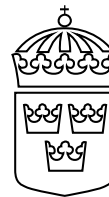


Regeringens proposition

2021/22:111



Mer tid till lärande – extra studietid och utökad
lovskola

Prop.
2021/22:111

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 24 februari 2022

Magdalena Andersson

Lina Axelsson Kihlblom
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag om mer undervisningstid för elever som behöver det. Förslagen syftar till att stärka skolans kompensatoriska uppdrag och få fler elever att bli behöriga till gymnasieskolans nationella program.

Regeringen föreslår att elever i grundskolans årskurs 4–9 ska erbjudas extra studietid. Under studietiden kan elever få hjälp med läxor och annat skolarbete. Erbjudandet ska omfatta minst två timmar per vecka och deltagandet ska vara frivilligt. Studietiden ska anordnas under eller i direkt anslutning till elevernas skoldag vid den skolenhet som eleven tillhör. Extra studietid ska vara undervisning inom grundskolan. Lärare ska ansvara för och leda studietiden samtidigt som annan personal ska kunna medverka. Extra studietid ska inte räknas in i den minsta totala undervisningstiden. Huvudmän ska få anordna extra studietid genom fjärrundervisning under samma förutsättningar som för övrig fjärrundervisning i grundskolan.

Regeringen föreslår även att den skollagsreglerade lovskolan utökas med 25 timmar. Den utökade lovskolan ska erbjudas elever i grundskolans årskurs 9 som riskerar att inte uppfylla kriterierna för betyget E i ett eller flera ämnen och som därmed riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Sådan lovskola ska erbjudas på lov under läsåret och ska inte kunna räknas av från de 50 timmar lovskola som huvudmannen är skyldig att erbjuda enligt gällande bestämmelser.

I propositionen lämnas förslag till de ändringar i skollagen (2010:800) som behövs. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	4
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Mer undervisningstid kan göra fler elever behöriga till gymnasieskolan.....	7
4.1	Det behövs fler insatser för skolans kompensatoriska arbete	7
4.2	Bestämmelser om stödinsatser	8
4.3	Elever ska få hjälp med läxor och annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid	12
4.4	Mer lovskola under läsåret	20
5	Ikraftträdande.....	24
6	Konsekvenser.....	25
7	Författningskommentar.....	35
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Kampen om tiden – mer tid till lärande (SOU 2021:30).....	40
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	54
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	60
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	61
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 februari 2022	62

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2021/22:111

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 10 kap. 3, 23 och 23 b §§ och 21 kap. 4 och 9 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 10 kap. 5 a §, och närmast före 10 kap. 5 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

3 §¹

Grundskolan ska ha nio årskurser, som indelas i lågstadium, mellanstadium och högstadium. Lågstadiet består av årskurs 1–3, mellanstadiet av årskurs 4–6 och högstadiet av årskurs 7–9.

Utbildningen i varje årskurs ska bedrivas under ett läsår, som består av en hösttermin och en vårtermin.

I grundskolan ingår även lovskola i de fall sådan anordnas

1. enligt 23 a § första stycket eller 23 b § första stycket, eller

2. i syfte att den tid som en elev deltagit i lovskola ska kunna avräknas från ett erbjudande om lovskola enligt 23 a § andra stycket eller 23 b § andra stycket.

1. enligt 23 a § första stycket eller 23 b § första och andra styckena, eller

2. i syfte att den tid som en elev deltagit i lovskola ska kunna avräknas från ett erbjudande om lovskola enligt 23 a § andra stycket eller 23 b § fjärde stycket.

Regeringen får meddela föreskrifter om läsårets längd och om när läsåret ska börja och sluta.

Extra studietid

5 a §

Elever i årskurs 4–9 ska erbjudas att frivilligt delta i undervisning i form av extra studietid. Erbjudandet ska omfatta minst två timmar per vecka. Undervisningen ska anordnas under eller i direkt anslutning till skoldagen vid den skolenhet eleven tillhör.

Extra studietid ska inte räknas in i den minsta totala undervisningstiden enligt 5 §.

23 §²

Den som vill ha betyg från grundskolan har rätt att genomgå provning för betyg. Denna kan avse hela utbildningen i grundskolan eller ett eller flera ämnen som ingår i utbildningen. Detta gäller även den som tidigare har fått betyg i ett avslutat ämne eller slutbetyg från grundskolan.

Den som har fått undervisning i lovskola enligt 23 b § *första* stycket ska av huvudmannen erbjudas att i anslutning till lovskolan genomgå provning för betyg i de ämnen undervisningen i lovskolan har avsett.

Den som har fått undervisning i lovskola enligt 23 b § *andra* stycket ska av huvudmannen erbjudas att i anslutning till lovskolan genomgå provning för betyg i de ämnen undervisningen i lovskolan har avsett.

Bestämmelserna om betygssättning i detta kapitel och i 3 kap. ska i tillämpliga delar gälla i fråga om provningen.

23 b §³

En huvudman ska erbjuda lovskola till elever i årskurs 9 som riskerar att inte uppfylla betygskriterierna för betyget E i ett eller flera ämnen och som därigenom riskerar att inte uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Lovskolan ska anordnas på loven under läsåret och uppgå till sammanlagt minst 25 timmar.

En huvudman ska, om inte annat följer av *andra* stycket, erbjuda lovskola till elever som har avslutat årskurs 9 utan att ha uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Lovskolan ska anordnas i juni samma år som eleven avslutat årskurs 9 och uppgå till sammanlagt minst 50 timmar. *Tiden för lovskola ingår inte i den minsta totala undervisningstiden enligt 5 §.*

En huvudman ska *också*, om inte annat följer av *fjärde* stycket, erbjuda lovskola till elever som har avslutat årskurs 9 utan att ha uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Lovskolan ska anordnas i juni samma år som eleven avslutat årskurs 9 och uppgå till sammanlagt minst 50 timmar.

Tiden för lovskola enligt första och andra styckena ingår inte i den minsta totala undervisningstiden enligt 5 §.

En huvudman får från ett erbjudande enligt *första* stycket räkna av den tid som eleven deltagit i lovskola som huvudmannen

En huvudman får från ett erbjudande enligt *andra* stycket räkna av den tid som eleven deltagit i lovskola som huvudmannen

² Senaste lydelse 2017:570.

³ Senaste lydelse 2017:570.

frivilligt anordnat från och med augusti det år eleven påbörjar årskurs 9 till och med vårterminen påföljande år. Om eleven har deltagit minst 50 timmar i sådan undervisning behöver huvudmannen inte lämna något erbjudande enligt *första* stycket.

frivilligt anordnat från och med augusti det år eleven påbörjar årskurs 9 till och med vårterminen påföljande år. Om eleven har deltagit minst 50 timmar i sådan undervisning behöver huvudmannen inte lämna något erbjudande enligt *andra* stycket.

21 kap.

4 §⁴

I grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan får fjärrundervisning användas endast i ämnena

- engelska,
- matematik,
- moderna språk,
- modersmål,
- naturorienterande ämnen: biologi, fysik och kemi,
- samhällsorienterande ämnen: geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap,
- samiska,
- svenska,
- svenska som andraspråk,
- teckenspråk, och
- teknik.

I grundskolan får fjärrundervisning även användas för integrerad samisk undervisning.

I grundskolan får fjärrundervisning även användas för *extra studietid och* integrerad samisk undervisning.

9 §⁵

En huvudman som avser att använda fjärrundervisning i ett visst ämne eller i en viss kurs eller för integrerad samisk undervisning i grundskolan ska fatta ett beslut om det. Huvudmannen får besluta om att använda fjärrundervisning för högst ett läsår åt gången.

En huvudman som avser att använda fjärrundervisning i ett visst ämne eller i en viss kurs, *för extra studietid* eller för integrerad samisk undervisning i grundskolan ska fatta ett beslut om det. Huvudmannen får besluta om att använda fjärrundervisning för högst ett läsår åt gången.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

⁴ Senaste lydelse 2020:605.

⁵ Senaste lydelse 2020:605.

Regeringen beslutade den 27 februari 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. föreslå hur elever ska garanteras läxhjälp och ta ställning till om huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola ska utvidgas (dir. 2020:21). Utredningen antog namnet Utredningen om mer tid till undervisning (U 2020:01).

Utredningen lämnade den 26 april 2021 betänkandet Kampen om tiden – mer tid till lärande (SOU 2021:30).

I propositionen behandlas de förslag och bedömningar som finns i betänkandets avsnitt 6.7.1, 6.7.2, 6.7.3 och 7.8.2.

En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna redovisas i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringen.se. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2021/02365).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 20 januari 2022 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som är likalydande med lagförslaget i denna proposition. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran.

4 Mer undervisningstid kan göra fler elever behöriga till gymnasieskolan

4.1 Det behövs fler insatser för skolans kompensatoriska arbete

Det är mycket viktigt att bli behörig till ett nationellt program i gymnasieskolan

Avslutad utbildning från grundskolan och gymnasieskolan är en av de mest avgörande faktorerna för hur en individ kommer att klara sig i livet. Att elever inte uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program efter att ha avslutat grundskolan kan bl.a. innebära sämre förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden, begränsade yrkesval, försämrade möjligheter till egen stadigvarande försörjning och större risk för psykisk ohälsa och för kriminalitet. Detta riskerar att öka segregationen i samhället och ge elever sämre livsmöjligheter. Det är därför av största vikt att alla elever i grundskolan som riskerar att inte nå behörighet till gymnasieskolans nationella program får det stöd de behöver.

Under en längre tid har cirka 15 procent av de elever som går ut grundskolan saknat behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Av Statens skolverks statistik framgår att i genomsnitt cirka 14 procent (cirka 13 procent av flickorna och cirka 16 procent av pojkarna), dvs. cirka 16 600 elever, inte var behöriga till något av

Prop. 2021/22:111 gymnasieskolans nationella program när de avslutade grundskolan 2020. Elever behöver därför ges bättre förutsättningar att få de kunskaper som krävs för att bli behöriga.

Elever behöver mer jämlika förutsättningar för att nå målen för utbildningen

En av den svenska skolans grundstenar är att den ska arbeta kompensatoriskt. Av skollagen framgår att utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Utbildningen ska även främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Trots skolans kompensatoriska arbete finns tydliga tecken på att likvärdigheten har försämrats i svensk skola och att elevernas socioekonomiska bakgrund har fått en större betydelse för elevernas resultat, se till exempel Skolverkets rapport Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor (rapport 467, 2018). Faktorer som påverkar behörigheten till gymnasieskolans nationella program är framför allt föräldrarnas utbildningsnivå och hur lång tid eleven har gått i svensk skola. För att elever ska få mer jämlika förutsättningar att nå utbildningens mål behöver skolans kompensatoriska uppdrag stärkas. Detta ställer höga krav på att skolan ger varje elev, oavsett bakgrund eller funktionsförmåga, det stöd den behöver för att utvecklas så långt som möjligt.

Elever kan gynnas av mer undervisningstid

Utgångspunkten i skollagen är att elever i första hand ska få det stöd de behöver inom ramen för den ordinarie undervisningen. I många fall kan elever som har behov av stöd få det genom t.ex. extra anpassningar eller särskilt stöd under de ordinarie lektionerna. I vissa fall kan det dock bli aktuellt med insatser som erbjuds utöver den ordinarie undervisningen, t.ex. lovskola. Eleven kan då ges såväl mer stöd som mer tid. Det kan t.ex. vara viktigt för elever som har halkat efter i sin kunskapsutveckling eller för elever som kommit till Sverige i grundskolans senare årskurser och därför har kortare tid i svensk skola. Mer undervisning av god kvalitet, utöver den som följer av timplanen, kan bidra till att kompensera för olikheter i elevers förutsättningar och till att fler elever blir behöriga till gymnasieskolans nationella program.

4.2 Bestämmelser om stödinsatser

Begreppet kunskapskrav ersätts av betygskriterier

Efter förslag i regeringens proposition Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper (prop. 2021/22:36) har riksdagen beslutat att begreppet kunskapskrav ersätts av betygskriterier i skollagen. Även kunskapskrav och kravnivåer i årskurser och skolformer där betyg inte

sätts ska ersättas av kriterier för bedömning av kunskaper. Ändringarna träder i kraft den 1 juli 2022 och ska tillämpas från och med samma datum (bet. 2021/22:UbU7, rskr. 2021/22:156). I denna proposition används fortsättningsvis ordet betygskriterier för att beskriva vilka kunskaper elever ska ha uppnått för ett visst betyg. I förekommande fall används även formuleringen kriterier för bedömning av kunskaper. Redogörelsen nedan avser i några fall bestämmelserna i lydelsen enligt propositionen om ämnesbetyg (3 kap. 2, 4, 5, 7 och 10 §§ och 10 kap. 23 a §).

Alla elever ska ges ledning, stimulans och stöd i den utsträckning de behöver

I 3 kap. skollagen finns bestämmelser om elevers utveckling mot målen. Utgångspunkten är att alla elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver för sitt lärande och sin personliga utveckling för att utifrån sina behov och förutsättningar kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som lätt uppfyller de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling (2 §).

I kapitlet finns även bestämmelser om elevers rätt till olika stödinsatser. Enligt dessa bestämmelser ska en elev skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen om det kan befaras att eleven inte kommer att uppfylla de betygskriterier eller de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas. Att eleven riskerar att inte uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper kan komma fram på flera sätt, bl.a. genom resultatet på ett nationellt prov eller genom uppgifter från lärare, eleven själv eller elevens vårdnadshavare (5 §).

Om det visar sig att det stöd som har getts i form av extra anpassningar inte är tillräckligt för att eleven ska uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas, eller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga, ska detta anmälas till rektorn som ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Detta gäller bl.a. för grundskolan. För det fall att en utredning visar att en elev behöver särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd och ett åtgärdsprogram ska utarbetas. Det särskilda stödet ska ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas (6–10 §§).

För elever i förskoleklassen och lågstadiet finns det även en garanti för tidiga stödinsatser. Garantin innebär att det under vissa förutsättningar ska göras en särskild bedömning av en elevs kunskapsutveckling i syfte att tidigt kunna sätta in stöd i form av extra anpassningar eller utreda behovet av särskilt stöd (4 §).

Undervisning och utbildning

Begreppen undervisning och utbildning definieras i 1 kap. skollagen. Undervisning är sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden, medan utbildning är den verksam-

Prop. 2021/22:111 het inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål (3 §). Skollagens definitioner av undervisning och utbildning används i fråga om alla skolformer som regleras i skollagen, och i fråga om fritidshemmet.

Som huvudregel gäller att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisning. En legitimerad lärare eller förskollärare har ansvar för den undervisning som han eller hon bedriver. Utöver lärare eller förskollärare får det i undervisningen i fritidshemmet och förskolan finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas eller barnens utveckling och lärande främjas (2 kap. 13–15 §§).

Av förarbetena till skollagen framgår att det inte finns något som hindrar att det även i undervisningen i skolan finns annan personal, t.ex. elevassistenter, som deltar i skolarbetet. Dessa kan, som ytterligare vuxna i undervisningssituationen, bidra till att skapa trygghet för eleverna och på olika sätt medverka i genomförandet av undervisningen. Det framgår också att varken lärare eller förskollärare måste vara närvarande i undervisningslokalen eller motsvarande all lektionstid. För att en aktivitet ska klassas som undervisning måste dock en lärare eller förskollärare ha det övergripande ansvaret för det som ska göras (prop. 2009/10:165 s. 262 och 633).

Undervisningstid

Den totala undervisningstiden för varje elev i grundskolan ska enligt skollagen vara minst 6 890 timmar (10 kap. 5 §). Den obligatoriska verksamheten får omfatta högst åtta timmar eller, i förskoleklassen och de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag (7 kap. 17 § andra stycket). Elevernas skolarbete ska förläggas måndag–fredag och vara så jämnt fördelat över dessa dagar som möjligt. Skolarbetet ska även förläggas så att eleverna så långt som möjligt får sammanhållna skoldagar, se 3 kap. 4 § skolförordningen (2011:185).

Hur undervisningstiden ska fördelas mellan grundskolans stadier framgår av timplanen. En huvudman får besluta om mer undervisningstid än det som framgår av timplanen. Huvudmannen beslutar efter förslag av rektorn om fördelning mellan årskurserna av undervisningstiden (9 kap. 3 och 4 §§ skolförordningen).

Hjälp med läxor och annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid

Det finns inga bestämmelser om läxor eller läxhjälp i skolförfattningarna. I förordningen (2014:144) om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid finns dock bestämmelser om statsbidrag till vissa skolhuvudmän och organisationer som anordnar läxhjälp m.m.

För huvudmän gäller att statsbidrag kan lämnas för kostnader för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid till elever i grundskolan, grundsärskolan, sameskolan eller specialskolan (2 och 3 §§). Ideella föreningar som arbetar med att ge hjälp med läxor eller annat skolarbete kan få statsbidrag för motsvarande kostnader, med den skillnaden att hjälpen även kan avse elever i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan (5 §).

För den hjälp med läxor eller annat skolarbete som en huvudman ansöker om statsbidrag för ska huvudmannen använda lämplig personal inom den egna organisationen. Om huvudmannen anordnar denna hjälp i samarbete med en ideell förening som arbetar med att ge hjälp med läxor eller annat skolarbete får dessutom den ideella föreningens bemanning användas (4 §).

Huvudmän är skyldiga att i vissa situationer erbjuda lovskola till elever i grundskolan

Lovskola är undervisning inom grundskolan som anordnas enligt skollagen under lov under en termin eller utanför terminstid och som inte är obligatorisk för elever (1 kap. 3 §).

De närmare bestämmelserna om lovskolan finns i 10 kap. Enligt dessa bestämmelser är huvudmän skyldiga att erbjuda lovskola till vissa elever som har avslutat årskurs 8 eller 9. För elever som har avslutat årskurs 8 riktar sig lovskolan till de som riskerar att i nästa årskurs inte uppfylla kriterierna för betyget E i ett eller flera ämnen, och som därigenom riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. När det gäller elever som har avslutat årskurs 9 är målgruppen de elever som inte har lyckats uppnå behörighet till något av gymnasieskolans nationella program. Huvudregeln är att lovskolan ska anordnas i juni det år som eleven har avslutat årskurs 8 eller 9. Omfattningen av lovskolan ska vara minst 50 timmar per årskurs och tiden för lovskola ingår inte i den minsta totala undervisningstiden. Om en elev har deltagit i lovskola som en huvudman har anordnat frivilligt från och med augusti det år eleven påbörjar årskurs 8 respektive 9 till och med vårterminen påföljande år, får denna tid avräknas från huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola i juni (23 a och 23 b §§).

