningen vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. Skolan ska ge alla elever förutsättningar att nå de nationella kunskapskraven och målen för utbildningen.

Som tidigare framhållits har kunskapsresultaten under de senaste åren sjunkit och många elever lämnar grundskolan utan att ha uppnått behörighet till gymnasieskolans nationella program. En ofullständig grundskoleutbildning försvårar ett framtida aktivt deltagande i såväl fortsatta studier som yrkes- som samhällsliv. Lärande i sig och att gå ut skolan med goda resultat leder till minskad ohälsa samt minskad risk för utanförskap. Att klara skolan är också den enskilt viktigaste faktorn för barns framtida hälsa.

Syftet med förslagen i denna lagrådsremiss är att alla elever som har behov av det ska erbjudas lovskola. Förslagen innebär därmed att skolan blir mer likvärdig och att andelen elever som uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program kan förväntas öka. Ett deltagande i lovskola kan därmed medföra en vinst för den enskilda eleven och motverka de negativa konsekvenser som en ofullständig grundskoleutbildning kan innebära.

## 9.5 Förslagen medför positiva konsekvenser för jämställdheten

Färre pojkar än flickor blir behöriga till gymnasieskolans nationella program. Andelen pojkar som blev behöriga läsåret 2014/15 uppgick till 83,9 procent, medan andelen flickor som blev behöriga uppgick till 87,3 procent. Mot den bakgrunden finns det skäl att anta att fler pojkar än flickor kommer att erbjudas att delta i lovskola och därmed ges ökade möjligheter att uppnå kunskapskraven. Under förutsättning att berörda elever tackar ja till att delta i lovskolan kan förslagen förväntas minska den skillnad som i dag finns mellan könen och därmed bedöms jämställdheten påverkas på ett positivt sätt.

## 9.6 Förslagen medför positiva konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. En god utbildning minskar risken för utanförskap och förbättrar möjligheterna till integration.

Syftet med regeringens förslag är att alla elever i behov av lovskola ska erbjudas sådan. Nyanlända elever utgör en del av den grupp som kan vara i behov av lovskola. I och med att förslagen syftar till att andelen elever som uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program ska öka, påverkas de integrationspolitiska målen i positiv riktning.

## 9.7 Förslagen berör inte Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

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

# 10 Författningskommentar

## 10.1 Lag om ändring i skollagen (2010:800)

### 1 kap.

3 § I denna lag avses med

- elev: den som deltar i utbildning enligt denna lag med undantag för barn i förskolan,
- fjärrundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid
- fristående fritidshem: sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som avses i 2 kap. 7 § andra stycket,
- fristående förskola: förskoleenhet vid vilken en enskild bedrivs utbildning i form av förskola,
- fristående skola: skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller sådant fritidshem som avses i 2 kap. 7 § första stycket,
- förskoleenhet: av huvudman för förskola organisera enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad,
- lovskola: undervisning inom grundskolan som anordnas enligt denna lag under lov under en termin eller utanför terminstid och som inte är obligatorisk för elever,
- skolenhet: av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad,
- undervisning: sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden, och

– utbildning: den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål.

Paragrafen innehåller definitioner av vissa grundläggande begrepp i skollagen.

Paragrafen tillförs en ny strecksats i vilken lovskola definieras. Enligt definitionen utgör lovskola undervisning inom grundskolan som anordnas enligt skollagen under lov under en termin eller utanför terminstid som inte är obligatorisk för elever. Läsåret består av en höst- och vårtermin och ska börja i augusti och sluta i juni (10 kap. 3 § skollagen och 3 kap. 3 § skolförordningen). Med undervisning utanför terminstid avses således sådan undervisning som är förlagd mellan höst- och vårterminen, dvs. under jullovet, eller efter att vårterminen har avslutats, dvs. under sommarlovet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1.

## 10 kap.

1 § I detta kapitel finns

- allmänna bestämmelser (2–13 §§),
- bestämmelser om betyg (14–23 §§),
- bestämmelser om lovskola (23 a–23 f §§),
- bestämmelser om grundskola med offentlig huvudman (24–34 §§), och
- bestämmelser om fristående grundskola (35–41 §§).

Paragrafen beskriver innehållet i 10 kap. om grundskolan och tillförs en ny strecksats. I den nya strecksatsen anges de nya paragraferna som reglerar lovskola.

3 § Grundskolan ska ha nio årskurser. Utbildningen i varje årskurs ska bedrivas under ett läsår, som består av en hösttermin och en vårtermin.

