

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

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet *Kampen om tiden – mer tid till lärande (SOU 2021:30)*.

Sammanfattning

SKR ställer sig bakom utredningens förslag till åtgärder för att fler elever ska ges bättre förutsättningar att bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Vi anser att tidiga och frivilliga insatser är att föredra framför insatser när grundskolan formellt är avslutad. SKR delar utredningens bedömning att det finns behov av en språkstärkande sommarskola för elever som inte fått godkänt betyg i svenska som andraspråk i grundskolan och elever på språkintruktionsprogram.

- SKR tillstyrker förslaget till reglering av studietid som ska erbjudas elever i grundskolans årskurs 4-9 under ledning av lärare, men där även annan personal kan medverka.
- SKR tillstyrker förslaget att elever i årskurs 9 som riskerar att inte uppnå gymnasiebehörighet ska erbjudas lovskola även på loven under läsåret samt att huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola utvidgas med 25 timmar.
- SKR tillstyrker förslaget att huvudmän och skolor ska förstärka sitt motivationsarbete inför och under lovskola.
- I det fall en obligatorisk lovskola genomförs tillstyrker SKR förslaget till reglering och att hemkommunen då ska fatta beslut om förlängd skolplikt för de elever som avses.
- SKR anser att den föreslagna regleringen i skollagen och skolförordningen bör tillämpas av skolor och huvudmän från den 1 januari 2023, till skillnad från utredningen som föreslår höstterminen 2022.
- SKR bedömer att utredningens finansiering av förslaget om studietid är otillräcklig.

Målgruppen för stödinsatserna ska inte utvidgas

Utredningens förslag: Målgruppen för prioriterad timplan och anpassad timplan ska vara densamma som idag och det finns inga skäl att ändra villkoren för dem. Prioriterad timplan och anpassad timplan är stödinsatser som kan ges till nyanlända

elever, men dessa insatser används i liten utsträckning idag. Skolverket ska ges i uppdrag att på nytt implementera dessa insatser.

Utredningens bedömning: Efter en ytterligare implementering bör Skolverket utvärdera insatsernas effekter. För att underlätta en framtida uppföljning bör Skolverket utreda en nationell insamling av statistik om insatsernas användning.

SKR tillstyrker utredningens förslag och bedömningar. Vi anser att kännedomen om dessa insatser behöver öka och användningen av dem utvärderas innan det är möjligt att ta ställning till om regelverket bör förändras.

Förslag om studietid

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

Utredningens förslag: Elever i grundskolans årskurs 4–9 ska erbjudas studietid. Det är en breddning av det som idag kallas läxhjälp. Studietid ska anordnas på den skolenhet som eleven tillhör under eller i direkt anslutning till elevernas skoldag, men ingår inte i den minsta totala undervisningstiden. Studietid ska uppgå till minst två timmar per vecka och det är lärare som ska ansvara för samt leda studietiden.

Det ska införas en definition av studietid i skollagen med innebörden att det är fråga om undervisning inom grundskola som anordnas enligt skollagen och som inte är obligatorisk för elever. Skolenheter får anordna studietid genom fjärrundervisning under gällande förutsättningar i skollagen och regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om studietid.

SKR tillstyrker utredningens förslag om studietid som innebär ett tidigt och kompensatoriskt stöd för elever som riskerar att inte nå kunskapskraven.

Studietiden bemanning

Utredningens förslag: Studietid ska erbjudas under ledning av lärare. Under studietiden kan även annan personal medverka, förutsatt att de har sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas utveckling och lärande främjas.

SKR tillstyrker förslaget att legitimerade lärare ska leda studietiden.

Mot bakgrund av rådande lärarbrist ser SKR emellertid en påtaglig risk för att en stor andel av den personal som tas i anspråk under studietiden inte kommer att vara legitimerade lärare.

