

Yttrande
2025-06-10

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Miljöpartiet

Nr 17

Yttrande angående – Remiss från Utbildningsdepartementet Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet (SOU 2025:26)

Våra partier är helt eniga om att åtgärder krävs för att förbättra lärares arbetsmiljö och läraryrkets attraktivitet. Att reglera undervisningstiden är en viktig del i att skapa bättre förutsättningar för lärare vilket även gagnar eleverna. Det är dock en reform som måste finansieras för att vara genomförbar. Nuvarande regering underfinansierar skolan vilket undergräver möjligheterna för reformen att lyckas. Vi ställer oss därför bakom stadsledningskontorets förslag till yttrande som riktar flera kritiska synpunkter mot förslagen och helt avstyrker delarna om undervisningstid.

Flera kommuner, däribland Stockholms Stad, har pekat på att utredaren räknat kostnader på ett felaktigt sätt och att reformen är underfinansierad. I likhet med Stockholms Stad anser vi att regeringen och SD borde ha samlat arbetsmarknadens parter och tillsammans försökt hitta en väg framåt, i stället har man lovat regleringar som inte är finansierade. Regeringens nedskärningar på skolan har redan försämrat lärarnas arbetsvillkor och nu menar både arbetstagar- och arbetsgivarsidan att regeringens utredning i sig försvårar förhandlingarna.

Betänkandet föreslår ingen ny finansiering utan resurser ska tas från befintligt statsbidrag, kunskapsbidraget. Att fördela om dessa pengar innebär att reformen om reglerad undervisningstid skulle ge större klasser, fler obehöriga lärare och i slutändan försämrad undervisning.

Angående förslagen om att begränsa skyldigheterna vid kränkande behandling vill vi lyfta riskerna detta kan innebära, framför allt för förskolebarn. Barn som inte har förmåga att själva uttrycka och beskriva händelser de utsatts för behöver att vuxna agerar på misstankar om kränkningar.

Våra rödgröna partier vill se bättre arbetsvillkor för landets lärare. Lärarna behöver ha tid för planering och efterarbete för att undervisningen ska hålla en hög kvalitet. För att nå dit krävs en regering med förmåga att styra och ge skolan de resurser som krävs.

Yrkande

L, M, D, KD

2025-06-05

Ärende 17

Yrkande angående – Remiss från Utbildningsdepartementet Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkets attraktivitet

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Stadsledningskontoret får i uppdrag att som yttrande från kommunstyrelsen skicka nedanstående text

Yrkandet

Göteborgs Stad ser positivt på utredningens förslag som syftar till att frigöra tid för undervisningen genom minskade krav på information och dokumentation, lättnader i regelverket som styr arbetet mot kränkande behandling samt en reglering av förskollärares och lärares undervisningsuppdrag liksom ramar för förskollärares och lärares tid.

Regleringen av undervisningsuppdraget och förskollärares och lärares tid kommer att medföra kostnader för kommunerna, vilket kräver finansiering. Göteborgs stad förutsätter att finansieringsprincipen tillämpas vid ett genomförande.

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-05-19

Ärendenummer SLK-2025-00365

Handläggare

Charlotta Bjerhem

Telefon: 031-368 05 88

E-post: charlotta.bjerhem@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Utbildningsdepartementet Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet (SOU 2025:26)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remisen Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet (SOU 2025:26), i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Utbildningsdepartementet.

Sammanfattning

Utbildningsdepartementet har den 7 mars 2025 översänt betänkandet Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkets attraktivitet (SOU 2025:26) till Göteborgs Stad med sista svarsdag den 11 juni 2025.

Betänkandet innehåller förslag som syftar till att frigöra tid för undervisning genom minskade krav på information och dokumentation, lättnader i regelverket som styr arbetet mot kränkande behandling samt en reglering av förskollärares och lärares undervisningsuppdrag liksom ramar för förskollärares och lärares tid. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2027.

Med vissa synpunkter och kommentarer tillstyrker stadsledningskontoret utredningens förslag vad gäller minskade krav på den undervisningsnära dokumentationen.

Stadsledningskontoret avstyrker flera av förslagen till lättnader på området kränkande behandling eftersom de bedöms kunna få negativa konsekvenser för barns och elevers trygghet. Stadsledningskontoret avstyrker samtliga förslag avseende reglering av undervisningsuppdraget och ramar för förskollärares och lärares tid.

Stadsledningskontoret bedömer att det inte framgår tillräckligt tydligt hur flera av förslagen kommer gynna barn och elevers lärande och utveckling eller hur regleringen av undervisningsuppdraget stärker läraryrkets attraktivitet.

Regleringen av undervisningsuppdraget och förskollärares och lärares tid kommer att medföra kostnader för kommunerna, vilket kräver statlig finansiering.

Stadsledningskontoret förutsätter att finansieringsprincipen tillämpas vid ett eventuellt genomförande.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning att framför allt regleringen av tid för undervisningen får ekonomiska konsekvenser för skolhuvudmännen. I genomsnitt kommer förslagen innebära minskad undervisningstid och mer tid för planering och uppföljning för den enskilda läraren. Kostnadsökningarna kommer skilja sig åt mellan kommuner och huvudmän och kommer framför allt bero på hur personalens tid används idag i förhållande till de tidsramar som föreslås.