*I grundskolan ingår även lovskola i de fall sådan anordnas*

1. enligt 23 a § första stycket eller 23 b § första stycket, eller  
2. i syfte att den tid som en elev deltagit i lovskolan ska kunna avräknas från ett erbjudande om lovskola enligt 23 a § andra stycket eller 23 § b § andra stycket.

Regeringen får meddela föreskrifter om läsårets längd och om när läsåret ska börja och sluta.

I paragrafen regleras bl.a. att utbildningen inom grundskolan ska bedrivas under ett läsår.

Paragrafen har tillförts ett nytt *andra stycke* som tydliggör att sådan lovskola som en huvudman anordnar enligt 23 a § första stycket eller 23 b § första stycket utgör en del av grundskolan. Detsamma gäller sådan lovskola som huvudmannen frivilligt anordnar i syfte att den tid som en elev deltagit i sådan lovskola ska kunna avräknas enligt 23 a § andra stycket eller 23 § b § andra stycket. Det innebär att i grundskolan ingår såväl sådan lovskola som en huvudman är skyldig att anordna i juni för elever som avslutat årskurs 8 eller 9, som sådan frivilligt anordnad lovskola som kan leda till att skyldighet att erbjuda lovskola minskar eller helt upphör. Däremot ingår inte sådan lovskola som huvudmannen anordnar utöver denna tid.

Att lovskolan utgör en del av grundskolan innebär bl.a. att lovskolans elever har samma rättigheter som när de får sin obligatoriska utbildning. Det innebär att eleverna i lovskola ska ha tillgång till elevhälsa och att de har rätt till stöd i form extra anpassning och särskilt stöd. Även bestämmelserna om trygghet och studiero och åtgärder om kränkande behandling gäller i lovskolan. En elev i lovskolan har även rätt till kostnadsfria böcker och lärverktyg och ska erbjudas näringsriktiga skolmåltider. Vidare har en elev, om övriga förutsättningar är uppfyllda, rätt till skolskjuts (se exempelvis 2 kap. 25 §, 3 kap. 5 a–12 §§, 5 kap. 3 §, 6 kap. 9 och 10 §§ och 10 kap. 10 § andra stycket och 32 § skollagen).

Att lovskolan utgör en del av grundskolan innebär vidare att det som huvudregel endast är den som har legitimation som lärare och är behörig för viss undervisning som får bedriva undervisning i lovskolan (2 kap. 13 § skollagen).

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1.

23 § Den som vill ha betyg från grundskolan har rätt att genomgå provning för betyg. Denna kan avse hela utbildningen i grundskolan eller ett eller flera ämnen som ingår i utbildningen. Detta gäller även den som tidigare har fått betyg i ett avslutat ämne eller slutbetyg från grundskolan.

*Den som fått undervisning i lovskola enligt 23 b § första stycket ska av huvudmannen erbjudas att i anslutning till lovskolan genomgå provning för betyg i de ämnen undervisningen i lovskolan har avsett.*

Bestämmelserna om betygssättning i detta kapitel och i 3 kap. ska i tillämpliga delar gälla i fråga om provningen.

I paragrafen regleras provning för betyg från grundskolan.

Bestämmelsen tillförs ett nytt *andra stycke* som innebär att en elev som går i lovskola i juni efter att ha avslutat årskurs 9 ska erbjudas provning för betyg i de ämnen som ingår i undervisningen i lovskolan. Bestämmelsen medför en skyldighet för huvudmannen att se till att det finns praktiska förutsättningar att genomföra provningen i anslutning till lovskolan. Det är alltså inte tillräckligt att huvudmannen erbjuder eleven möjlighet till provning vid en senare tidpunkt. Huvudmannen har inte rätt att ta ut avgift för provning som avser ämnen där eleven inte har fått ett godkänt slutbetyg (1 § 1 förordningen [1991:1124] om avgifter för provning inom skolväsendet).

Eleven avgör om hon eller han vill genomföra en provning eller inte i anslutning till lovskolan. Det är inte heller något som hindrar att en elev på eget initiativ begär provning för betyg i andra ämnen än de hon eller han fått undervisning i inom ramen för lovskolan. I en sådan situation finns det dock ingen skyldighet för huvudmannen att anordna provningen i anslutning till lovskolan, utan provningen får ske när det finns praktiska förutsättningar för det. Om eleven redan har ett godkänt betyg i slutbetyg har huvudmannen rätt att ta ut en avgift enligt den nyssnämnda förordningen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.

*23 a § En huvudman ska, om annat inte följer av andra stycket, erbjuda lovskola till elever som har avslutat årskurs 8 och som riskerar att i nästa årskurs inte nå kunskapskraven för betyget E i ett eller flera ämnen och som därigenom riskerar att inte uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Lovskolan*



ska anordnas i juni samma år som eleven har avslutat årskurs 8 och uppgå till sammanlagt minst 50 timmar. Tiden för lovskola ingår inte i den minsta totala undervisningstiden enligt 5 §.