Studietidens innehåll

Utredningens bedömning: Det är huvudmannen som ska organisera och bestämma studietidens innehåll med utgångspunkt i elevernas behov. Skolverket bör uppdatera sitt stödmaterial om läxhjälp till att omfatta studietid.

SKR har inget att invända mot dessa bedömningar.

Bibehållet statsbidrag för grundsärskola, sameskola och specialskola samt frivilliga organisationer

Utredningens bedömning: Statsbidraget till läxhjälp bör avvecklas för grundskolor. Denna del av statsbidraget ska föras in i det generella statsbidraget för att finansiera huvudmannens skyldighet att erbjuda studietid.

SKR delar utredningens bedömning.

Utredningens bedömning: Statsbidrag enligt förordningen (2014:144) om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid bör även fortsättningsvis lämnas till huvudmän för grundsärskolan, sameskolan och specialskolan samt till frivilliga organisationer. Grundsärskolan, sameskolan och specialskolan omfattas inte av förslaget om studietid.

SKR delar denna bedömning.

Förslag om hur huvudmannens skyldighet att anordna lovskola ska ändras

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

Utredningens förslag: Den lovskola som huvudmannen är skyldig att erbjuda ska inte utvidgas till att omfatta andra årskurser inom grundskolan eller andra skolformer. Lovskolans verksamhet behöver följas upp och utvärderas innan en utvidgning övervägs.

SKR tillstyrker utredningens förslag.

SKR anser att huvudmannens skyldigheter inte bör utökas förrän det finns en nationell bild av lovskolans resultat.

Förslag om huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola på lov under läsåret

Utredningens förslag: Elever i årskurs 9 som riskerar att inte nå kunskapskraven för betyget E i ett eller flera ämnen och som därmed riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan ska erbjudas lovskola även på loven under läsåret. Huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola utvidgas med ytterligare 25 timmar, vilket innebär att elever i årskurs 9 får rätt till sammanlagt 75 timmar.

Utredningen understryker att det är lättare att bemanna lovskolan under läsåret och att förslaget ger eleverna bättre förutsättningar att nå kunskapskraven innan läsåret är slut.

SKR tillstyrker utredningens förslag.

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

Utredningens förslag: 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 är tillräckligt. Huvudmän och skolor ska förstärka sitt motivationsarbete inför och under lovskola.

Utredningens bedömning: Skolverket bör ta fram ett stödmaterial om hur skolor kan arbeta med motivationshöjande insatser.

SKR tillstyrker utredningens förslag om frivillig lovskola och motivationshöjande insatser samt bedömningen om att Skolverket bör ta fram ett stödmaterial.

Ett alternativt förslag – en för eleverna obligatorisk lovskola

Utredningen ser juridiska hinder och andra svårigheter med ett införande av en obligatorisk lovskola, men väljer ändå att presentera ett alternativt förslag till reglering om en obligatorisk lovskola skulle bli aktuell.

En möjlig utformning av obligatorisk lovskola för elever

Utredningens förslag: En obligatorisk lovskola ska omfatta elever som inte uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan och som enbart saknar godkänt betyg i högst två ämnen för behörighet samt bedöms ha förutsättningar att uppnå behörighet under 50 timmar. Skyldigheten att delta avser den lovskola som anordnas i juni månad.

SKR tillstyrker utredningens förslag förutsatt att det blir aktuellt att införa en obligatorisk lovskola.

Hemkommunen beslutar om förlängd skolplikt genom obligatoriskt deltagande i lovskola

Utredningens förslag: Hemkommunen ska fatta beslut om förlängd skolplikt genom obligatoriskt deltagande under lovskola. Huvudmannen ska anmäla till hemkommunen vilka elever som anses aktuella för förlängd skolplikt genom obligatorisk lovskola. Ett beslut avseende förlängd skolplikt genom deltagande i obligatorisk lovskola får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

SKR tillstyrker utredningens förslag förutsatt att det blir aktuellt att införa en obligatorisk lovskola.

