



Datum
2023-01-25
Vår referens
Daniel Pamp
Utredningssekreterare
Daniel.Pamp@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Utbildningsdepartementet - Bättre anpassad undervisningstid i grundskolan, specialskolan GRF-2023-80

Sammanfattning

Grundskolenämnden har tillfrågats av kommunstyrelsen att lämna yttrande på ”Remiss från Utbildningsdepartementet - Bättre anpassad undervisningstid i grundskolan, specialskolan”.

I förslaget till yttrande föreslår grundskoleförvaltningen att grundskolenämnden ska ställa sig positiv till stora delar av förslagen i remissen, men önska vissa förtydligande gällande den förslagna modellen av fördelning av undervisningstiden. Det bedöms också finnas vissa utmaningar gällande tillgången till utbildad personal i de ämnen som får utökad undervisningstid.

Förslag till beslut

Grundskolenämnden föreslås besluta

- 1) Grundskolenämnden godkänner grundskoleförvaltningens förslag till yttrande och skickar det till kommunstyrelsen.

Beslutsunderlag

- Promemoria Remiss - Bättre anpassad undervisningstid i grundskolan, specialskolan och sameskolan
- G-Tjänsteskrivelse Bättre anpassad undervisningstid i grundskolan, specialskolan och sameskolan
- Förslag till yttrande Bättre anpassad undervisningstid i grundskolan, specialskolan och sameskolan

Beslutsplanering

Grundskolenämndens arbetsutskott 2023-02-03
Grundskolenämnden 2023-02-16

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen
registrera.stk@malmo.se

Ärendet

Om promemorian

Denna promemoria har utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). I promemorian föreslås ändringar i skolregleringen som rör den del av timplanerna för grundskolan, specialskolan och sameskolan som avser språkval, skolans val, elevens val och fördelningen av tid mellan vissa ämnen. För att minska den s.k. stoffträngseln, dvs. den obalans som uppstår när kraven på vad ett ämne ska omfatta inte står i proportion till den tid som har avsatts för ämnet i timplanen, föreslås att elevens val ska tas bort och att tiden från elevens val omfördelas till framför allt samhällsorienterande och naturorienterande ämnen, men även till vissa praktisk-estetiska ämnen. Eftersom elever därmed inte längre kommer att kunna läsa ett nybörjarspråk (inklusive teckenspråk för hörande) inom ramen för elevens val, föreslås att huvudmännen inom ramen för skolans val även ska få erbjuda undervisning i nybörjarspråk. Det föreslås också att det vid skolans val inte ska vara möjligt att minska antalet timmar i språkval. Motsvarande ändringar har redan beslutats för grundsärskolan, som den 2 juli 2023 byter namn till anpassad

Ändringarna i de två förstnämnda föreslås träda i kraft den 1 juli 2024 och tillämpas första gången på utbildning från och med höstterminen 2024. För stadier som en elev har avslutat före ikraftträdandet föreslås att bestämmelserna i skolförordningens timplaner för grundskolan, specialskolan och sameskolan ska gälla i den äldre lydelsen. Det beslut om fördelning mellan årskurser av undervisningstid inom ett stadium som fattas utifrån en timplans nya lydelse ska inte tillämpas på årskurser som en elev har avslutat före ikraftträdandet av timplanen. Ändringarna i förordningen om dansarutbildning och följdändringarna i kursplanerna för moderna språk och teckenspråk för hörande föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Bakgrund

Fördelningen av den garanterade undervisningstiden för ämnen och ämnesområden regleras i timplanerna som finns i bilaga 1–4 i skolförordningen (2011:185). För grundskolan och sameskolan framgår att huvudmannen beslutar efter förslag av rektorn om fördelning mellan årskurserna av undervisningstiden. Ämnesområden finns bara i skolformen grundsärskola (anpassad grundskola). Denna skolform och ämnesområden berörs inte nedan då förslagen i denna promemoria bara avser grundskola, specialskola och sameskola.

Utöver undervisningen i ämnen ska det enligt timplanerna för grundskola, specialskola och sameskola även finnas språkval, skolans val och elevens val. Syftet med respektive ämne och kraven på centralt innehåll för respektive ämne regleras i den del av läroplanerna för respektive skolform som innehåller kursplaner.