En huvudman får från ett erbjudande enligt första stycket räkna av den tid som eleven deltagit i lovskola som huvudmannen frivilligt anordnat från och med augusti det år eleven påbörjar årskurs 8 till och med vårterminen påföljande år. Om eleven har deltagit minst 50 timmar i sådan undervisning behöver huvudmannen inte lämna något erbjudande enligt första stycket.

Paragrafen är ny och reglerar huvudmäns skyldighet att i vissa situationer erbjuda elever lovskola. Begreppet lovskola definieras i 1 kap. 3 § skollagen. Det övergripande syftet med lovskola är att elever som riskerar att inte nå eller inte har nått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan ska få ytterligare möjlighet att nå en sådan behörighet. I paragrafen regleras skyldigheten att erbjuda lovskola till elever som avslutat årskurs 8. I 23 b § regleras skyldigheten att erbjuda lovskola till elever som avslutat årskurs 9.

I första stycket anges förutsättningarna för att en huvudman ska vara skyldig att erbjuda lovskola till elever som avslutat årskurs 8. Av första meningen framgår att sådan undervisning ska erbjudas elever som riskerar att i årskurs 9 inte nå kunskapskraven för betyget E i ett eller flera ämnen och som därigenom riskerar att inte nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. För att uppnå behörighet till ett yrkesprogram i gymnasieskolan krävs att eleven har godkända betyg i svenska, engelska och matematik. Därtill ska eleven ha godkända betyg i ytterligare minst fem andra ämnen. För behörighet till ett högskoleförberedande program krävs godkända betyg i minst nio ämnen utöver svenska, engelska och matematik (15 kap. 5 och 7 §§ samt 16 kap. 29–31 §§ skollagen). Om huvudmannen gör bedömningen att eleven i nästa årskurs kommer att uppnå kunskapskraven för godkända betyg i den omfattning som krävs för att bli behörig till ett yrkesprogram finns det ingen skyldighet att erbjuda lovskola. Det finns således ingen skyldighet att erbjuda lovskola till elever som riskerar att inte uppnå behörighet till ett högskoleförberedande program. Det finns inte heller någon skyldighet att erbjuda lovskola om eleven riskerar att inte nå kunskapskraven för betyget E i ett ämne som hon eller han inte behöver godkänt resultat i för att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Bestämmelsen innebär vidare att huvudmän måste rikta sitt erbjudande till alla elever som uppfyller förutsättningarna för lovskola. Det är alltså inte möjligt för en huvudman att genom ett urval exempelvis prioritera de elever som bedöms ha störst möjlighet att nå kunskapskraven eller behörighet till gymnasieskolan inom ramen för lovskola. I skyldigheten att erbjuda lovskola ingår vidare ett ansvar för att i god tid informera eleven och elevens vårdnadshavare om lovskolans verksamhet. Informationen om lovskola ger eleven och vårdnadshavarna besked dels om elevens kunskapsutveckling, dels om att undervisning i lovskola kan motverka risken för att eleven inte ska nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Lovskolan utgör ett komplement till den ordinarie undervisningen och ersätter inte de stödåtgärder som en elev kan ha rätt till enligt skollagen, t.ex. extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen eller särskilt stöd (3 kap. 5 a–12 §§ skollagen).

I *första stycket andra meningen* anges att lovskolan ska anordnas i juni samma år som eleven avslutat årskurs 8 och att erbjudandet ska uppgå till sammanlagt minst 50 timmar. I *tredje meningen* tydliggörs att den undervisning som en huvudman är skyldig att erbjuda som lovskola inte ingår i den garanterade undervisningstiden enligt 10 kap. 5 §.