SKR vill emellertid understryka vikten av att huvudmännen har förutsättningar att göra en rättssäker bedömning av vilka elever som ska omfattas av en förlängd skolplikt.

Andra åtgärder än förlängd skolplikt för nyanlända är att föredra

Förutsättningar saknas för att föreslå en förlängd skolplikt för nyanlända

Utredningens bedömning: Det bör inte införas några bestämmelser i skollagen om en förlängd skolplikt för nyanlända eftersom en sådan reglering riskerar att strida mot såväl grundlag som diskrimineringslagen och det bakomliggande EU-direktivet.

SKR ställer sig bakom utredningens bedömning.

SKR vill emellertid understryka vikten av insatser som bidrar till att sent anlända elever kan fullfölja en gymnasial utbildning. Vi förutsätter att utredningen Fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning (U 2021:01) kommer att lämna förslag som kommer denna elevgrupp till gagn.

Hur en språkstärkande sommarskola skulle kunna anordnas

Utredningens bedömning: Det finns behov av en språkstärkande sommarskola för elever som avslutat årskurs 9 i grundskolan och som fått betyget F eller – i ämnet svenska som andra språk (SVA) samt elever på språkintruktionsprogram (IMSPR). En anledning är att elever som inte bott så länge i Sverige sällan befinner sig i en svenskspråkig miljö på fritiden. Det finns även elever som av andra skäl har svårt att nå kunskapskraven i svenska som andraspråk och har behov språkträning på sommaren. Det är viktigt att en framtida språkstärkande sommarskola erbjuds på rätt nivå och Skolverkets pågående översyn av svenskämnen kan bidra till detta.

SKR delar utredningens bedömning om behovet av en språkstärkande sommarskola.

Utredningens bedömning om betygsinrapportering

Utredningens bedömning: Regelverket om när betyg ska sättas bör ses över i samtliga skolformer. Mycket undervisningstid under läsåret går förlorad, bland annat på grund av att termins- och läsårsbetygen sätts långt före terminens slut.

Utredningens bedömning: Skolverket bör utreda förutsättningarna för ett samlat inrapporteringssystem, där bland annat betyg kan rapporteras. Det bör vidare utredas vilka uppgifter som ska samlas in.

Lärarnas samverkansråd, SKR och Sobona gjorde 2020 en gemensam skrivelse till utredningen angående regelverket för betygssättning och betygsinrapporteringen. SKR välkomnar utredningens bedömningar.

Utredningens bedömning om läsåret

Utredningens bedömning: Läsårets längd och struktur bör utredas i samtliga skolformer. Det finns forskning som pekar på att många elevers kunskapsprogression stannar upp på sommaren och att de riskerar att falla tillbaka i sina förmågor och kunskaper.

SKR delar utredningens bedömning att läsårets längd och struktur bör utredas.

Ikraftträdande

Utredningens förslag: Ändringarna i skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185) ska träda i kraft den 1 juli 2022.

SKR anser att regleringens tillämpning bör senareläggas.

SKR bedömer att förslaget ger huvudmännen en alltför kort förberedelsestid för att implementera såväl studietid som den utökade skyldigheten att erbjuda lovskola. Med tanke på att lovskolan ska kunna erbjudas även under läsårsloven och att studietiden inte är styrd av läsårets struktur anser SKR att utredningens tid för ikraftträdande kan kvarstå, men att regleringen inte ska börja tillämpas förrän den 1 januari 2023. En senare tillämpning ger huvudmännen mer förberedelsestid samtidigt som Skolverket ges bättre förutsättningar för hinna ta fram stödmaterial.

Konsekvenser av förslagen

Utredningens förslag om studietid för elever i årskurs 4-9 innebär en ny skyldighet för huvudmännen, men SKR anser att förslaget är rimligt i förhållande till syftet att fler elever ska uppnå gymnasiebehörighet. Både detta förslag och förslaget om en utvidgning av skyldigheten att erbjuda lovskola medför ekonomiska konsekvenser för kommunerna och ska ersättas i enlighet med finansieringsprincipen.