Elevens val

Elevens val infördes i samband med att läroplanen för de obligatoriska skolformerna,

förskoleklassen och fritidshemmet, Lpo 94. Undervisningen i elevens val skulle syfta till att fördjupa och bredda elevens kunskaper i ett eller flera ämnen. Huvudmannen fick inom ramen för elevens val erbjuda eleven att bland annat läsa ett språk som eleven inte tidigare har fått undervisning i så kallat nybörjarspråk.

Skolans val

I nuvarande timplan för grundskolan och motsvarande skolformer anges att av den totala garanterade undervisningstiden ska ett visst antal timmar användas för skolans val. Skolans val ska användas för undervisning i ett eller flera ämnen. Det är rektorn som beslutar om hur skolans val ska användas. För grundskolan gäller att skolans val får omfatta ett lokalt tillval om Skolverket har godkänt en plan för undervisningen.

Vid skolans val får för närvarande antalet timmar i timplanen per stadium för ett ämne eller en ämnesgrupp minskas med högst 20 procent. Antalet timmar för svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik får dock inte minskas.

Huvudmannen ska erbjuda språkval

I grundskolan, specialskolan och sameskolan ska det utöver andra ämnen finnas språkval. Huvudmannen ska som språkval erbjuda minst två av språken franska, spanska och tyska. Huvudmannen ska även sträva efter att därutöver erbjuda andra språk som språkval. Inom ramen för elevens val får nybörjarspråk erbjudas. Remissen föreslår att undervisning i nybörjarspråk istället för i elevens val, ska erbjudas inom ramen för skolans val i grundskolan och att det i skolans val inte ska vara möjligt att minska antalet timmar i språkval.

Fördelning av undervisningstid

Bestämmelser om fördelningen av den garanterade undervisningstiden finns i timplanen för grundskolan. Undervisningstiden är fördelad totalt för ämnena per stadium i låg-, mellan- och högstadiet och även totalt för ämnena. Det är huvudmannen som beslutar om fördelningen mellan årskurserna av undervisningstiden efter förslag av rektor.

Förslag 1 - Elevens val ska tas bort och undervisningstiden omfördelas

Förslag: Elevens val ska tas bort i grundskolan, specialskolan och sameskolan. I grundskolan ska timmarna från elevens val (177 timmar) omfördelas enligt nedanstående:

- bild 240 timmar (ökning med 10 timmar)
- hem- och konsumentkunskap 130 timmar (ökning med 12 timmar)
- musik 240 timmar (ökning med 10 timmar)
- naturorienterande ämnen 650 timmar (ökning med 50 timmar)
- samhällsorienterande ämnen 980 timmar (ökning med 95 timmar)

Det totala antalet garanterade timmar i grundskolan är oförändrat, det vill säga 6 890 timmar (varav skolans val är 600 timmar).

Undervisning i nybörjarspråk (inklusive teckenspråk för hörande) ska få erbjudas inom ramen för skolans val, i stället för inom ramen för elevens val, i grundskolan, specialskolan och sameskolan. Vid skolans val ska det inte vara möjligt att minska antalet timmar i språkval.

Skälen till förslaget

Skolverket ser ett behov av att undervisningstiden anpassas bättre till ämnens centrala innehåll. Anpassningen av det centrala innehållets omfattning i relation till den tid som funnits tillgänglig har inte varit tillräcklig och därför görs denna korrigering. Den undervisningstid som funnits i elevens val har inte heller varit låst till vissa stadier, utan de 177 timmarna har kunnat fördelas under hela grundskoletiden. Orsaken till att timmarna fördelas på de aktuella ämnena är baserat på ett konstaterat behov av att mängden centralt innehåll i dessa ämnen medfört ett utökad behov av undervisningstid för att få bättre balans.

Grundskoleförvaltningens synpunkter gällande ”Förslag 1 - Elevens val ska tas bort och undervisningstiden omfördelas”

Grundskoleförvaltningen ställer sig positiv till att eleven val ska tas bort och undervisningstiden omfördelas enligt förslaget. Inte minst skapas bättre förutsättningar för de förändringar som finns i LGR22. Vidare instämmer grundskoleförvaltningen med remissens konstaterande att de resurser som tagits i anspråk av elevens val inte har medfört de förväntade resultaten och att intentionerna med elevens val har varit svåra att säkerställa.

Grundskoleförvaltningen ställer sig även positivt till att nybörjarspråk kommer att kunna erbjudas inom ramen för skolans val. Detta bland annat då Sverige har anslutit sig till Europeiska rådets övergripande strategi för språkundervisning och språkinläring där alla ungdomar ska ges möjlighet att uppnå en kompetensnivå i minst ett europeiskt språk förutom undervisningsspråket, samt främja möjligheten av kompetens i ytterligare ett tredje språk.

Förslag 2 - Huvudmannen beslutar om fördelning mellan årskurser av undervisningstiden

Förslag: En upplysning ska införas i skolförordningens timplaner för grundskolan, specialskolan och sameskolan om att huvudmannen beslutar om fördelning mellan årskurser av undervisningstiden.

Skälen till förslaget

Remissen föreslår att det bör införas en upplysning i timplanerna för grundskolan, sameskolan och specialskolan om att det finns bestämmelser i skolförordningen som innebär att huvudmannen beslutar om fördelning mellan årskurserna av undervisningstid. Detta tydliggör att undervisningstiden även ska fördelas mellan årskurserna inom ett stadium. En sådan bestämmelse möjliggör även ändamålsenliga övergångsbestämmelser baserat på fördelningen mellan årskurser av undervisningstid.

Förslaget om att elevens val ska tas bort och att tiden från elevens val ska omfördelas till vissa ämnen i timplanerna för grundskolan innebär att vissa ämnen får fler timmar i ett eller flera stadier, dvs. lågstadiet, mellanstadiet och högstadiet, samt totalt i ämnet. Utifrån detta ska en fördelning av undervisningstiden mellan årskurserna göras. För grundskolan framgår av skolförordningen att huvudmannen efter förslag av rektorn ska besluta om fördelning mellan årskurserna av undervisningstiden. Dessutom föreslås att det görs en ändring i timplanerna som innebär att det upplyses om att det i skolförordningen finns bestämmelser om att huvudmannen

beslutar om fördelning mellan årskurserna av undervisningstiden.

Grundskoleförvaltningens synpunkter gällande ”Förslag 2 - Huvudmannen beslutar om fördelning mellan årskurser av undervisningstiden”

Grundskoleförvaltningen anser att det hade varit bättre om nationella styrdokument hade tydliggjort fördelningen i timplanerna för respektive årskurs, i stället för att det ska hanteras på huvudmannanivå. Det är oklart vad syftet är med den föreslagna modellen.

Förslag 3 - Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna i skollagen och skolförordningen ska träda i kraft den 1 juli 2024 och tillämpas första gången på utbildning som påbörjas höstterminen 2024. För stadier som en elev har avslutat före ikraftträdandet gäller skolförordningens timplaner för grundskolan, specialskolan och sameskolan i den äldre lydelsen. Det beslut om fördelning mellan årskurser av undervisningstid inom ett stadium som fattas utifrån en timplans nya lydelse ska inte tillämpas på årskurser som en elev har avslutat före ikraftträdandet av timplanen. Ändringarna i förordningen kursplanerna för moderna språk och teckenspråk för hörande ska träda i kraft den 1 juli 2024.

Skäl till förslaget

I remissen föreslås att det bör införas en övergångsbestämmelse med innebörden att det beslut om fördelning mellan årskurser av undervisningstid inom ett stadium som fattas utifrån timplanens nya lydelse, inte ska tillämpas på årskurser som en elev har avslutat före ikraftträdandet av timplanen. Den nya undervisningstiden tillämpas därmed för den årskurs som eleven påbörjar höstterminen 2024 och överliggande årskurser, medan ändringarna i timplanen inte ska påverka den tid som gäller för underliggande årskurser. Enligt remissen skulle det annars kunna medföra konsekvensen att undervisningstiden i till exempel historia för en elev i grundskolans årskurs 9, skulle behöva kompletteras med hela den tid som fördelats till ämnet historia i högstadiet. Antalet undervisningstimmar i ett visst ämne som en elev får kan därmed komma att bli färre än den tid för det aktuella stadiet och den totala tid för ämnet som anges i timplanen i den nya lydelsen. Under en övergångsfas kan det således förekomma avvikelser från den nya undervisningstiden i vissa ämnen. Enligt remissen är detta en ofrånkomlig konsekvens och det enligt remissen får accepteras.

Grundskoleförvaltningens synpunkter gällande ”Förslag 3 - Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser”

Grundskoleförvaltningen ställer sig positivt till att förändringarna kommer i närtid för att stödja de förändringar som redan är under implementering med Lgr22 och LgrSär22.

Konsekvenser

Konsekvenser för barn, elever och skolans personal

Sverige ska följa FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som är svensk lag sedan den 1 januari 2020, och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Sverige har därmed åtagit sig att säkerställa varje barns rättigheter enligt konventionerna. Enligt barnkonventionens grundprinciper ska varje barn ha samma rättigheter

till utbildning och utveckling (artiklarna 2, 6, 28 och 29) och vid alla åtgärder som rör barn ska barnets åsikter beaktas och det ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artiklarna 3 och 12). Enligt skollagen 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 målen för utbildningen.

Bättre förutsättningar för högre kunskapsresultat och stärkt likvärdighet

Förslaget om att ta bort elevens val i grundskolan, specialskolan och sameskolan och att omfördela undervisningstiden till andra ämnen förväntas enligt remissen ge en positiv effekt för eleverna. Omfördelningen medger mer tid för breddning och fördjupning vilket innebär bättre förutsättningar för eleverna att nå goda kunskapsresultat. Dessutom stärks förutsättningarna för lärarna att på ett adekvat sätt ta upp alla områden som beskrivs i det centrala innehållet, något som kan bidra till att öka likvärdigheten i utbildningen över landet.

Enligt barnkonventionen, ska barnets åsikter beaktas vid alla åtgärder som rör barnet. Barn och elever ska ges inflytande över utbildningen och de ska stimuleras till att ta aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen (artikel 12). Elevernas möjligheter att själva påverka sin utbildning kan tyckas minska om elevens val tas bort, men elevinflytande är inte något som begränsas till elevens val. Elevers möjlighet att påverka finns framför allt inom ramen för undervisningen i skolans ämnen samt genom till exempel elevråd och andra liknande strukturer där elever kan påverka skolan och utbildningen. Genom att mer tid fördelas till ämnen där det centrala innehållet som ska behandlas i undervisningen är för omfattande i förhållande till undervisningstiden skapas större möjlighet för lärarna att ge eleverna inflytande över innehåll och arbetssätt.

En följd av att elevens val tas bort är att det inte längre finns möjlighet att läsa ämnet modersmål inom elevens val. Det kommer inte heller att vara möjligt att läsa teckenspråk eller samiska i sameskolan inom elevens val. Enligt Skolverkets redovisning av uppdraget om översyn av timplanerna, saknas statistik över hur vanligt det är att förlägga modersmålsundervisning som elevens val, men det bedöms som ovanligt. Genom förslaget om ändringar vad gäller skolans val främjas enligt remissen även elevernas möjligheter att fördjupa sina kunskaper inom språk.

När det gäller nuvarande och blivande lärare i ämnen som får mer undervisningstid, och i ämnen som i dag erbjuds inom elevens val, kommer dessa att beröras av förslaget genom att behovet av lärare i berörda ämnen i viss utsträckning påverkas. Störst ökning sker i historia följt av samhällskunskap. Genom att omfördelningen av tid skapar en bättre balans mellan det som ska behandlas i undervisningen och den tid som finns till förfogande bör vidare arbetssituationen för lärare i ämnen som får mer tid påverkas positivt. Eftersom det varierar stort hur elevens val används på olika skolor är det svårt att bedöma vilka ämnen som framför allt påverkas av att elevens val tas bort. Detta påverkas även av hur skolans val framöver kommer att användas, till exempel möjligheten att erbjuda ett nybörjarspråk eller att profilera skolan inom ett område.

Genom en bättre balans mellan undervisningstid och centralt innehåll i vissa ämnen, stärks möjligheterna för alla elever att uppnå goda kunskapsresultat och det kan ha särskilt stor betydelse för elever med sämre grundförutsättningar. Sammantaget förväntas förändringar i timplanerna vara positivt för integrationen samt bidra till att minska och motverka socioekonomisk segregation.

Att eleverna får mer undervisning i ämnen där det i dagsläget finns för lite undervisningstid i relation till det centrala innehållet bör vara gynnsamt för alla elever. Det kan dock vara särskilt gynnsamt för den elevgrupp som i dag har lägre kunskapsresultat, till vilka pojkar som grupp tillhör. Det kan även vara särskilt gynnsamt för den elevgrupp som upplever mer stress, till vilka flickor som grupp tillhör.

Grundskoleförvaltningen delar remissens synpunkter gällande konsekvenserna för barn, elever och skolans personal.

Konsekvenser för kommunerna

Utgångspunkter

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkning. Innebörden av bestämmelsen är att en eventuell inskränkning i den kommunala självstyrelsen ska prövas mot en proportionalitetsprincip. Den kommunala finansieringsprincipen innebär att kommuner och regioner inte bör åläggas nya uppgifter utan att de får ersättning. Principen gäller när riksdagen, regeringen eller en myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för en verksamhet.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslaget att ta bort elevens val och omfördela tiden till andra ämnen bedöms enligt remissen inte utgöra ett nytt åliggande för kommunerna. Detta eftersom förslaget inte innebär en utökning av den totala undervisningstiden, utan en omfördelning av tid mellan olika ämnen. Ett borttagande av elevens val innebär dock en viss begränsning av kommunernas valmöjlighet eftersom huvudmannen i dag bestämmer vilket allsidigt urval av ämnen som eleverna ska erbjudas inom elevens val. Denna undervisningstid kommer enligt förslaget i stället att omfördelas till specifika ämnen. Emellertid finns möjligheten till skolans val kvar. Skolor som använder elevens val till till exempel profilämnena av olika slag kan i stället använda tiden från skolans val. Enligt förslaget i promemorian ska detta även gälla skolor som vill erbjuda elever ytterligare ett nybörjarspråk. I sammanhanget kan nämnas att elevens val även används för undervisning i ett spetsämne. Enligt förordningen (2011:355) om försöksverksamhet med riksrekryterande spetsutbildning i grundskolans högre årskurser, behöver spetsutbildningen dock inte följa den fördelning av undervisningstiden som följer av timplanen för grundskolan.

Som framgår av avsnitt 3 beslutar rektorn om hur utrymmet för skolans val ska användas. Vid skolans val får antalet timmar i timplanen per stadium för ett ämne eller en ämnesgrupp minskas med högst 20 procent. Antalet timmar för svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik får dock inte minskas. Förslaget att det vid skolans val inte ska vara möjligt att minska antalet timmar i språkval innebär en mycket begränsad inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Kommuner i egenskap av huvudmän kan komma att behöva stödja skolorna kring informationen om den föreslagna fördelningen av timmar i vissa ämnen utifrån förslaget om att elevens val tas bort i timplanen. Remissen bedömer dock detta att inte vara ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Sammantaget görs bedömningen att förslaget inte innebär ett utökad åliggande för kommunerna, men däremot en viss begränsning av den kommunala självstyrelsen. Detta mycket begränsade ingrepp i den kommunala självstyrelsen bedöms enligt remissen vara

proportionerligt i förhållande till syftet att förbättra elevernas möjligheter att utvecklas mot utbildningens mål, genom en förbättring av lärarnas förutsättningar att bedriva en god undervisning enligt kursplanen.

Grundskoleförvaltningen har inga synpunkter på remissens bedömning gällande påverkan på det kommunala självstyret.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget beräknas enligt remissen få små ekonomiska konsekvenser för kommunerna då det sammanlagda antalet lärarledda timmar inte utökas. Det är möjligt att kostnaderna kan minska då elevens val med många olika valalternativ kan innebära höga kostnader för lärarresurser. Eftersom undervisningstiden omfördelas från elevens val till andra ämnen kan en omDispositionering av personal dock enligt remisen behöva göras, något som i ett inledande skede kan innebära en viss kostnad. Vidare kan vissa administrativa kostnader tillfälligtvis öka vid en förändring av timplanerna. Sammantaget bedöms dock dessa kostnader enligt remissen som marginella.

Grundskoleförvaltningen vill påtala att det initialt kan medföra vissa ekonomiska kostnader, främst när det gäller fördelning av personal inom de ämnen som får utökad studietid. Utökningen ställer högre krav på tillräckligt med utbildad personal som kan tillgodose den utökade undervisningstiden.

Ansvariga

Peter Lindberg Förvaltningschef