

u.remissvar@regeringskansliet.se

kopia till

u.s.remissvar@regeringskansliet.se

Beslut

Datum 2025-06-10

Dnr SI 2025:3095

Sida 1 (18)

Yttrande över SOU 2025:26

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet

Regeringskansliets diarienummer: U2025/00740

Skolinspektionen kommenterar i yttrandet de förslag myndigheten tar ställning till eller har synpunkter på. Det innebär att myndigheten avstår från att lämna synpunkter på övriga förslag.

Sammanfattning

Skolinspektionen ser att förslag om minskad dokumentation kan leda till att lärare får bättre förutsättningar för att bedriva undervisning. Huvudmän har dock redan idag möjlighet att organisera verksamheten med kringfunktioner som kan utföra vissa arbetsuppgifter som lärare har idag. Enligt myndighetens bedömning bör lärarnas arbetssituation kunna förbättras utan att det sker på bekostnad av elevernas rättssäkerhet och rätten till en skolmiljö fri från kränkande behandling.

Skolinspektionen ser sammantaget att förslagen om minskad administrativ börda kan leda till konsekvenser för myndighetens granskningsuppdrag, då mindre krav på dokumentation kan leda till att myndigheten behöver granska på andra sätt vilket kan ta mer tid och påverka våra metoder. Myndigheten har dock valt att i detta yttrande främst ha fokus på hur förslagen påverkar utbildningen sett ur ett elevperspektiv.

Utgångspunkten för ett flertal förslag i betänkandet är att förskollärares och lärares administrativa börda ska minska för att därigenom öka tiden till undervisningsuppdraget. När det gäller förslaget om ändringar i regelverket som styr arbetet mot kränkande behandling ser Skolinspektionen en stor risk i att det som är tänkt som lättnader för förskollärare och lärare i flera avseenden i praktiken kommer att leda till det motsatta. Därutöver ser myndigheten en stor risk i att skolans arbete mot kränkande behandling kommer sakna den systematik som krävs för att få en korrekt bild av och komma till rätta med enskilda elevers utsatthet. Myndigheten avstyrker därför förslagen om lättnader i regelverket som styr arbete mot kränkande behandling.

Sammanfattning av Skolinspektionens ställningstaganden:

Skolinspektionen **tillstyrker** följande förslag:

6.7 Förslag om att användningen av digitala system och verktyg i skolväsendet ska utredas

6.5.1 Förslag om att förtydliga syftet med de skriftliga utvecklingsplanerna

8.5 Huvudmän och rektorer ska ges stöd i att skapa förutsättningar för undervisningsuppdraget

9 Uppföljning och utvärdering av utredningens förslag

10 Ikraftträdande

Skolinspektionen **avstyrker** följande förslag:

6.3.1 Förslag om att informera vid tillfällen som bestäms av förskolan, fritidshemmet eller skolan

6.3.2 Förslag om att informera om studieresultat, framgångar och utvecklingsbehov

6.3.3 Förslag om samtal om barnets utveckling i förskolan

6.4.1 Förslag om att minska antalet utvecklingssamtal till minst ett per läsår

7.4.1 Personalens ansvar för att uppmärksamma och hantera kränkande behandling ska tydliggöras

7.4.2 Anmälnings-, utrednings- och åtgärdsskyldigheten ska begränsas till sådan kränkande behandling som är allvarlig eller upprepad

7.4.3 Kravet på samband med verksamheten ändras till i verksamheten

8.2.1 Förslag om att lärares och förskollärares undervisningsuppdrag regleras

8.2.2 Tiden för lärares undervisningsuppdrag ska viktas med hänsyn till olika förutsättningar

8.2.3 Förslag om högsta omfattning av lärares undervisningstid

8.2.4 Förslag om tid för planering och uppföljning av undervisningen

8.3 Förslag om att förtydliga rektorns ansvar för förskollärares och lärares undervisningsuppdrag

Skolinspektionen **har vissa synpunkter** på följande **bedömningar**:

6.6.1 Bedömning om dokumentation och genomförande av stödinsatser

6.8 Bedömning om systematiskt kvalitetsarbete

7.5.1 Bestämmelserna om åtgärder mot kränkande behandling behöver ses över och samordnas med övriga regler i skollagen

7.5.2 Möjligheten att samordna det regelverk som styr arbetet mot kränkande behandling och det som styr arbetet mot diskriminering behöver utredas vidare

7.5.3 Möjligheten för barn och elever att få skadestånd och barn- och elevombudets roll bör följas upp och utredas vidare

8.4 Bedömning om att undervisningsuppdraget förutsätter andra viktiga roller och kringfunktioner

8.6 Bedömning om att förtydliga huvudmannens ansvar för att skapa förutsättningar för rektorn

Nedan följer Skolinspektionens synpunkter.

Generella synpunkter

Att situationen för lärarna har blivit sådan att det nu övervägs lagstiftning för att reglera hur lärarnas arbetstid ska användas är ur flera perspektiv att betrakta som ett misslyckande. Myndigheten är dock tveksam till om det är framgångsrikt att genom lagstiftning lösa situationen för att huvudmännen ska ta sitt ansvar och organisera och leda sin verksamhet så att lärare har möjlighet att bedriva undervisning i den utsträckning som behövs.

