



Datum

2021-07-27

Vår referens

Lotta Fröding

Utvecklingssekreterare

lotta.froding@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Utbildningsdepartementet - Kampen om tiden - mer tid till lärande (SOU 2021:30) STK-2021-768

Sammanfattning

Malmö stad har av Utbildningsdepartementet fått möjligheten att lämna synpunkter på remiss gällande betänkandet *Kampen om tiden – mer tid till lärande* (SOU 2021:30). Utredningen om mer tid till undervisning redovisar förslag om hur elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolans nationella program ska ges bättre förutsättningar att uppnå behörighet genom åtgärder som innebär att elever får mer tid till undervisning.

Utredningen föreslår bland annat att:

- Studietid ska erbjudas på alla skolenheter i grundskolan som har elever i årskurserna 4–9 med två timmar per vecka och elevgrupp, under eller i direkt anslutning till elevernas skoldag.
- Huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola ska utvidgas för elever i årskurs 9 med ytterligare 25 timmar på loven under läsårstid.
- Den lovskola som huvudmannen är skyldig att erbjuda inte bör utvidgas till att omfatta andra årskurser inom grundskolan eller andra skolformer. Lovskolans verksamhet behöver följas upp och utvärderas innan en eventuell utvidgning övervägs.
- Åtgärderna prioriterad och anpassad timplan implementeras på nytt och följs därefter upp och utvärderas.

I ärendets beredning har gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden och grundskolenämnden getts möjlighet att yttra sig. Nämnderna ställer sig i huvudsak positiva till utredningens förslag och bedömningar. En sammanställning av synpunkter och kommentarer lämnas i förslag till yttrande.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Utbildningsdepartementet.

Beslutsunderlag

- Remiss från Utbildningsdepartementet - Kampen om tiden - mer tid till lärande (SOU

2021:30)

- Kampen om tiden - mer tid till lärande (SOU 2021:30)
- Förslag till yttrande
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 210809 - Remiss från Utbildningsdepartementet - Kampen om tiden - mer tid för lärande (SOU 2021:30)
- Remissvar från grundskolenämnden
- Grundskolenämnden beslut 210616 § 102 med Särskilt yttrande (SD) och (M+C) och Reservation (V)
- Remissvar från gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
- Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslut 210618 § 89

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2021-08-09

Kommunstyrelsen 2021-08-18

Beslutet skickas till

Utbildningsdepartementet

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Grundskolenämnden

Ärendet

Utredningens uppdrag har handlat om att föreslå olika åtgärder för att elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolans nationella program ska ges bättre förutsättningar.

Utredningens förslag och bedömningar är uppdelade i sex delområden:

- Prioriterad och anpassad timplan,
- Studietid,
- Lovskola,
- Förlängd skolplikt för nyanlända,
- Språkstärkande sommarskola,
- Övriga iakttagelser om undervisningstiden.

Utredningen har utifrån forskning och evidens lämnat sina förslag och bedömningar. En utgångspunkt är skolans förmåga att möta varje enskild elevs behov i undervisningen och att kompensera för olikheter i elevers förutsättningar, som är avgörande för hur elever lyckas, liksom kvaliteten i mötet mellan elev och lärare. Dessa insatser gynnar alla elever och kan verka preventivt så att elever aldrig hamnar i den grupp som riskerar att inte nå behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Lärande är ett komplext fenomen där tiden är en aspekt bland flera som har betydelse. Undervisningens utformning, kvalitet och genomförande har minst lika stor betydelse, vilket denna utredning har tagit fasta på i de förslag och bedömningar som lämnas i betänkandet. Elever med kort bakgrund i svensk skola tillhör de som visserligen behöver mer tid men samtidigt undervisning med ett anpassat innehåll för att i högre utsträckning nå behörighet.

Prioriterad och anpassad timplan används endast i begränsad omfattning

Utifrån en utvärderingsstudie föreslår utredningen att åtgärderna anpassad och prioriterad timplan ska implementeras på nytt då det framkommit att kännedom om åtgärden har varit låg

och därmed inte använts.

Studietid för alla elever i stället för läxhjälp för vissa

Med syftet att höja kunskapsresultaten behövs en bredare ansats än att begränsa sig till läxhjälp för elever som riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt gymnasieprogram. Utredningen har inspirerats av en modell som införts i Danmark där verksamheten ”läxhjälp” ingår som en integrerad del i den ordinarie undervisningen. Benämningen *studietid* har använts i skolor som organiserar elevers arbete med läxor. Utredningen föreslår att studietid ska erbjudas på alla skolenheter i grundskolan som har elever i årskurserna 4 – 9 med två timmar per vecka, under eller i direkt anslutning till elevernas skoldag. Lärare ska ansvara och leda verksamheten men annan personal kan medverka.

Huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola utvidgas med 25 timmar för elever i årskurs 9

Den idag obligatoriska för huvudmannen lovskolan har inte utvärderats och därmed känner man inte till hur många elever som deltar eller med vilket resultat. Förslaget är att lovskolan behöver följas upp och utvärderas innan någon utvidgning övervägs. En utvärdering behöver även undersöka måluppfyllelsen i gymnasieskolan för elever som deltagit i lovskola. Syftet med lovskolan är att förutom att bli behörig till gymnasieskolan även fullfölja utbildningen där. Att dela upp lovskolan på andra lov än enbart sommarlovet visar på positiva erfarenheter. Utredningen föreslår därför att huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola ska utvidgas för elever i årskurs 9 med ytterligare 25 timmar på loven under läsårstid.

Fortsatt frivillighet att delta i lovskola förordas

En skyldighet att delta i en verksamhet kan öka närvaron men inte nödvändigtvis elevernas prestationer. Det finns även en risk att huvudmannens incitament att tidigt sätta in extra anpassningar, stöd för nyanlända och särskilt stöd kan minska. Deltagare i en frivillig lovskola förutsätts redan ha mål som de vill uppnå. Lovskolan är främst effektiv för elever som ligger nära behörighet till ett nationellt program. För att underlätta och effektivisera för huvudmannens arbete föreslår utredningen att Skolverket tar fram ett stödmaterial om hur skolor kan arbeta med motivationshöjande insatser kring elevers deltagande i lovskola. Det bör också framgå att det är av stor vikt att elevernas vårdnadshavare inkluderas i detta arbete.

En möjlig utformning av en obligatorisk lovskola för elever

En obligatorisk lovskola innebär flera svårigheter, som redovisats ovan. Om lovskolan görs obligatorisk för elever i årskurs 9 som är nära behörighet förlängs även skolplikten. Ett obligatoriskt deltagande innebär att beslut om en elevs förlängning av skolplikt ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Det kräver att ett beslut om obligatorisk lovskola fattas i god tid inför lovskolan. Inte helt ändamålsenligt då en elev hinner utveckla kunskaper fram till lovskolan anordnas.

Förutsättningar saknas för att föreslå en förlängd skolplikt för alla nyanlända

Som nyanländ enligt skollagen ses en elev som tidigare har varit bosatt utomlands och som har börjat i svensk skola efter att ha fyllt sju år. Statusen som nyanländ gäller därefter i fyra år. En elev anses alltså som nyanländ enligt skollagen först när eleven påbörjar sin skolgång i Sverige och som längst fyra år därefter. Det är emellertid inte alla nyanlända elever i grundskolan och motsvarande som har skolplikt. Vissa nyanlända elever, som till exempel asylsökande, är undantagna.

Utredningen konstaterar att det inte är möjligt att utreda en förlängd skolplikt för hela gruppen

nyanlända på ett enhetligt vis, då de grundläggande rättsliga förutsättningarna skiljer sig i allt väsentligt. Det skulle innebära att olika grupper av nyanlända elever kräver olika särlösningar för att omfattas av en skolplikt. Att följa upp vilka elever som har skolplikt och vilka som inte har det skulle innebära en omfattande administration för huvudmannen eftersom både statusen som nyanländ, elevens ålder och elevens folkbokföring är föränderliga.

Andra insatser kan ge samma eller bättre förutsättningar. Utredningens förslag om studietid och lovskola på läsårsloven samt behovet att språkstärkande sommarskola är några förslag. Ett annat alternativ till att föreskriva skolplikt är om gymnasieskolan blev en obligatorisk skolform för samtliga elever. Samtidigt garanterar inte skolplikt och obligatorium en bättre genomströmning i gymnasieskolan än frivillighet.

Det finns även andra faktorer såsom studiehandledning, modersmålsundervisning och studie- och yrkesvägledning som behöver fungera adekvat. Antagningssystemet till gymnasieutbildningen med behörighetskrav och åldersgränser skapar därtill en strukturell uppförsbacke för dessa elever. Utredningen anser att det behöver undersökas vidare om det inte snarare är nyanlända elevers rättigheter än deras skyldigheter inom utbildningssystemet som behöver stärkas.

Språkstärkande undervisning för elever på sommaren

Elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket skulle behöva erbjudas språkstärkande sommarskola. Förutom att dessa elever kan ha svårt att nå kunskapskraven i svenska som andraspråk (sva), saknar många kontakt med svensktalande miljöer på sommaren. Språkträning behöver anordnas på rätt nivå. Skolverket genomför för närvarande en översyn av svenskämnen och i uppdraget ingår även att se över alternativ för nybörjarsvenska för grund- och gymnasieskolan. Av den anledningen är bedömningen att det inte går att presentera några nödvändiga förslag för att införa en reglering av språkförstärkande sommarskola. Statsbidraget till lovskola och läxhjälp kan användas för att finansiera en språkstärkande verksamhet tills vidare.

Elevernas sammantagna undervisningstid påverkar kunskapsresultaten

Skolverket föreslås få i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett samlat inrapporteringsystem, där bland annat betyg kan rapporteras. Utredningen har sett att ett enhetligt rapporteringssystem skulle kunna effektivisera och underlätta rapporteringen av betyg för lärare, rektorer och huvudmän. Elever som inte stimuleras under sommarlovet kan falla tillbaka så mycket som tre månader i sina förmågor och kunskaper. Tre terminer över året behöver inte betyda fler skoldagar, det förläggs på ett annat sätt med kortare studieuppehåll. Frågan behöver utredas vidare.

Alla elever kan behöva mer tid men framför allt god undervisning och adekvat stöd

Utredningen understryker att det som *alla* elever, oavsett förutsättningar, i första hand behöver är adekvat undervisning av skickliga lärare under ordinarie lektionstid. Det är också nödvändigt att skolmiljön präglas av trygghet och studiero så att eleverna har möjlighet att fokusera på skolarbetet. Elever som har behov av stöd behöver ges möjlighet att träffa elevhälsan samt få tillgång till extra anpassningar och särskilt stöd eller åtgärder för nyanlända i ett tidigt skede. Inom dessa områden finns alltfjänt brister.

Utredningen anser att i stället för att förlägga åtgärder utanför skoldagar eller läsårstid behöver huvudmän och skolor säkerställa att introduktionsprogrammets möjligheter till flexibilitet och

individ Anpassningar av strukturen utnyttjas. Utredningen konstaterar att mer undervisningstid på sommaren skulle bidra till att elever tappar mindre av sina befintliga kunskaper under ett långt sommaruppehåll och elever med kort bakgrund i den svenska skolan skulle hinna en bit längre i sin kunskapsutveckling. Detta skulle gynna samtliga elever.

Remissinstansernas yttrande

Grundskolenämnden

Nämnden ställer sig positiv till flera förslag och instämmer i stora delar till utredningens bedömningar.

En utvidgning av studietiden med två timmar i veckan ser nämnden som hanterbart. Det behöver inte vara den ordinarie läraren som anordnar studietiden men lärare med rätt behörighet är viktigt. Det är av stor vikt att den statliga finansieringen i de allmänna bidragen möter behovet av resurser som studietiden kommer att innebära.

Nämnden är till skillnad från utredningens förslag positiv till att lovskolan utvidgas till att omfatta andra årskurser inom grundskolan och andra skolformer. En uppföljning på nationell nivå för att kunna utvärdera vilken typ av insatser som ger bäst resultat i ett nationellt perspektiv bör ändå göras.

Lovskolan under andra lov än sommarlovet bör även erbjudas elever i lägre årskurser med tanke på att det är viktigt med tidiga insatser.

Ett obligatoriskt deltagande för elever i årskurs 9 bör inte uteslutas för elever som skulle ha möjlighet att få behörighet till gymnasiet om de deltog. Idag föreligger närvarokrav på elever som deltar i lovskolan.

Nämnden anser att den relativt lilla skillnaden i kostnader mellan att införa studietid i årskurs 4–9 i jämförelse med årskurs 6–9 talar för att införa studietid redan från årskurs 4.

SD har lämnat särskilt yttrande

M och C har lämnat särskilt yttrande.

V har lämnat reservation.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Nämnden ställer sig i huvudsak positiv till utredningens förslag och bedömningar. Nämnden lämnar endast synpunkter på de delar som rör nämndens ansvarsområden. Nämnden ser positivt på förslaget att inte utvidga huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola utan att detta först behöver följas upp och utvärderas.

Nämnden delar utredningens bedömning om en språkstärkande sommarskola och ser samtidigt behovet av fortsatt utvecklande insatser för språkutveckling i svenska. Exempelvis sommarjobb där elever kan vara i en språkutvecklande kontext i svenska språket vilket även kan bidra till ökad integration.

När det gäller utredningens bedömning om betygsrapportering vill nämnden poängtera skillnaderna mellan regleringarna för grundskola och gymnasieskola gällande betygssättning där betyg i gymnasieskolan sätts efter avslutad kurs. Ett samlat inrapporteringssystem skulle kunna underlätta för huvudmannens administrativa organisation. I ett samlat system vore det önskvärt

att huvudmännen även kan ta del av resultaten, som skulle kunna vara gynnsamt för bland annat arbetet med kommunens aktivitetsansvar (KAA).

Sammantagen bedömning och förslag till beslut

Precis som utredningen har konstaterat är lärande ett komplext fenomen där tiden är en aspekt. Undervisningens utformning, kvalitet och genomförande har minst lika stor betydelse. Grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ställer sig i huvudsak positiva till utredningens förslag och bedömningar som syftar till att fler elever ska få möjligheter att nå målen för sin utbildning. En sammanställning av synpunkter och kommentarer på betänkandet *Kampen om tiden – mer tid för lärande* lämnas i förslag till yttrande.

Ansvariga

Jonas Rosenkvist Avdelningschef
Magdalena Bondeson Sektionschef
Andreas Norbrant Stadsdirektör