Utgångspunkten är således att lovskolan ska anordnas under sommarlovet. Avsikten med bestämmelsen om lovskola är dock att en huvudman ska vara fri att anordna lovskola under andra lov än sommarlovet. Av den anledningen finns det i paragrafens *andra stycke* en möjlighet för en huvudman att räkna av den tid som eleven deltagit lovskola som anordnats i samband med andra lov. Därmed ges en huvudman som bedömer att det är lämpligt att anordna lovskola under exempelvis läslovet möjlighet att räkna av den tiden vid ett senare erbjudande om lovskola i juni. Om lovskola anordnats med 25 timmar under läslovet är en huvudman enbart skyldig att erbjuda eleven lovskola med 25 timmar i juni, förutsatt att eleven uppfyller förutsättningarna för lovskola. För att huvudmannen ska ha rätt att göra en avräkning krävs att två förutsättningar är uppfyllda. För det första måste lovskolan ha anordnats från och med augusti det år eleven påbörjar årskurs 8 till och med vårterminen nästföljande år. Det är alltså inte möjligt att räkna av tid för lovskola som anordnats under tidigare årskurser. För det andra är det bara sådan tid som eleven deltagit i lovskola som får räknas av. Om eleven enbart deltagit i 10 av de 25 timmar som huvudmannen erbjudit lovskola under terminen, är huvudmannen således skyldig att erbjuda eleven lovskola med 40 timmar i juni, förutsatt att eleven uppfyller förutsättningarna för lovskola. Av andra stycket framgår vidare att en huvudman inte behöver erbjuda eleven någon lovskola i juni om eleven deltagit i lovskola med minst 50 timmar under perioden från med augusti det år eleven påbörjar årskurs 8 till med vårterminen påföljande år.

Av 10 kap. 3 § andra stycket framgår att såväl sådan lovskola som avses i första stycket som sådan lovskola som avses i andra stycket ingår i grundskolan.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1.

*23 b § En huvudman ska, om inte annat följer av andra stycket, erbjuda lovskola till elever som har avslutat årskurs 9 utan att ha uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Lovskolan ska anordnas i juni samma år som eleven avslutat årskurs 9 och uppgå till sammanlagt minst 50 timmar. Tiden för lovskola ingår inte i den minsta totala undervisningstiden enligt 5 §.*

*En huvudman får från ett erbjudande enligt första stycket räkna av den tid som eleven deltagit i lovskola som huvudmannen frivilligt anordnat från och med augusti det år eleven påbörjar årskurs 9 till och med vårterminen påföljande år. Om eleven har deltagit minst 50 timmar i sådan undervisning behöver huvudmannen inte lämna något erbjudande enligt första stycket.*

Paragrafen är ny och reglerar huvudmäns skyldighet att erbjuda lovskola till elever som avslutat årskurs 9 utan att ha uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan.

Skyldigheten att erbjuda och anordna lovskola är begränsad till juni det år eleven avslutat årskurs 9. Syftet med lovskolan är att eleven genom extra undervisning ska ges ytterligare en möjlighet att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Enligt huvudregeln ska erbjudandet

om lovskola uppgå till 50 timmar och i och med att undervisningen ska äga rum i juni blir juli undervisningsfri. Paragrafen är utformad på motsvarande sätt som 23 a §, se vidare kommentaren till den paragrafen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1.

*23 c § Lovskolans verksamhet får omfatta högst åtta timmar per dag och får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar. Lovskolan får avbrytas om syftet med undervisningen uppnås på kortare tid än ett erbjudande enligt 23 a eller 23 b § omfattar.*

I paragrafen är ny och reglerar bl.a. skoldagens och skolveckans längd.

Enligt *första meningen* får verksamheten i lovskolan omfatta högst åtta timmar per dag och får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar. I samband med planeringen av lovskola bör eleven och elevens vårdnadshavare ges möjlighet till inflytande över hur lovskolan ska utformas (jfr 4 kap. 9 och 12 §§ skollagen). Den inledande meningen har utformats med 7 kap. 17 § andra stycket skollagen som förebild.

Av *andra meningen* framgår att huvudmannen får avbryta lovskolan om syftet med undervisningen uppnås på kortare tid än ett erbjudande enligt 23 a eller 23 b § omfattar. Det innebär att om en huvudman är skyldig att erbjuda en elev lovskola med 30 timmar i juni, men eleven uppnår det förväntade resultatet på 20 timmar, så får lovskolan avbrytas. Lovskolan får även avbrytas om en huvudman, efter exempelvis avräkning för tio dagars lovskola under läslovet, är skyldig att erbjuda eleven lovskola i 40 timmar i juni och eleven uppnår kunskapskraven redan efter 20 timmars undervisning. Avsikten är således att genom denna bestämmelse skapa en flexibel reglering enligt vilken en huvudman kan utforma lovskolan efter elevens behov.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1.

*23 d § En elev som accepterar ett erbjudande om lovskola ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.*

*Om en elev i lovskolan utan giltigt skäl uteblir från den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.*

Paragrafen är ny och reglerar bl.a. skyldigheten för en elev att delta i lovskolans verksamhet om eleven accepterat ett erbjudande om sådan undervisning.

Det är frivilligt för eleven att acceptera ett erbjudande om lovskola. Av paragrafens *första stycke* följer dock att om eleven tackar ja till ett sådant erbjudande är hon eller han skyldig att delta i den verksamhet som anordnas, om eleven inte har giltigt skäl att utebli. Giltig frånvaro är godkänd ledighet och frånvaro som vårdnadshavaren meddelat och skolan bekräftat och godkänt, till exempel vid sjukdom eller läkarbesök. Däremot bör inte semesterresor eller liknande vara ett giltigt skäl för att inte delta i lovskolans verksamhet. Om en elev på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska hindret snarast anmälas till skolenheten (4 kap. 8 § skolförordningen).

Av paragrafens *andra stycke* framgår att det finns en skyldighet för rektorn att informera vårdnadshavaren om en elev uteblir utan giltigt skäl från lovskolan. Enligt huvudregeln ska sådan information lämnas samma dag som eleven varit frånvarande om det inte finns särskilda skäl. Sådana skäl kan vara t.ex. att frånvaron avser elevens sista lektion före skol-dagens slut. Det är inget som hindrar att rektorn uppdrar åt en lärare att ta kontakt med vårdnadshavaren (jfr prop. 2009/10:165 s. 706).

Paragrafen, som är utformad med 7 kap. 17 § och 15 kap. 16 § skol-lagen som förebild, behandlas i avsnitt 6.3.

*23 e § Huvudmannen bestämmer vid vilken skolenhet som lovskola ska anordnas. På lovskola tillämpas inte 25 och 30 §§.*

Paragrafen är ny och reglerar huvudmannens rätt att avgöra vid vilken eller vilka skolenheter som lovskolan ska anordnas.

Paragrafens *första mening* ger en huvudman rätt att samla lovskolans elever vid en viss skolenhet och på så sätt se till att undervisnings-grupperna får en lämplig utformning. Det finns således möjlighet för huvudmannen att utforma undervisningsgrupperna utifrån exempelvis vilka behov eleverna har eller vilka ämnen som eleverna behöver under-visning i. Möjligheten att bedriva lovskola vid någon eller några skolenheter förbättrar även förutsättningarna att rekrytera behöriga lärare.

Av paragrafens *andra mening* framgår att 10 kap. 25 och 30 §§ skol-lagen inte är tillämpliga på lovskolans verksamhet. Det innebär att en elev inte har rätt att bli mottagen i en lovskola som anordnas av en annan kommun än den som ska svara för elevens utbildning. Vidare finns det inte någon skyldighet för kommunen att i samband med lovskola placera en elev vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Det finns dock inget hinder mot att en kommun i samband med erbjudandet om lovskola efterhör om elevens vårdnads-havare har ett sådant önskemål. Om kommunen inte kan tillgodose önskemålet finns emellertid ingen skyldighet att fatta ett nytt placerings-beslut. Eftersom lovskola inte är obligatorisk för eleven har vårdnads-havaren i en sådan situation möjlighet att tacka nej till erbjudandet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.

*23 f § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om lovskola.*

Paragrafen är ny och innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om lovskola.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1.

39 § Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som

1. har ett omfattande behov av särskilt stöd,
2. ska erbjudas modersmålsundervisning, eller
3. deltar i lovskola.

Tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt be-stämt utifrån elevens behov.

Hemkommunen är inte skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev i behov av särskilt stöd, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Paragrafen reglerar enskilda huvudmäns rätt att i vissa situationer få tilläggsbelopp från en elevs hemkommun.

*Första stycket* ändras så att en enskild huvudman har rätt till tilläggsbelopp även för de elever som deltar i lovskola som anordnas av huvudmannen. Vidare har texten i stycket delats upp i punkter. Det är i denna del fråga om en redaktionell förändring med syfte att öka styckets läsbarhet och ingen ändring i sak är avsedd.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.6.

## **23 kap.**

*4 a § Inom grundskolan får uppgifter som avser undervisning i lovskola enligt 10 kap. 23 a eller 23 b § överlämnas till en annan huvudman på entreprenad.*

Paragrafen är ny och reglerar en huvudmans möjlighet att överlämna undervisning i lovskola till en annan huvudman på entreprenad.