Lovskolans verksamhet får omfatta högst åtta timmar per dag och får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar. Lovskolan får avbrytas om syftet med undervisningen uppnås på kortare tid än ett erbjudande om lovskola omfattar. Eftersom lovskolan inte är obligatorisk kan en elev tacka nej till ett erbjudande om lovskola. En elev som accepterar ett sådant erbjudande ska dock delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli. Det är huvudmannen som bestämmer vid vilken skolenhet som lovskolan ska anordnas (23 c–23 e §§).

Lovskola som huvudmän anordnar med anledning av sin skyldighet att göra detta, eller i syfte att den tid som en elev deltagit i lovskola ska kunna avräknas från ett erbjudande om lovskola, ingår i grundskolans verksamhet (3 § tredje stycket). Detta innebär att eleverna har samma rättigheter i lovskolan som när de får sin obligatoriska utbildning. Det rör sig t.ex. om rätten till särskilt stöd, ämnesbehöriga lärare, aktivt lärarstöd, trygghet och studiero, tillgång till elevhälsa, fria skolmältider, skolskjuts samt rätt till böcker och andra lärverktyg (prop. 2016/17:156 s. 28).

Huvudmän kan få statsbidrag för undervisning i lovskola

Sedan 2014 lämnas, enligt förordningen (2014:47) om statsbidrag för undervisning under skollov, statsbidrag till huvudmän som frivilligt erbjuder lovskola för elever som riskerar att inte nå kunskapskraven för

Prop. 2021/22:111 betyget E i ett eller flera ämnen och som går i årskurs 6 och 7 i grundskolan, i årskurs 6 i sameskolan, i årskurs 7–10 i specialskolan eller i gymnasieskolan. Statsbidrag kan också ges till huvudmän som frivilligt erbjuder mer än den lagstadgade lovskolan till elever i grundskolans årskurs 8 och 9 (1, 2 och 4 §§).

Lov och terminsuppehåll

Grundskolans läsår ska börja i augusti och sluta i juni och bestå av minst 178 skoldagar och minst 12 lovdagar. Dagarna för höst- och vårterminens början och slut beslutas av huvudmannen (3 kap. 2 och 3 §§ skolförordningen). Den obligatoriska verksamheten får omfatta högst 190 dagar per läsår (7 kap. 17 § andra stycket skollagen).

Bestämmelsen om antalet lovdagar fastslår inte hur dessa dagar ska förläggas över läsåret, men de allra flesta huvudmän väljer att förlägga dem på ett liknande sätt. Läslovet infaller som utgångspunkt vecka 44. Sportlovet infaller mellan vecka 7 och 12 och varierar beroende på var i Sverige skolan ligger. Påsklovet infaller som regel veckan före eller veckan efter påskhelgen, beroende på vad huvudmannen för skolan beslutar. Det finns ingen bestämmelse i skolförfattningarna som definierar vad ett lov är. Sommarlov är den vanliga benämningen på uppehållet mellan två läsår, men är inte lovdagar i den mening som avses ovan. Detsamma gäller för jullovet, som infaller mellan hösttermins slut och vårterminens början. Sommarlovet är normalt nio till tio veckor långt och jullovet brukar omfatta cirka två och en halv veckor. Av den definition av lovskola som finns i 1 kap. 3 § skollagen följer att lovskola kan anordnas under samtliga lov under terminerna, men även under sommarlovet och jullovet.

4.3 Elever ska få hjälp med läxor och annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid

Regeringens förslag: Elever i grundskolans årskurs 4–9 ska erbjudas extra studietid. Erbjudandet ska omfatta minst två timmar per vecka och elevernas deltagande ska vara frivilligt. Studietiden ska anordnas under eller i direkt anslutning till elevernas skoldag vid den skolenhet som eleven tillhör.

Extra studietid ska vara undervisning inom grundskolan. Lärare ska ansvara för och leda studietiden men även annan lämplig personal kan medverka. Extra studietid ska inte räknas in i den minsta totala undervisningstiden. Huvudmän ska få anordna extra studietid genom fjärrundervisning under samma förutsättningar som för övrig fjärrundervisning i grundskolan.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår en delvis annan lagteknisk utformning som innebär att det införs en definition av studietid i 1 kap. skollagen, att det i lagen föreskrivs att även annan personal kan medverka i studietiden, förutsatt att den har sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas utveckling och lärande främjas, att det i lagen tas in ett bemyndigande för

regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om studietiden och att föreskrifterna om att studietiden ska anordnas på den skolenhet som eleven tillhör och uppgå till minst två timmar per vecka införs på förordningsnivå.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot utredningens förslag. Det gäller bl.a. *Barnombudsmannen, Delegationen mot segregation, Föräldraalliansen Sverige, Gnesta kommun, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Jönköpings kommun, Stockholms kommun* och *Sveriges Kommuner och Regioner*.

Friskolornas riksförbund ställer sig bakom förslaget i alla dess delar och konstaterar att frivillig läxhjälp redan i dag erbjuds på många skolor, ofta i den omfattning som föreslås. Vidare framförs att tidiga insatser är viktiga och att förslaget möter skolans kompensatoriska uppdrag men även ger möjlighet till fördjupning för de elever som behöver mer utmaningar och stimulans i skolan. Förbundet framför också att det är viktigt att studietiden erbjuds under ledning av lärare men att det mot bakgrund av rådande lärarbrist även bör vara möjligt för annan personal att medverka.

Malmö kommun är positiv till förslaget och anser att två timmar studietid i veckan är hanterbart utifrån skolans organisation. Kommunen framför även att det är viktigt att lärare leder och ansvarar för studietiden.

Statens skolinspektion tillstyrker förslaget och bedömer att studietid kan bidra till att huvudmännen stärks i sitt kompensatoriska uppdrag. Myndigheten anser att det bör framgå att en elev med åtgärdsprogram ska erbjudas studietid som ett komplement till övrigt stöd som ska ges enligt 3 kap. skollagen. Den framför även att det är nödvändigt att se över om regelverket gällande fjärr- och distansundervisning behöver ändras.

Statens skolverk tillstyrker förslaget men anser att även specialskolan och sameskolan bör omfattas. Myndigheten anser också att det bör tydliggöras hur bestämmelsen ska tillämpas för elever som läser integrerat i en annan skolform. Vidare ställer sig Skolverket tvekan till att det behövs en särskild reglering om att annan personal än lärare ska kunna medverka i studietiden.

Specialpedagogiska skolmyndigheten tillstyrker förslaget men betonar att studietiden inte får leda till att elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd i stället får sitt stöd tillgodosett genom extra studietid. Myndigheten framför även att alla barn behöver återhämtning och förutsättningar för en bra balans mellan skolarbete och fritid.

Falu kommun är positiv till förslaget men framför att studietid skulle kunna skapa merkostnader för bemanning med legitimerade lärare. Utrymme för detta torde dock finnas hos de flesta skolor och det är positivt ur ett personalplanerande perspektiv att verksamheten även kan bemannas med annan personal.

Grums kommun framför att det behöver säkerställas att elever med skolskjuts kan ta del av studietiden. *Hagfors kommun* framför att det kan bli komplicerat för de skolor där många elever behöver resa till och från skolan och möjligheten att ta del av studietid därför riskerar att inte bli fullt likvärdig. *Bergs kommun* håller med utredningen i stort men påpekar också att hänsyn måste tas till skolskjutsar. Vidare behöver hänsyn tas till skoldagarnas längd, särskilt för elever som har lång resväg till och från skolan.

Stiftelsen Läxhjälpen välkomnar utredningens förslag men anser att studietiden bör kunna genomföras i samverkan med en civilsamhällelig part.

Jämställdhetsmyndigheten framför att skillnader mellan flickors och pojkars studieresultat och motivation att delta i studietid bör förstås tillsammans med andra relaterade och underliggande ojämsställdhetsproblem. Myndigheten vill även betona vikten av uppföljning och utvärdering av studietid och att i detta arbete integrera ett jämställdhetsperspektiv.

Flera remissinstanser påpekar att förslaget får konsekvenser för hur lärares tid används. *Kinda kommun* ställer sig bakom förslaget men ser bl.a. problem med att verksamheten kommer att ta tid från lärare och att det ställer höga krav på planering om verksamheten ska samla elever från olika klasser och med olika behov. *Läraryrket* framhåller vikten av att lärare ges förutsättningar att fokusera på kärnuppgiften. *Nationellt centrum för svenska som andraspråk* motsätter sig utredningens förslag att det ska bli en skyldighet att erbjuda studietid. Även om centrumet kan se möjliga vinster med studietid framförs att det i nuläget varken finns ekonomiska eller personella resurser att implementera ett sådant förslag. Vidare kan förslaget leda till att läraryrkets status sjunker och att skolledarnas arbetsförhållanden försämras. *Lärarnas Riksförbund* avstyrker förslaget och ser framför sig att en dylik reform kommer att landa i lärarnas knä och riskera att förvärra en redan allvarlig lärarbrist. Förbundet anser att lärarresurserna i stället bör användas mer genomtänkt i den ordinarie verksamheten.

Sveriges Skolledarförbund avråder från att införa studietid eftersom lösningen bedöms vara komplicerad och byråkratisk. Enligt förbundet behövs större förändringar för att komma till rätta med problemet att allt för många elever inte blir behöriga till gymnasieskolans nationella program.

Göteborgs kommun avstyrker förslaget. Kommunen konstaterar att det redan finns motsvarande tid på de flesta kommunala skolor i staden och att det är nödvändigt att studietiden inte detaljregleras så att den stora variation och flexibilitet som de kommunala skolorna i Göteborg i dag erbjuder fortsatt kan vara möjlig.

Hedemora kommun instämmer inte i förslaget eftersom den anser att det inte presenteras några klara belägg för att studietid har positiv påverkan på elevernas kunskapsutveckling.

Skälen för regeringens förslag

Elever kan behöva hjälp med läxor

Läxor är vanligt förekommande i skolans arbete men det finns inga bestämmelser om läxor i skolförfattningarna. Läxor kan ses som ett av flera pedagogiska verktyg som skolor förfogar över, dvs. en metodfråga som lagstiftaren har avstått från att reglera. Det finns olika sätt att definiera vad en läxa är. Enligt Skolverkets stödmaterial *Läxor i praktiken* (2014) är en vanlig definition ”uppgifter som läraren tilldelar eleverna att göra efter skoltidens slut”. Läxor kan utformas på olika sätt och ha olika syften. Det kan t.ex. vara en bestämd uppgift som ser likadan ut för alla elever i en klass eller innebära att en elev arbetar ikapp i något ämne. En vanlig sorts läxa är den som syftar till att förbereda eleverna inför något moment som

ska tas upp i den kommande undervisningen. Om och hur läxor används skiljer sig åt mellan olika skolor och olika lärare. Vilket stöd en elev får med läxan kan ha betydelse för om läxans syfte uppfylls och för elevens kunskapsutveckling.

Alla elever har inte samma möjligheter att få stöd med läxor och annat skolarbete hemma. Föräldrars utbildningsnivå kan innebära stora skillnader i förutsättningar att vara ett stöd i sina barns studier och familjens ekonomi har betydelse för möjligheten att köpa läxhjälp från ett läxhjälpföretag. Även tillgången till ideell läxhjälp varierar. Elever som har svårt att nå de kunskaper som krävs har i högre grad föräldrar med lägre utbildningsnivå och en mer begränsad ekonomi. Det är dock vanligt att skolor erbjuder elever läxhjälp. Genom läxhjälp i skolan kan elever få det stöd i sina studier som de kanske inte har möjlighet att få hemma. Läxhjälp kan på så sätt kompensera för elevers olika förutsättningar. Sedan flera år tillbaka finns det statsbidrag som huvudmän kan söka för att ge elever hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid. Utredningen redogör för flera goda exempel på hur läxhjälp kan vara ett bra stöd för elever. Regeringen anser till skillnad från *Hedemora kommun* att det finns klara belägg för att stöd med t.ex. läxor kan ha en positiv påverkan på elevers kunskapsutveckling. I dag är det dock frivilligt för huvudmän att erbjuda läxhjälp. För att alla elever ska få jämlika förutsättningar att uppfylla betygskriterierna i skolan bör det säkerställas att varje elev får det stöd den behöver med läxor. Skolor bör därför vara skyldiga att erbjuda sådant stöd.

Elever kan även behöva hjälp med annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid

Det är rektorn som leder och samordnar det pedagogiska arbetet på skolan och det är läraren som ansvarar för den undervisning som han eller hon bedriver (2 kap. 9 och 15 §§ skollagen). Det är således rektor och lärare som avgör om och i så fall hur läxor ska användas. Vissa skolor och lärare använder inte läxor som en metod i sitt arbete. Även i skolor där det inte ges läxor kan dock elever behöva stöd utanför lektionstid, t.ex. för att studera inför ett prov eller för att få bättre förståelse för något skolämne eller kunskapsområde. Regeringen konstaterar att många skolor anordnar verksamheter där elever erbjuds hjälp med olika sorters skolarbete utanför lektionstid, inte enbart läxor. Mycket talar för att en bredare ansats ger bättre förutsättningar att höja kunskapsresultaten och bidra till ökad likvärdighet. Dessutom bedömer regeringen att kraven på det stöd som ska ges inte bör utformas så att de styr eller snävar in pedagogiska beslut om läxor eller annan form av skolarbete som eleven förväntas göra utanför ordinarie undervisning.

Elever ska därför erbjudas extra studietid

Mot bakgrund av att elever kan behöva hjälp med såväl läxor som annat skolarbete föreslår regeringen att elever ska ges stöd genom s.k. extra studietid. Den extra studietiden bör alltså inte vara begränsad till endast hjälp med läxor. Under studietiden bör elever även kunna få stöd med annat skolarbete och därigenom ta igen, befästa eller fördjupa sina ämneskunskaper. Verksamheten kan också ge eleverna tillfälle att

Prop. 2021/22:111 utveckla och använda olika inlärningsstrategier samt planera, genomföra och utvärdera sitt eget lärande.

Eftersom en åldersanpassad verksamhet är gynnsam för elever är det fördelaktigt om verksamheten kan stadiindelns. Elevgruppernas storlek och sammansättning bör anpassas på ett sådant sätt att elevernas behov tillgodoses så långt som möjligt och så att det finns plats för alla elever som vill delta.

Extra studietid bör vara schemalagd och ges kontinuerligt. Av de exempel som utredningen har tagit del av dras slutsatsen att två timmar extra studietid per vecka och elevgrupp är en rimlig och ändamålsenlig nivå. I likhet med det som framförs av bl.a. *Malmö* och *Falu kommuner* bedömer regeringen att det är en omfattning som är hanterbar för skolor.

För att elever ska ges goda förutsättningar att delta i verksamheten bör studietiden anordnas på den skolenhet som eleven tillhör. Samtidigt bör samordning med elevernas schema göras så att studietiden förläggs under eller i direkt anslutning till elevens vanliga skoldag. Som framförs av *Specialpedagogiska skolmyndigheten* behöver alla barn återhämtning och förutsättningar för en bra balans mellan skolarbete och fritid. Studietiden bör därför organiseras så att elevernas skoldag inte blir orimligt lång och varje elev ska ges nödvändig möjlighet till vila och återhämtning. Eleverna behöver också ha rast i den omfattning som bedöms lämplig.

Skolans grunduppdrag är att se till att elever får de kunskaper de ska ha under ordinarie undervisningstid. Extra studietid ska vara en förlängning av den ordinarie undervisningen, men får inte ersätta annan undervisning. Studietiden bör därför förläggas utanför den timplanestyrd undervisningstiden och inte ingå i den minsta totala undervisningstiden för varje elev. Mot den bakgrunden anser regeringen att verksamheten i lagtexten bör benämnas extra studietid i stället för den av utredningen föreslagna benämningen studietid. Deltagandet i extra studietid bör kunna ingå i en elevs individuella utvecklingsplan eller i åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd. Extra studietid får dock inte ges i stället för annat stöd som en elev ska få enligt 3 kap. skollagen.

Enligt regeringens bedömning är det tillräckligt att studietiden regleras i en ny paragraf i 10 kap. skollagen. Regleringen föreslås vara relativt begränsad och det finns inget behov av en särskild definition av extra studietid i 1 kap. skollagen. Regeringen anser vidare att bestämmelserna om studietidens omfattning och var den bör erbjudas bör tas in i lagen. Det saknas därmed skäl att i enlighet med utredningens förslag införa ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om studietiden.

Extra studietid bör ledas av lärare och definieras som undervisning

För att ge goda effekter på elevers kunskapsutveckling måste studietiden hålla hög kvalitet. Ett sätt att säkerställa detta är att verksamheten leds av lärare. Då ökar också förutsättningarna för att verksamheten har en nära koppling till elevens ordinarie undervisning. Erfarenheter visar att stödinsatser som har en koppling till läroplaner och som genomförs av välutbildad personal är de mest verkningsfulla. I likhet med bl.a. *Malmö kommun* och *Friskolornas riksförbund* bedömer regeringen därför att det är viktigt att studietiden leds av lärare.

Eftersom studietiden bör ledas av lärare och likt övrig undervisning bestå av målstyrda processer som syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden, bedömer regeringen att extra studietid kommer att innefattas av skollagens definition av undervisning. Detta gäller även efter ett sådant förtydligande av definitionen som regeringen föreslår i lagrådsremissen Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning.

Regeringen konstaterar likt *Lärarnas Riksförbund* att det är brist på behöriga lärare i svensk skola och att förslaget får konsekvenser för hur lärares tid används. Trots en positiv utveckling de senaste åren med fler som söker, blir antagna till och påbörjar någon av lärarutbildningarna råder fortsatt en stor brist på behöriga lärare. Regeringens satsningar för att stärka läraryrkets attraktionskraft är därför viktiga för att antalet nybörjare och därmed antalet examinerade ska öka ytterligare. Andra pågående satsningar för att öka antalet utbildade lärare är bl.a. fler kompletterande utbildningar till läraryrket, vidareutbildning av obehöriga lärare och förskollärare samt en särskild satsning på arbetsintegrerad lärarutbildning. Även med en lärarbrist är det dock mycket viktigt att såväl regeringen som huvudmän och skolor tar sitt ansvar för att se till att elever får det stöd de behöver.

Den rådande lärarbristen kan antas innebära vissa utmaningar när det gäller kravet på att studietiden ska ledas av lärare. Samtidigt visar erfarenheterna att lärare ofta är delaktiga i den läxhjälpverksamhet som ges redan i dag. Skolor bemannar verksamheten t.ex. genom att hjälp med läxor och annat skolarbete ingår i lärares tjänstgöring och genom en rotation i bemanningen. Kravet på att studietiden ska ledas av lärare innebär inte heller att alla delar av verksamheten behöver genomföras personligen av lärare. Av förarbetena till skollagen framgår som tidigare beskrivits att det inte finns något som hindrar att det i undervisningen i skolan även finns annan personal, samt att varken lärare eller förskollärare måste vara närvarande i undervisningslokalen eller motsvarande all lektionstid. Att extra studietid leds av lärare utesluter därför inte att andra personalgrupper kan medverka i studietiden när det anses lämpligt. Dessa personer bör ha sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas utveckling och lärande främjas. Studietiden, inklusive planering och uppföljning, ska dock genomföras under lärares ledning. Det kan vara så att eleverna arbetar självständigt i stor utsträckning under studietiden och att det därför inte finns behov av att en lärare ständigt är närvarande i undervisningslokalen. Det är dock lämpligt att en lärare finns tillgänglig under åtminstone delar av studietiden. I de fall extra studietid organiseras i flera grupper samtidigt bör det t.ex. vara möjligt för en och samma lärare att röra sig mellan grupperna medan annan personal svarar på enklare frågor, upprätthåller studiero och bidrar med annat stöd som eleverna kan behöva. Det bör vara upp till huvudmannen att, utifrån lokala behov och förutsättningar, närmare avgöra vilken personal, utöver lärare som ska medverka under studietiden. Regeringen gör i likhet med *Skolverket* bedömningen att det inte finns anledning att i lagtext förtydliga att annan personal kan medverka i den undervisning som bedrivs inom ramen för studietiden. Redan i dag gäller detta för övrig undervisning i skolan utan någon särskild reglering i skollagen (se avsnitt 4.2 och prop. 2009/10:165 s. 262).

Prop. 2021/22:111 Eftersom extra studietid är en del av skolans utbildning ska en elev ha tillgång till den personal som eleven behöver utifrån sitt stödbehov. Exempelvis kan elever som varit kort tid i svensk skola ha behov av studiehandledning på modersmålet även under studietiden och elever som behöver stöd av en elevassistent för att tillgodogöra sig ordinarie undervisning kan behöva det även under studietiden.

Studietidens innehåll

Extra studietid bör ses som ett verktyg som kan bidra till att elevers kunskaper fördjupas och befästs. Det bör vara upp till varje huvudman att närmare definiera verksamhetens innehåll. Även om huvudmannen har det övergripande ansvaret för att studietiden anordnas så följer det av rektorns ansvar enligt skollagen att den närmare organiseringen av verksamheten ska ske på respektive skolenhet. Utredningen uppmärksammar att många skolor redan i dag anordnar verksamheter där elever erbjuds hjälp med olika sorters skolarbete utanför lektionstid men inom ramen för skoldagen. *Göteborgs kommun* anser att det inte bör införas detaljreglering som hindrar variation och flexibilitet i den befintliga verksamheten. Regeringen bedömer att det är viktigt att verksamheter som redan finns och som har visat sig vara effektiva kan fortsätta att utvecklas. Någon ytterligare reglering av studietidens innehåll bör därför inte införas.

Det bör vara den ordinarie läraren som tillsammans med eleven planerar vad som kan vara lämpligt att arbeta med under studietiden. Likaså bör det vara den ordinarie läraren som följer upp vad eleven har utträttat. På så sätt skapas det en koppling mellan studietiden och det som sker på lektionerna i de olika ämnena. Elevens behov bör vara utgångspunkten för upplägget av studietiden. För vissa elever kan det handla om mer tid för att befästa kunskaper i ett lugnare tempo. För andra kan studietiden vara ett tillfälle att gå vidare och fördjupa sig i det som har behandlats på lektionerna. Regeringen vill betona att även om innehållet inte detaljregleras, måste det förutsättas att utformningen av studietiden alltid genomförs av det grundläggande syftet att höja kunskapsresultaten och bidra till ökad likvärdighet, särskilt i fråga om att kompensera för elevers olika förutsättningar.

Vilka elever ska erbjudas extra studietid?

I de lägre årskurserna förekommer endast en liten mängd läxor och annat skolarbete utanför den ordinarie undervisningstiden. Yngre elever, i förskoleklass och grundskolans lågstadium, bedöms därför inte ha ett generellt behov av extra studietid. Från grundskolans årskurs 4 blir kursplanerna allt mer stofftunga, kraven ökar och läxor blir vanligare. Regeringen föreslår därför att extra studietid ska erbjudas elever från årskurs 4 till årskurs 9. Forskning och erfarenhet visar på vikten av tidiga insatser. Utvecklingen under de tidiga skolåren har stor inverkan på den fortsatta skolframgången. Under denna period inhämtar eleven viktiga kunskaper och färdigheter som skapar grunden för de vidare studierna. Detta innebär att tidiga insatser generellt ger större effekt. Regeringen bedömer att extra studietid tillsammans med bl.a. garantin för tidiga stödinsatser och övriga stödinsatser enligt 3 kap. skollagen kan bidra till att eleverna får förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och uppfylla de betygsriterier som minst ska uppfyllas. En verksamhet som

vänder sig till elever från årskurs 4 innebär en naturlig och önskvärd förlängning av tidiga insatser.

Det bör inte göras någon begränsning av vilka elever i de aktuella årskurserna som ska erbjudas extra studietid. Studietiden kan gynna alla elever, oavsett kunskapsnivå, genom att utifrån sina egna förutsättningar utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Studietiden kan därmed bidra till att skapa en mer jämlik skola.

Det bör vara frivilligt för elever att delta i verksamheten, vilket bör framgå av lagen eftersom detta skiljer sig åt jämfört med vad som i huvudsak gäller för övrig undervisning i grundskolan. Huvudmän och skolor bör arbeta för att särskilt motivera de elever som har störst behov av att delta i studietiden. Det grundläggande syftet att höja kunskapsresultaten och bidra till ökad likvärdighet, särskilt i fråga om att kompensera för elevers olika förutsättningar, lägger ett särskilt ansvar på huvudmän och skolor i arbetet med att uppmuntra till deltagande. Som påtalas av *Jämställdhetsmyndigheten* kan underliggande ojämställdhetsproblem ha betydelse för skillnader i flickors och pojkars motivation att delta i extra studietid. Det kan vara aktuellt för skolor att se över hur motivationsarbetet kan utformas så att både pojkar och flickor väljer att delta i studietiden.

Andra skolformer än grundskolan omfattas inte av förslaget

Skolverket anser att även specialskolan och sameskolan bör omfattas av förslaget om studietid. Regeringen konstaterar att undervisning inom sameskolan och specialskolan läggs upp på ett sådant sätt att det saknas behov av extra studietid i enlighet med det som föreslås gälla för grundskolan. Ett skäl, som framförts av företrädare för sameskolan och specialskolan, är att de redan i dag anpassar undervisningen, bl.a. på grund av att många av deras elever bor långt ifrån skolan eller på internat under veckorna.

I grundsärskolan finns elever med mycket varierande behov. Det görs därför redan i dag betydande individanpassningar där omfattande stöd ges till eleverna under den ordinarie undervisningen. Läxor och annat skolarbete utanför skoltid förekommer sällan. Det kan därför antas att endast en obetydlig andel av de elever som går i grundsärskola har ett behov av extra studietid. I det fall en elev läser integrerat i en annan skolform, exempelvis när en grundsärskoleelev får sin utbildning i en grundskola, gäller de bestämmelser som avser den ursprungliga skolformen. Rektorn för den skolenhet där eleven får sin undervisning får dock besluta om de undantag från dessa bestämmelser som krävs med hänsyn till undervisningens uppläggning (7 kap. 9 § skollagen).

Sammantaget bedömer regeringen att en skyldighet för huvudmän att anordna extra studietid för dessa skolformer skulle innebära en alltför stor administrativ och ekonomisk börda jämfört med det förmodade behovet av extra studietid hos eleverna. Huvudmän för grundsärskolor, sameskolan och specialskolan har dock fortsättningsvis möjlighet att ansöka om statsbidrag för att anordna läxhjälp.

Huvudmannen bör vara ansvarig för studietiden och se till att skolor får förutsättningar att genomföra verksamheten med hög kvalitet. Huvudmannen ska då också se till att studietiden bedrivs enligt intentionerna och att verksamhetens kvalitet regelbundet följs upp inom ramen för huvudmannens systematiska kvalitetsarbete.

Några remissinstanser påtalar vikten av att även elever som behöver skolskjuts ges förutsättningar att delta i studietiden. Enligt skollagen är kommuner under vissa förutsättningar skyldiga att erbjuda elever kostnadsfri skolskjuts. Detta bör gälla även för elever som deltar i extra studietid. Regeringen är mån om att elever inte ska behöva avstå från att delta i extra studietid för att de har en lång resväg till skolan. Vid planering av studietiden behöver hänsyn därför tas till att elever som deltar kan ha behov av skolskjuts.

Regeringen ser en fördel med att huvudmän ges en möjlighet till flexibilitet i organiseringen av studietiden t.ex. på så sätt att mindre skolenheter kan samordna studietiden när elevunderlaget är begränsat. Det bör därför införas en möjlighet för huvudmän och skolor att erbjuda studietiden i form av fjärrundervisning. De bestämmelser i 21 kap. skollagen som gäller för annan fjärrundervisning i grundskolan bör därmed tillämpas även när fjärrundervisning används för extra studietid.

Stiftelsen Läxhjälpen anser att studietiden bör kunna genomföras i samverkan med en civilsamhällelig part. Studietiden föreslås inrymmas i skollagens definition av undervisning. I syfte att inte urholka undervisningsbegreppet och säkerställa verksamhetens kvalitet bör det ställas samma krav på studietiden som de som gäller för övrig undervisning i grundskolan. Det innebär att det endast under vissa förutsättningar ska vara möjligt att överlämna extra studietid på entreprenad. Uppgifter som avser fjärrundervisning får överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet på entreprenad inom grundskolan (23 kap. 16 § skollagen). I de fall extra studietid erbjuds i form av fjärrundervisning bör det med andra ord vara möjligt att överlämna verksamheten på entreprenad till en annan huvudman inom skolväsendet.

Med hänsyn till att studietiden är en ny del av undervisningen och det är viktigt att säkerställa uppfyllandet av det grundläggande syftet att höja kunskapsresultaten och bidra till ökad likvärdighet, särskilt i fråga om att kompensera för elevers olika förutsättningar, bör reformen utvärderas i lämpligt sammanhang.

4.4 Mer lovskola under läsåret

Regeringens förslag: Elever i grundskolans årskurs 9 som riskerar att inte uppfylla kriterierna för betyget E i ett eller flera ämnen och som därmed riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan ska erbjudas minst 25 timmar lovskola på lov under läsåret. Sådan lovskola ska inte kunna räknas av från de 50 timmar lovskola som huvudmannen redan är skyldig att erbjuda enligt nuvarande bestämmelser.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår att huvudmän inte längre ska få räkna av frivilligt anordnad lovskola från den som ska erbjudas i juni samma år som eleven avslutat årskurs 9. Utredningen föreslår inte någon följdändring i den bestämmelse som anger under vilka förutsättningar lovskolan ingår i grundskolan (10 kap. 3 § skollagen) och inte att den lovskola som ska ges på lov under läsåret inte får avbrytas om dess syfte uppnås på kortare tid än det som följer av bestämmelsen.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot utredningens förslag. Det gäller bl.a. *Friskolornas riksförbund, Föräldraalliansen Sverige, Gnesta kommun, Integritets- skyddsmyndigheten, Jönköpings kommun, Karlstads kommun, Sameskolstyrelsen, Skolväsendets överklagandenämnd, Statens skolinspektion, Sveriges Kommuner och Regioner* och *Sveriges Skolledarförbund*.

Hagfors kommun ser positivt på förslaget om utökad lovskola men framför att det är en stor utmaning att bemanna lovskolan med behörig personal. Skrivningen i nya avtalet HÖK21 har dock tydliggjort förutsättningarna, vilket kommunen ser som positivt. Kommunen ser stora fördelar med att mer fritt kunna fördela lovskola även på andra lov under läsåret och tror att motivationen kan öka om lovskolan förläggs till lov under läsåret.

Specialpedagogiska skolmyndigheten tillstyrker förslaget och framför att elever i behov av stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd måste ges ett sådant stöd även under lovskolan. Myndigheten framför även att det är av betydelse att eleven får vara involverad och delaktig i planeringen av insatsen som sker i lovskolan.

Delegationen mot segregation ser positivt på förslaget men vill belysa att detta kan innebära behov av mer resurser för kommuner med flera områden med socioekonomiska utmaningar.

Idéburna skolors riksförbund tillstyrker förslaget men anser att tiden för när lovskola anordnas bör vara flexibel utifrån lokala förutsättningar. Även *Kinda kommun* anser att huvudmannen ska vara mer fri att välja när lovskolan ska anordnas. Kommunen anser att det är tillräckligt att 25 timmar örönmärks till sommarlovet.

Läraryrket ser i likhet med utredningen fördelar med att undervisning ges före läsårets slut i stället för efter. Förbundet bedömer dock att detta kräver stora resurstilldelningar och att fokus till att börja med måste vara att säkra elevernas rätt till undervisning av hög kvalitet.

Stockholms kommun delar utredningens bedömning att det finns en poäng med att elever får befästa sina kunskaper under läsåret. I många av kommunens skolor finns redan i dag lovskola under läsåret, vilket upplevs vara en åtgärd som kan bidra till elevers måluppfyllelse. Kommunen anser dock att lovskolans effekter borde utvärderas innan förslaget tas vidare, inte minst för att värna lärarens arbetstid.

Göteborgs kommun avstyrker förslaget. Kommunen anser att förslaget behöver omfatta både årskurs 8 och 9 samtidigt som fokus för lovskolan behöver flyttas från sommarlovet till läsårets övriga lov. Kommunen delar utredningens bedömning om att det är lättare att lösa bemanningen av lovskola under andra lov än på sommarlovet. Göteborgs kommun anser

Prop. 2021/22:111 även att Skolverket behöver uppdatera de allmänna råden för prövning så att de särskilt visar hur de ska fungera under lovskolan efter årskurs 9.

Hedemora kommun instämmer inte i förslaget och föreslår i stället att lovskola ska erbjudas på lov under läsåret men att den sammanlagt ska omfatta 50 timmar i stället för 75 timmar.

Nationellt centrum för svenska som andraspråk motsätter sig förslaget. Centrumet håller med om att det finns vinster med att utöka lovskolan för elever i årskurs 9 men anser att det inte finns tillräckliga resurser.

Lärarnas Riksförbund avstyrker förslaget och anser att befintlig lovskola bör utvärderas med sikte på ett avskaffande av reformen. Förbundet anser att resurser i stället bör satsas på ordinarie undervisning och stödinsatser på schemalagd tid.

Skälen för regeringens förslag

Lovskola under läsåret kan ge elever kontinuerligt stöd att nå behörighet till gymnasieskolan

Lovskolan är en viktig del i skolors kompensatoriska arbete och har till syfte att förbättra kunskapsresultaten och skapa en mer likvärdig skola. Elever som behöver mer undervisningstid ges bättre förutsättningar att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Erfarenhet visar att lovskolan kan vara en framgångsrik insats för att elever ska ta igen kunskaper under en koncentrerad tid. Oavsett om lovskola anordnas enligt skyldigheten i skollagen eller med hjälp av statsbidrag innebär den, för de elever som deltar, en kort period med intensiva studier i ett eller flera ämnen. Den gemensamma strävan är att deltagande elever ska kunna öka sina kunskaper och därmed uppfylla eller närma sig kriterierna för betyget E i de ämnen som det erbjuds undervisning i under lovskolan. Den lovskola som huvudmän är skyldiga att erbjuda vissa elever ska enligt huvudregeln anordnas i juni efter att vårterminen har avslutats. Det kan dock vara svårt för elever i årskurs 9 att hinna nå behörighet under den begränsade tid som lovskolan ska ges. Detta gäller t.ex. om de har långt kvar till att uppfylla kriterierna för betyget E. Många elever skulle, exempelvis i en sådan situation, vara hjälpta av mer kontinuerligt stöd utspjutt över läsåret, i stället för endast koncentrerat i form av lovskola under sommaren. Som utredningen konstaterar har lovskola som ges på lov under läsåret, t.ex. läs- eller påsklov, en stark koppling till den pågående ordinarie undervisningen och den fas i kunskapsutvecklingen som eleven befinner sig i. Lovskola på läsårsloven förefaller på så sätt vara ett effektivare sätt att främja kunskapsinhämtningen jämfört med lovskola på sommarlovet, som har större fokus på godkända betyg. Lovskola på läsårsloven kan förebygga att elever halkar efter i sin kunskapsutveckling och minska risken för att kunskapsbrister ackumuleras på ett sätt som är svårt att åtgärda. Lovskola på läsårsloven kan således bidra till att fler elever kan uppnå behörighet innan läsårets slut. Samtidigt innebär detta att eleven inte bara hinner få sina kunskapsluckor täckta under läsåret, utan också hinner befästa sina kunskaper och dra nytta av dem i den pågående undervisningen under det resterande läsåret. Regeringen bedömer i likhet med utredningen att detta kan gynna deras framtida gymnasiestudier på ett bättre sätt än om de enbart deltar i lovskola som erbjuds efter läsårets slut.

Ytterligare en fördel med att elever ges möjlighet att delta i lovskola under läsåret är att det kan öka deras möjligheter att kombinera lovskola med sommarjobb. Lovskola på läsårsloven kan i sig vara motiverande för elever då den främjar deras möjligheter att få behörighet utan att behöva gå i skola på sommaren. Det gäller också för huvudmän eftersom lovskolan blir mindre omfattande om fler elever får behörighet till gymnasieskolan före vårterminens slut.

