

**KARLSTADS KOMMUN****BARN- OCH UNGDOMSFÖRVALTNINGEN****Tjänsteskrivelse** 2021-07-28

Anna-Lena Norlander Groth, 054-5402903

anna-lena.norlander.groth@karlstad.se

**Remiss SOU 2021-30 Kampen om tiden - mer tid till lärande**

Dnr BUN/2021:528 Dpl 01

**Barn- och ungdomsförvaltningens förslag till beslut**

Remissvaret godkänns.

**Sammanfattning av ärendet**

Karlstads kommun har beretts möjlighet att lämna synpunkter på rubricerat betänkande. Remissvaret ska vara Utbildningsdepartementet tillhanda senast den 1 september 2021.

Karlstads kommun ställer sig bakom utredningens förslag till åtgärder för att fler elever ska ges bättre förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Kommunen anser att tidiga och frivilliga insatser är att föredra framför insatser när grundskolan formellt är avslutad. Kommunen pekar dock på svårigheterna med den framtida lärarbristen och att lärare ges uppdrag som inte ingår i lärares kärnuppdrag samt vikten av att de utökade kostnader som förslagen innebär finansieras i enlighet med finansieringsprincipen.

Utredningens uppdrag har varit att föreslå åtgärder för att elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolans nationella program ska ges bättre förutsättningar. Uppdraget har varit att;

1. Ta ställning till om målgruppen för stödinsatserna prioriterad timplan och anpassad timplan bör utvidgas.
2. Ta ställning till vilka skolformer och årskurser som bör omfattas av en läxhjälpsgaranti.
3. Ta ställning till om huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola ska utvidgas när det gäller årskurser och skolformer.
4. Föreslå hur en skyldighet att delta i lovskola ska utformas och för vilka elever den ska gälla.

5. Analysera och föreslå hur skolplikten kan förlängas för nyanlända elever som inte är behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan.
6. Analysera och föreslå hur nyanlända elever i högstadiet och i gymnasieskolans introduktionsprogram som omfattas av förslaget om förlängd skolplikt ska ges kortare sommarlov och därmed mer tid för undervisning.

### **Beslutsunderlag**

Barn- och ungdomsförvaltningens tjänsteskrivelse den 28 juli 2021  
Utbildningsdepartementets missiv, Kampen om tiden – mer tid till lärande  
SOU 2021:30  
Kampen om tiden – mer tid till lärande, SOU 2021:30

### **Ärende**

Utredningens ställningstaganden baseras på ett antal utgångspunkter som har sin grund i tillgänglig forskning och evidens inom området. En sådan utgångspunkt är att det är skolans förmåga att möta varje enskild elevs behov i undervisningen och att kompensera för olikheter i elevers förutsättningar som är avgörande för hur väl elever lyckas, liksom kvaliteten i mötet mellan elev och lärare. Insatser som har fokus på detta 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.

Gruppen nyanlända elever har per definition kortare tid på sig för att nå behörighet än elever som haft hela sin skolgång i svensk skola. De här eleverna har på så sätt särskilda utmaningar i mötet med skolsystemet. Flera av utredningens förslag handlar om att mer tid ska fördelas till vissa elever. Utredningen pekar här på att det finns en risk med att ha alltför stor tilltro till tidens betydelse som en lösning av elevers komplicerade studiesituation. Lärande är ett komplext fenomen där tiden är en aspekt av flera som har minst lika stor betydelse. En annan utgångspunkt är att insatser bör sättas in preventivt, innan elever hinner halka efter i sin kunskapsutveckling samt att åtgärder ska kunna nå alla som har ett behov av dem.

Under en längre tid har på nationell nivå, cirka 15 procent av de elever som avslutat årskurs 9 i grundskolan, saknat behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Orsakerna till att inte alla elever når behörighet är flera. Det kan handla om att eleverna inte fått det särskilda stöd de behövt eller att skolan inte kunnat anpassa undervisningen utifrån elevernas varierade behov. Skolverkets statistik visar att det är långt ifrån alla elever som saknar

behörighet till ett nationellt gymnasieprogram som också har fått särskilt stöd. Totalt hade 8,5 procent av eleverna i årskurs 9 ett åtgärdsprogram läsåret 2019/2020. Det framgår också av statistik att andelen elever som får åtgärdsprogram ökar med stigande ålder, samtidigt som forskning visar på vikten av tidiga insatser, för att undvika framtida studiemisslyckanden.

Karlstads kommuns synpunkter och kommentarer presenteras här nedan. För tydlighets skull redovisas utdrag ur betänkandets förslag och bedömningar.

## **Kap 5 Anpassning av nyanlända elevers undervisning**

### **5.5 Målgruppen för stödinsatserna ska inte utvidgas**

**Utredningens förslag:** Målgruppen för stödinsatserna ska vara densamma som idag och därmed inte utvidgas. Det föreligger inte heller skäl för att ändra villkoren för stödinsatserna. Skolverket ges i uppdrag att implementera insatserna prioriterad timplan och anpassad timplan på nytt.

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

Karlstads kommun instämmer i utredningens förslag.

- Kommunen delar beskrivningen av de osäkerhetsfaktorer som utredningen skildrar och inte minst de organisatoriska svårigheter som insatserna kan innebära.
- Begreppet ”anpassad” i kombination med begrepp såsom anpassad timplan, anpassad studiegång, anpassad undervisning är vanligt förekommande i skollag och förordning och senare kommer eventuellt även begreppet anpassad grundskola att införas. Alla snarlika begrepp riskerar att sammanblandas och kan därmed bidra till otydlighet vilket kan förklara några av de sammanblandningar som beskrivs i utredningen. Kommunen anser därför att de här begreppskombinationerna behöver ses över i skollag och förordning.

Kommunen välkomnar utredningens bedömning att Skolverket ges i uppdrag att utvärdera insatsernas effekter.

## **Kap 6 Studietid – en ny form av läxhjälp**

### **6.7.1 En skyldighet för huvudmän att erbjuda studietid för elever i grundskolans årskurser 4 - 9**

**Utredningens förslag:** Elever i grundskolans årskurs 4 - 9 ska erbjudas studietid. Studietiden ska anordnas under eller i direkt anslutning till elevernas skoldag. Tiden för studietid ingår inte i den minsta totala undervisningstiden. Studietiden ska anordnas på den skolenhet som eleven tillhör och uppgå till minst två timmar per vecka. Lärare ska ansvara och leda studietid.

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. Skolenhet får anordna studietid genom fjärrundervisning under gällande förutsättningar i skollagen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om studietid.

Karlstads kommun instämmer i utredningens förslag.

- Kommunen erbjuder redan idag läxhjälp, som ett kompensatoriskt stöd, till de elever som riskerar att inte nå kunskapskraven eller behörighet till gymnasieskolan.
- Kommunen är positiv till att
  - begreppet läxhjälp ändras till studietid
  - insatsen är en tidig och generell insats som vänder sig till alla elever och inte till en utpekad grupp
  - studietid ger skolor ytterligare ett redskap till skolans kompensatoriska uppdrag
  - studietidens undervisning knyts närmare elevernas ordinarie undervisning
  - insatsen bidrar till mer likvärdiga förutsättningar hos huvudmännen
  - studietid kan ses som en förlängd generell insats av läsa-skriva-räknagarantin.
- Kommunen delar inte utredningens resonemang om att förslaget inte påverkar skolskjutskostnader. Förslaget innebär extra kostnader för kommunen eftersom studietid

är ett erbjudande till eleverna, vilket innebär, att vissa elever inte kommer att delta i verksamheten. Skolskjuts behöver därför anordnas vid fler tillfällen än tidigare, vilket får konsekvenser eftersom skolskjuts vanligtvis samordnas och då oftast i hela kommunen.

### 6.7.2 Studietidens 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.

Karlstads kommun instämmer i utredningens förslag.

- Kommunen är positiv till att studietiden leds av lärare men att annan personal kan medverka.
- Karlstads kommun vill dock betona svårigheten med att lärare ges uppdrag som inte ingår i lärares kärnuppdrag. En konstaterad framtida lärarbrist och en styrning av lärares uppgifter utöver undervisningsuppdraget kan få negativa konsekvenser för kvaliteten på elevernas obligatoriska undervisning.
- En risk som kan ses, är att studietiden kan komma att ledas av annan personal än lärare, då den konstaterade lärarbristen blir alltmer påtaglig.

### 6.7.3 Studietidens innehåll

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

Karlstads kommun instämmer i utredningens bedömning.

- Att det är huvudmannens uppgift och ansvar att organisera och bestämma studietidens innehåll men även form är en förutsättning för att studietiden ska kunna anpassas utifrån elevernas behov och lokala förutsättningar.

#### 6.7.4 Behov saknas för att reglera om läxors användning på skolor

**Utredningens bedömning:** 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.

Karlstads kommun instämmer i utredningens bedömning.

- Då lärares ansvar för undervisningen, där läxor utgör ett av flera verktyg redan idag är reglerat i skollagen, bedömer kommunen att det är tillräckligt.

#### 6.7.5 Bibehållet statsbidrag för grundsärskola, sameskola och specialskola samt frivilliga organisationer

**Utredningens bedömning:** Statsbidraget till läxhjälp bör avvecklas för grundskolor. 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.

Karlstads kommun instämmer i utredningens bedömning.

- Karlstads kommun vill dock betona att avvecklingen av statsbidrag till läxhjälp för grundskolorna förutsätter omfördelning av nuvarande statsbidrag till de allmänna bidragen. Betänkandets förslag medför ekonomiska konsekvenser för kommunerna och ska ersättas i enlighet med finansieringsprincipen.
- Kommunen anser att nuvarande statsbidragsbestämmelser och hantering har inneburit en oförutsägbarhet för huvudmännen vilket inte har gagnat planeringen av läxhjälpverksamheten. Det är därför angeläget att det föreslagna allmänna bidraget är förutsägbart och utgår kontinuerligt till kommunerna.

## **Kap 7 Lovskola – reglering, tillämpning och hur vidare**

### **7.8.1 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 bör inte utvidgas till att omfatta andra årskurser inom grundskola eller andra skolformer. Lovskolans verksamhet behöver följas upp och utvärderas innan en eventuell utvidgning övervägs.

Karlstads kommun instämmer i utredningens förslag.

- Karlstads kommun har dock goda erfarenheter av att arbeta proaktivt och erbjuda lovskola tidigare än årskurs 8 och 9. Under de senaste läsåren ha enskilda rektorer tagit initiativ till lovskola för andra årskurser, vilket huvudmannen på olika sätt stöttat. Lovskolor för tidigare årskurser har särskilt anordnats i områden med högt socioekonomiskt index. Kommunen har anordnat lovskolor för nyanlända elever där studier och sommarlovsaktiviteter varvats. Detta för att nyanlända ska få tidig kontakt med svensk skola och kultur.
- Kommunen anser dock att det är skäligt att verksamheten följs upp på nationell nivå innan en eventuell obligatorisk utvidgning införs.

### **7.8.2 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 F i ett eller flera ämnen och som därmed riskerar att inte bli behöriga till nationellt program i gymnasieskolan ska erbjudas lovskola även på loven under läsåret. Huvudmannens skyldighet utvidgas med ytterligare 25 timmar, vilket innebär att elever i årskurs 9 får rätt tillsammanlagt 75 timmar.

Karlstads kommun instämmer i utredningens förslag.

- Kommunen erbjuder redan idag lovskola på höstlov, sportlov och påsklov. Kommunen anser att lovskola på övriga lov än sommarlov har mer proaktiv karaktär och ger en större effekt i elevernas möjligheter att nå behörighet till ett nationellt gymnasieprogram.

## **Kap 8 Lovskola – motivation i relation till elevers skyldighet att delta**

### **8.6 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 bedöms vara tillräckligt. Huvudmän och skolor ska förstärka sitt motivationsarbete inför och under lovskola.

**Utredningens bedömning:** Ett stödmaterial om hur skolor kan arbeta med motivationshöjande insatser bör tas fram.

Karlstads kommun instämmer i utredningens förslag.

- Kommunen anser att det inte finns tillräckligt vetenskapligt och rättsligt stöd för att inrätta en obligatorisk lovskola. En skyldighet att delta i en verksamhet kan visserligen öka närvaron men inte nödvändigtvis elevernas kunskapsutveckling. Utredningen och även tidigare utredningar har uppmärksammat att det finns ett antal potentiella negativa konsekvenser med ett obligatorium vilket kan motverka själva syftet. Några exempel på negativa konsekvenser är stigmatisering, ”teach to the test”-effekter samt att eleverna upplever lovskolan som ett straff. Ett obligatorium kan även riskera huvudmännens motivation till att tidigt sätta in extra anpassningar, stöd för nyanlända och särskilt stöd. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) menar att det inte finns forskning som motsvarar obligatoriskt deltagande, så som anges i direktivet. Likaså innebär ett obligatorium för vissa elever rättsliga utmaningar vad gäller elevernas grundlagsskyddade rörelsefrihet.



- Kommunen vill dock påpeka att det redan idag bedrivs ett intensivt och omfattande arbete av såväl lärare, elevhälsopersonal som rektorer att uppmuntra och motivera eleverna till att delta i lovskola.

Karlstads kommun instämmer i utredningens bedömning om att ett stödmaterial bör tas fram.

#### 8.7.1 En möjlig utformning av obligatorisk lovskola för elever

**Utredningens förslag:** För skolpliktiga elever som avslutat årskurs 9 utan att uppnå 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, ska lovskolan vara obligatorisk. Skyldigheten att delta avser den lovskola som anordnas i juni månad. Övriga elever i åk 9 som avslutat terminen utan att uppnå behörighet samt de elever som omfattas av skolplikt kommer fortsättningsvis omfattas av huvudmannens skyldighet enligt 10 kap. 23 b §.

Karlstads kommun avvisar utredningens förslag.

- För att beslutet om vilka elever som ska ta del av obligatorisk lovskola, ska bli så korrekt som möjligt, behöver det fattas så sent som möjligt i årskurs 9. Detta är emellertid inte förenligt med en ändamålsenlig överklagandeprocess som förutsätter att ett beslut fattas minst tre månader innan lovskolan startar. Det kan då finnas en risk att beslut fattas på bristfälliga grunder vilket inte är rättssäkert.
- Konsekvenserna av förslaget kan skicka kontraproduktiva signaler till elever, såsom att avsaknad av godkänt betyg i fler än två ämnen, innebär att man inte är skyldig att gå i lovskola.

### 8.7.2 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.

Karlstads instämmer i utredningens förslag i det fall förslaget 8.7.1 genomförs.

- Då det är hemkommunen som har det yttersta ansvaret för att skolplikten fullgörs och att beslutet är myndighetsutövning är det naturligt att det är kommunens ansvar och inte enskilda huvudmäns.

## Kap 9 Förlängd skolplikt för nyanlända elever

### 9.11 Förutsättningar saknas för att föreslå en förlängd skolplikt för nyanlända

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

Karlstads kommun instämmer i utredningens bedömning att det inte bör införas några bestämmelser i skollagen om förlängd skolplikt för nyanlända.

## Kap 10 Språkstärkande undervisning för elever på sommaren

### 10.7 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 betyg F eller – i ämnet svenska som andra språk (SVA) samt elever på språkin introduktionsprogram (IMSPR). Bemanning och innehåll i en språkstärkande sommarskola övervägs närmare när resultatet från Skolverkets översyn av svenskämnen har redovisats.

Karlstads kommun instämmer i utredningens bedömning.

- Kommunen har sedan 2016, undantaget sommaren 2020, goda erfarenheter av språkstärkande sommarskola.

## **Kap 11 Elevernas sammantagna undervisningstid**

### **11.6.1 Utredningens bedömning om betygsinrapportering**

**Utredningens bedömning:** Regelverket om när betyg ska sättas bör ses över i samtliga skolformer. Statens skolverk bör utreda förutsättningarna för ett samlat inrapporteringssystem, där bland annat betyg kan rapporteras. Det bör utredas vidare vilka uppgifter som ska samlas in via ett sådant system.

Karlstads kommun instämmer i utredningens bedömning.

- Karlstads kommun välkomnar att regelverket för när betyg ska sättas och hur betygen ska inrapporteras ska ses över. Hur elevernas undervisningstid ska nyttjas maximalt är en fråga som kommunen kontinuerligt överväger. Ett effektivare utnyttjande av undervisningstiden fram till dess att betygen sätts, kan enligt kommunen, vara avgörande för om en elev når gymnasiebehörighet eller inte.

### **11.6.2 Utredningens bedömning om läsåret**

**Utredningens bedömning:** Läsårets längd och struktur bör utredas i samtliga skolformer.

Karlstads kommun instämmer i utredningens bedömning.

- Kommunen anser att en utredning av läsårets längd och struktur skulle gynna huvudmännens kompensatoriska uppdrag inte minst i arbetet för de elever som växer upp i studieovana familjer.

Maria Kjällström  
Skoldirektör, barn och ungdom

Anna-Lena Norlander Groth  
Senior konsult

**Beslutet skickas till**  
Utbildningsdepartementet