Av 23 kap. 1 § skollagen följer att en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman enligt bestämmelserna i 23 kap. med bibehållet huvudmannaskap får sluta avtal om att någon annan än kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen utför uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen (entreprenad). Av nämnda paragraf följer vidare att den s.k. lokaliseringsprincipen i kommunallagen inte hindrar att en kommun genom entreprenad åtar sig att utföra uppgifter åt en annan huvudman inom skolväsendet. Den nya paragrafen innebär att entreprenadavtal kan ingås mellan två kommuner, en enskild huvudman och en kommun eller mellan två enskilda huvudmän, om att utföra uppgifter som avser undervisning i lovskola. Det bibehållna huvudmannaskapet innebär att även om en entreprenör ges i uppdrag av en kommun att utföra uppgifter inom utbildning som kommunen är huvudman för, så är det fortfarande fråga om en kommunal verksamhet i förhållande till elever och vårdnadshavare. Det är huvudmannen som beslutar om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet samt ansvarar för uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Av 23 kap. 1 § tredje stycket skollagen följer att de bestämmelser som gäller för lovskola i skollagen, skolförordningen och i andra författningar, exempelvis läroplanen och kursplaner även gäller vid entreprenad. Av 23 kap. 6 § första stycket skollagen följer även att den myndighetsutövning som hör till lärarens undervisning får överlämnas på entreprenad. Den undervisning som sker i skolan utgör faktisk verksamhet och är därmed inte myndighetsutövning. En lärare kan inom ramen för undervisningen ge anvisningar om hur uppgifter och liknande ska lösas och bestämma att skriftliga prov ska genomföras utan att detta anses utgöra beslut som innefattar myndighetsutövning. Däremot är det fråga om myndighetsutövning om en lärare vidtar disciplinära åtgärder mot en elev. Det kan exempelvis röra sig om att läraren visar ut en elev ur undervisningslokalen, beslutar om kvarsittning eller omhändertar ett

föremål som stör undervisningen från en elev (5 kap. 7, 8 och 22 §§ skollagen). Att sätta betyg är också myndighetsutövning.

Det är inte möjligt att överlämna rektorns myndighetsutövning i samband med lovskola på entreprenad (jfr 23 kap. 6 § andra stycket skollagen). I rektorns myndighetsutövning ingår bl.a. möjligheten att tilldela en elev en skriftlig varning, besluta om omplacering eller avstängning av en elev och utfärda slutbetyg (5 kap. 11–15 §§ och 6 kap. 16 § skolförordningen). Rektorn på den skolenhet där lovskola bedrivs har dock ett ansvar för att bl.a. leda och samordna det pedagogiska arbetet. Rektorn vid den skolenhet där lovskolan bedrivs fattar också i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen eller andra författningar (2 kap. 9 och 10 §§ skollagen) och som inte utgör myndighetsutövning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4 och 6.7.

5 § Om det finns särskilda skäl får regeringen efter ansökan av en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman i andra fall än som anges i 2 och 3 a–4 a §§ medge att kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen får överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad.

I paragrafen regleras möjligheten för en huvudman att, förutom i de fall som uttryckligen räknas upp i 23 kap., i vissa undantagsfall få överlämna undervisning inom skolväsendet på entreprenad.

Paragrafen ändras på så vis att 4 a § läggs till i uppräkningslistan eftersom denna paragraf är ny.

## 10.2 Lag om ändring i lagen (2017:000) om ändring i skollagen (2010:800)

### 10 kap.

3 § Grundskolan ska ha nio årskurser, som indelas i lågstadium, mellanstadium och högstadium. Lågstadiet består av årskurs 1–3, mellanstadiet av årskurs 4–6 och högstadiet av årskurs 7–9.

Utbildningen i varje årskurs ska bedrivas under ett läsår, som består av en hösttermin och en vårtermin.

*I grundskolan ingår även lovskola i de fall sådan anordnas*

*1. enligt 23 a § första stycket eller 23 b § första stycket, eller*

*2. i syfte att den tid som en elev deltagit i lovskola ska kunna avräknas från ett erbjudande om lovskola enligt 23 a § andra stycket eller 23 b § andra stycket.*

Regeringen får meddela föreskrifter om läsårets längd och om när läsåret ska börja och sluta.

I paragrafen regleras bl.a. att utbildningen inom grundskolan ska bedrivas under ett läsår.

Regeringen har den 2 februari 2017 beslutat lagrådsremissen En stadiindelad timplan i grundskolan och närliggande frågor. I den lagrådsremissen lämnas ett förslag om ändring i bl.a. förevarande paragraf som träder i kraft den 1 juli 2018. Då det i förevarande lagrådsremiss föreslås en ändring i samma paragraf (se avsnitt 10.1), som ska träda i kraft redan

den 1 augusti 2017, lämnas ett förslag till lag om ändring i lagen (2017:000) om ändring i skollagen.

Förändringen innebär att paragrafen, i dess lydelse enligt ovan nämnda lagrådsremiss, tillförs ett nytt *tredje stycke* som tydliggör att sådan lovskola som en huvudman anordnar enligt 23 a § första stycket eller 23 b § första stycket utgör en del av grundskolan.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1 och 10.1.