I betänkandet föreslås att huvudmän än mer än i dag behöver ha kringfunktioner som ska göra delar av det arbete som lärarna utför. I Skolinspektionens tillsyn hör brister relaterade till skolors arbete med extra anpassningar och särskilt stöd till de vanligaste och allvarligaste bristerna, och så har det varit över tid. Myndigheten har sett att viktiga professioner har saknats i elevhälsans hälsofrämjande och förebyggande arbete, såväl som i arbetet med att stödja elevernas utveckling mot målen. Det utgångsläget gör att huvudmän enligt Skolinspektionens bedömning om förslagen går igenom behöver arbeta mycket aktivt med att stärka de kringfunktioner som ska fånga upp det som lärarna med dessa förslag kommer att sluta ha ansvar för att göra.

Generellt om de delar som rör Barn- och elevombudet

Skolinspektionen anser inte att det är rimligt att elevernas rättssäkerhet och ställning i skolan ska försämras när forskning visar att mobbningen synes öka. I betänkandet *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan* (SOU 2025:8) görs bedömningen att mobbning ska definieras samt att ett nationellt centrum för mobbning ska inrättas. Förslagen i det betänkandet är inte förenliga med förslagen i detta betänkande. Det går inte att acceptera något annat än att det ska råda nolltolerans mot kränkningar i skolan. Det bör därför inte införas förslag som i praktiken innebär en minskad skyldighet att arbeta aktivt för att förebygga och förhindra kränkningar.

Lagstiftningen som medförde att huvudmannen fick uttryckliga skyldigheter att motverka kränkande behandling uppstod bland annat som en följd av att elever har skolplikt och att barn och elever sällan kan välja om de vill delta i en viss verksamhet. Barn och elever är starkt beroende av vuxensamhällets handlingar, skydd och kompetens för sitt välbefinnande och sin trygghet. En lugn, trygg och säker miljö för barn och elever är en förutsättning för att barn och unga ska må bra. Den utgör också grunden för barn och ungas utveckling och lärande.¹ Skolinspektionen anser att betänkandets förslag rörande skyldigheterna att motverka kränkande behandling försämrar det skydd mot kränkande behandling som nuvarande lagstiftning ger barn och elever. Det är inte rimligt att ställa förbättringar av lärares och förskollärares arbetssituation mot elevernas rätt till en skolgång fri från kränkningar. Det måste vara möjligt att uppnå sådana förbättringar utan att försämma elevernas rättigheter.

6.3.1 Förslag om att informera vid tillfällen som bestäms av förskolan, fritidshemmet eller skolan

6.3.2 Förslag om att informera om studieresultat, framgångar och utvecklingsbehov

6.3.3 Förslag om samtal om barnets utveckling i förskolan

Skolinspektionen avstyrker förslagen.

Vår utgångspunkt är att skolan och vårdnadshavare har ett gemensamt ansvar för elevens skolgång. Vårdnadshavare har ett ansvar för att barnet fullgör sin skolplikt och det övergripande ansvaret för barnets fostran och

¹ Se prop. 2005/06:38 s. 22 ff.

utveckling. Med dessa förslag riskerar vårdnadshavarens insyn att minska vilket kan leda till att det försvårar för vårdnadshavare att ta sin del av ansvaret.

Den ändring som föreslås med att ordet "fortlöpande" tas bort leder vidare till att det blir otydligare vad som förväntas av förskolan, fritidshemmet, skolan och vuxenutbildningen och vad vi som inspektionsmyndighet kan förvänta oss av dem. I den föreslagna nya regleringen finns det inte någon form av förväntan i hur ofta information om utveckling ska ske. Det medför en risk att detta kan komma att genomföras mycket sällan i vissa fall. Förslagen ska inte, enligt utredningen, inskränka elevers eller vårdnadshavares rätt till information om hur det går i skolan utan avser att tydligare formalisera när och hur denna information förmedlas. Enligt Skolinspektionens bedömning framstår det inte som ett tydliggörande, utan det kan snarare öppna upp för att legitimera en låg ambitionsnivå. Även om utredningen påpekar vikten av att regleringen inte blir alltför strikt utan innefattar ett element av tillit till att verksamheten kan göra professionella bedömningar och inte ser en risk för att lärare eller förskollärare ska avstå från att besvara frågor och förmedla information, så kan det komma att innebära att information ges vid mycket få tillfällen. Detta är en risk för elevens rättssäkerhet. Det är inte heller säkert att det ger lättnader för lärare.

För Skolinspektionens del kan det bli svårt att ställa krav på, eller bedöma, att det sker för sällan med den föreslagna ändringen. En annan faktor i detta är att även antal utvecklingssamtal föreslås minskas ner till ett per läsår i förslag 6.4.1.

6.4.1 Förslag om att minska antalet utvecklingssamtal till minst ett per läsår

Skolinspektionen avstyrker förslaget.

Skolinspektionen granskar förekomsten av utvecklingssamtal enligt gällande reglering. Myndigheten konstaterar att då det blir färre reglerade tillfällen så kan vi endast granska om man har haft samtal minst en gång per år. En förutsättning för att denna minskning inte ska försämra för eleverna är enligt myndighetens bedömning att skolan sköter den övriga informationsdelningen på ett bra sätt och att lärare tar en kontakt med vårdnadshavare när det finns ett behov av det. Även om utredningen påpekar vikten av att regleringen inte blir alltför strikt utan innefattar ett element av tillit till att verksamheten kan göra professionella bedömningar och inte ser en risk för att lärare eller förskollärare ska avstå från att besvara frågor och förmedla information, så kan förslagen sammantaget komma att innebära att information ges vid mycket få tillfällen. Det kan även innebära att vårdnadshavares ansvar för barnets skolgång blir svårt att ta.

6.5.1 Förslag om att förtydliga syftet med de skriftliga utvecklingsplanerna

Skolinspektionen tillstyrker förslaget men ser att det är viktigt att elevens utveckling i övrigt i så fall följs på annat sätt.

6.6 Bedömning om dokumentation och genomförande av stödinsatser

Skolinspektionen kommer att ta ställning till förslaget i betänkandet *Förbättrat stöd i skolan* SOU 2025:44 som rör extra anpassningar och avstår därför från att ha synpunkter på denna bedömning i detta yttrande.

6.7 Förslag om att användningen av digitala system och verktyg i skolväsendet ska utredas

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

6.8 Bedömning om systematiskt kvalitetsarbete

Avseende denna bedömning kan följande nämnas.

Skolinspektionen beaktar kontinuerligt att rektorer och huvudmän inte ska behöva inkomma med fler dokument än nödvändigt i våra inspektioner. Myndigheten ser dock att en viss dokumentation är en förutsättning för ett systematiskt arbete och att det därför ofrånkomligen behövs viss dokumentation, som syftar till att stödja skolorna och ge dem förutsättningar för ett långsiktigt kvalitetsarbete. Skolinspektionen ser detta som särskilt viktigt i samband med att verksamheter ska åtgärda påtalade brister efter inspektion och att dessa åtgärder då bygger på ett systematiskt arbete.

Skolinspektionen har, som myndigheten tidigare framfört, begränsade möjligheter att utöva tillsyn och besluta om förelägganden utifrån dagens reglering avseende systematiskt kvalitetsarbete då denna reglering inte är tillräckligt konkret.

7.4.1 Personalens ansvar för att uppmärksamma och hantera kränkande behandling ska tydliggöras

Skolinspektionen avstyrker förslaget.

Skolinspektionen anser att skyldigheterna för personalen i betänkandets förslag är för otydligt angivna i betänkandets förslag, bland annat i förhållande till tillsynsplikten i 5 kap. 6 § skollagen. Om förslaget tas vidare behöver det tydliggöras hur bestämmelsen ska förhålla sig till 6 kap. 7 § skollagen som innehåller skyldigheter för personalen som delvis överlappar med betänkandets förslag och uttryckligen är skadestandsgrundande.

Skolinspektionen anser vidare att det finns ett symbolvärde i att lyfta fram personalens ansvar för att aktivt motverka kränkande behandling redan i 1

kap. skollagen och i förhållande till utbildningens utformning i övrigt. Personalens ansvar för att aktivt motverka kränkande behandling bör således inte tas bort från 1 kap. 5 § skollagen.

7.4.2 Anmälnings- utrednings- och åtgärdsskyldigheten ska begränsas till sådan kränkande behandling som är allvarlig eller upprepad

Skolinspektionen avstyrker förslaget.

Betänkandets förslag att det endast är vid allvarlig eller upprepad kränkande behandling som informations-, anmälnings- och utredningsskyldighet uppstår medför att personalen måste ta ställning till en rad olika omständigheter vid bedömningen av vilka kränkningar som omfattas av dessa skyldigheter. I många situationer kommer detta att medföra svåra avvägningar för personalen. Enligt nuvarande lagstiftning behöver personal inte ta ställning till sådana omständigheter utan personal är skyldig att agera enligt 6 kap. 10 § skollagen så snart personalen får kännedom om att en elev har upplevt sig utsatt för kränkande behandling. Betänkandets förslag är således betungande för personal jämfört med nuvarande lagstiftning.

Enligt förslaget ska kränkande behandling mot en elev som har särskilt svårt att skydda sig alltid anses som allvarlig. Detta kommer att medföra att personal kommer behöva ha ökade kunskaper om varje elevs personliga förhållanden och skolsituation för att överhuvudtaget kunna ta ställning till om en elev som blivit utsatt för kränkande behandling har särskilt svårt att skydda sig. Utan sådan kunskap riskerar personalen att missa kränkningar som omfattas av bestämmelsen. Detta riskerar att leda till osäkerhet hos personalen, vilket i sin tur innebär en stor risk för överdokumentation för att inte missa någon relevant information. Detta kommer därutöver ofrånkomligt innebära att personalen kommer behöva lägga betydande tid enbart på att bedöma om en kränkning ska anses vara så allvarlig att skyldigheterna att agera enligt 6 kap. 10 § skollagen överhuvudtaget inträder.

