

u.remissvar@regeringskansliet.se
anders.edin@regeringskansliet.se

2021-08-25
Dnr 2021:3373
1 (7)

Yttrande över Kampen om tiden – mer tid till lärande (SOU 2021:30)

U2021/02365

Skolinspektionen har beretts möjlighet att yttra sig över ovanstående utredning. Myndigheten tillstyrker de flesta förslagen.

Skolinspektionen delar uppfattningen att det är viktigt att tiden i skolan utnyttjas fullt ut och effektivt. Det vore därför i den fortsatta beredningen värdefullt att diskutera införandet av en tydligare definition av den ordinarie obligatoriska undervisningen för att undvika att mycket av den garanterade undervisningstiden går åt till sådant som är betydelsefullt inom ramen för en utbildning, men som saknar tydlig koppling till kurs- och ämnesplaner. Det handlar exempelvis om traditioner, logistik, prov, städning och iordningsställande samt schemabrytande aktiviteter som på ett schablonmässigt och ibland oreflekterat sätt räknas som undervisningstid. Skolinspektionen har i sin tillsyn och granskning stött på och påpekat flera problem med skollagens definition av undervisning eftersom det är otydligt vad som ska räknas som undervisning. Målstyrda processer under ledning av lärare tolkas exempelvis som att det går att ersätta lektioner med eget arbete som elever utför på annan plats än i skolan. Det vore därför värdefullt att i definitionen av undervisning kunna precisera lärarens närvaro till skillnad från att lärare inte behöver vara närvarande vid andra moment inom utbildningen.

I kampen om tiden är det viktigt att prioritera att alla elever får adekvat undervisning av skickliga lärare under ordinarie lektionstid. Behovet av en tydligare definition av den ordinarie undervisningen, som säkrar lärarens närvaro och ledning av undervisningen, blir enligt Skolinspektionen extra viktigt i och med förslaget att införa ytterligare en form av undervisning som benämns studietid. I den fortsatta beredningen av förslaget är det önskvärt att tydliggöra skillnaden i lärarens uppdrag i den ordinarie undervisningen respektive för studietiden. Det räcker inte med att tydliggöra att annan personal än lärare kan medverka inom studietiden. Även i den ordinarie undervisningen finns inget förbud mot att annan personal medverkar i undervisningen så länge som undervisningen är lärarledd.

Skolinspektionen vill framhålla att utöver tid är tillgången till lärarkompetens avgörande för elever som har svårt att nå målen. Se Skolinspektionens rapport *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar?*. Skolinspektionen vill också framhålla att när det gäller utnyttjande av undervisningstid att tillsyn och kvalitetsgranskning visat att tid kan naggas i kanten, till exempel genom att lektioner avslutas innan ordinarie tid är slut. Att utnyttja tid väl är således en viktig kvalitetsaspekt.

I och med att ett nytt begrepp, studietid, nu föreslås införas i skollagen är det viktigt att redan från införandet kunna precisera vad som är lärarens uppgift och vad som kan delegeras. Det finns även inbyggda svårigheter i förslaget såsom det höga antalet obehöriga lärare samt att studietiden bygger på frivillighet från elevernas sida. Det är också osäkert i vilken utsträckning förslaget ökar eller minskar lärarens arbetsbörda.

Sammanfattning

Skolinspektionen tillstyrker de flesta förslagen men hade önskat ytterligare diskussion om hur undervisningstiden hade kunnat utnyttjas effektivare och likaså hur en tydligare definition av den ordinarie obligatoriska undervisningen skulle kunna utformas. Nedan sammanfattas myndighetens synpunkter. I yttrandet finns argument redovisade under varje rubrik. I vissa fall tas vissa problemställningar upp för den fortsatta beredningen.

Skolinspektionen tillstyrker följande förslag.

- 5.5 Målgruppen bör inte utvidgas och prioriterad samt anpassad timplan implementeras av Skolverket på nytt.
- 6.7.1 Elever i grundskolans årskurs 4–9 ska erbjudas frivillig studietid som ska anordnas under eller i direkt anslutning till elevernas skoldag. Studietiden ska anordnas på den skolenhet som eleven tillhör eller som fjärrundervisning och uppgå till minst två timmar per vecka. I den fortsatta beredningen är det dock nödvändigt att se över om regelverket gällande fjärr- och distansundervisning behöver ändras, till exempel vad det gäller ansökan till Skolinspektionen.
- 6.7.2 Studietid ska erbjudas under ledning av lärare och kan genomföras av annan personal.
- 7.8.1 Lovskolans verksamhet bör följas upp och utvärderas innan en eventuell utvidgning övervägs.
- 7.8.2 Huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola bör utvidgas med ytterligare 25 timmar för elever i årskurs 9 som riskerar att inte nå kunskapskraven för betyget E i ett eller flera ämnen.
- 8.6 Det bör inte införas bestämmelser i skollagen om obligatorisk verksamhet i lovskola eftersom det närvarokrav som finns för deltagande i lovskola i det befintliga regelverket bedöms vara tillräckligt. Huvudmän och skolor ska förstärka sitt motivationsarbete inför och under lovskola.
- 12. Ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Skolinspektionen delar följande bedömningar.