Huvudmän bör därför vara skyldiga att i vissa situationer erbjuda elever mer lovskola under läsåret

Regeringen anser att den skollagsreglerade lovskolan bör utökas för att säkerställa att elever som behöver det får tillgång till lovskola även under läsåret. Det är viktigt att eleverna ges tillräckligt mycket undervisning för att de ska få goda chanser att uppfylla kriterierna för betyget E i de ämnen och det antal ämnen som behövs för att bli behörig till ett nationellt program i gymnasieskolan. Samtidigt behöver alla elever ges möjlighet till vila och återhämtning och därmed förutsättningar för en bra balans mellan skola och fritid. Mot den bakgrunden föreslår regeringen att huvudmännens skyldighet att erbjuda lovskola ska utvidgas med ytterligare 25 timmar som ska förläggas på lov under läsåret. Regeringen anser i likhet med bl.a. *Läraryrket* och *Nationellt centrum för svenska som andraspråk* att förslaget kräver resurser. Det finns dock organisatoriska fördelar med att lovskolan förläggs under läsåret, vilka ger goda förutsättningar att använda resurser effektivt. Regeringen delar bl.a. *Göteborgs kommuns* bedömning att bemanningen av lovskola på lov under läsåret är lättare att lösa än under sommarlovet. Dessutom behöver elever som uppfyller betygskriterierna under läsåret inte erbjudas lovskola på sommaren. Se vidare om konsekvenser för bl.a. kommuner och enskilda huvudmän i avsnitt 6.

De elever som får anses ha störst behov av lovskola är elever i årskurs 9 som är nära att uppnå behörighet. Av samma skäl bör de också vara de som är mest motiverade att delta i lovskolan. Elever i årskurs 8 har mer tid på sig att uppfylla betygskriterierna inom ramen för ordinarie undervisning och den lovskola som ska ges enligt gällande bestämmelser. Regeringen anser därför att utökningen av lovskola endast bör gälla elever i grundskolans årskurs 9. I likhet med den lovskola som ska anordnas redan i dag bör den utökade lovskolan omfatta elever som riskerar att inte uppfylla kriterierna för betyget E i ett eller flera ämnen och som därmed riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan.

Förslaget innebär därmed att en elev i grundskolans årskurs 9 som riskerar att inte bli behörig till ett nationellt program i gymnasieskolan ska ha rätt till upp till 75 timmar lovskola. Av dessa ska minst 25 timmar ges på lov under läsåret. *Idéburna skolors riksförbund* och *Kinda kommun* anser att tiden för när lovskolan anordnas bör vara flexibel utifrån lokala förutsättningar. Regeringen delar den bedömningen och anser till skillnad från utredningen att den möjlighet till avräkning av lovskola som finns i dag ska finnas kvar. Det betyder att lovskola som en huvudman frivilligt anordnar under läsåret, dvs. utöver de 25 timmar som förslaget om en utökad lovskola innebär, även i fortsättningen ska få räknas av från den lovskola om 50 timmar som ska anordnas i juni. Det är dock viktigt att

Prop. 2021/22:111 huvudmannen ser till att en elev som har rätt till 75 timmar lovskola erbjuds det, oavsett när den anordnas.

Specialpedagogiska skolmyndigheten framför att det är av betydelse att eleven får vara involverad och delaktig i planeringen av insatsen som sker i lovskolan. Regeringen konstaterar att barnets möjlighet att få uttrycka sin åsikt och bli lyssnad på är viktig. Av 1 kap. 10 § andra stycket skollagen framgår att barnets inställning så långt det är möjligt ska klarläggas. Ett barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Regeringen delar *Specialpedagogiska skolmyndighetens* synpunkt att elever bör ges det stöd de behöver även under lovskolan. Lovskolan är en del av grundskolans utbildning och omfattas av skollagens bestämmelser om stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd. Sådant stöd ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövligt.

Utökningen av lovskolan bör införas genom ett tillägg i den paragraf i skollagen som reglerar lovskola för elever som har gått ut årskurs 9 (10 kap. 23 b §). Tillägget och den omdisponering som föreslås i paragrafen medför även att följdändringar behöver göras i två andra paragrafer (10 kap. 3 och 23 §§).

Utredningens lagförslag innehåller också en ändring av den bestämmelse som anger att lovskolan får avbrytas om syftet med undervisningen uppnås på kortare tid än vad ett erbjudande om lovskola omfattar (10 kap. 23 c §). Ändringen skulle medföra att den lovskola som huvudmannen enligt regeringens förslag kommer att vara skyldig att erbjuda under läsårsloven i årskurs 9 inte får avbrytas även om syftet med undervisningen redan har uppnåtts. Det framgår dock inte att det skulle vara utredningens avsikt att på detta sätt göra skillnad mellan lovskola som anordnas under läsårsloven och lovskola som anordnas i juni. All lovskola som huvudmannen är skyldig att erbjuda bör hanteras på samma sätt. Den aktuella bestämmelsen bör mot denna bakgrund kvarstå oförändrad.

Regeringen anser i likhet med bl.a. *Lärarnas Riksförbund* att det finns anledning att utvärdera lovskolan och avser därför att ge ett uppdrag om utvärdering till en lämplig myndighet.

Förslaget om utökad lovskola kan innebära att det finnas anledning för Skolverket att revidera sina stödmaterial, t.ex. allmänna råd om prövning, vilket efterfrågas av *Göteborgs kommun*. Skolverkets allmänna råd utgår alltid från en eller flera bestämmelser och innefattar rekommendationer om hur huvudmän, rektorer och lärare bör eller kan handla för att uppfylla kraven i bestämmelserna. Regeringen lämnar till Skolverket att avgöra om och i så fall hur myndighetens material ska uppdateras med anledning av en utökad lovskola.

5 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag.

Bergs kommun, Friskolornas riksförbund, Göteborgs kommun och Sveriges Kommuner och Regioner anser att huvudmän och skolor behöver ges mer tid att planera verksamheten.

Skälen för regeringens förslag: Förslagen i propositionen är viktiga för att fler elever ska få bättre förutsättningar att uppfylla de betygskriterier som minst ska uppfyllas och bli behöriga till gymnasieskolans nationella program. Det är därför angeläget att ändringarna träder i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2022. Eftersom det redan i dag är mycket vanligt att huvudmän erbjuder verksamhet som liknar extra studietid och de är skyldiga att erbjuda lovskola bedöms de ha goda förutsättningar att förbereda sig inför ikraftträdandet.

Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser med anledning av de nya bestämmelserna.

6 Konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Extra studietid

Regeringen föreslår att samtliga elever i årskurs 4–9 i grundskolan ska erbjudas möjlighet att delta i extra studietid två timmar per vecka. Detta förslag innebär att det tillkommer kostnader för kommunerna. Regeringen beräknar att kommunerna därför ska kompenseras med sammantaget 220 miljoner kronor årligen. I följande avsnitt beskrivs grunderna för den beräknade kostnaden.

Deltagande elever och elevgruppernas storlek

Verksamheten ska vara öppen för alla elever men alla elever förväntas inte delta. Eftersom det är frivilligt att delta i studietiden och den förväntas ha karaktären av öppen verksamhet utgår beräkningarna från att antalet elever som deltar varierar från tillfälle till tillfälle. Vilka elever som deltar vid varje tillfälle kan variera men deltagande uppskattas i genomsnitt uppgå till cirka 20 procent. I en skola med 100 elever i årskurs 4–9 kan det med andra ord förväntas att cirka 20 elever deltar vid varje studietidstillfälle. Det kan antas att studietiden behöver anpassas efter elevernas ålder och behov. I beräkningarna representeras detta av att elevgrupperna har beräknats per stadium. Det innebär rent beräkningstekniskt att en skola som har totalt 100 elever men där 50 elever går i årskurs 4–6 och 50 elever går i årskurs 7–9 beräknas anordna två studietidsverksamheter – en per stadium. Alla skolor som har färre än 100 elever har också antagits behöva anordna minst en studietidsverksamhet.

Verksamheten behöver hålla hög kvalitet för att dess syfte ska kunna uppnås. Ett sätt att säkerställa detta är att i största möjliga mån bemanna studietiden med behöriga lärare. Utifrån den rådande lärarbristen anser regeringen dock att det är nödvändigt att även andra personalgrupper ska kunna medverka när det anses lämpligt. Personalkostnaderna har därmed beräknats utifrån en bemanning som utgörs av 60 procent lärare i grundskolan och 40 procent annan personal (såsom studiehandledare, lärarassistenter och även i förekommande fall elevassistenter) per studietidstimme. Hur den faktiska bemanningen kommer att se ut avgörs på respektive skola, med utgångspunkt i att verksamheten ska hålla hög kvalitet. Utöver de två timmarna per vecka som utgörs av själva studietiden har 10 procent planeringstid lagts på per personalkategori. Då studietiden förväntas vara tätt sammankopplad med den pågående undervisningen är bedömningen att mer planeringstid än så inte behöver tillkomma. *SKR* anser att beräkningarna av kostnaderna för extra studietid är otillräckliga, bl.a. eftersom personalen som bedriver extra studietid även behöver vara anställd under loven. Regeringen anser att förslaget om extra studietid är utformat på ett sätt som ger huvudmän stor frihet att organisera verksamheten utifrån lokala förutsättningar. Som tidigare nämnts bemannar skolor befintlig verksamhet t.ex. genom att hjälp med läxor och annat skolarbete ingår i lärares tjänstgöring och genom en rotation i bemanningen. Det kan antas att huvudmän kan använda liknande lösningar för att bemanna studietiden på ett effektivt sätt.

Övriga kostnader för extra studietid

Eftersom studietiden ska anordnas under eller i direkt anslutning till elevens skoldag har inga kostnader, utöver de för personal, bedömts tillkomma. Inte heller skolskjutsen beräknas kosta mer eftersom det är samma elever som redan i dag har behov av skolskjuts som kommer att ha det även vid införande av extra studietid. Några remissinstanser anser att förslaget kan få konsekvenser för skolskjutsen, t.ex. för skolor i glesbygd där fler avgångar kan behöva sättas in. Regeringen bedömer att vissa kommuner kan behöva se över hur skolskjutsen vid vissa skolor organiseras. Det bör dock inte leda till att antalet skolskjutsar blir betydligt fler än i dag eftersom varje elev fortsatt ska ta sig till och från skolan en gång per dag. Eftersom förslaget innebär stor frihet för huvudmän att organisera verksamheten utifrån lokala förutsättningar kan studietiden i många fall schemaläggas på ett sådant sätt att det inte behöver genomföras några betydande ändringar av hur skolskjutsen organiseras.

De skolor som förväntas erbjuda extra studietid via fjärrundervisning kan antas vara sådana skolor som även i övriga fall har behov av att kunna erbjuda fjärrundervisning. Därmed beräknas inga kostnader tillkomma för detta. Detsamma gäller för lokalkostnader. Eftersom extra studietid ska erbjudas vid varje skolenhet som har de aktuella årskurserna, bör inga ytterligare kostnader för lokaler tillkomma.

Förslaget om att utöka den för huvudmannen obligatoriska lovskolan med 25 timmar under läsårets lov innebär ökade kostnader för kommunerna. Regeringen beräknar att kommunerna därför ska kompenseras med sammantaget 22 miljoner kronor årligen. Kostnadsberäkningarna utgår från de beräkningar som användes vid införandet av den lovskola som ska anordnas enligt gällande bestämmelser. Alla belopp är prisnivåjusterade enligt SKR:s prisindex för kommunal verksamhet (PKV).

Deltagande elever

Kostnadsberäkningen för ytterligare 25 timmar lovskola under läsåret för elever i årskurs 9 baseras på antalet elever som beräknas lämna årskurs 8 året innan. Målgruppen för den föreslagna utvidgningen är de elever som går i årskurs 9 och som inte förväntas bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan efter att de har avslutat årskurs 9.

Erfarenheter visar att det många gånger är elever i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd som deltar i lovskola. Det är inte förenligt med skolans uppdrag att låta elever halka efter för att sedan ta igen undervisning efter att den ordinarie undervisningen avslutats. Elever som har svårigheter i sin normala studiesituation är inte lovskolans primära målgrupp. Dessa elevers behov av stöd bör i första hand tillgodoses inom ramen för den ordinarie undervisningen.

Även om alla elever som befaras inte nå behörighet till ett nationellt gymnasieprogram ska erbjudas lovskola förväntas inte alla delta. De elever som förväntas delta är de som är mest motiverade. Till dessa hör de som ligger relativt nära behörighet. I huvudsak handlar det om de elever som riskerar att sakna behörighet i ett eller två av ämnena svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik. Det kan även handla om cirka hälften av de elever som beräknas sakna behörighet i alla tre ämnena svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik. Antalet elever som därmed förväntas delta i den utökade lovskolan på läsårsloven i årskurs 9 motsvarar enligt denna beräkningsmodell ungefär 12 procent av alla elever som beräknas avsluta årskurs 9 det aktuella läsåret. Detta bedöms som rimligt eftersom det är ungefär 15 procent av samtliga elever som årligen går ut årskurs 9 som saknar behörighet till ett nationellt gymnasieprogram.

Beräkning av personalkostnader

Utgångspunkten för beräkningarna av personalkostnaderna är att lovskola ingår i lärares ordinarie arbetstid. Beräkningarna utgår från att lärare arbetar heltid och att 25 timmar lovskola för eleverna motsvarar en vanlig heltidsarbetsvecka för den undervisande läraren. Då inkluderas planeringstid, tid för dokumentation samt tid för andra uppgifter som läraren behöver utföra med anledning av lovskolan. För att uppskatta den personalkostnad som förslaget medför har en uppgift från SCB:s lönesökfunktion om lön för lärare i grundskolan använts. Uppgiften motsvarar genomsnittlig månadslön för 2019 som uppgick till 35 300 kronor. PO-kostnader motsvarande 40,2 procent har lagts till. För prisnivåjustering har PKV gällande personalkostnader använts.

Det finns få uppgifter om hur stora undervisningsgrupperna är i lovskolan. Små grupper lyfts dock fram som en framgångsfaktor, särskilt för elever med funktionsnedsättningar. Av kommuners uppföljning av lovskola kan följande två exempel antas vara typiska. Av Vallentunas uppföljning framgår att av 27 elever som inte var behöriga till ett yrkesprogram i åk 9 var det tio elever som tackade ja till ett erbjudande om lovskola och fem som sedan faktiskt deltog. Av de totalt 27 eleverna saknade sju elever E i matematik, två i svenska och en i engelska. Tre lärare bemannade verksamheten, en i matematik (på tre elever) och två i svenska (på två elever). Samtliga elever nådde E i det ämne de läste men en elev saknade fortfarande behörighet till ett yrkesprogram, medan resterande fyra nådde behörighet. I Upplands-Bro deltog mellan fem och 28 elever per elevgrupp i lovskolan. De uppgifter som redovisats ovan ger ett spann på 1–28 elever i en elevgrupp.

Små grupper är vanligt förekommande och nödvändiga för att lovskolan ska vara framgångsrik. Detta utgör också utgångspunkten för hur stora elevgrupperna bör vara. Att utgå från en elevgruppsstorlek som motsvarar den generella personaltätheten i grundskolan på 12,8 elever per lärare är därför rimligt.

Kostnader för administration och övriga kostnader

En utökning av lovskolan med 25 timmar under läsårslov förväntas leda till en viss ökning av kostnaderna för administration av lovskolan. Varje lovskola måste ha en ansvarig rektor och det förekommer att andra, t.ex. pensionerade rektorer, ersätter den ordinarie rektorn. Rektorer har dock i allmänhet semestertjänster vilket innebär att de arbetar i större utsträckning än lärare på de olika loven. Vidare kan rekrytering till lovskolan kräva en stor arbetsinsats av rektorer, om inte huvudmän hanterar denna arbetsuppgift. En utökning av lovskolan kräver också, enligt representanter för skolledare, en viss förstärkning av resurserna i skolledningen. Till detta beräknas också ett mindre tillskott av övrig skoladministration i form av dokumentation, registrering och kontakt med vårdnadshavare. Kostnaderna för administration har uppskattats motsvara de ökade lönekostnader för administrativ personal och rektorn som tillkommer med anledning av den föreslagna utvidgningen. Antagandet är att de administrativa arbetsuppgifterna motsvarar ungefär fem minuter per elev för respektive yrkeskategori. I övrigt antas även kostnader för skolskjuts, skolmåltider och drift av lokaler tillkomma. Dessa kostnader har beräknats motsvara det genomsnittliga beloppet per elev i grundskolan för respektive utgiftspost enligt Skolverkets statistik. För lokalkostnaden har samma antagande gjorts som vid införandet av den lovskola som ska erbjudas enligt gällande bestämmelser. Kostnaderna för driften (huvudsakligen städning) uppskattades där utgöra 1 procent av de totala lokalkostnaderna. Inga övriga lokalkostnader beräknas tillkomma med anledning av förslaget eftersom de totala hyreskostnaderna inte förväntas bli påverkade.

Kommuner sköter lokala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i 1 kap. 2 § kommunallagen (2017:725). På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver den som är nödvändig med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 § regeringsformen). Bestämmelserna ger uttryck för en proportionalitetsprincip.

Förslagen om införande av reglering om extra studietid och en ökad omfattning av nuvarande lovskola innebär en författningsreglerad skyldighet för kommuner som inte finns i dag och kan därför i viss mån anses begränsa den kommunala självstyrelsen. Förslagen om ändringar avseende lovskola är begränsade utvidgningar av redan befintliga åtaganden medan förslaget om extra studietid innebär en ny reglering av en verksamhet som visserligen bedrivs i liknande former på många håll redan i dag. Förslagen får anses innebära tämligen begränsade konsekvenser för den kommunala självstyrelsen och syftar sammantaget till att skapa bättre förutsättningar för att elever ska nå målen för utbildningen och bli behöriga till gymnasieskolans nationella program. Effekterna av förslagen kan förväntas vara att en ökad andel elever når behörighet till gymnasieskolan vilket i sin tur kan ge positiva samhällsekonomiska effekter i form av bl.a. en minskad arbetslöshet och ett minskat utanförskap. De begränsade inskränkningar i den kommunala självstyrelsen som förslagen innebär måste därför anses vara proportionerliga och nödvändiga i förhållandet till syftet med förslagen. Syftet med förslagen kan enligt regeringens bedömning inte uppnås med förslag som innebär mindre inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Alternativet att inte införa extra studietid och utökad lovskola skulle kunna innebära att elevers förutsättningar att bli behöriga till gymnasieskolans nationella program inte förbättras.

Konsekvenser för huvudmän

Förutom ekonomiska konsekvenser kan det uppstå konsekvenser för huvudmännen av organisatorisk art. Alla huvudmän måste enligt förslag i propositionen organisera extra studietid två timmar per vecka för elever i årskurs 4–9 under eller i anslutning till skoldagen. Detta kan påverka schemaläggning för elever, lärare och annan personal som ska medverka. Tjänstefördelningen för lärare och annan personal kan påverkas liksom skolledarnas arbetsuppgifter. Det kan i vissa fall behöva rekryteras ny personal för att täcka behovet under den obligatoriska studietiden. De skolor som redan i dag bedriver någon form av studietid, läxhjälp eller liknande verksamhet utanför lektionstid kan behöva se över och förändra planeringen när studietiden blir obligatorisk för huvudmannen att anordna. Befintliga lokaler kan säkerligen användas, eftersom studietiden ska förläggas utanför lektionstid under eller i direkt anslutning till elevens skoldag. Huvudmannen kan också själv bestämma hur studietiden förläggs i relation till skolskjutsar och andra lokala förhållanden. I förslaget

Prop. 2021/22:111 regleras inte antalet personer som behöver medverka och det finns utrymme för att, förutom lärare, även använda annan personal. Eftersom deltagandet i studietiden dessutom är frivilligt för eleverna bedömer regeringen att de organisatoriska konsekvenserna blir rimliga i förhållande till de positiva effekter som kan förväntas för elevers kunskapsresultat. När det gäller lovskolan föreslår regeringen en utökning med 25 timmar av den verksamhet som redan är obligatorisk för huvudmannen att erbjuda. Det borde alltså redan finnas en organisation för lovskola hos berörda huvudmän. En tänkbar konsekvens är ett visst behov av nyrekrytering av personal till lovskolan. Huvudmannen har möjlighet att planera och organisera verksamheten utifrån egna behov och förutsättningar och det är frivilligt för eleverna att delta. Regeringen bedömer därför att de organisatoriska konsekvenserna är rimliga i relation till de positiva effekter som kan förväntas när det gäller elevers behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Konsekvenser för företag eller enskilda huvudmän

När det gäller konsekvenser för olika typer av huvudmän bedömer regeringen att förslagen är neutrala i relation till om huvudmännen är kommunala eller enskilda. De enskilda huvudmän som berörs av förslagen är de företag, föreningar och andra juridiska eller fysiska personer som är huvudmän för fristående grundskolor. Enskilda huvudmän ska få ersättning för det tillkommande uppdraget om extra studietid genom att elevens hemkommun betalar ett bidrag för berörda elever. Bidraget ska, enligt den s.k. likabehandlingsprincipen, beräknas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till egen verksamhet av motsvarande slag. Vad gäller lovskola utgår tilläggsbelopp för den föreslagna utvidgningen på motsvarande sätt som för den nuvarande lovskolan. Antalet elever som väljer att gå på en fristående skola kommer inte att påverkas av regeringens förslag. Förslagen bedöms därför inte medföra några beaktansvärda konsekvenser för enskilda huvudmän.

Konsekvenser för staten

Förslagen kan medföra att Skolverket beslutar om att ta fram nya stödmaterial eller uppdatera befintliga material, om det bedöms nödvändigt. En analys av ett sådant behov får anses ingå i myndighetens åtagande enligt instruktionen, se förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk. Eventuella kostnader bedöms därför rymmas inom myndighetens ramanslag.

Förslagen innebär att det tillkommer områden i skollagen som omfattas av Skolinspektionens tillsynsansvar. Bedömningen är dock att förslagen inte innebär att myndighetens arbetsinsatser utökas i någon betydande omfattning. Eventuella ökade kostnader bör därmed rymmas inom myndighetens befintliga ramanslag.

Sverige ska följa FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som är svensk lag sedan den 1 januari 2020. Enligt barnkonventionens grundprinciper ska varje barn ha samma rättigheter till utbildning och utveckling (artikel 2, 6, 28 och 29) och vid alla åtgärder som rör barn ska barnets åsikter beaktas och vad som bedöms vara barnets bästa ska beaktas i första hand (artikel 3 och 12). Rättigheterna gäller för varje barn, oavsett t.ex. kön eller funktionsförmåga.

Likvärdighet är ett centralt begrepp i skollagen som har tre grundpelare: lika tillgång till utbildning, lika kvalitet i utbildningen och att utbildningen ska vara kompensatorisk. Likvärdighet innebär inte att utbildningen ska vara likformig på så sätt att undervisningen ska utformas på samma sätt eller att alla elever ska få samma resurser, men kvaliteten ska vara densamma. I rätten till en likvärdig utbildning ligger också en skyldighet för huvudmannen att anpassa utbildningen så att alla barn och elever ges stöd och stimulans för att utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen för att nå de nationella betygskriterierna och övriga mål för utbildningen. Av skollagen framgår vidare att barnets bästa ska vara utgångspunkten i all utbildning och annan verksamhet inom skolväsendet (1 kap. 10 §). Principen om icke-diskriminering är en annan grundläggande rättighet som gäller oberoende av exempelvis barnets ursprung, funktionsnedsättning eller etniska eller sociala ursprung.

Som tidigare framhållits lämnar många elever grundskolan utan att ha uppnått behörighet till gymnasieskolans nationella program. En ofullständig grundskoleutbildning försvårar såväl fortsatta studier som yrkesliv, men även ett framtida aktivt samhällsengagemang. De barn och unga som omfattas av propositionens förslag är elever i grundskolan. Samtliga förslag syftar till att öka förutsättningarna för dessa elever att bli behöriga till gymnasieskolans nationella program.

Utredningen har genom sin arbetsprocess strävat efter att inhämta barns och ungdomars perspektiv och att låta barnen komma till tals. Detta har den främst gjort genom att träffa elevorganisationer och organisationer som representerar barn och unga med olika funktionsnedsättningar samt representanter för elever med kort tid i svensk skola. Utredningen har även intervjuat några barn. Vidare har utredningen tagit del av rapporter och forskning som beskriver utredningens frågor från barnens perspektiv.

Det övergripande syftet med förslaget om extra studietid är att stärka skolans kompensatoriska arbete och öka likvärdigheten så att skolan i högre grad ska ge alla elever möjligheter att nå så långt som möjligt. Studietiden avser även ge elever med ett svagare stöd från hemmet ytterligare en möjlighet till att utvecklas vidare. Utformningen av verksamheten bör även gynna elever i en socialt utsatt situation i större utsträckning samt bidra till minskad stress hos högpresterande elever. Ett deltagande i extra studietid och lovskola kan medföra en vinst för den enskilda eleven och motverka de negativa konsekvenser som en ofullständig grundskoleutbildning kan innebära. Ur ett barnrättsperspektiv bedömer regeringen sammanfattningsvis att förslagen har positiva effekter för de barn som omfattas.

Sverige har ratificerat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning vars syfte är att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter för alla personer med funktionsnedsättning. Det innebär bl.a. att barn med funktionsnedsättning, på lika villkor som andra, får tillgång till en inkluderande utbildning av kvalitet samt att skälig anpassning erbjuds utifrån personliga behov. Regeringen föreslår viss utökning av lovskolan samt en ny verksamhet benämnd extra studietid. Dessa verksamheter ingår i grundskolan och innebär att elever med funktionsnedsättning har möjlighet till extra anpassningar och särskilt stöd även i den undervisning som bedrivs i form av lovskola och extra studietid. Många elever med funktionsnedsättningar deltar i lovskola. En förklaring till det är att dessa elever gynnas av undervisning i mindre grupper med mer studiero. Elever med funktionsnedsättning ska även fortsättningsvis få all den hjälp och det stöd de behöver inom ramen för den ordinarie undervisningen. Förslagen i denna proposition kan innebära att fler elever med funktionsnedsättning når utbildningens mål och blir behöriga till gymnasieskolans nationella program.

Konsekvenser för skolans personal

Förslagen innebär ett uttag ur den befintliga lärarresursen. Eftersom det redan i dag råder lärarbrist är detta något som regeringen har tagit hänsyn till vid utformningen av förslagen. Behoven av lärare är också en faktor som tagits med i beräkningen av den ekonomiska compensationen till kommunerna från staten.

Behovet av lärare i grundskolan förväntas öka något med anledning av förslagen i propositionen. Personalbehovet ökar framför allt avseende behöriga lärare, men även behovet av annan personal, exempelvis lärarassistenter, beräknas öka. Regeringen bedömer dock att förslaget möjliggör vissa effektivitetsvinster. Det är t.ex. lättare att nyttja lärarresurser när mer tid till undervisning förläggs under det pågående läsåret jämfört med när lovskola anordnas efter vårterminens slut.

Det är viktigt att förslag som innebär ökade krav på dokumentation och andra uppgifter än undervisning för lärare vägs mot den nytta de har för eleverna. Förslagen har utformats med en ambition att krav på ökad dokumentation i möjligaste mån ska undvikas. Extra studietid i grundskolans årskurs 4–9 är en ny verksamhet. Skolor bör dock i allmänhet vara väl förbereda för att bedriva extra studietid. En utgångspunkt för verksamheten är de bestämmelser som gäller för undervisning redan i dag. Förslaget tillför inte heller några nya administrativa arbetsuppgifter. Däremot kräver studietiden ytterligare tid av lärare och annan lämplig personal.

En utökning av den för huvudmannen obligatoriska lovskolan med 25 timmar under läsåret skulle kunna innebära viss ny administration eftersom lärare och rektorer behöver informera elever och deras vårdnadshavare om lovskola på dessa lov. Sådan information bör dock kunna ingå i det sedvanliga kommunikation mellan skolan och hemmet

och vara en integrerad del i betygssamtalen. Därför bör den endast i försumbar utsträckning medföra nya arbetsuppgifter för skolans personal.

Det ökade behovet av personal i skolan som förslagen medför kan ha positiv påverkan på sysselsättning i olika delar av landet.

Konsekvenser för jämställdheten

Regeringens övergripande mål för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Det finns sex jämställdhetspolitiska delmål, varav ett delmål handlar om jämställd utbildning. Detta anger att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling. Regeringen bedömer att förslagen kommer att gynna både pojkar och flickor genom att elever ges bättre förutsättningar att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Flickor har varit mer framgångsrika än pojkar under hela den tid som mätningar av skolresultat har gjorts. Exempelvis blir färre pojkar än flickor behöriga till ett nationellt gymnasieprogram. Andelen pojkar som blev behöriga läsåret 2020 var 84,3 procent medan andelen flickor som blev behöriga uppgick till 87,0 procent. Mot den bakgrunden finns det skäl att anta att fler pojkar än flickor kommer att erbjudas att delta i lovskola och därmed kan förslagen förväntas minska den skillnad som i dag finns mellan flickors och pojkars resultat, vilket kan stärka förutsättningarna att nå målet om jämställd utbildning.

Konsekvenser för det integrationspolitiska målet

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. En god utbildning minskar risken för utanförskap och förbättrar förutsättningarna för integration. Förslagen i denna proposition syftar till att ge elever, oavsett bakgrund, bättre möjligheter att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Detta är särskilt viktigt för elever som har börjat i svensk skola under grundskolans senare årskurser. Nyanlända elever och elever med utländsk bakgrund är överrepresenterade bland dem som inte når behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Fullföljd gymnasieutbildning är viktig för etableringen på arbetsmarknaden och därmed goda förutsättningar för integration i samhällslivet. Regeringen bedömer att förslagen kommer att bidra till strävan mot det integrationspolitiska målet om lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Konsekvenser för det segregationspolitiska målet

Målet för politiken är minskad segregation, jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla. I regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation anges fem prioriterade områden: boende, utbildning, arbetsmarknad, demokrati och civilsamhälle samt brottslighet. Inom utbildning inriktas arbetet mot

Prop. 2021/22:111 skolsegregation och att sambandet mellan elevernas socioekonomiska bakgrund och kunskapsresultat ska minska. Skolsegregationen har en negativ påverkan på likvärdigheten och riskerar försämra skolväsendets förmåga att kompensera för elevernas skilda förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, vilket drabbar elever med mindre gynnsam bakgrund hårdast. Skolan ska ge alla möjlighet att nå kunskapsmålen oavsett bakgrund och behov. Avslutad utbildning från grundskola och gymnasieskola är en av de mest avgörande faktorerna för individens framtidsutsikter. I samband med pandemin har betydelsen av skolans kompensatoriska uppdrag blivit ännu tydligare. Det är för tidigt att analysera pandemins långsiktiga konsekvenser, men elever som sedan innan hade störst utmaningar i skolan riskerar att påverkas mer även på lång sikt (se t.ex. IFAU Rapport 2021:2).

I regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation lyfts också flera riskfaktorer som kan leda till kriminalitet, t.ex. arbetslöshet, psykisk ohälsa och oavslutad skolgång. Ett tidigt skolmisslyckande är en riskfaktor för framtida brottslighet enligt bl.a. rapporten Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling (Brå 2009). Ytterligare riskfaktorer hänförliga till skolan består av dålig anknytning till skolan och en dålig skolmiljö. De skyddsfaktorer som lyfts fram är bl.a. att eleven är motiverad till att lära sig och genom detta lyckas i sitt skolarbete samt att detta sker i ett positivt skolklimat.

Skolan har en central roll för att ge alla barn och unga goda framtidsutsikter och är en viktig del i det brottsförebyggande arbetet. Insatser som leder till att elever ges bättre förutsättningar för framtiden genom att bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan och därmed stärka möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden behövs. Regeringen bedömer att förslagen om lovskola och extra studietid kan bidra i arbetet med att bryta segregationen, skapa jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Syftet med förslagen i denna proposition är att öka andelen behöriga elever till gymnasieskolans nationella program. Därmed kan fler unga personer genomföra en komplett gymnasieutbildning och sedan gå vidare till högre studier eller etablera sig direkt på arbetsmarknaden. Att elever inte når behörighet till gymnasieskolans nationella program riskerar att öka segregationen i samhället. Det finns därmed stora sociala och ekonomiska vinster för både individen och samhället i att öka antalet elever som lyckas slutföra sina studier såväl i de obligatoriska skolformerna som i gymnasieskolan. Det finns även positiva samhällsekonomiska effekter av att elever får en mer effektiv utbildning som innebär att etablering på arbetsmarknaden kan ske tidigare, bl.a. genom att samhällets kostnader för utbildning minskas.

Elever som anländer till Sverige och det svenska utbildningssystemet i grundskolans senare årskurser har inte genererat samma samhällskostnader för Sverige i sina tidiga levnadsår som barn födda i Sverige. Att förbättra dessa elevers förutsättningar att snabbt ta sig igenom en gymnasieutbildning och sedan kunna gå vidare till högskolestudier eller

etablera sig på arbetsmarknaden kan därför innebära positiva samhälls-ekonomiska effekter.

Elever som upplever skolmisslyckanden riskerar att drabbas av psykisk ohälsa och försämrade möjligheter till etablering på arbetsmarknaden, begränsade yrkesval och sämre möjligheter till självförsörjning. Skolmisslyckanden och avhopp från skolan utgör också starka riskfaktorer för brottslighet. För samhället innebär unga som inte fullföljt en gymnasieutbildning bl.a. kostnader i form av bortfall av skatteintäkter och ökade kostnader för försörjningsstöd, kostnader för insatser från socialtjänsten och i vissa fall också brottsbekämpande myndigheter. På samhälls nivå leder en högre utbildningsnivå i populationen till ökad ekonomisk tillväxt och lägre kostnader för bl.a. vården och rättsväsendet. Även ett försenat inträde på arbetsmarknaden innebär kostnader i form av uteblivna intäkter för staten.

Regeringen bedömer sammantaget att de positiva samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen om extra studietid och utökad lovskola kraftigt överväger kostnaderna för dessa åtgärder.

Övriga konsekvenser

Förslagen innebär inte att några känsliga personuppgifter ska hanteras och kan inte heller i övrigt anses ha några konsekvenser för den personliga integriteten. Vidare bedöms inte förslagen få några konsekvenser när det gäller svensk rätts överensstämmelse med EU-rätten. Förslagen bedöms i övrigt inte medföra sådana konsekvenser som är av betydelse för något av de övriga områden som framgår av 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

10 kap.

3 § Grundskolan ska ha nio årskurser, som indelas i lågstadium, mellanstadium och högstadium. Lågstadiet består av årskurs 1–3, mellanstadiet av årskurs 4–6 och högstadiet av årskurs 7–9.

Utbildningen i varje årskurs ska bedrivas under ett läsår, som består av en hösttermin och en vårtermin.

I grundskolan ingår även lovskola i de fall sådan anordnas

1. enligt 23 a § första stycket eller 23 b § första *och andra styckena*, eller
2. i syfte att den tid som en elev deltagit i lovskola ska kunna avräknas från ett erbjudande om lovskola enligt 23 a § andra stycket eller 23 b § *ffjärde* stycket.

Regeringen får meddela föreskrifter om läsårets längd och om när läsåret ska börja och sluta.

Prop. 2021/22:111 I paragrafen regleras bl.a. grundskolans indelning i stadier och läsårets indelning i en hösttermin och en vårtermin.

I *tredje stycket* anges under vilka förutsättningar anordnad lovskola ingår i grundskolan. I *första punkten* ändras hänvisningen så att den omfattar både första och andra styckena i 23 b §, vilket är en följd av att den paragrafen ändras. Av samma anledning ändras hänvisningen i *andra punkten* till 23 b § så att den avser paragrafens fjärde stycke.

Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

Extra studietid

5 a § *Elever i årskurs 4–9 ska erbjudas att frivilligt delta i undervisning i form av extra studietid. Erbjudandet ska omfatta minst två timmar per vecka. Undervisningen ska anordnas under eller i direkt anslutning till skoldagen vid den skolenhet eleven tillhör.*

Extra studietid ska inte räknas in i den minsta totala undervisningstiden enligt 5 §.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om erbjudande av extra studietid.

Med bestämmelserna införs en ny verksamhet i grundskolan. Av *första stycket första meningen* framgår att verksamheten riktar sig till alla elever i årskurs 4–9. Det framgår också att elevernas deltagande i verksamheten är frivilligt. Med erbjudande av extra studietid avses erbjudande av såväl hjälp med läxor som hjälp med annat skolarbete. Under studietiden ska elever bl.a. ges möjlighet att ta igen, befästa och fördjupa sina ämneskunskaper. Verksamheten utgör ett komplement till den ordinarie undervisningen och ersätter inte de stödåtgärder som en elev kan ha rätt till enligt lagen, t.ex. extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, särskilt stöd och stödåtgärder för nyanlända enligt 3 kap. 5–12 §§. Det är huvudmannens ansvar att erbjuda eleverna den studietid de har rätt till.

Den avsatta tiden ska fyllas med undervisning enligt den definition som finns i 1 kap. 3 §. Av detta följer att studietiden ska bedrivas under lärares ledning. Det innebär att lärare måste ansvara för planering, genomförande och uppföljning av verksamheten. Det är dock inte nödvändigt att lärare är ständigt närvarande i undervisningslokalen. I de fall extra studietid organiseras i flera grupper samtidigt är det t.ex. möjligt att en lärare rör sig mellan grupperna, medan annan personal svarar på enklare frågor, upprätthåller studiero och bidrar med annat stöd som eleverna kan behöva. Det är upp till huvudmannen och rektorn att avgöra vilken personal som utöver lärare ska medverka i studietiden. De medverkande förutsätts dock ha sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas utveckling och lärande främjas (jfr 1 kap. 3 §). Det kan exempelvis röra sig om lärarassistenter, fritidspedagoger och studiehandledare.

I första stycket *andra meningen* regleras i vilken omfattning extra studietid ska erbjudas och av *tredje meningen* följer bl.a. att verksamheten ska anordnas vid den skolenhet som eleven tillhör. Det framgår också att studietiden ska anordnas under eller i direkt anslutning till skoldagen. Med skoldag avses schemalagd undervisning, s.k. håltimmar, raster och eventuellt annat som enligt skolans bedömning ingår i elevernas skoldag. I praktiken innebär det att studietiden kan anordnas på morgonen eller på

eftermiddagen i anslutning till elevernas schemalagda ordinarie undervisning, men också under håltimmar som kan förekomma mellan schemalagda lektioner. Studietiden får erbjudas som fjärrundervisning, under förutsättning att övriga villkor för detta är uppfyllda (21 kap. 4 §). Det innebär att fjärrundervisning kan få användas för extra studietid exempelvis om elevunderlaget för en viss skolenhet är så begränsat att ordinarie undervisning inom skolenheten leder till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för huvudmannen (21 kap. 3 §).

Av *andra stycket* framgår att extra studietid inte ska räknas in i den minsta totala undervisningstiden enligt 5 §. Studietiden ska alltså förläggas utanför den timplanestyrd undervisningstiden.

Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

23 § Den som vill ha betyg från grundskolan har rätt att genomgå prövning för betyg. Denna kan avse hela utbildningen i grundskolan eller ett eller flera ämnen som ingår i utbildningen. Detta gäller även den som tidigare har fått betyg i ett avslutat ämne eller slutbetyg från grundskolan.

Den som har fått undervisning i lovskola enligt 23 b § *andra stycket* ska av huvudmannen erbjudas att i anslutning till lovskolan genomgå prövning för betyg i de ämnen undervisningen i lovskolan har avsett.

Bestämmelserna om betygssättning i detta kapitel och i 3 kap. ska i tillämpliga delar gälla i fråga om prövningen.

I paragrafen regleras prövning för betyg från grundskolan.

Andra stycket ändras på så sätt att hänvisningen till 23 b § första stycket ersätts med en hänvisning till 23 b § andra stycket eftersom den paragrafen ändras.

Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

23 b § *En huvudman ska erbjuda lovskola till elever i årskurs 9 som riskerar att inte uppfylla betygskriterierna för betyget E i ett eller flera ämnen och som därigenom riskerar att inte uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Lovskolan ska anordnas på loven under läsåret och uppgå till sammanlagt minst 25 timmar.*

En huvudman ska också, om inte annat följer av *fjärde stycket*, erbjuda lovskola till elever som har avslutat årskurs 9 utan att ha uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Lovskolan ska anordnas i juni samma år som eleven avslutat årskurs 9 och uppgå till sammanlagt minst 50 timmar.

Tiden för lovskola enligt första och andra styckena ingår inte i den minsta totala undervisningstiden enligt 5 §.

En huvudman får från ett erbjudande enligt *andra stycket* räkna av den tid som eleven deltagit i lovskola som huvudmannen frivilligt anordnat från och med augusti det år eleven påbörjar årskurs 9 till och med vårterminen påföljande år. Om eleven har deltagit minst 50 timmar i sådan undervisning behöver huvudmannen inte lämna något erbjudande enligt *andra stycket*.

Paragrafen innehåller, tillsammans med 23 a §, bestämmelser om vilka elever som huvudmannen är skyldig att erbjuda lovskola, när lovskolan ska förläggas och hur många timmar som den ska omfatta.

Skyldigheten för huvudmän att i vissa fall erbjuda lovskola innebär bl.a. att elever som har avslutat årskurs 9 utan att ha uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan har rätt till lovskola som uppgår till minst 50 timmar. Enligt definitionen i 1 kap. 3 § är lovskola undervisning

Prop. 2021/22:111 inom grundskolan som anordnas enligt lagen under lov under en termin eller utanför terminstid och som inte är obligatorisk för elever. Förevarande paragraf får en ny utformning med anledning av att lovskolan utökas med 25 timmar för elever i årskurs 9.

I *första stycket* regleras den utökade skyldigheten för huvudmän att erbjuda lovskola. Skyldigheten omfattar elever i årskurs 9 som riskerar att inte uppfylla betygskriterierna för betyget E i ett eller flera ämnen och som därigenom riskerar att inte uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Målgruppen anges på samma sätt som i lydelsen av 23 a § enligt propositionen Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper (prop. 2021/22:36 avsnitt 2.1) och som gäller lovskola för elever i årskurs 8. Eleverna i årskurs 9 ska erbjudas lovskola på loven under läsåret med sammanlagt minst 25 timmar. Med lov under läsåret avses lov under höst- eller vårterminen, t.ex. läslovet eller sportlovet, men även jullovet, som infaller under läsåret mellan höstterminens slut och vårterminens början. En huvudman får inte avvakta med att erbjuda de extra 25 timmarna lovskola till i juni det år eleven har avslutat årskurs 9 för att vid denna tidpunkt erbjuda sammanlagt 75 timmar lovskola.

Andra stycket reglerar lovskolan för elever som har avslutat årskurs 9 utan att ha uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Stycket motsvarar paragrafens hittillsvarande första stycke. Innehållet i bestämmelserna ändras inte. Ledning angående tillämpningen av bestämmelserna om lovskola för dessa elever finns i propositionen En skyldighet att erbjuda lovskola (prop. 2016/17:156 avsnitt 11.1).

I *tredje stycket* anges att tiden för lovskola inte ingår i den minsta totala undervisningstiden enligt 5 §. Detta gäller såväl för den lovskola som anordnas i juni efter årskurs 9 som för den lovskola som ska erbjudas under läsårsloven.

Fjärde stycket motsvarar det hittillsvarande andra stycket. I stycket anges att en huvudman får räkna av sådan frivilligt anordnad lovskola som en elev deltagit i från och med augusti det år eleven påbörjar årskurs 9 till och med vårterminen påföljande år från den lovskola om 50 timmar som enligt huvudregeln ska erbjudas efter vårterminens slut. Att lovskolan ska ha anordnats frivilligt innebär att den lovskola som huvudmannen enligt första stycket är skyldig att erbjuda på läsårsloven inte ingår i den avräkningsbara lovskolan.

Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

21 kap.

4 § I grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan får fjärrundervisning användas endast i ämnena

- engelska,
- matematik,
- moderna språk,
- modersmål,
- naturorienterande ämnen: biologi, fysik och kemi,
- samhällsorienterande ämnen: geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap,
- samiska,
- svenska,

- svenska som andraspråk,
- teckenspråk, och
- teknik.

I grundskolan får fjärrundervisning även användas för *extra studietid och integrerad samisk undervisning*.

Paragrafen innehåller en uppräknning av i vilka ämnen som fjärrundervisning får användas i de obligatoriska skolformerna grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

I *andra stycket* görs ett tillägg som innebär att fjärrundervisning i grundskolan även får användas för extra studietid.

Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

9 § En huvudman som avser att använda fjärrundervisning i ett visst ämne eller i en viss kurs, *för extra studietid* eller för integrerad samisk undervisning i grundskolan ska fatta ett beslut om det. Huvudmannen får besluta om att använda fjärrundervisning för högst ett läsår åt gången.

I paragrafen finns bestämmelser om en huvudmans beslut att använda fjärrundervisning.

I *första meningen* görs ett tillägg som medför att paragrafen även omfattar extra studietid. En huvudman som avser att använda fjärrundervisning för extra studietid ska alltså fatta ett beslut om det och ett sådant beslut får omfatta högst ett läsår åt gången.

Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

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

Utredningens uppdrag handlar om att föreslå olika åtgärder för att elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolans nationella program ska ges bättre förutsättningar. Utredningen ska härvid ta ställning till om målgruppen för stödinsatserna prioriterad timplan och anpassad timplan bör utvidgas och vilka skolformer och årskurser som bör omfattas av en läxhjälpsgaranti. Vidare ska utredningen ta ställning till om huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola ska utvidgas när det gäller årskurser och skolformer samt föreslå hur en skyldighet att delta i lovskola ska utformas och för vilka elever den ska gälla. Utredningen ska också analysera och föreslå hur skolplikten kan förlängas för nyanlända elever som inte är behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan samt 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 till undervisning.

Nedan sammanfattas betänkandets förslag och bedömningar uppdelat i sex delområden:

- 1 prioriterad och anpassad timplan,
- 2 studietid,
- 3 lovskola,
- 4 förlängd skolplikt för nyanlända,
- 5 språkstärkande sommarskola,
- 6 övriga iakttagelser om undervisningstiden.

I några fall har utredningen inte ansett sig kunna gå fram med ett förslag om en viss åtgärd som ingått i uppdraget att utreda. Utredningen redogör då för vilka hinder som förelegat samt vilka alternativ som skulle kunna utredas vidare.

Även om utredningen ska behandla de olika delområdena separat ser vi dem som sammankopplade och i samtliga fall som komplement till den ordinarie undervisningen. Förstärkning inom något av de undersökta delområdena kan därför leda till att behov inom andra delområden minskar.

Elevers förutsättningar att bli behöriga behöver sättas i ett helhetsperspektiv

Det helhetsgrepp som utredningen tar kring de olika delområdena har genererat ett antal utgångspunkter som baseras på tillgänglig forskning och evidens. Dessa ligger till grund för de förslag och bedömningar som utredningen presenterar. 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 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 ett nationellt program i gymnasieskolan. Gruppen nyanlända elever har per definition kortare tid på sig att nå behörighet än elever som haft hela sin skolgång i svensk skola. Dessa elever har på så sätt särskilda utmaningar i mötet med skolsystemet.

Flera av åtgärderna inom utredningens uppdrag innebär att mer tid ska fördelas till vissa elever utanför timplanen och ordinarie undervisning. Utredningen sympatiserar med de bakomliggande intentionerna men vill samtidigt varna för en alltför stor tilltro till tidens betydelse som en lösning för elever som exempelvis har omfattande skolfrånvaro eller behov som skulle behöva utredas. 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 utredningen har tagit fasta på i de förslag och bedömningar som lämnas i detta betänkande. 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.

Det finns alltid en risk att sårlosningar leder till undanträngningseffekter, särskilt när resurserna är begränsade. Utredningen förordar att ett systemperspektiv tillämpas och att åtgärder för att öka elevers kunskapsutveckling i första hand kuggas in i det ordinarie arbetet för att ge maximala synergieffekter.

Utredningen har i vissa av de förslag och bedömningar som presenteras utökat målgruppen från att i direktiven bara omfatta elever som konstaterats riskera att inte nå behörighet eller nyanlända till att gälla en större grupp. Utgångspunkten har i dessa fall varit 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. Detta ligger till grund för utredningens förslag om studietid samt bedömningen av ett behov för en språkstärkande sommarskola.

Elever med kort bakgrund i svensk skola behöver mer tid men framför allt en gedigen språklig grund för att kunna tillgodogöra sig undervisningen i samtliga ämnen. Utredningen uppmärksammar särskilt behovet av att stärka elevernas kunskaper i svenska och att motverka ett för stort kunskapsstapp i svenska språket under sommarlovet.

Andra sätt att öka förutsättningarna för skolor att organisera undervisningen mer effektivt är att se över läsårets längd och organisering för alla elever, från tidig ålder. Utredningen har också sett att det kan finnas effektivitetsvinster kopplat till tidpunkten för betygsrapportering i slutet av terminerna.

Mer tid till undervisning kräver mer resurser

Utredningens områden innebär i samtliga fall att det ska ges mer tid till undervisning, vilket i sin tur kräver fler lärare. Tillgången till lärare är samtidigt begränsad. Åtgärderna behöver därför betraktas i en helhet och i relation till varandra, så att de inte konkurrerar om skolans resurser. Detta är något som särskilt lärarnas organisationer framhåller med enfaset. Förslag om att utöka undervisningstid utanför den ordinarie timplanen enbart för vissa elever måste därför ses i ljuset av hur den befintliga

undervisningstiden nyttjas samt hur extra anpassningar, särskilt stöd för alla elever som riskerar att inte uppnå behörighet och specifika åtgärder som endast vänder sig till nyanlända används.

Olika orsaker bakom elevers misslyckanden

Under en längre tid har cirka 15 procent av de elever som avslutat årskurs 9 i grundskolan saknat behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Den bristande behörigheten beror på olika underliggande faktorer. Det kan exempelvis handla om en heterogen elevsammansättning som skolan inte har haft beredskap för, otillräckligt särskilt stöd eller att behörighetskraven till gymnasieskolan inte tar hänsyn till hur länge en elev har gått i svensk skola.

Statistik från Skolverket 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 2019/20. 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. Elever som har gått kort tid i svensk skola har svårt att hinna nå målen i svenska eller svenska som andraspråk och det råder många gånger brist på adekvat stöd på modersmålet i andra ämnen för dessa elever. Det finns dessutom tydliga tecken på att likvärdigheten har försämrats i svensk skola och att elevernas socioekonomiska bakgrund har fått en större betydelse för elevernas resultat.

Dessa faktorer har stor betydelse för elevers möjligheter att bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan och har haft stor relevans för utredningens bedömningar och förslag. Det är därför viktigt att förslag om nya verksamheter inte skapar negativa konsekvenser i den ordinarie verksamheten.

Det råder brist på lärare men andra personalgrupper kan avlasta

Utredningens primära målgrupper är dels elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolan, dels nyanlända elever. Eftersom dessa elever återfinns i varierande omfattning hos olika huvudmän och skolor är det av intresse hur lärarresurser nyttjas och fördelas utifrån de behov som finns på skolor med olika utmaningar. Enligt Skolverkets senaste lärarprognos kommer behovet av att rekrytera nya lärare även fortsättningsvis att vara stort, framför allt de närmaste åren. De lärare som arbetar i skolan i dag signalerar också att deras arbetssituation är ansträngd. Lärare har under en längre tid beskrivit att administrationen i skolan ökar och att det kontinuerligt tillkommer arbetsuppgifter. De senaste åren har dock på sina håll även andra personalgrupper såsom exempelvis lärarassistenter och socionomer anställts för att avlasta lärare så att de kan lägga mer tid på undervisningen. Denna utveckling har fått stöd av staten bland annat genom att huvudmän kan ansöka om statsbidrag för att anställa lärarassistenter.

Prioriterad och anpassad timplan används endast i begränsad omfattning

Utredningen har haft i uppdrag att utvärdera effekterna av stödinsatserna prioriterad timplan och anpassad timplan för nyanlända, bland annat för att ta ställning till om villkoren för insatserna bör justeras eller om insatsen anpassad timplan bör utvidgas till andra målgrupper såsom elever i lägre årskurser. Enligt utredningen saknas emellertid förutsättningar för en regelrätt effektutvärdering. För att indirekt bedöma effekterna och kartlägga användningen av prioriterad och anpassad timplan har vi studerat hur förekomsten av åtgärderna ser ut i skolan och hur åtgärderna används. I studien beskrivs även hur skolans personal värderar utformningen av åtgärderna i förhållande till syftet med dem samt hur de ser på betydelsen av åtgärderna på nyanlända elevers lärande.

Utredningens studie visar att åtgärderna endast används i begränsad omfattning. Den vanligaste förklaringen är att ingen nyanländ elev på den aktuella skolan har bedömts vara i behov av åtgärderna. En annan orsak som skolorna anger är att andra åtgärder bedöms mer användbara och relativt många upplever även att det är svårt att organisera åtgärderna. Osäkerhet och okunskap kring åtgärderna framstår också som en förklaring till att åtgärderna inte använts. Vissa av landets skolor som har nyanlända elever känner inte alls till åtgärderna prioriterad timplan eller anpassad timplan. Det finns också, utifrån utvärderingsstudiens resultat, indikationer på att skolor gör schablonmässiga bedömningar av vilka elever som ska erbjudas åtgärderna.

Samtidigt är de skolor som har använt åtgärderna positivt inställda till dem och tycker att deras utformning svarar väl mot syftet.

Utredningen föreslår att åtgärderna prioriterad och anpassad timplan implementeras på nytt och därefter följs upp och utvärderas

Utifrån utvärderingsstudiens resultat att kännedomen om åtgärderna på sina håll är låg, föreslår utredningen att åtgärderna anpassad och prioriterad timplan ska implementeras på nytt. Utredningen föreslår av samma anledning inte någon utvidgning av åtgärderna till andra målgrupper.

Efter ytterligare implementering bör insatsernas effekter utvärderas och statistik samlas in om användningen av insatserna på nationell nivå. Dessa underlag kan sedan utgöra grund för eventuella ställningstaganden om hur åtgärderna kan användas och utvecklas.

Studietid för alla elever i stället för läxhjälp för vissa

I utredningens uppdrag ingår att lägga fram ett förslag om en garanti för läxhjälp för elever som riskerar att inte blir behöriga till gymnasieskolan. Utredningen ska ta ställning till vilka skolformer och årskurser som bör omfattas av en läxhjälpsgaranti, föreslå hur elever i dessa skolformer och årskurser som riskerar att inte nå behörighet till gymnasieskolans nationella program ska garanteras läxhjälp, bedöma i vilka skolformer och årskurser som behovet av en läxhjälpsgaranti är störst och lämna

alternativa förslag. Vidare ska utredningen föreslå hur det kan tydliggöras i författning att det är på skolan som det bestäms hur man arbetar med läxor.

Bakgrunden till uppdraget är att elever har olika möjlighet att få hjälp med sina läxor i hemmet. Föräldrars utbildningsbakgrund innebär stora skillnader i förutsättningarna att vara ett stöd till barnen i deras studier. Vi vet också att elever som har svårt att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i högre grad har föräldrar med låg utbildningsnivå och en mer begränsad ekonomi.

Läxor är ett pedagogiskt verktyg

Läxor är ett av flera pedagogiska verktyg som läraren förfogar över, och något som lagstiftaren hittills har avstått från att reglera. Det finns i dag inte någon information på nationell nivå om i vilken utsträckning läxor används eller hur dessa utformas i skolan. En vanlig definition av läxor är uppgifter som läraren tilldelar eleverna att göra efter skoltidens slut. Olika sorters läxor har olika syften men en gemensam nämnare är att de på något sätt ska bidra till elevers kunskapsutveckling. Det vanligaste är att samma läxor ges till samtliga elever, oavsett kunskapsnivå.

Skolors arbete med läxhjälp

Läxhjälp definieras ofta som hjälp med läxor eller annat skolarbete. Skolverket beskriver i ett diskussionsunderlag om läxhjälp att den kan ha olika syften och former men att det inte finns någon allmänt accepterad definition av vad läxhjälp innebär. Dock handlar den verksamhet som åsyftas oftast om mer än bara hjälp med läxor. Det finns få utvärderingar av hur skolor och andra verksamheter arbetar med läxhjälp i Sverige. Det är ännu svårare att hitta utvärderingar av läxhjälpens effekter på elevers kunskapsutveckling. Huvudmän som har fått statsbidrag för att anordna läxhjälp eller annat stöd med skolarbete utanför ordinarie undervisningstid har dock sett att elever, som saknar stöd i skolarbetet eller god studiemiljö hemma, genom skolans läxhjälp kan öka sitt självförtroende och sin motivation kopplat till lärande. Andra effekter som huvudmännen redovisar är förbättrad studieteknik och att eleverna blir bättre förberedda inför kommande undervisning. Vissa huvudmän har även noterat ett ökat ansvarstagande och minskad stress hos eleverna.

Utredningen har varit i kontakt med representanter för gymnasieskolans introduktionsprogram för att undersöka förekomsten och behovet av läxhjälp när det gäller de elever som går på dessa program. Utifrån den informationen förefaller det som om läxhjälp inte förekommer särskilt ofta och som att behovet är begränsat.

Läxhjälp breddas och definieras som studietid

Utredningens samlade underlag pekar på att det, i syfte att höja kunskapsresultaten, behövs en bredare ansats än att begränsa sig till läxhjälp för elever som riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Utredningens förslag har inspirerats av den modell för schemalagd läxhjälp som införts i Danmark. Det som främst skiljer sig är att verksamheten i den danska modellen sedan läsåret 2015/16

ingår som en integrerad del i den ordinarie undervisningen i den danska motsvarigheten till grundskolan.

Utredningen har eftersträvat att hitta en benämning på den föreslagna verksamheten som frigör sig från kopplingen till läxor. Ett namn som vi stött på i skolor som redan i dag organiserar elevernas arbete med läxor m.m. på detta vis är studietid, en benämning som innehållsmässigt är bredare än läxhjälp. Utredningen föreslår 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. Detta innebär en breddning av målgruppen så att alla elever i berörda årskurser får möjlighet att delta i studietid. Huvudmannen bestämmer över verksamhetens innehåll och det är frivilligt för eleverna att delta. För elever i behov av särskilt stöd kan deltagande i studietiden ingå som en del av deras åtgärdsprogram.

Med hänsyn till att utredningen har breddat innehållet i den föreslagna verksamheten bedömer vi att det inte är nödvändigt att förtydliga i skolförfattningarna att det är på skolan som det bestäms hur man arbetar med läxor. Det är viktigt att studietiden anordnas på ett sätt så att resurser inte tas från den ordinarie undervisningen eller ersätter särskilt stöd som elever annars skulle ha fått.

Lärare ska leda verksamheten men annan personal kan medverka

För att verksamheten med studietid ska hålla hög kvalitet är det avgörande att lärare leder och ansvarar för verksamheten. Utredningen är samtidigt medveten om den rådande lärarbristen och att lärarkåren upplever sig ha många arbetsuppgifter som tar tid från undervisning. Vi ser dock studietid som en relativt liten investering med stor potential att komplettera och stärka den undervisning som bedrivs på lektionerna och öka elevers kunskapsutveckling på sikt. För att avlasta lärare kan även annan personal medverka under studietiden, förutsatt att de har sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas utveckling och lärande främjas.

Detta förslag ser vi som ett viktigt led i en förskjutning mot generella och tidiga insatser i skolsystemet. Att utöka undervisningen under läsåret i form av en studietid som erbjuder mer individanpassad hjälp förväntas gynna samtliga elever och bidra till att varje elev kan utvecklas så långt som möjligt.

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

I utredningens uppdrag ingår att ta ställning till om huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola ska utvidgas till andra skolformer eller årskurser, bedöma i vilka skolformer och årskurser som behovet av lovskola är störst samt lämna skalbara alternativa förslag.

Lovskola är undervisning som anordnas i skolan under lov under en termin eller utanför terminstid. Lovskolan organiseras således utanför ramen för de ordinarie skoldagar som ingår i ett läsår. Sedan 2017 är huvudmän skyldiga att erbjuda minst 50 timmar lovskola i juni för elever som efter årskurs 8 och 9 riskerar att inte nå eller inte har nått behörighet till ett nationellt gymnasieprogram. Det är frivilligt för elever att delta men elever som har tackat ja har närvaroplikt. Utöver den lovskola som

huvudmannen är skyldig att anordna kan huvudmän välja att frivilligt erbjuda lovskola till dessa elever även under läsåret. Huvudmän kan också få statsbidrag för att anordna denna frivilliga form av lovskola för elever till exempel i årskurs 6 eller på introduktionsprogram.

Det behövs en nationell utvärdering av lovskolan

Det har gjorts ett antal uppföljningar av den statsbidragsfinansierade verksamheten under åren som visar att elever i varierande grad uppnår behörighet till gymnasieskolan efter deltagande i lovskola. Samtidigt har den lovskola som är obligatorisk för huvudmannen att erbjuda inte utvärderats och därmed vet vi inte hur många elever som deltar eller med vilket resultat. Utredningen konstaterar att det saknas underlag på nationell nivå som kan styrka behovet av en utvidgning av lovskolan till andra årskurser eller skolformer. Enligt vårt förslag behöver lovskolan följas upp och utvärderas innan en sådan eventuell utvidgning övervägs.

I utredningens underlag framträder en tydlig bild av att elever erbjuds lovskola i ett begränsat antal ämnen och att elever med mindre omfattande brister prioriteras. Enligt regleringen ska alla elever som riskerar att inte bli behöriga eller inte har blivit behöriga till gymnasieskolan, oavsett antal ämnen de saknar behörighet i, erbjudas lovskola. Denna bestämmelse förefaller vara svår att efterleva alternativt inte uppfattas som ändamålsenlig av vissa huvudmän och skolor. En framtida utvärdering behöver belysa denna fråga. Vidare bör den föreslagna utvärderingen även undersöka måluppfyllelsen i gymnasieskolan för elever som har deltagit i lovskola jämfört med övriga elever, då det övergripande syftet inte bara är att elever med hjälp av lovskola ska bli behöriga till gymnasieskolan utan också fullfölja utbildningen där.

Lovskola bör erbjudas även under läsårsloven

Utredningens underlag pekar på positiva erfarenheter av att använda möjligheten att dela upp lovskolan och ge eleverna undervisning även på andra lov än sommarlovet. Lovskola på sådana läsårslov uppges vara ett sätt att arbeta proaktivt för att ge eleverna möjlighet att ta igen och komma ifatt med skolarbetet även under terminens gång.

Empirin har också visat att det är lättare att bemanna lovskola under läsåret och att utbudet av ämnen på läsårsloven dessutom är större. Detta innebär också att elevernas brister inte bara kan åtgärdas tidigare utan också i flera ämnen. Lovskola på läsårsloven kan således bidra till att fler elever kan uppnå behörighet före läsårets slut. Eleverna hinner inte bara få sina kunskapsluckor täckta under läsåret utan också befästa sina kunskaper och dra nytta av dem under det resterande läsåret. Utredningen bedömer att detta kan gynna elevers framtida gymnasiestudier på ett bättre sätt än om de enbart deltar i lovskola som erbjuds efter årskurs 9.

Utredningen föreslår därför att huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola ska utvidgas för elever i årskurs 9 med ytterligare 25 timmar på loven under läsårstid.

Denna utvidgning av lovskolan ser vi som en generell åtgärd för de elever i årskurs 9 som ännu inte har visat att de kan bli behöriga till gymnasieskolan. Ett förhållandevis litet tidstillägg kan skapa chanser för

elever så att deras kunskapsluckor inte förvärras och att de lyckas med sina grundskolestudier.

Prop. 2021/22:111
Bilaga 1

Fortsatt frivillighet att delta i lovskola förordas

Enligt direktivet ska utredningen föreslå hur en skyldighet att delta i lovskola ska utformas och också ta ställning till vilka elever den ska gälla. Vidare ingår det i utredningens uppdrag att lämna förslag som kan leda till att fler elever känner motivation att delta i lovskola. Direktivet uppger också att en obligatorisk lovskola för eleverna har ett signalvärde och kan ge större tyngd till lovskolan som en del av skolverksamheten. Längre fram redovisas hur ett obligatorium i enlighet med direktivet skulle kunna utformas även om utredningen inte förordar ett sådant alternativ.

Forskning som utredningen har tagit del av visar att en skyldighet att delta i en verksamhet visserligen kan öka närvaron men inte nödvändigtvis elevernas prestationer. Utredningen har dessutom i likhet med tidigare utredningar uppmärksammat att det finns ett antal potentiella negativa konsekvenser med ett obligatorium, vilket kan motverka själva syftet med införandet av detta. Exempel på dessa är stigmatisering, ”teach to the test”-effekter samt upplevelsen av ytterligare studiemisslyckande. Obligatoriet kan rent av motverka elevers motivation och bidra till att elever upplever lovskolan som ett straff. Till detta kommer risken för att ett obligatorium minskar huvudmännens incitament att tidigt sätta in extra anpassningar, stöd för nyanlända och särskilt stöd.

Rättsliga utmaningar med ett obligatorium för vissa elever

En reglering av obligatorisk lovskola eller förlängd skolplikt för vissa elever är förenat med ett antal rättsliga utmaningar. Exempelvis innebär ett obligatorium en utökad rätt till utbildning för en grupp elever samtidigt som det blir en plikt för dem att komma till lovskolan. En utvidgad skolplikt utgör enligt utredningens bedömning en begränsning av elevernas grundlagsskyddade rörelsefrihet, vilket innebär att höga krav ställs på regleringen såsom att den ska vara godtagbar och proportionerlig. Utredningens slutsats är att en obligatorisk lovskola för elever kan anses såväl godtagbar som proportionerlig beroende på hur den utformas och vilka elever som omfattas av regleringen. Regleringen berör dock starka individuella rättigheter för elever där deras rättssäkerhet kan riskeras med ett urvalssystem där beslutet baseras på en bedömning av elevens kunskapsnivå. Till detta kommer nödvändigheten att införa en möjlighet att överklaga beslutet som därmed behöver fattas tidigt under våren för att överklagandeprocessen ska hinna klart före lovskolans start.

Huvudmäns och skolors motivationshöjande arbete kopplat till lovskola ska förstärkas

Forskning pekar på vikten av att engagemang för lärande ska komma från eleven själv, att eleven ska vara delaktig i att forma sina mål och att läraren och eleven ska ingå i ett relationsarbete. Om deltagandet i lovskola är frivilligt kan vi förutsätta att elever som deltar redan har mål som de vill nå och då blir lovskolan ett bra verktyg. Utredningen menar, med stöd i utredningens empiri, att lovskola främst är effektivt för elever som ligger

nära behörighet till ett nationellt gymnasieprogram. Elever som har en rimlig chans att komma över målnöret uppfattas också i allmänhet höra till gruppen som har stort engagemang att lära och som har en tydlig målbild. Utredningens underlag visar att dessa elever i regel vill delta i lovskola redan i dag och därmed blir ett obligatorium obehövt för dem. För elever med stora kunskapsluckor bedömer utredningen att lovskola efter årskurs 9 sätts in alltför sent för att få effekt och dessutom kan förvärra elevers känsla av ett misslyckande.

Utredningen har sett olika exempel på hur huvudmän och skolor arbetar motivationsskapande så att elever deltar i och fullföljer lovskolan. Ett sådant arbete behöver vara anpassat efter lokala behov och förutsättningar. Samtidigt kan huvudmän vara behjälpta av gemensamma verktyg och metoder för att kunna motivera elever att delta i lovskola och engagera dem i lärandet. För att underlätta och effektivisera huvudmännens arbete anser utredningen att Skolverket bör ta fram ett stödmaterial om hur skolor kan arbeta med motivationshöjande insatser kring elevers deltagande i lovskola.

Ett sådant stödmaterial skulle främja att skolors motivationsarbete blir likvärdigt och håller god kvalitet. Materialet bör även innehålla verktyg för hur skolor kan arbeta ändamålsenligt för att nå elever med kort tid i det svenska utbildningssystemet samt elever som av andra skäl kan gynnas av att delta, men av olika anledningar tackar nej i dag. 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

Uppdraget om att föreslå hur en obligatorisk lovskola för elever ska utformas innebär som redan nämnts ett flertal svårigheter varför utredningen inte förordar en sådan lösning. För att uppfylla uppdraget enligt utredningens direktiv har utredningen samtidigt tagit fram ett alternativt förslag till en möjlig utformning av en obligatorisk lovskola.

Ett sådant obligatorium skulle kunna gälla för skolpliktiga elever som har avslutat årskurs 9 utan att uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan och som står nära behörighet och bedöms ha förutsättningar att uppnå behörighet under 50 timmar. Skyldigheten att delta skulle avse den lovskola som anordnas i juni månad.

Om lovskolan görs obligatorisk för elever som är nära behörighet förlängs även skolplikten

Om lovskolan skulle bli obligatorisk för eleverna behöver skollagens bestämmelser om skolplikt utvidgas. Elevernas skolplikt upphör när den obligatoriska verksamheten är avslutad, om måluppfyllelse sker dessförinnan eller om eleven hinner fylla 18 år under lovskolan.

Såsom nämnts tidigare beskrivs lovskola som mest verkningfull för elever som är nära att nå behörighet, dvs. de elever som har en rimlig och reell chans att uppnå kunskapsmålen under den begränsade tid som lovskolan på sommaren ger. Därmed är det utredningens bedömning att det bör vara denna grupp av elever som skulle kunna omfattas av en skyldighet att närvara.

Med utgångspunkt i resonemanget ovan föreslår utredningen att det är de elever som saknar godkänt betyg i högst två ämnen för att nå behörighet

samt bedöms ha förutsättningar att nå behörighet under lovskolan som ska vara skyldiga att delta i lovskola om ett obligatorium införs. Att rikta sig till elever som inte har förutsättningar att nå målet att bli behöriga till gymnasieskolan skulle innebära en alltför ingripande åtgärd som inte kan anses vara proportionerlig.

Obligatoriskt deltagande innebär att beslut om förlängning av dessa elevers skolplikt ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. En sådan process kräver att beslutet fattas i god tid inför lovskolan, vilket i sin tur inte blir helt ändamålsenligt då elevens kunskaper kan hinna utvecklas mycket fram till dess att lovskolan anordnas.

Förutsättningar saknas för att föreslå en förlängd skolplikt för alla nyanlända

Enligt direktivet ska utredningen analysera och föreslå hur skolplikten kan förlängas för nyanlända elever som inte är behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Dessutom ska utredningen ta ställning till om en förlängd skolplikt ska kunna fullgöras i ett introduktionsprogram i gymnasieskolan.

Alla nyanlända har inte skolplikt

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.

Rättsliga begränsningar för att förlänga skolplikten för nyanlända

De ställningstaganden som behöver göras är om ändamålet med en utvidgad skolplikt för vissa elever är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och om kravet på närvaro är proportionerlig. Utredningen kan konstatera att det saknas stöd i forskning och empiri för att det finns ett behov av eller skulle vara gynnsamt för elevernas deltagande och kunskapsutveckling att införa en sådan reglering. Framför allt har det framkommit att ett sådant förhållningssätt från staten gentemot en grupp av elever skulle kunna medföra en särbehandling som kan upplevas som stigmatiserande för den enskilda eleven och att detta skulle kunna ses som ett missgynnande som riskerar att strida mot diskrimineringslagen och det bakomliggande EU-direktivet. Med hänsyn till att en förlängd skolplikt

kan anses utgöra en begränsning av elevens rörelsefrihet krävs en bedömning av om en sådan reglering är förenlig med grundlagen. Utredningens bedömning är att en reglering skulle kunna vara godtagbar i ett demokratiskt samhälle men att det samtidigt saknas stöd i statistik och annat underlag för att en sådan lösning skulle vara behövlig. Vid en proportionalitetsbedömning framstår det inte heller som nödvändigt att reglera en förlängd skolplikt för denna grupp elever eftersom det finns andra mindre ingripande alternativ som är att föredra. Beroende på regleringens utformning föreligger därmed en påtaglig risk för att regleringen även strider mot grundlag.

Sammantaget är det utredningens bedömning att det föreligger sådana hinder att utredningen inte anser sig kunna lägga fram ett förslag om hur en förlängd skolplikt skulle kunna utformas.

Andra insatser kan ge samma eller bättre förutsättningar

Utredningen anser att det finns andra insatser som skulle ge samma eller bättre förutsättningar för nyanlända att nå behörighet till ett nationellt gymnasieprogram såsom utredningens förslag gällande studietid och lovskola på läsårsloven samt det konstaterade behovet av språkstärkande sommarskola. Ett annat alternativ till att föreskriva om skolplikt enbart för nyanlända elever skulle kunna vara om gymnasieskolan blev en obligatorisk skolform för samtliga elever. En sådan generell lösning skulle kunna ge legitimitet för nyanländas obligatoriska deltagande. Samtidigt finns ingen evidens för att skolplikt och obligatorium i sig garanterar en bättre genomströmning i gymnasieskolan än frivillighet. Det finns även andra faktorer som inte denna utredning har behandlat specifikt, 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

Utredningen ska enligt sitt uppdrag analysera och föreslå hur nyanlända elever i högstadiet och nyanlända elever i gymnasieskolans introduktionsprogram som omfattas av förslaget om förlängd skolplikt ska ges kortare sommarlov och därmed mer tid till undervisning. Vidare ska utredningen föreslå hur utökad undervisning under sommaren för nyanlända elever som inte är skolpliktiga och som går i ett introduktionsprogram skulle kunna utformas.

Då utredningen bedömer att det föreligger olika hinder för att föreslå en förlängning av nyanländas skolplikt saknas även förutsättningar för att koppla ett förslag om kortare sommarlov för nyanlända till en förlängd skolplikt. Utredningen undersöker därför hur nyanlända elever i grundskolan och nyanlända elever i gymnasieskolans introduktionsprogram på ett annat sätt än genom förlängd skolplikt kan ges mer tid till undervisning och därmed ett kortare sommarlov.

Språkstärkande sommarskola

Utredningens underlag visar att det är inte bara nyanlända som läser svenska som andraspråk (sva) och som får F i detta ämne. Många som läser sva saknar grundläggande kunskaper i svenska språket och har därmed inte förutsättningar för att kunna tillgodogöra sig undervisningen varken i svenska som andraspråk eller i de andra ämnena. Förutom att dessa elever kan ha svårt att nå kunskapskraven i sva, saknar många kontakt med svensktalande miljöer på sommaren. Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att det finns elever som är i behov av en språkstärkande undervisning på sommaren. En språkstärkande sommarskola skulle behöva erbjudas utöver de särskilda insatser och arbetsmetoder som dessa elever har behov av i den ordinarie undervisningen.

Språkträning på sommaren behöver anordnas på rätt nivå

Utredningen kan konstatera att ämnet svenska som andraspråk ligger på en för svår nivå för många elever. Fler elever än endast de nyanlända saknar tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna tillgodogöra sig undervisningen i andra ämnen. Koncentrerad språkträning i svenska i form av en extra tid kan spara mycket tid längre fram och bidra till att dessa elever lyckas i skolan och kan etablera sig i det svenska samhället.

Samtidigt finns för närvarande inget ämne motsvarande nybörjarsvenska i grund- och gymnasieskolan. Skolverket genomför för närvarande en översyn av svenskämnen. I uppdraget ingår att även se över alternativ för nybörjarsvenska. Mot bakgrund av att översynen ännu inte har avslutats har inte utredningen något underlag för att föreslå t.ex. innehåll och bemanningskrav i en framtida språkstärkande sommarskola med inriktning på nybörjarsvenska. Av den anledningen är det utredningens bedömning att det för närvarande inte går att presentera nödvändiga författningsförslag för att införa en reglering av språkförstärkande sommarskola. Utredningen bedömer dock att en sådan verksamhet förutom lärare även kommer att behöva involvera andra kompetenser, så som exempelvis studiehandledare.

Statsbidraget till lovskola och läxhjälp kan användas för att finansiera en språkstärkande verksamhet tills vidare

Utredningen har tidigare gjort bedömningen att en del av de medel som i dag fördelas till huvudmän genom statsbidragen till lovskola och läxhjälp ska kunna användas för att finansiera utredningens förslag om studietid och utökad lovskola. Förslagen tar dock inte hela statsbidragen i anspråk. Därför gör vi bedömningen att de medel som inte tas i anspråk av utredningens förslag eller de övriga ändamål som statsbidraget kan sökas för, kan användas till undervisning med syftet att stärka elever i svenska språket under skollov under läsår eller under sommaren tills vidare. Detta kan ske på så sätt att huvudmän kan ansöka om bidrag enligt förordning (2014:47) om statsbidrag för undervisning under skollov för att anordna verksamhet riktad till elever som behöver träning i det svenska språket. Utredningen anser att Skolverket bör uppmärksamma huvudmän om att denna möjlighet finns.

Elevernas sammantagna undervisningstid påverkar kunskapsresultaten

Forskning visar att undervisningstid är en av de aspekter som har stor betydelse för elevers förutsättningar för lärande och deras möjligheter att uppnå högre kunskapsresultat. Samtidigt finns det i dag ingen information på nationell nivå om elevers skolnärvaro. Antalet skoldagar per läsår varierar mellan huvudmän och sommarlovet är långt i en internationell jämförelse. Rapporter visar även att undervisningstiden inte nyttjas optimalt. Att se över dessa systemfaktorer skulle på olika sätt kunna bidra till att samtliga elevers förutsättningar att ta sig vidare till ett nationellt gymnasieprogram stärks.

Ett enhetligt inrapporteringsystem för betyg skulle underlätta för huvudmän och skolor

Utredningen har uppmärksammat att mycket undervisningstid under läsåret går förlorad, bland annat eftersom termins- och läsårsbetygen sätts långt före terminens slut, ibland så mycket som två till tre veckor. Detta skiljer sig samtidigt åt mellan olika huvudmän. En bidragande orsak till att betyg sätts vid olika tidpunkter kan vara nuvarande reglering som innebär att betyg ska sättas ”i slutet av varje termin”, vilket kan tolkas olika. Enligt utredningens bedömning bör regelverket ses över för att undersöka när betygssättningen bör ske för att den inte ska ske för tidigt så att undervisningstid går förlorad i onödan.

Det har också framkommit behov av ett enhetligt inrapporteringsystem som skulle kunna effektivisera och underlätta rapporteringen av betyg för lärare, rektorer och huvudmän. Därmed skulle viktig undervisningstid kunna hämtas hem till gagn för både lärare och elever. Skolverket bör därför ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett samlat inrapporteringsystem, där bland annat betyg kan rapporteras.

Det långa sommarlovet bromsar kunskapsutvecklingen

Internationellt sett har Sverige ett långt sommarlov som snarare bygger på tradition än på aktuell forskning om elevers lärande. Med utgångspunkt i de underlag som utredningen har tillgång till förefaller det som att längre skolor och därmed mer undervisningstid skulle kunna främja alla elevers lärande och välmående och även bidra till ökad likvärdighet. Elever som inte stimuleras under sommarlovet kan falla tillbaka så mycket som tre månader i sina förmågor och kunskaper. Dessa elever är dessutom i stor utsträckning de elever som redan kämpar med sitt kunskapsinhämtande. Det finns internationella exempel på andra strukturer på läsår, exempelvis treterminssystem där antalet skoldagar inte nödvändigtvis behöver vara fler än vad vi har i Sverige men där läsåret förläggs på ett annat sätt, med kortare studieuppehåll. Hur läsåret struktureras och hur många undervisningsdagar och hur mycket undervisningstid som erbjuds kan variera och kombineras på olika sätt. Utredningen bedömer att frågan bör utredas vidare.

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

Prop. 2021/22:111
Bilaga 1

Utredningens uppdrag bygger på antagandet att mer undervisningstid, utöver den ordinarie undervisning som bedrivs i dag, för vissa elever under en period är framgångsrikt när det gäller att nå goda resultat. Mer tid kan därmed bidra till att fler ungdomar uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen vill i sammanhanget understryka 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 elevhälsovården samt få tillgång till extra anpassningar och särskilt stöd eller åtgärder för nyanlända i ett tidigt skede. Inom dessa områden finns alltför många brister.

De flesta resonemang, bedömningar och förslag som utredningen har landat i gäller elever i grundskolan eller motsvarande skolformer och har utformats för att elever ska få förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolan. Många elever som inte är behöriga till något av gymnasieskolans nationella program går på ett introduktionsprogram. Det är dessvärre vanligt att dessa elever stannar alldeles för länge på introduktionsprogram och inte tillräckligt snabbt kommer vidare till ett nationellt program eller ut i arbetslivet. Detta gäller särskilt elever på språkintröduktion, vilket är problematiskt, inte minst för dem som hinner passera åldern för att kunna börja på ett nationellt program. Utredningen anser att i stället för att förlägga åtgärder utanför skoldagar eller läsårstid behöver huvudmän och skolor säkerställa att programmets möjligheter till flexibilitet och individanpassningar av strukturen utnyttjas.

Tiden är på olika sätt en bristvara i svensk skola. Om skolåret utnyttjas mer effektivt, lärare används till det de är bäst på, dvs. undervisning, om läsårets längd och struktur utreds, återstår det ändå en strukturell uppförbacke för elever med kort bakgrund i den svenska skolan. Samtidigt kan konstateras 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.

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 1 kap. 3 §, 2 kap. 14 §, 7 kap. 13 och 17 §§, 10 kap. 1, 23, 23 b och 23 c §§, 21 kap. 4 och 9 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 10 kap. 4 a § och 10 kap. 23 g §, och närmaste före 10 kap. 4 a § och 10 kap. 23 g § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §⁶

I denna lag avses med

– distansundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i både rum och tid,

– elev: den som deltar i utbildning enligt denna lag med undantag för barn i förskolan,

– fjärandervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid,

– fristående fritidshem: sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som avses i 2 kap. 7 § andra stycket,

– fristående förskola: förskoleenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning i form av förskola,

– fristående skola: skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller sådant fritidshem som avses i 2 kap. 7 § första stycket,

– förskoleenhet: av huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad,

– lovskola: undervisning inom grundskolan som anordnas enligt denna lag under lov under en termin eller utanför terminstid *och som inte är obligatorisk för elever,*

– lovskola: undervisning inom grundskolan som anordnas enligt denna lag under lov under en termin eller utanför terminstid,

– skolenhet: av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad,

– *studietid: undervisning inom grundskolan som anordnas enligt denna lag utanför timplan och som inte är obligatorisk för elever,*

– undervisning: sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden, och

– utbildning: den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål.

2 kap.

14 §

Utöver lärare eller förskollärare som avses i 13 § får det i undervisningen i fritidshemmet och förskolan finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas eller barnens utveckling och lärande främjas.

Utöver lärare som avses i 13 § får det under studietid i grundskolan enligt 10 kap. 4 a § medverka annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas utveckling och lärande främjas.

7 kap.

13 §

För den elev som inte gått ut högsta årskursen när skolplikten annars skulle ha upphört enligt 12 §, upphör skolplikten i stället ett år senare, dock senast när eleven fyller 18 år.

För den elev som omfattas av 10 kap. 23 g § upphör skolplikten i stället när den obligatoriska verksamheten är avslutad eller dessförinnan, om eleven uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan, dock senast när eleven fyller 18 år.

Frågan om skolpliktens förlängning enligt första stycket prövas av hemkommunen. För en elev som går i specialskolan prövas dock frågan av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Frågan om skolpliktens förlängning enligt första och andra stycket prövas av hemkommunen. För en elev som går i specialskolan prövas dock frågan av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

17 §⁷

En elev i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.

⁷ Senaste lydelse 2017:1115.

Den obligatoriska verksamheten får omfatta högst 190 dagar per läsår och åtta timmar eller, i förskoleklassen och de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag. Sådan verksamhet får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar.

Den obligatoriska verksamheten enligt 10 kap. 23 g §, får omfatta högst ytterligare 10 dagar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avvikelser från andra stycket för elever i grundskolan och specialskolan.

Om en elev i förskoleklassen, grundskolan, grundskolan, specialskolan eller sameskolan utan giltigt skäl uteblir från den obligatoriska verksamheten, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.

10 kap.

1 §⁸

I detta kapitel finns

- allmänna bestämmelser (2–13 §),
- bestämmelser om betyg (14–23 §§)
- bestämmelser om lovskola (23 a–23 f §§)
- bestämmelser om lovskola (23 a–23 g §§)
- bestämmelser om grundskola med offentlig huvudman (24–34 §§),
- bestämmelser om fristående grundskola (35–41 §§).

Studietid

4 a §

Elever i årskurs 4–9 ska erbjudas studietid. Studietid ska anordnas under eller i direkt anslutning till elevernas skoldag. Tiden för studietid ingår inte i den minsta totala undervisningstiden enligt 5 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om studietid.

23 §⁹

Den som vill ha betyg från grundskolan har rätt att genomgå prövning för betyg. Denna kan avse hela utbildningen i grundskolan eller ett eller flera ämnen som ingår i utbildningen. Detta gäller även den som tidigare har fått betyg i ett avslutat ämne eller slutbetyg från grundskolan.

Den som har fått undervisning i lovskola enligt 23 b § första stycket i lovskola enligt 23 b § första stycket

⁸ Senaste lydelse 2017:570.

⁹ Senaste lydelse 2017:570.

ska av huvudmannen erbjudas att i anslutning till lovskolan genomgå prövning för betyg i de ämnen undervisningen i lovskolan har avsett.

Bestämmelserna om betygssättning i detta kapitel och i 3 kap. ska i tillämpliga delar gälla i fråga om prövningen.

andra punkten ska av huvudmannen erbjudas att i anslutning till lovskolan genomgå prövning för betyg i de ämnen undervisningen i lovskolan har avsett.

23 b §¹⁰

En huvudman ska, om inte annat följer av andra stycket, erbjuda lovskola till elever som har avslutat årskurs 9 utan att ha uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Lovskolan ska anordnas i juni samma år som eleven avslutat årskurs 9 och uppgå till sammanlagt minst 50 timmar. Tiden för lovskola ingår inte i den minsta totala undervisningstiden enligt 5 §.

En huvudman ska erbjuda lovskola för

1. elever i årskurs 9 som riskerar att inte nå kunskapskraven för betyget E i ett eller fler ämnen och som därigenom riskerar att inte uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Lovskolan ska anordnas på loven under läsåret i årskurs 9 och uppgå till sammanlagt minst 25 timmar.

2. elever som avslutat årskurs 9 utan att ha uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Lovskolan ska anordnas i juni samma år som eleven avslutat årskurs 9 och uppgå till sammanlagt minst 50 timmar.

Tiden för lovskola ingår inte i den minsta totala undervisningstiden enligt 5 §.

En huvudman får från ett erbjudande enligt första stycket räkna av den tid som eleven deltagit i lovskola som huvudmannen frivilligt anordnat från och med augusti det år eleven påbörjar årskurs 9 till och med vårterminen påföljande år. Om eleven har deltagit minst 50 timmar i sådan undervisning behöver huvudmannen inte lämna något erbjudande enligt första stycket.

23 c §¹¹

Lovskolans verksamhet får omfatta högst åtta timmar per dag och får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar.

¹⁰ Senaste lydelse 2017:570. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket tas bort.

¹¹ Senaste lydelse 2017:570.

Lovskolan får avbrytas om syftet med undervisningen uppnås på kortare tid än ett erbjudande enligt 23 a eller 23 b omfattar.

Lovskolan får avbrytas om syftet med undervisningen uppnås på kortare tid än ett erbjudande enligt 23 a eller 23 b *första stycket andra punkten* omfattar.

Den obligatoriska lovskolan för elever ska avslutas om syftet med undervisningen uppnås på kortare tid än skyldigheten enligt 23 g § omfattar.

Obligatorisk lovskola för elever

23 g §

Den lovskola som avses i 23 b § första stycket andra punkten ska vara obligatorisk för elever som

- saknar betyget E i högst två ämnen,*
- i övrigt uppfyller behörighetskraven till ett nationellt program i gymnasieskolan samt*
- bedöms ha förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program under lovskola.*

21 kap.

4 §¹²

I grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan får fjärrundervisning användas endast i ämnena

- engelska,
- matematik,
- modernt språk,
- modersmål,
- naturorienterade ämnen: biologi, fysik och kemi,
- samhällsorienterade ämnen: geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap,
- samiska,
- svenska,
- svenska som andraspråk,
- teckenspråk och
- teknik.

I grundskolan får fjärrundervisning även användas för integrerad samisk undervisning.

I grundskolan får fjärrundervisning även användas för *studietid och integrerad samisk undervisning.*

En huvudman som avser att använda fjärrundervisning i ett visst ämne eller i en viss kurs *eller* för integrerad samisk undervisning i grundskolan ska fatta beslut om det. Huvudmannen får besluta om att använda fjärrundervisning för högst ett läsår åt gången.

En huvudman som avser att använda fjärrundervisning i ett visst ämne eller i en viss kurs *samt* för *studietid* eller integrerad samisk undervisning i grundskolan ska fatta beslut om det. Huvudmannen får besluta om att använda fjärrundervisning för högst ett läsår åt gången.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

¹³ Senaste lydelse 2020:605.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Barnombudsmannen, Bergs kommun, Delegationen mot segregation, Diskrimineringsombudsmannen, Falu kommun, Friskolornas riksförbund, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Luleå, Föräldraalliansen Sverige, Gnesta kommun, Grums kommun, Göteborgs kommun, Göteborgs universitet, Hagfors kommun, Hedemora kommun, Idéburna skolors riksförbund, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Jönköpings kommun, Karlstads kommun, Kinda kommun, Lysekils kommun, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Malmö kommun, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Sameskolstyrelsen, Skolväsendets överklagandenämnd, Socialstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Statskontoret, Stiftelsen Läxhjälp, Stockholms kommun, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Skolledarförbund och Åmåls kommun.

Yttrande har också inkommit från Nationellt centrum för svenska som andraspråk.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig, men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med något yttrande: Autism- och Aspergerförbundet, BRIS – Barnens rätt i samhället, Danderyds kommun, Elevernas Riksförbund, Falkenbergs kommun, Funktionsrätt Sverige, Gullspångs kommun, Laxå kommun, Lekebergs kommun, Lessebo kommun, Malå kommun, Ovanåkers kommun, Pajala kommun, Regelrådet, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksförbundet Attention, Riksförbundet Hem och Skola, Skinnskattebergs kommun, Smedjebackens kommun, Sollefteå kommun, Statens institutionsstyrelse, Strömsunds kommun, Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd, Sävsjö kommun, Tidaholms kommun, Umeå universitet och Åstorps kommun.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2022-01-25

Närvarande: F.d. justitieråden Karin Almgren och Stefan Lindskog samt justitierådet Mahmut Baran.

Mer tid till lärande – extra studietid och utökad lovskola

Enligt en lagrådsremiss den 20 januari 2022 har regeringen (Utbildningsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Maja Lindqvist, biträdd av kanslirådet Anders Edin.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 februari 2022

Närvarande: statsminister Andersson, ordförande, och statsråden Johansson, Hallengren, Hultqvist, Damberg, Ygeman, Linde, Ekström, Strandhäll, Dahlgren, Hallberg, Nordmark, Sätherberg, Gustafsdotter, Axelsson Kihlblom, Elger, Farmanbar, Danielsson

Föredragande: statsrådet Axelsson Kihlblom

Regeringen beslutar proposition Mer tid till lärande – extra studietid och utökad lovskola