Kostnader för studietid för elever i grundskolans årskurs 4–9

När det gäller beräkningarna om 2 timmars studietid har SKR svårt att avgöra exakt hur utredningen har beräknat antalet grupper. Vi har ingen statistik som kombinerar antal elever per stadium med elever per skolenhet, men utredningens antaganden förefaller rimliga. Utredningen antar att studietiden behöver anpassas efter elevernas ålder och behov. Elevgrupperna har beräknats per stadium. Det innebär att en skola som har totalt 100 elever men där 50 elever går i årskurs 4–6 och 50 elever går i årskurs 6–9 beräknas anordna två studietidsverksamheter – en per stadium. Detta är en bedömning som förefaller befogad, likaså antagandet att cirka 20 procent av eleverna utnyttjar möjligheten till läxhjälp. SKR bedömer att det framför allt är elever som inte kan få hjälp eller studiero hemma och elever som är i behov av mycket stöd i undervisningen som kan förväntas delta, vilket innebär att det inte bör vara lämpligt att ha studiegrupper med så många som 20 elever i varje.

Utredningen verkar ha beräknat kostnaderna för 37 veckors studietid, men de som arbetar under studietiden är rimligtvis anställda även under loven så kostnaderna måste beräknas för 52 veckor. Vidare förefaller lönekostnaderna vara i 2019 års nivå istället för att vara uppräknade till 2022/23 års nivå. Med samma antagande om gruppstorlek som utredningen använder men med uppräknad lönenivå och kostnader för 52 veckor, uppgår SKR:s beräkning till 313 miljoner kronor för läsåret 2022/23 medan utredningen kommer fram till 208 miljoner kronor. Ändras även antagandet om gruppstorlek till att utgå från genomsnittlig gruppstorlek i grundskolan, det vill säga

12,8 elever per lärare, vilket antas i beräkningarna för lovskolan, blir kostnaden 489 miljoner kronor. Därutöver tillkommer ytterligare kostnader för skolskjutsar som utredningen inte har beräknat, vilket innebär att kostnaden för studietiden kommer att bli ännu högre.

Utredningen utgår från antagandet att studietiden ska anordnas under eller i direkt anslutning till elevens skoldag och därför inte medför kostnader för ytterligare skolskjutsar. Det bakomliggande antagandet är att det inte tillkommer några elever som behöver skolskjuts utan det är samma elever som redan tidigare har behov av skolskjuts som kommer att ha det även om studietid införs. SKR vänder sig mot detta antagande eftersom studietid är ett erbjudande till eleverna. Utredningens antagande innebär i praktiken att alla elever tvingas stanna kvar på skolan oavsett om de vill delta i studietiden eller inte, vilket knappast är rimligt. Kostnaderna för fler skolskjutsar tillkommer för de elever som vill delta i studietiden på skolan då en majoritet av eleverna åker hem direkt efter skoltidens slut. Den enda möjligheten att räkna på kostnaden för ytterligare skolskjutsar är att utgå från genomsnittlig skolskjutskostnad per elev. Det är 3 578 kr/elev i 2022/23 års nivå. Om man antar att studietid anordnas två eftermiddagar i veckan som det behövs extra skolskjuts är det två av tio skolskjutstillfällen som det rör sig om, vilket innebär 716 kr/elev. Med 20 procent av antalet elever i åk 4-9 blir den totala kostnaden cirka 110 miljoner kronor för skolskjutsarna.

Kostnader för 25 timmar extra lovskola på läsårslöv i årskurs 9

När det gäller utökningen av antalet timmar i lovskolan gör vi bedömningen att antagandena är rimliga. Utredningen har även beräkningar för det alternativa förslaget att lovskolan ska vara obligatorisk för eleverna, det vill säga förlängd skolplikt, men bedömer att det inte går att genomföra. Beräkningarna av kostnaderna för en obligatorisk lovskola förefaller dock rimliga.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande