

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en minskad administrativ börda för förskollärare och lärare (U 2023:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 27 juni 2024

Förlängd tid och utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 1 juni 2023 kommittédirektiven En minskad administrativ börda för förskollärare och lärare (dir. 2023:72). Enligt direktiven ska uppdraget redovisas senast den 1 oktober 2024.

Utredaren får nu även i uppdrag att föreslå hur förskollärares och lärares tid för planering, undervisning och uppföljning ska regleras. Syftet är att förskollärare och lärare ska få bättre förutsättningar att koncentrera sig på sitt kärnuppdrag, att planera, genomföra och följa upp undervisning.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och föreslå hur undervisningstiden för lärare i skolan och förskollärare och lärare i förskoleklassen kan regleras samt överväga och vid behov föreslå motsvarande reglering för förskollärare i förskolan och lärare i fritidshemmet,
- analysera och föreslå hur förskollärares och lärares tid för planering och uppföljning kan regleras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 3 mars 2025.

Uppdraget att reglera tiden för att planera, genomföra och följa upp undervisning

Lärares huvuduppgift är att undervisa och det är viktigt att de har tillräckligt med tid både för att förbereda undervisningen och för efterarbete. Undervisningens kvalitet är avgörande för barns och elevers lärande och utveckling. Om förskollärare och lärare inte får den tid de behöver för sitt uppdrag, riskerar barn och elever att få en bristfällig undervisning. Att förskollärare och lärare har goda förutsättningar har inte bara betydelse för barnen och eleverna, utan också för lärarnas arbetsmiljö och yrkets attraktivitet.

Undervisning definieras i skollagen (2010:800) som ”processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till denna lag och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden” (1 kap. 3 §). För att förskollärare och lärare ska kunna leda dessa processer krävs bl.a. för- respektive efterarbete. Undervisning förutsätter därför inte bara tid för själva mötet med barnen och eleverna utan även tid för planering och uppföljning av lektionerna eller lärtillfällena. I dessa tilläggsdirektiv görs skillnad mellan å ena sidan att genomföra undervisning och å andra sidan att planera och följa upp undervisningen. Det förstnämnda är de processer som skollagen anger i definitionen av undervisning.

Tid för att genomföra undervisning

Lärares huvuduppgift är undervisning. Hur mycket av arbetstiden som ska vara undervisningstid regleras dock inte, varken i kollektivavtal eller i skolans författningar, utan fastställs lokalt i en tjänstefördelning. Fram till 1995 reglerades i kollektivavtalen det antal undervisningstimmar en lärare var skyldig att genomföra. Detta var den så kallade undervisningsskyldigheten (USK). I dag är det i stället lärares årsarbetstid som fastställs i kollektivavtalen. Inom ramen för årsarbetstiden ska lärarna, förutom undervisning, fullgöra bl.a. planering och uppföljning, kompetensutveckling samt övriga uppgifter som följer av skolans verksamhet.

Eftersom undervisningstiden inte är reglerad kan det skilja sig åt hur många undervisningstimmar en heltidsanställd lärare ska genomföra. För den lärare som har många undervisningstimmar kan tiden för att uträtta övriga arbetsuppgifter bli knapp. Exempelvis riskerar planering och uppföljning av undervisningen att trängas undan, vilket innebär att läraren får sämre förutsätt-

ningar att genomföra en undervisning av god kvalitet. Med alltför många undervisningstimmar kan det även vara svårt att hinna med andra viktiga arbetsuppgifter som bidrar till utbildningens kvalitet, t.ex. fortbildning och ämnesansvar. Detta kan få negativa effekter både på barns och elevers utveckling och lärande och på lärarens arbetssituation. Enligt en undersökning genomförd av Lärarnas Riksförbund (2019) har den tid som lärare ägnar åt undervisning ökat sedan undervisningsskyldigheten inte längre regleras i kollektivavtalen. Sammanställningen visar bl.a. att högstadielärare undervisade drygt två timmar mer i veckan 2019 än när undervisningsskyldigheten var reglerad. Klasslärarnas och gymnasielärarnas undervisningstid hade ökat i ungefär samma omfattning.