Enligt förslaget ska därutöver ageranden som kan utgöra brott anses som allvarliga kränkningar. Detta medför ytterligare en svårbedömd aspekt för personalen att ta i beaktande varje gång som en kränkning har skett, vilket i sin tur riskerar att leda till osäkerhet och att tid behöver läggas på att rådgöra med annan personal. I förekommande fall kan personal även behöva rådgöra med Polismyndigheten kring huruvida ett visst agerande också utgör ett brott. Det riskerar också att leda till att liknande kränkningar kommer att bedömas olika beroende på vilken personal som får vetskap om kränkningen, vilket i sin tur påverkar rättssäkerheten och likvärdigheten för eleverna.

Enligt förslaget är kränkande behandling upprepade gånger om en elev anser sig utsatt vid fler än ett tillfälle, oavsett allvarlighetsgrad på kränkningen. Det framgår även att personal kommer behöva göra en inledande bedömning av uppgifterna och vid behov ta reda på tillräckligt med information för att kunna ställa sig till om rektorn ska informeras och kränkningen ska utredas. Det är rimligt att dra slutsatsen att detta informationsinsamlande kan komma att vara tidskrävande, med bland annat samtal med annan personal och elever, och att även detta innebär en risk för överdokumentation. Det kommer sannolikt även innebära en ökad osäkerhet hos personalen och en stor risk för olikvärdiga bedömningar beroende på hur mycket information personalen väljer att samla in om en elevs tidigare utsatthet. Detta innebär även höga krav på personal som uppmärksammar kränkningar men som i sin roll på skolan har en mer begränsad kontakt med elever och annan personal, till exempel vaktmästare eller skolbespisningspersonal.

Utsatthet för mobbning och kränkningar är ungefär lika vanligt mellan pojkar och flickor men typen av kränkningar skiljer sig åt. Barn- och elevombudets samlade erfarenhet är att flickor är mer utsatta för psykiska kränkningar såsom utfrysning och ryktesspridning, medan pojkar i högre utsträckning utsätts för fysiska kränkningar². En risk med betänkandets förslag, att endast allvarliga eller upprepade kränkningar ska omfattas av huvudmannens skyldigheter enligt 6 kap. 10 § skollagen, är att den typ av kränkningar som flickor i högre utsträckning utsätts för inte uppmärksammas som allvarliga eller upprepade. Betänkandets förslag riskerar därmed att medföra att flickors utsatthet inte kommer att fångas upp av skolan i lika hög utsträckning som pojkars, vilket kan leda till bristande likvärdighet i fråga om flickors och pojkars utsatthet.

Skolinspektionen har inga synpunkter på att lärare och förskollärare inte särskilt ska pekats ut som ansvariga för att informera rektorn.

Myndigheten har heller inga synpunkter på att skyldigheten att anmäla trakasserier och sexuella trakasserier flyttas från skollagen till diskrimineringslagen.

7.4.3 Kravet på samband med verksamheten ändras till i verksamheten

Skolinspektionen avstyrker förslaget.

² Se även Friendsrapporten 2024, diagram 14.

Att dagens krav i 6 kap. 10 § skollagen på att hantera fall av kränkande behandling som har samband med verksamheten ändras så att kravet i stället blir att det finns en skyldighet att hantera fall av kränkande behandling i verksamheten öppnar upp för svåra gränsdragningsfrågor kring vilka kränkningar som ska omfattas av huvudmannens skyldigheter. Detta gör sig till exempel särskilt gällande när det kommer till nätkränkningar. Här uppkommer bland annat frågan om en kränkning har ägt rum när ett meddelande har skickats eller när det har tagits emot samt om det har betydelse var avsändaren eller mottagaren befunnit sig vid det tillfället. Ett annat exempel är kränkningar mellan elever som äger rum på skolgården i anslutning till att skolan börjar eller slutar för dagen. Även här torde en svår gränsdragningsproblematik göra sig gällande kring vilka kränkningar som ska anses ha ägt rum i verksamheten.

Nätkränkningar har i många fall ett nära samband med mobbning och är en riskfaktor för att bli utsatt för mobbning i skolan.³ Betänkandets förslag medför således att personal inte kommer att få en fullständig bild av elevers utsatthet genom att endast hantera kränkningar som har skett i verksamheten. Elever som utsätts för kränkningar på nätet får i högre utsträckning icke godkända betyg än elever som inte är utsatta på nätet och har också mycket högre skolfrånvaro.⁴ Skolan behöver ta hänsyn till både den fysiska miljön och det som utspelar sig på internet i arbetet för att främja en trygg miljö och motverka kränkningar och diskriminering.⁵

Myndigheten noterar vidare att utredningen i betänkandet beskriver hur bland annat kränkande behandling på elevhem också i fortsättningen ska omfattas av personalens ansvar. Skolinspektionen ser dock risker med att kravet på "i samband med verksamheten" i 6 kap. 10 § avskaffas, då en sådan ändring riskerar att leda till en snävare tolkning av den aktuella bestämmelsen och få konsekvenser för praxis på området (jmf. HFD 2014 ref 47).

³ Se Skolinspektionen (2016) "Skolors arbete mot trakasserier och kränkande behandling på nätet", s. 19, Skolinspektionen (2023) "Skolors arbete för en trygg miljö på nätet, fri från kränkningar" s. 8, samt Friendsrapporten 2024, diagram 10.