# Sammanfattning av betänkandet Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola (SOU 2015:81)

## Lovskola

Huvudmannen ska erbjuda undervisning i lovskola till elever som går i årskurs 9 och riskerar att inte nå kunskapskraven eller som har gått ut årskurs 9 och inte blivit behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Lovskola ska också erbjudas elever i årskurs 8 som inte uppnår kunskapskraven och därmed riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan efter årskurs 9.

Deltagande i lovskola ska vara frivilligt för elever i årskurs 9 under läsåret och efter vårterminens slut. Även för elever i årskurs 8 ska deltagande vara frivilligt. De elever som deltar i undervisning i lovskola ska vara skyldiga att närvara.

Lovskola ska erbjudas mellan terminerna eller på skollov under terminen och för huvudmannen omfatta sammanlagt minst två veckor per läsår i ett eller flera ämnen. För elever i årskurs 9 ska lovskolan vara avslutad före utgången av juni månad. Huvudmannen ska kunna välja under vilka lov undervisningen ska förläggas.

Eleverna och vårdnadshavarna ska i god tid få information om möjligheten att delta i lovskola. Rektorn ska fatta beslut om att eleven ska erbjudas lovskola. Undervisningen i lovskola är en del av grundskoleutbildningen och eleverna ska erbjudas skolmältider och skolskjuts. I lovskola under sommaren ska huvudmannen erbjuda elever som slutfört årskurs 9 i grundskolan tillfälle till prövning för betyg.

En grundskola med enskild huvudman ska erbjuda lovskola för sina egna elever. Den fristående skolan ska informera hemkommunen om vilka elever som deltar i lovskola efter vårterminens slut i årskurs 9, vilka ämnen de läser och vilka som blir behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Enskilda huvudmän ska få bidrag till lovskola från elevens hemkommun genom ett tilläggsbelopp.

Utredningen föreslår att huvudmän ska kunna samverka om lovskola och att det ska bli möjligt att överlämna undervisningen på entreprenad till en enskild huvudman eller till en kommun.

I specialskolan ska elever som har gått ut årskurs 10 och inte blivit behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan erbjudas lovskola som så långt som möjligt motsvarar lovskolan i grundskolan. Det ska vara frivilligt för eleverna att anta erbjudandet. Eleverna ska också erbjudas tillfälle till prövning för betyg.

De nya bestämmelserna om lovskola i skollagen ska träda i kraft den 1 januari 2017.

## Konsekvensanalys

### *Totala ekonomiska konsekvenser*

Kostnaderna för utredningens alla förslag blir drygt 448 miljoner kronor för kommunerna 2017. År 2018 blir kostnaderna drygt 874 miljoner kro-



nor. Staten får ökade kostnader för sin verksamhet med ungefär 11 mil- Bilaga 1  
joner kronor 2017 och drygt 24 miljoner kronor 2018.

**Totala kostnader för kommunerna**

	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Obligatorisk förskoleklass	222 560 100	461 240 080
<i>Förlängd skolplikt</i>	168 000 000	355 300 000
<i>Lovskola</i>	57 700 000	57 700 000
<b>Summa</b>	<b>448 260 100</b>	<b>874 240 080</b>

---

*Lovskola*

Utredningen beräknar att den totala kostnaden för kommunerna för den obligatoriska lovskolan kommer att bli cirka 60 miljoner kronor från och med 2017. Detta betyder en kostnad på 2 600 kronor per elev för två veckors lovskola eller 1 300 kronor per elev och vecka.

---

# Betänkandets lagförslag

## Förslag till lag om ändring av skollagen

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **10 kap.**

#### 1 §

I detta kapitel finns

- allmänna bestämmelser (2–13 §§),
- bestämmelser om betyg (14–23 §§),

*- bestämmelser om åtgärder för elever utan behörighet (23 a–23 e §§)*

– bestämmelser om grundskola med offentlig huvudman (24–34 §§),  
och

- bestämmelser om fristående grundskola (35–41 §§).

#### 3 §

Grundskolan ska ha nio årskurser. Utbildningen i varje årskurs ska bedrivas under ett läsår, som består av en hösttermin och en vårtermin.

*I 23 d § finns bestämmelser om utbildning inom grundskolan under tid som inte ingår i ett läsår.*

Regeringen får meddela föreskrifter om läsårets längd och om när läsåret ska börja och sluta.

#### 23 §

Den som vill ha betyg från grundskolan har rätt att genomgå prövning för betyg. Denna kan avse hela utbildningen i grundskolan eller ett eller flera ämnen som ingår i utbildningen. Detta gäller även den som tidigare har fått betyg i ett avslutat ämne eller slutbetyg från grundskolan.

*Den som gått ut årskurs 9 och går i lovskola ska erbjudas att genomgå prövning för betyg.*

Bestämmelserna om betygssättning i detta kapitel och i 3 kap. ska i tillämpliga delar gälla i fråga om prövning.

***Åtgärder för elever utan behörighet***

---

*Lovskola*

#### 23 d §

*Huvudmannen ska erbjuda lovskola för de elever som går i årskurs 8 eller 9 och som riskerar att*

*inte nå kunskapskraven eller som har gått ut årskurs 9 utan att bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Tid för lovskola ingår inte i den minsta totala undervisningstiden enligt 5 §.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om omfattningen av lovskola.*

#### 23 e §

*Eleven och elevens vårdnadshavare ska informeras om möjligheten att delta i lovskola om eleven riskerar att inte bli behörig till ett visst nationellt program i gymnasieskolan.*

#### 39 §

Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning.

Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning. *Tilläggsbelopp ska även lämnas för elever som deltar i lovskola.*

Hemkommunen är inte skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev i behov av särskilt stöd, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

### 23 kap.

#### 1 §<sup>4</sup>

Kommuner, landsting och enskilda huvudmän får enligt bestämmelserna i detta kapitel med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person, och i fall som avses i 4 § tredje stycket med staten, om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag (entreprenad).

Kommuner, landsting och enskilda huvudmän får enligt bestämmelserna i detta kapitel med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person, och i fall som avses i 4 § tredje stycket med staten *och i fall som avses i 4 § fjärde stycket med en kommun*, om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag (entreprenad).

De bestämmelser som finns för en utbildning eller en annan verksamhet enligt denna lag ska med de undantag som anges i detta kapitel gälla även vid entreprenad.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2015:194.

4 §<sup>5</sup>

Inom gymnasieskolan får uppgifter som avser undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil överlämnas på entreprenad.

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får en enskild huvudman överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad.

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter som avser fjärrundervisning överlämnas till staten på entreprenad. Sådana uppgifter får inte överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person.

*Inom grundskolan får uppgifter som avser undervisning i lovskola överlämnas till en kommun eller en enskild huvudman på entreprenad.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017 i fråga om 7 kap. 12 och 13 §§, 10 kap. 3, 23, 23 d, 23 e och 39 §§ och 23 kap. 4 § och i övrigt den 1 juli 2017.

<sup>5</sup> Senast lydelse 2015:194.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Riksdagens ombudsmän (JO), Kamrarrätten i Stockholm, Kamrarrätten i Göteborg, Domstolsverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Myndigheten för delaktighet, Barnombudsmannen, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Skolväsendets överklagandenämnd, Sameskolstyrelsen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Barn- och elevombudet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Centrala studiestödsnämnden, Malmö högskola, Arbetsmiljöverket, Sametinget, Diskrimineringsombudsmannen, Regelrådet, Aneby kommun, Bengtsfors kommun, Ekerö kommun, Göteborgs kommun, Härnösands kommun, Hässleholms kommun, Kävlinge kommun, Landskrona kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Piteå kommun, Sigtuna kommun, Stockholms kommun, Sundbybergs kommun, Södertälje kommun, Uddevalla kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun, Östersunds kommun, Friskolornas riksförbund, Föräldraalliansen Sverige, Idéburna skolors riksförbund, Handikappförbunden, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens Centralorganisation, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Riksförbundet DHB – för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning, Riksföreningen för skolskötterskor, Svenskt Näringsliv, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Skolledarförbund, Synskadades Riksförbund, Svenska skolläkarföreningen och Sveriges Skolkuratorers Förening.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att avge yttrande men har avstått: Linköpings universitet, Askersunds kommun, Forshaga kommun, Karlskrona kommun, Katrineholms kommun, Kramfors kommun, Lindesbergs kommun, Malå kommun, Mönsterås kommun, Svenljunga kommun, Vellinge kommun, Örebro kommun, Botkyrka friskola F-9 (Botkyrka), Dalbackens friskola (Piteå), ESS-gymnasiet (Stockholm), Hwitfeldska gymnasiet (Göteborg), Vittra Forsgläntan (Kungsbacka), BRIS – Barnens Rätt i Samhället, Lika Unika, Riksförbundet Hem och Skola, Svenska Kommunalarbetarförbundet, Sveriges Elevkårer, Sveriges elevråd SVEA, Sveriges Psykologförbund och Sveriges vägledarförening.

Yttrande har dessutom kommit in från Autism- och Aspergerförbundet, Waldorfskolofederationen och Waldorflärlarhögskolan, Riksförbundet Attention, Almega, Riksförbundet FUB, För barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning och Nacka kommun.