Många lärare beskriver problem med arbetsbelastningen. Enligt den internationella studien TALIS som undersöker hur lärares och rektorers yrkesvardag ser ut, känner sig 45 procent av de svenska högstadielärarna ganska mycket eller mycket stressade i arbetet. En liknande bild framträder i fackförbundet Sveriges Lärares rapport Med orimliga förutsättningar. Här uppger lärarna att det största arbetsmiljöproblemet är den höga arbetsbelastningen. I Statens skolverks undersökning Attityder till skolan har lärarna i en öppen fråga fått svara på vilka orsaker det finns till att de känner sig stressade i arbetet. Ett ofta förekommande svar är att lärarna har alltför många undervisningstimmar. Det behöver därför ses över vad som kan göras för att säkerställa att lärares undervisningstid inte blir alltför omfattande och att lärare får möjlighet att avsätta tillräckligt mycket tid för planering och uppföljning. Frågan kan hanteras på olika sätt, exempelvis genom att ange ett maximalt antal undervisningstimmar per vecka eller genom någon annan form av reglering.

Olika lärarkategorier har olika arbetssituation och det kan t.ex. finnas skillnader i hur mycket tid som behövs för planering och uppföljning och därmed hur mycket tid som är rimligt att de ägnar åt att genomföra undervisning. Det kan exempelvis finnas variationer mellan skolformer, stadier och ämnen. Före införandet av årsarbetstiden hade de lärarkategorier som ansågs behöva särskilt mycket tid för förberedelser eller efterarbete lägre undervisningsskyldighet än andra lärarkategorier.

Även förskollärare i förskolan och lärare i fritidshemmet behöver rimlig tid för de uppgifter som ska göras utanför undervisningen. Det finns dock utmaningar med att anpassa en reglering av undervisningstiden till dessa

lärarkategorier, eftersom tillfällena för undervisning inte alltid är tydligt avgränsade i dessa verksamheter. I förskolan och fritidshemmet kan spontant uppkomna aktiviteter och intressen liksom vardagliga aktiviteter och rutiner bli en del av undervisningen. Omsorg, utveckling och lärande utgör där en helhet. För förskollärare i förskolan och lärare i fritidshemmet skulle en motsvarighet till reglering av undervisningstiden kunna vara att reglera tiden i barn- eller elevgrupp. Det bör beaktas att det förekommer att lärare i fritidshemmet arbetar delar av arbetsdagen i skolan och att lärare och förskollärare i förskoleklassen arbetar delar av dagen i fritidshemmet.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur undervisningstiden för lärare i skolan och förskollärare och lärare i förskoleklassen kan regleras samt överväga och vid behov föreslå motsvarande reglering för förskollärare i förskolan och lärare i fritidshemmet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tid för att planera och följa upp undervisning

Utöver undervisningen gör lärare många andra arbetsuppgifter. Det handlar både om uppgifter som är en förutsättning för undervisningen och direkt påverkar dess kvalitet, såsom planering och uppföljning av lektioner eller lärtillfällen, och om arbetsuppgifter som inte har lika stor betydelse för barnens och elevernas utveckling och lärande. Hur mycket tid som ska avsättas till planering och uppföljning är inte reglerat, vilket kan leda till obalans. Det finns risk att lärare inte har förutsättningar att lägga tillräckligt med tid på planeringen och uppföljningen av undervisningen och det kan få negativa konsekvenser för barns och elevers kunskapsutveckling. Lärare känner också, enligt Skolverkets undersökning Attityder till skolan, stress över uppgifter som de upplever ligger utanför kärnuppdraget. I undersökningen exemplifieras dessa uppgifter med att vara rastvakt, hålla i skolavslutningar och vikariera för frånvarande kollegor.

För att lärare ska kunna bedriva en undervisning av hög kvalitet och ha tid att utveckla den egna undervisningen, är det viktigt att de har goda förutsättningar att planera sin undervisning och att undervisningstid och planeringstid dimensioneras i förhållande till varandra. Av två rapporter från Skolverket, Lärarnas yrkesvardag: En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning (2013) och Grundskollärares tidsanvändning: En

fördjupad analys av Lärarnas yrkesvardag (2015), framgår det att planering av undervisningen och reflektion över undervisningen är det som flest lärare anser att de använder för lite tid till. Skolverkets rapport Förskolan och läroplanen – Om förändringar i spåren av Lpfö 18 (2023:5) anger att olika praktiska förutsättningar har betydelse för möjligheten att förverkliga läroplanens undervisningsuppdrag i förskolan. Enligt rapporten är avsatt tid för planering en viktig förutsättning för att förskollärarna ska kunna ta ansvar för undervisningen. I Statens skolinspektions granskning Undervisning i fritidshemmet inom områdena språk och kommunikation samt natur och samhälle (2018) skriver myndigheten att den administrativa arbetsbördan får effekter för den pedagogiska planeringen och det kan vara svårt att få tiden att räcka till för planering av undervisningen inom fritidshemmet.