⁴ Friendsrapporten 2024, diagram 1 och 6 samt s. 18.

⁵ Skolverket (2025) "Kunskapssammanställning om användning av digitala enheter i skolan och fritidshemmet" s. 22.

7.5.1 Bestämmelserna om åtgärder mot kränkande behandling behöver ses över och samordnas med övriga regler i skollagen

Skolinspektionen har följande synpunkt på bedömningen.

En sådan samordning måste beakta att skyldigheterna i 6 kap. 7 § skollagen är skadeståndsgrundande och att en förändring kan påverka enskilda barns och elevers rätt och Barn- och elevombudets möjligheter att tillvarata dessa rättigheter.

7.5.2 Möjligheten att samordna det regelverk som styr arbetet mot kränkande behandling och det som styr arbetet mot diskriminering behöver utredas vidare

Skolinspektionen är positiva till att det systematiska arbetet mot kränkande behandling och diskriminering samordnas och förenklas.

7.5.3 Möjligheten för barn och elever att få skadestånd och barn- och elevombudets roll bör följas upp och utredas vidare

Skolinspektionen vill med anledning av bedömningen föra fram följande.

Vad gäller barns och elevers möjlighet till skadestånd enligt 6 kap. skollagen vill Barn- och elevombudet framhålla att det vid införandet av denna bestämmelse ansågs betydelsefullt för barn och elever att kunna få sakkunnig hjälp att kunna tillvarata sin rätt i domstol. Det är inte rimligt att skyddet för barn och elever i detta avseende ska försämrats när forskning visar att mobbningen i skolan ökar. Vidare vill Barn- och elevombudet klargöra att i de ärenden Barn- och elevombudet framställer skadeståndsanspråk för barnets eller elevens räkning så handlar det huvudsakligen om omfattande utsatthet, ofta under lång tid, till följd av huvudmannens bristande hantering enligt 6 kap. skollagen. Skadeståndet syftar således inte enbart till att avhålla från framtida överträdelser utan även till att ge kompensation och upprättelse till det utsatta barnet eller eleven.

I betänkandet lyfts att dokumentation behöver vara detaljerad i syfte att säkra bevisning inför en domstolsprocess. Barn- och elevombudet vill i detta avseende framhålla att dokumentation framförallt kan bidra till att skapa en helhetsbild av ett barns eller elevs utsatthet och identifiera vilka åtgärder som behöver vidtas för att komma till rätta med situationen.

8.2.1 Förslag om att lärares och förskollärares undervisningsuppdrag regleras

Skolinspektionen avstyrker förslaget. Myndigheten ser visserligen positivt på att förtydliga vad som ingår i undervisningsuppdraget i stort, i form av undervisning samt planering och uppföljning av undervisningen, men vi ser svårigheter att bygga detta förtydligande på ett undervisningsbegrepp som redan är svårtolkat. Myndigheten ser vidare att det inte kan bli en fråga för

tillsyn att titta på avvägningar som ska göras i enlighet med föreslagen förordning.

Skolinspektionen delar utredningens uppfattning att det är en central förutsättning för kvalitet i den undervisning som barn och elever har rätt till att förskollärare och lärare ges rimlig tid för det särskilda ansvaret för undervisningen. Huvudmän har dock redan idag möjlighet att organisera verksamheten för att säkerställa detta, t.ex. genom kringfunktioner som kan utföra vissa arbetsuppgifter som lärare har idag. Myndigheten är tveksam till att det är lämpligt att via lagstiftning lösa situationen för att huvudmännen ska ta ansvar för att organisera och leda sin verksamhet så att detta kan ske.

Skolinspektionen vill i sammanhanget poängtera att om undervisningsuppdraget för lärare ska regleras, är det av stor vikt att begreppet undervisning tydliggörs för att möjliggöra en likvärdig utbildning för alla elever. Utredningen utgår i sitt förslag kring undervisningsuppdraget från delarna undervisning så som den definieras i skollagen, samt planering och uppföljning av undervisningen. Utredningen ger också exempel på arbetsuppgifter som ligger utanför undervisningsuppdraget. Av dessa uppgifter framgår dock endast vissa uppgifter som tydligt kan avskiljas från undervisningsuppdraget. Såväl för huvudmän och rektorer som för en tillsynsmyndighet är det av vikt att det finns tydliga ramar för vad begreppet undervisning är avsett att omfatta.

Skolinspektionens erfarenheter är att elevers tillgång till en likvärdig utbildning inom olika skolformer redan nu påverkas av att undervisningsbegreppet tolkas på olika sätt hos olika huvudmän i förhållande till elevernas undervisningstid. Exempelvis har myndigheten i en kvalitetsgranskning om den garanterade undervisningstiden i gymnasieskolan⁶ konstaterat att det görs olika tolkningar av vad som är undervisningstid och att bedömningen av vad som utgör undervisningstid kan skilja sig beroende på vilken skola eleven går i och vilka lärare eleven möter. Vissa aktiviteter som enligt Skolinspektionens bedömning inte är undervisning enligt skollagen räknades ändå i vissa fall som undervisningstid, exempelvis nationella prov, lärarlösa lektioner, mentorstid och studiebesök. Vidare konstaterade myndigheten även i en kartläggning av undervisningstid i komvux⁷ att det finns skillnad i synen på

⁶ Garanterad undervisningstid i gymnasieskolan, dnr 2016:6992

⁷ Undervisningstiden i kommunal vuxenutbildning, Redovisning av regeringsuppdrag U2022/02495 Diarienummer: SI 2022:11388

undervisningstid. Det fanns en osäkerhet i de verksamheter som ingick kring vad undervisning är, eller ska vara, inte minst i distansutbildning. Bland annat fanns exempel på rektorer som uppgav att undervisningstiden i deras distansutbildning är den tid eleven förväntas lägga ner på sina studier. Såväl representanter för huvudmännen som kommunala rektorer uttryckte också ett behov av att tydligare definiera vad undervisningstid på distans omfattar. Skolinspektionen lyfte i sin årsrapport för 2023 att det kan finnas skäl att analysera om definitionen av undervisning inom komvux behöver tydliggöras för att öka likvärdigheten samt ge tydligare förutsättningar för en bedömning av om undervisningstiden är rimlig i förhållande till kraven i utbildningen.⁸

Eftersom vilken tillgång till undervisning som eleverna ges redan tolkas olika mellan huvudmän ser myndigheten en betydande risk att en ytterligare reglering som bygger på detta begrepp också kommer att tolkas olika. Om det är upp till varje huvudman att tolka vad som ska omfattas av begreppet undervisning inom förskollärares och lärares undervisningsuppdrag riskerar det att leda till en olikvärdighet mellan olika verksamheter. För att myndigheten genom tillsyn ska kunna säkerställa att elever får tillgång till en likvärdig utbildning är det av vikt att det är tydligt vad begreppen avser omfatta.

Betänkandet *Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande* SOU 2025:19 lämnar förslag på definition av undervisning. Skolinspektionen lämnar i kommande yttrande över det betänkandet ytterligare synpunkter.

8.2.2 Tiden för lärares undervisningsuppdrag ska viktas med hänsyn till olika förutsättningar

Skolinspektionen avstyrker förslaget ur ett tillsynsperspektiv då vi ser svårigheter med att som tillsynsmyndighet bedöma resultatet av hur skolorna har tagit hänsyn till dessa kriterier och granska hur skolor förhåller sig till de föreslagna ramarna.

8.2.3 Förslag om högsta omfattning av lärares undervisningstid

Skolinspektionen avstyrker förslaget mot bakgrund av att myndigheten inte anser att det är lämpligt att via lagstiftning lösa situationen med lärares arbetstid. Som konstaterat avseende förslag 8.2.1 är det viktigt att det är

⁸ Skolinspektionens årsrapport 2023, dnr 2024:1192

tydligt vad undervisningsbegreppet avser att omfatta om förslaget tas vidare.

8.2.4 Förslag om tid för planering och uppföljning av undervisningen

Skolinspektionen avstyrker förslaget mot bakgrund av att myndigheten inte anser att det är lämpligt att via lagstiftning lösa situationen med lärares arbetstid.

Skolinspektionen har följande synpunkter om förslaget tas vidare. Förslaget baseras på att lärare arbetar endast inom en skolform, en skolformsdel i komvux eller vissa årskurser inom en skolform. För lärare som arbetar inom flera olika verksamheter kommer olika regleringar att gälla. Särskilt tydligt blir detta för komvux. Skolinspektionens erfarenhet är att lärare inom komvux ofta kan ha ansvar för undervisning i kurser inom olika skolformsdelar och att hur lärares undervisningsuppdrag kan förändras under årets gång. Den föreslagna regleringen riskerar att bli otydlig för huvudmän samt försvåra vårt tillsynsuppdrag om lärarnas tid för planering och uppföljning regleras olika inom ramen för en och samma skolform.

Vidare behöver det tydliggöras om intentionen är att det bör skilja sig åt hur lärares planering och uppföljning av undervisningstiden regleras för komvux fem skolformsdelar är avsett. I förslaget anges att det finns en särskild reglering kopplad till tre av komvux fem skolformsdelar, nämligen komvux på grundläggande nivå och gymnasial nivå samt som anpassad utbildning på gymnasial nivå. I motiveringen till förslaget anges dock: "att den lägsta omfattningen av tid för planering och uppföljning av undervisningen stiger ytterligare för lärare i gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och komvux. Den lägsta omfattningen anges där vara ytterligare minst 20 procent utöver huvudregeln."⁹ Utredningen skriver vidare att "eftersom lärare inom komvux undervisar kurser och utifrån elevers individuella behov motiverar det att relationen är något högre än huvudregeln som minst motsvarar undervisningstiden."¹⁰ Av dessa texter framgår alltså inte att intentionen har varit att särskilja regleringen för komvux fem skolformsdelar. Skolinspektionen ser att detta bör uppmärksammas och vid behov förtydligas i en eventuell vidare beredning.

⁹ S 442.

¹⁰ S 444.

8.3 Förslag om att förtydliga rektorns ansvar för förskollärares och lärares undervisningsuppdrag

Skolinspektionen avstyrker förslaget.

Skolinspektionen ser inte att det är möjligt att bedöma konsekvenserna av detta förslag separat från kommande utredningars förslag kring rektors förutsättningar och huvudmannens ansvar. Av denna utredning framgår att planeringen av tid för planering, genomförande och uppföljning av undervisningen hänger samman med fördelningen av resurser för barns och elevers olika förutsättningar och behov. I avsnitt 6.8 bedömer utredningen att det finns behov av att tydliggöra huvudmannens ansvar för att skapa förutsättningar för rektorns pedagogiska ledarskap och styrning av förskole- och skolenhetens inre organisation. De konstaterar vidare att då en annan pågående utredning har i uppdrag att lämna förslag för att förbättra rektorernas förutsättningar ger de inga skarpa förslag. De uppmärksammar dock genom sin bedömning att det kan finnas skäl att se över huvudmannens ansvar att skapa förutsättningar för just rektorerna, med anledning av den reglering av förskollärares och lärares tid som de föreslår. Som utredningen påpekar påverkas rektorns uppdrag av de förutsättningar som huvudmannen ger och de resurser som fördelas till skolenheten av huvudmannen.

Skolinspektionen kan konstatera att när ytterligare ansvar åläggs rektorn för att förskollärare och lärare ska ges förutsättningar för att planera, genomföra och följa upp sin undervisning utan att huvudmannens ansvar förtydligas kan detta resultera i att rektors möjligheter att ta det fulla ansvaret blir begränsade.

8.4 Bedömning om att undervisningsuppdraget förutsätter andra viktiga roller och kringfunktioner

Skolinspektionen delar utredningens bedömning och ser ett behov av att huvudmännen i högre utsträckning skapar förutsättningar för rektorer att kunna organisera arbetet med olika kringfunktioner. I den tematiska kvalitetsgranskningen av läraravlastande tjänster i grundskolans årskurser 7–9¹¹ såg Skolinspektionen bland annat ett behov av att tydliggöra olika roller och uppdrag i skolan när mängden och mångfalden av olika personalkategorier växer. Skolinspektionen pekade även på vikten av att rektorerna säkerställer att den läraravlastande personalen har den grundläggande kompetens som behövs för uppdraget, och tillgodoser

¹¹ Skolinspektionen (2021) Läraravlastande tjänster-Fokus på grundskolans årskurs 7–9. Dnr SI 2020:2212

ytterligare kompetensutveckling. Det gäller i synnerhet att säkerställa att läraravlastande personal som arbetar med elever i behov av särskilt stöd har erforderlig kompetens.

Skolinspektionen vill även framföra att arbetet med att fördela arbetsuppgifter som inte hänförs till undervisningen till andra personalkategorier än lärare behöver vara genomtänkt och bygga på en strategi. I den tematiska kvalitetsgranskningen av huvudmäns och rektorers ansträngningar för att öka antalet behöriga lärare i grundskolan¹² konstaterade Skolinspektionen att flertalet huvudmän och rektorer som ingick i granskningen arbetade aktivt med olika insatser för läraravlastning. Däremot pekade myndigheten på att det var få av dem som arbetade strategiskt med frågan om lärarnas arbetsuppgifter, i den mening att de insatser som genomfördes utgick från en kartläggning och analys av vilka uppgifter som lärarna ägnade sig åt och vilka uppgifter som skulle kunna utföras av annan personal.

8.5 Huvudmän och rektorer ska ges stöd i att skapa förutsättningar för undervisningsuppdraget

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

Det är viktigt att huvudmännen ges stöd och implementering av reformer. Om intentionen är att genomföra denna utrednings förslag och även förslag i andra reformer kommer dessa att behöva implementeras på ett bra sätt och implementeringen bör enligt myndigheten få ta tid.

8.6 Bedömning om att förtydliga huvudmannens ansvar för att skapa förutsättningar för rektorn

Se Skolinspektionens synpunkter på förslag 8.3.

9 Uppföljning och utvärdering av utredningens förslag

Skolinspektionen tillstyrker förslaget och har följande synpunkt.

Skolinspektionen anser att en utvärdering även bör visa hur arbetet med kränkande behandling på skolorna påverkats av förslagen.

10 Ikraftträdande

Skolinspektionen tillstyrker förslaget men har följande medskick.

¹² Skolinspektionen (2023) Huvudmäns och rektorers ansträngningar för att öka andelen behöriga lärare i grundskolan. Dnr SI 2022:578

För närvarande är många betänkanden som rör skolväsendet remitterade till bland andra Skolinspektionen. Myndigheten noterar att flera av betänkandena lämnar förslag som är avhängiga varandra och i vissa fall även avser ändringar i samma bestämmelser. Skolinspektionen lämnar sina synpunkter på förslagen i respektive betänkande, förutom i de fall annat anges. Myndigheten har dock inte inom ramen för remissarbetet möjlighet att bedöma hur samtliga remitterade förslag hänger samman med varandra. Detta gäller även tiden för ikraftträdande för de olika förslagen.

11.9.2 Konsekvenser för Statens skolinspektion inklusive Barn och elevombudet

Avseende konsekvenser för Skolinspektionen och Barn- och elevombudet kan följande nämnas.

Skolinspektionens erfarenhet är att ärenden om att utreda elevernas tillgång till den undervisningstid de har rätt till är tidskrävande. Utredningen anger att deras förslag kommer att innebära att Skolinspektionen kan behöva utöka sin tillsyn genom att inkludera hur väl huvudmännen lever upp till de krav som ställs i regleringen av förskollärares och lärares tid för undervisningsuppdraget. Utredningen menar att detta kan finansieras inom rådande ram för finansiering. Skolinspektionen kan konstatera att om det finns en förväntan att utöka tillsynen med att inkludera omfattningen av förskollärares och lärares undervisningsuppdrag kommer det att krävas ytterligare resurser för att hantera dessa komplexa ärenden, för att det inte ska gå ut över den tillsyn som idag görs av mer elevnära områden. De utredningar Skolinspektionen gör idag av elevers undervisningstid är ofta omfattande och komplexa. Undervisningsbegreppet tolkas ofta olika. Det är därmed rimligt att anta att även tillsyn av förskollärares och lärares undervisningsuppdrag kommer att kräva utredningsinsatser. En otydlig reglering kan försvåra denna tillsyn ytterligare. Myndigheten ser dock att vissa delar inte blir föremål för tillsyn.

Barn- och elevombudets tillsyn

I betänkandet redogörs för en rapport från Statskontoret från 2020 som beskriver Barn- och elevombudets tillsyn. Betänkandet anger även att Barn- och elevombudets arbetssätt har förändrats sedan dess men att rapportens slutsatser fortfarande är relevanta. Barn- och elevombudet vill med anledning av detta framhålla att Barn- och elevombudet sedan september 2021 inte längre utreder samtliga uppgifter om kränkande behandling som inkommer till Barn- och elevombudet utan prioriterar ärenden där det finns risk att barn eller elever har varit eller är utsatta för särskilt omfattande kränkande behandling. Detta medför att antalet ärenden där huvudmannen behöver yttra sig i någon betydande omfattning har minskat. I de ärenden där det finns risk att barn eller elever har varit eller är utsatta

för särskilt omfattande kränkande behandling är det påkallat att huvudmannen får redogöra för omfattningen av utsattheten och hur huvudmannen har fullgjort sina skyldigheter enligt 6 kap. 10 § skollagen.

Skolinspektionen vill framhålla att nuvarande lagstiftning inte uppställer något dokumentationskrav rörande anmälningar och utredningar. Därutöver är det redan enligt gällande lagstiftning många gånger tillräckligt att klarlägga en händelse genom några få frågor för att den ska vara löst och utagerad. Betänkandets förslag medför således inte någon lättnad för personal i dessa hänseenden jämfört med nuvarande reglering. Vad betänkandet lyfter om skolors bristande kunskap om vad nuvarande reglering innebär kan behöva åtgärdas med hjälp av utbildning och informationsinsatser och kanske inte löses genom en ändrad lagstiftning.

Angående att dokumentation behöver vara detaljerad i syfte att säkra bevisning inför en domstolsprocess vill Skolinspektionen föra fram följande. Barn- och elevombudet förespråkar att dokumentation är ett bra verktyg att använda vid t.ex. utredning för att detta i sin tur kan ligga till grund för verkningfulla åtgärder och följa upp effekterna av dem. Skolinspektionen vill betona att syftet är att få kränkningarna att upphöra och inte endast att det ska dokumenteras för att visa upp vid en tillsyn av myndigheten.

Skolinspektionen ser att Barn- och elevombudets tillsynsområde blir snävare då endast kränkningar som ägt rum i verksamheten omfattas om förslagen genomförs. I övrigt bedömer myndigheten att Barn- och elevombudets ärendehandläggning och tillsyn endast i mindre utsträckning kommer att påverkas av de lagförslag som betänkandet framför. Barn- och elevombudet utreder redan idag i regel endast ärenden där den kränkande behandlingen är upprepad eller allvarlig.

Avseende förutsättningar att väcka talan om skadestånd kan Barn- och elevombudet se att osäkerheterna med betänkandets förslag som vi har redogjort för ovan kan komma att innebära att förutsättningarna förändras för Barn- och elevombudets möjlighet att väcka talan, då det kan bli svårare att upptäcka t.ex. systematisk utsatthet och den typen av kränkningar som flickor mer ofta utsätts för.

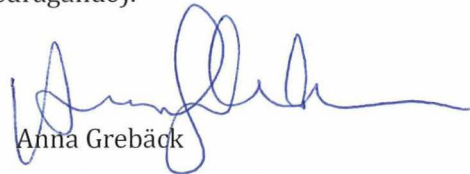
Svårt att bedöma konsekvenser av alla samlade förslag

Förslagen i detta betänkande kommer att få både ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser för Skolinspektionen. Med hänsyn till de olika lagförslag som just nu bereds är det inte möjligt att i nuläget ange ett exakt belopp för detta. Först när helheten blir känd är det möjligt att göra exakta beräkningar på de kostnader som kommer att uppstå.

I ärendets slutliga handläggning har följande personer deltagit:
chefsjuristen Klara Cederlund, stabschefen Torun Rudin, tf BEO Maria
Karlsson och utredaren Anna Grebäck (föredragande).



Marie Axelsson
Generaldirektör



Anna Grebäck
Föredragande, utredare