- 5.5 Effekterna av prioriterad och anpassad timplan bör utvärderas inför en eventuell utvidgning.
- 6.7.3 Det är huvudmannen som organiserar och bestämmer studietidens innehåll med utgångspunkt i elevernas behov.
- 6.7.4 Det bör inte införas särskilda bestämmelser i skolförfattningar om vem som ska ansvara för användningen av läxor eftersom befintlig reglering i skollagen bedöms som tillräcklig.
- 10.7 Det finns ett behov av en språkstärkande sommarskola.
- 11.6.1 Regelverket gällande betygssättning bör ses över i samtliga skolformer.
- 11.6.2 Läsårets längd och struktur bör utredas i samtliga skolformer.

Skolinspektionen avstyrker följande förslag.

- 8.7.1 En obligatorisk lovskola för elever. Det närvarokrav som finns för deltagande i lovskola i det befintliga regelverket bedöms vara tillräckligt.
- 8.7.2 Som en konsekvens av att Skolinspektionen avstyrker en obligatorisk lovskola, avstyrks även förslaget om hemkommunens och huvudmannens skyldigheter.

5.5 Målgruppen för stödinsatserna ska inte utvidgas

Skolinspektionen tillstyrker att målgruppen inte utvidgas och att prioriterad samt anpassad timplan implementeras av Skolverket på nytt. Myndigheten delar även bedömningen att effekterna bör utvärderas inför en eventuell utvidgning.

Skolinspektionen har i sin tematiska kvalitetsgranskning *Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan* lyft att skolor behöver ta reda på hur de ska kunna ge nyanlända elever individanpassad undervisning i så många ämnen som möjligt. För detta krävs att även ämneskunskaper bedöms. Rektorerna ska kunna fatta beslut om hur den så viktiga återstående tiden av grundskoleutbildningen ska planeras på grundval av vilka kunskaper eleverna har i grundskolans alla ämnen. Det krävs också att huvudmän och rektorer är väl insatta i den lagstiftning som finns och att de tillämpar denna lagstiftning för att se till att de nyanlända eleverna får rätt utbildning, så snart som möjligt. För att eleverna ska kunna bedömas, och eventuellt även genomgå provning i de ämnen där de redan har sådana kunskaper att de uppnått grundskolans kunskapskrav, behöver huvudmännen i sin analys och resurstilldelning tillse att detta kräver ämneslärare som har tid och kompetens att genomföra bedömningarna. Först därefter bör det beslutas om vilka åtgärder som ska sättas in för den enskilde eleven.

6.7.1 En skyldighet för huvudmän att erbjuda studietid för elever i grundskolans årskurs 4–9

Skolinspektionen tillstyrker att elever i grundskolans årskurs 4–9 ska erbjudas frivillig studietid som ska anordnas under eller i direkt anslutning till elevernas skoldag samt att studietiden ska anordnas på den skolenhet som eleven tillhör eller som fjärrundervisning och uppgå till minst två timmar per vecka. Myndigheten tillstyrker även definitionen. Skolinspektionen delar uppfattningen att det är läraren som tillsammans med eleven ska planera vad studietiden ska innehålla.

Myndigheten bedömer att studietid kan bidra till att huvudmännen stärks i sitt kompensatoriska uppdrag. På så sätt kan alla elever få möjlighet att i en trygg och lugn miljö studera på det sätt och med de frågor som just den enskilde eleven har behov av. Det kan även gagna elever som behöver mer stimulans och utmaningar i undervisningen genom möjligheten att kunna fördjupa sina ämneskunskaper. Under pandemin 2020 blev det ännu tydligare att vissa elevgrupper behöver ett mer aktivt lärarstöd, vilket Skolinspektionen redovisat bland annat i sin årsrapport för 2020. En sådan elevgrupp är nyanlända elever som ännu inte fullt ut erövrat det svenska språket. En annan grupp är elever med utmanande hemmiljö, till exempel med social oro i hemmet eller trångboddhet som gör det extra svårt att få studiero.

I övrigt anser Skolinspektionen att det tydligt behöver framgå av förarbetena att studietid inte ingår i de stödinsatser som framgår av 3 kap. skollagen. En elev med åtgärdsprogram ska därmed även erbjudas studietid som ett komplement.

I den fortsatta beredningen är det nödvändigt att se över om regelverket gällande fjärr- och distansundervisning behöver ändras, till exempel vad det gäller ansökan till Skolinspektionen.

6.7.2 Studietidens bemanning

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om studietidens bemanning.

I sammanhanget vill Skolinspektionen uppmärksamma på den tematiska kvalitetsgranskningen *Lärarylastande tjänster* där myndigheten har granskat hur rektorer arbetar med att kartlägga och analysera lärarnas behov av avlastning och om rektorerna följer upp och utvärderar om tjänsterna avlastar lärarna så de kan fokusera mer på undervisning. Den lärarylastande personalen är en heterogen grupp där utbildningsbakgrund och tidigare arbetslivserfarenhet varierar brett. Även vilka uppdrag och arbetsuppgifter den lärarylastande personalen har varierar mellan och inom skolor samt vilka titlar och benämningar som används.

Vissa iakttagelser i nämnda granskning anser Skolinspektionen är det önskvärt att ta hänsyn till i den fortsatta beredningen. Det handlar om behovet av att säkerställa tydlighet i de aktuella tjänsterna genom att dokumentera uppdrag och roller i skolan när mängden och mångfalden av olika personalkategorier växer. Det är även viktigt att rektorer säkerställer att den lärarylastande personalen har den grundläggande kompetens som behövs för uppdraget, och tillgodoser ytterligare kompetensutveckling.

6.7.3 Studietidens innehåll

Skolinspektionen delar bedömningen att det är huvudmannen som organiserar och bestämmer studietidens innehåll med utgångspunkt i elevernas behov. Myndigheten vill uppmärksamma på att det i utredningen anges att studietiden ska ingå i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Enligt det förslag som föreligger i Ds2021:13 *En nationell plan för trygghet och studiero* kommer emellertid inte innehållet i det systematiska arbetet att regleras i lagstiftningen.

6.7.4 Behov saknas för att reglera om läxors användning på skolor

Skolinspektionen delar utredningens bedömning att det inte bör införas särskilda bestämmelser i skolförfattningar om vem som ska ansvara för användningen av läxor eftersom befintlig reglering i skollagen bedöms som tillräcklig. Skolinspektionen har inte uppmärksammat något behov av reglering av tillämpning av läxläsning utan bedömer att detta ligger inom lärares professionella uppdrag.

7.8.1 Huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola bör inte utvidgas till elever i andra årskurser i grundskolan eller gymnasieskolans introduktionsprogram

Skolinspektionen tillstyrker förslaget. Myndigheten anser att det är viktigt att lovskolans verksamhet följs upp och utvärderas innan en eventuell utvidgning övervägs.

7.8.2 Förslag om huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola på lov under läsåret

Skolinspektionen tillstyrker förslaget att huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola utvidgas med ytterligare 25 timmar för elever i årskurs 9 som riskerar att inte nå kunskapskraven för betyget E i ett eller flera ämnen. Myndigheten delar utredningens resonemang att det är bättre för eleverna med en tidig insats som kan komma eleven till gagn under återstoden av terminen och därmed öka möjligheten att resultera i ett E. Det är dock viktigt att huvudmännen uppmärksammar att lovskola inte ska användas som ett alternativ till elevens rätt till stödinsatser.

8.6 Frivillig lovskola och förstärkning av det motivationshöjande arbetet är att föredra framför obligatoriskt deltagande

Skolinspektionen tillstyrker att det inte bör införas bestämmelser i skollagen om obligatorisk verksamhet i lovskola eftersom det närvarokrav som finns för deltagande i lovskola i det befintliga regelverket bedöms vara tillräckligt. Skolinspektionen tillstyrker även att huvudmän och skolor ska förstärka sitt motivationsarbete inför och under lovskola.

8.7.1 En möjlig utformning av obligatorisk lovskola för elever

Skolinspektionen avstyrker förslaget. Myndigheten har istället tillstyrkt en frivillig lovskola enligt förslaget i kap. 8.6. Det närvarokrav som finns för deltagande i lovskola i det befintliga regelverket bedöms vara tillräckligt. I det fall förslaget om obligatorium antas, delar Skolinspektionen utredningens bedömning att vidare överväganden kommer att behövas angående att ett urval av elever kommer att ha sin skolplikt förlagd till annan tid än övriga elever.

8.7.2 Hemkommunen beslutar om förlängd skolplikt genom obligatoriskt deltagande i lovskola

Som en konsekvens av att Skolinspektionen avstyrker en obligatorisk lovskola som föreslås i kap. 8.7.1, avstyrker myndigheten även föreliggande förslag om hemkommunens och huvudmannens skyldigheter. Myndigheten instämmer dock i problemet med ökad handläggningens mängd och /-tid för Skolväsendets överklagandenämnd vid möjlighet till överklagan av obligatorisk lovskola (s. 310) samt att dessa konsekvenser behöver utredas ytterligare om förslaget bereds vidare.

10.7 Hur en språkstärkande sommarskola skulle kunna anordnas

Skolinspektionen delar utredningens bedömning om behov av en språkstärkande sommarskola.

Gällande uppdraget att ge fler elever bättre förutsättningar att bli behöriga till gymnasieskolan saknar Skolinspektionen dock ett resonemang om svenska som andraspråk. Myndighetens tillsynsverksamhet samt den tematiska kvalitetsgranskning *Svenska som andraspråk i årskurs 7-9* visar på omfattande problem med ämnet till exempel gällande en olikvärdighet i hur skolor arbetar med vilka elever som ska läsa ämnet och att undervisningen på flera skolor utgår inte alltid från ett andraspråksperspektiv eller utifrån rätt kursplan. Ett problem är att det råder oklarhet på skolorna angående vilka som ska läsa ämnet, vissa elever som är födda i Sverige läser ämnet utan att i stället

exempelvis få särskilt stöd. I många skolor organiseras inte svenska som andraspråk som undervisning i ett ämne utan som en särskild stödinsats. Skolinspektionen har även sett att resultaten i ämnet är låga på många skolor. Många elever når inte de kunskapskrav som minst ska uppnås, det vill säga betyget E. En vanlig förklaring som framkommit är att skolan har många nyanlända elever, och att nyanlända elever har svårt att nå målen innan de slutar grundskolan. Till exempel framkommer att elever som kommer till Sverige under högstadietiden har liten chans att nå målen då tiden är för knapp. Att inte nå målen i svenska som andraspråk får stora konsekvenser för eleverna, eftersom de därmed inte är behöriga till de nationella programmen på gymnasiet. Vad myndigheten sett, och som också framgår av nationell statistik, är att det oftast just i svenska som andraspråk som det tar längst tid att nå målen. Ämnet har länge skapat problem och med tanke på vikten av kunskaper i svenska hade gärna ett resonemang kunnat föras om den heterogena elevgruppen i stället skulle tjäna på att läsa ämnet utifrån den nivå som de befinner sig på, det vill säga liknande det befintliga GERS-systemet. Likheterna i kursplanerna mellan svenska respektive svenska som andraspråk är även så pass stora att det inte framgår att det handlar om att lära ut svenska för nybörjare.

Nyanlända elever som kommer till Sverige under grundskolans senare år ges en kortare tid för att fullfölja sina studier. För dessa elever är det extra viktigt att så mycket som möjligt av den tiden används så att de inte behöver göra om saker som de redan har lärt sig och kan. För att elevens utbildning ska komma igång så snart som möjligt är det mycket angeläget att elevers kunskaper bedöms i alla ämnen. Ingen nyanländ elev kommer till Sverige som ett blankt blad. Eleverna har med sig både erfarenheter och kunskaper och det är viktigt att undervisning utgår från detta. En bra utbildning så snart som möjligt är en vinst för såväl individen som samhället och därmed är det centralt för alla parter att mottagandet av nyanlända elever fungerar bra utifrån elevernas behov. Det är avgörande för elevernas framtid.

11.6.1 Utredningens bedömning om betygsinrapportering

Skolinspektionen delar utredningens bedömning att regelverket gällande betygssättning bör ses över i samtliga skolformer. Myndigheten har i sin tillsyn och i sina granskningar iakttagit hur den garanterade undervisningstiden inte nyttjas fullt ut.

11.6.2 Utredningens bedömning om läsåret

Skolinspektionen delar utredningens bedömning att läsårets längd och struktur bör utredas i samtliga skolformer. Forskning visar att kunskapsgapet växer mest när skolan är stängd. Enligt Skolinspektionens erfarenhet behöver eleverna kontinuitet i sina kunskaper och de elever som behöver stärka sina kunskaper i svenska riskerar att tappa mycket under längre ledighet. Myndigheten menar även att läsårets struktur kan underlätta införandet av ämnesbetyg i gymnasieskolan genom att möjligheterna ökar för att sätta terminsbetyg.

12 Ikraftträdande

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om ikraftträdande.

I ärendets slutliga handläggning har följande personer deltagit: biträdande generaldirektör Tommy Lagergren, chefsjurist Klara Cederlund, jurist Helena Boson, utredaren Carin Wolf och verksamhetsutvecklaren Helena Olivestam Torold.

Helén Ängmo
Generaldirektör

Charlotte Wieslander
Föredragande, utredare