Lärare behöver även tid för uppföljning. Det handlar om att följa enskilda barns och elevers lärande och utveckling men också om att utvärdera och utveckla den egna undervisningen. Uppföljningen har olika karaktär i olika skolformer och i olika ämnen och kurser, men för alla förskollärare och lärare gäller att den tid som avsätts för att följa upp undervisningens genomförande har betydelse för hur barnen och eleverna fortsättningsvis kan ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt.

För att barn och elever ska få en undervisning av god kvalitet är det nödvändigt att de som ansvarar för undervisningen har goda förutsättningar att genomföra för- och efterarbete. Villkoren för planering och uppföljning behöver därför inkluderas vid en reglering av förskollärares och lärares tid. Detta skulle exempelvis kunna göras genom att reglera förhållandet mellan å ena sidan undervisningstiden eller, för förskollärare i förskola och lärare i fritidshem, tiden i barn- eller elevgrupp, och å andra sidan tiden för planering och uppföljning.

Behovet av att värna förskollärares och lärares kärnuppdrag är stort. En reglering av tiden för planering och uppföljning kan bidra till att barn och elever får bättre förutsättningar att lyckas med sin utbildning och bli rustade med kunskap, bildning och färdigheter.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur förskollärares och lärares tid för planering och uppföljning kan regleras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Effekterna av den föreslagna regleringen behöver analyseras

Det kan finnas flera fördelar med att reglera förskollärares och lärares tid för undervisning, planering och uppföljning. Bland annat kan en sådan reglering leda till att förskollärares och lärares arbetsmiljö förbättras, eftersom regleringen förväntas leda till minskad arbetsbelastning. Det kan i sin tur bidra till att förskolläraryrket och läraryrket blir mer attraktiva så att fler väljer yrkena och fler stannar kvar. Framför allt kan en reglering innebära en tydlighet när det gäller förskollärares och lärares tid för att utföra sitt kärnuppdrag, vilket kan gynna undervisningens kvalitet och barns och elevers utveckling och lärande.

Frågan är dock komplex och effekterna av den reglering som föreslås behöver analyseras. En reglering av tiden för undervisning kan exempelvis medföra att förskollärare och lärare ska undervisa färre timmar än de gör i dag, vilket innebär att förskolor och skolor kan behöva anställa fler för att kunna erbjuda alla barn och elever den undervisning som de har rätt till. Det kan vara en utmaning för vissa huvudmän och rektorer, eftersom det delvis råder brist på förskollärare och lärare. Det är därmed möjligt att andelen behöriga förskollärare och lärare på kort sikt skulle sjunka något om en reglering av undervisningstid infördes. Även effekterna på längre sikt bör emellertid analyseras. En reglering av undervisningstiden syftar bl.a. till att göra läraryrket mer attraktivt och förslagen kan därför i förlängningen få positiva konsekvenser för andelen behöriga förskollärare och lärare. Frågan om förskolläraryrket och lärarförsörjning behöver dock undersökas noggrant och det kan behövas övergångsregler för att möta behov som tillfälligt kan uppstå vid en reglering av tiden för planering, genomförande och uppföljning av undervisningen.

Det är även möjligt att en reglering av undervisningstiden skulle få andra effekter på förskollärares och lärares förutsättningar att genomföra undervisning. Att sätta en övre gräns för hur mycket undervisningstid en lärare ska genomföra kan bl.a. leda till att skolor gör ändringar i sin organisation. Om en skola inte lyckas rekrytera tillräckligt många lärare finns det t.ex. en risk för att skolan i stället utökar klasstorlekarna så att varje lärare tar ansvar för fler elever. Det kan bl.a. innebära att det skapas sämre förutsättningar för att ge alla elever det stöd de behöver. Utredaren bör se över hur oönskade effekter som motverkar syftet med reformen kan undvikas. Det bör även undersökas om det finns andra sätt att främja att förskollärare och lärare får

goda förutsättningar för att planera, genomföra och följa upp undervisningen. För- och nackdelarna med dessa alternativ bör också redovisas.

Utredaren ska därför

- analysera hur olika sätt att reglera tiden för undervisning skulle påverka bl.a. tillgången till behöriga förskollärare och lärare på kort och lång sikt och vid behov lämna förslag på övergångsbestämmelser för att undvika oönskade effekter,
- överväga och vid behov lämna alternativa förslag som innebär att förskollärare och lärare får rimlig tid för att planera, genomföra och följa upp undervisning samt redovisa för- och nackdelar med dessa alternativ, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 3 mars 2025.

(Utbildningsdepartementet)