Utredningen bedömer att kostnadsökningen till följd av reglering av lärares undervisningsuppdrag kommer motsvara 1,1 procent av den totala kostnaden för skolformerna. För gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan motsvarar kostnadsökningen 1,5 procent. Enligt utredningens beräkningar skulle huvudmännens kostnader uppgå till minst 2 470 miljoner kronor årligen. Staten bör, enligt utredningens bedömning, kompensera kommunerna med cirka 2 500 miljoner kronor per år på grund av de ökade kostnaderna för bemanning av undervisningen. Utredningen bedömer att det inte bör utgå någon statlig finansiering för regleringen av planeringstid i förskolan och fritidshemmet.

Utredningen har valt att inte sätta en gräns för hur många timmar en lärare inom Komvux maximalt ska undervisa under ett år. Däremot föreslås en reglering av relationen mellan undervisningstid och tid för planering och uppföljning. För att det ska vara möjligt för huvudmännen att genomföra föreslås att staten skjuter till finansiering motsvarande 94 miljoner kronor årligen.

Utredningen pekar på att det finns en osäkerhet när det gäller effekterna av att reglera lärares undervisningstid och att det därför är viktigt att följa upp och utvärdera regleringen. Detta för att säkerställa att regleringen får avsedda effekter och för att säkerställa att finansieringen är rimlig. Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning att förslagen, framför allt regleringen av undervisningsuppdrag och förskollärares och lärares arbetstid, innebär kostnader för kommunen, men att det finns stora osäkerheter i effekterna. Genomförs förslagen instämmer därför stadsledningskontoret i att uppföljning och utvärdering är av stort vikt både för att säkerställa avsedda effekter liksom rimlig finansiering.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Utredningens förslag berör alla barn och elever inom skolväsendet. En central utgångspunkt i betänkandet har varit att när lärare får möjlighet och förutsättningar att bedriva undervisning av god kvalitet gynnar det barns och elevers möjligheter att lära sig och utvecklas. Stadsledningskontoret delar denna utgångspunkt, men menar att utredningen inte i tillräcklig utsträckning belyst hur de förslag som lämnas faktiskt gynnar barn och elever. Till exempel ser stadsledningskontoret risker med de åtgärder som föreslås om lättnader i regelverket som styr arbetet mot kränkande behandling. De kan innebära att barn och elever som utsätts för kränkningar inte får det skydd och det stöd som de har rätt till enligt lagstiftningen. Vissa individer är extra sårbara, så som små barn och personer med funktionsnedsättning, och riskerar att drabbas extra negativt.

Vidare finns det risk för att förslagen om informationsskyldighet och färre utvecklingssamtal får negativa konsekvenser för barn och elevers tillgång till tillräcklig återkoppling. Det kan särskilt drabba elever med särskilda behov eller elever vars vårdnadshavare har mindre resurser att följa upp skolgången, med följderna att individuella behov inte blir uppmärksammade och tillgodosedda i tillräckligt god tid.

Förslagen om att reglera undervisningsuppdraget och förskollärares och lärares tid syftar till att långsiktigt bidra till en mer likvärdig skolgång och stärka kvaliteten i undervisningen, vilket är positivt för såväl barn och elever som samhället i stort. Samtidigt innebär förslagen på kort sikt att svårigheten att rekrytera behörig personal riskerar att öka, särskilt vad gäller vissa inriktningar. Det medför risk för att elever på kortare sikt i högre grad kommer undervisas av obehöriga lärare, vilket kan påverka undervisningens kvalitet negativt. Effekterna kommer sannolikt variera mellan olika huvudmän och olika ämnen. Befolkningsprognoserna, med minskande barnkullar, kan på sikt lindra dessa konsekvenser. Förslagen om avgränsning av undervisningsuppdraget kan vidare medföra att lärares kontaktytor med elever utanför undervisningssituationen minskar, vilket försämrar möjligheterna att bygga och upprätthålla goda relationer med eleverna. Goda relationer är en av de faktorer som starkast påverkar elevernas skolprestationer.

Bilagor

1. Sammanfattning av SOU 2025:26
2. Förslag till yttrande

Ärendet

Utbildningsdepartementet har den 7 mars 2025 skickat betänkandet Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkets attraktivitet (SOU 2025:26) till Göteborgs Stad för yttrande. Sista svarsdatum är den 10 juni 2025. Utbildningsdepartementet har uppgett till stadsledningskontoret att stadens yttrande beaktas om det inkommer den 11 juni 2025.

Beskrivning av ärendet

Beredning av ärendet

Stadsledningskontoret har remitterat betänkandet till förskoleförvaltningen, grundskoleförvaltningen, utbildningsförvaltningen samt förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning för yttrande. Svarstiden till departementet har inte medgett behandling i respektive nämnd.

Utredningens uppdrag

Utredningen om minskad administration och reglering av förskollärares och lärares tid (U 2023:01) har haft i uppdrag att göra en översyn av förskollärares och lärares administrativa uppgifter och att lämna förslag för att minska den administrativa bördan. Syftet är att frigöra tid som förskollärare och lärare kan lägga på att planera och bedriva undervisning. Uppdraget har också omfattat att analysera hur undervisningstiden för lärare och förskollärare i skola och förskoleklass kan regleras, samt att överväga och vid behov föreslå motsvarande reglering för förskollärare i förskolan och lärare i fritidshemmet. Utredningen ska överväga effekterna av olika sätt att reglera undervisningstiden, och vid behov lämna förslag till övergångsbestämmelser. Utredningen ska också analysera och föreslå hur förskollärares och lärares tid för planering och uppföljning kan regleras. Vid behov ska alternativa förslag lämnas som innebär att lärare och förskollärare får rimlig tid att planera, genomföra och följa upp undervisningen.

Utredningens förslag och bedömningar

Utredningens arbete har utgått från förskollärares och lärares perspektiv, med särskilt fokus på deras förutsättningar att genomföra undervisningsuppdraget. Om inte förskollärare och lärare har goda förutsättningar för sitt arbete drabbar det undervisningen vilket leder till att barn och elever får en sämre utbildning. Sammantaget pekar utredningen på att olika reformers samlade krav har lett till hög arbetsbelastning, stress och minskad tid för kärnuppdraget, med risk för att försämra både läraryrkets attraktivitet och elevernas lärande. Utredningens bedömningar och förslag lämnas inom tre områden. De första två handlar om minskade krav på den undervisningsnära dokumentationen samt lättnader i regelverket som styr arbetet mot kränkande behandling. Det tredje området handlar om en reglering av omfattningen av lärares och förskollärares undervisningsuppdrag. Syftet med förslagen är att frigöra tid för kärnuppdraget – undervisningen.

Förslagen omfattar ändringar i diskrimineringslagen, skollagen och vissa förordningar. Utredningen föreslår även en ny förordning om omfattning av tid för lärares och förskollärares undervisningsuppdrag. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2027. De förslag och bedömningar som lämnas i betänkandet framgår i korthet nedan, med hänvisning till respektive kapitel i betänkandet.

Förslag och bedömningar om minskade krav på den undervisningsnära dokumentationen (kapitel 6)

Enligt utredningen är höga krav på informationsöverföring och dokumentation en bidragande orsak till stress och ökad arbetsbelastning hos förskollärare och lärare. Viss undervisningsnära dokumentation är en nödvändig del av undervisningsuppdraget. Över tid har dock dokumentationen ökat av olika anledningar. I betänkandet lämnas förslag om regellättnader som utredningen bedömer ger en betydande tidsvinst för förskollärare och lärare. Utredningen lämnar följande förslag och bedömningar:

- Bestämmelser i skollagen och läroplaner om att fortlöpande informera och att fortlöpande föra samtal om barnets och elevens utveckling och kunskapsutveckling ändras på så sätt att ordet ”fortlöpande” tas bort. Elever och vårdnadshavare ska informeras om barnets eller elevens utveckling vid tillfällen som bestäms av förskolan, fritidshemmet eller skolan. När det gäller information om bedömning och betyg i de obligatoriska skolformernas läroplaner tas även formuleringen att detta ska ske med utgångspunkt i föräldrarnas önskemål också bort (kapitel 6.3.1, 6.3.2 och 6.3.3).
- Skolverket bör få i uppdrag att ta fram riktlinjer för ändamålsenlig undervisningsnära dokumentation (kapitel 6.3.4).
- Kravet på antal utvecklingssamtal minskas i de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan och ska genomföras minst en gång per läsår, i stället för, som i dag, en gång per termin (kapitel 6.4.1)
- Syftet med skriftliga utvecklingsplaner i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan ska förtydligas genom att de byter namn till skriftliga kunskapsutvecklingsplaner. Innehållet avgränsas till att enbart handla om kunskapsutveckling (kapitel 6.5.1)
- Stöd i form av extra anpassningar bör tas bort ur skollagen, men hänvisar i denna del till den statliga utredningen om en förbättrad elevhälsa, som ska lämna ifrån sig sina förslag under senare delen av våren 2025 (kapitel 6.6.1).
- Användningen av digitala system och verktyg för information och dokumentation i skolväsendet ska utredas i särskild ordning. Utredningen behöver omfatta bland annat vilka åtgärder som kan behövas för att minska det administrativa dubbelarbetet, vilka behov som finns av obligatoriska standarder för digitala system och om det finns behov av föreskrifter för att förbättra interoperabiliteten vid överföring av data (kapitel 6.7)
- Skolmyndigheterna aktivt bör verka för att arbetet med det systematiska kvalitetsarbetet inte skapar onödig dokumentation för verksamhetsnära personal som förskollärare och lärare (kapitel 6.8).

Förslag och bedömningar om behov av lättnader i regelverket som styr arbetet mot kränkande behandling (kapitel 7)

Utredningen konstaterar att regelverket som styr arbetet mot kränkande behandling i skolan innehåller detaljer som medför betungande administration och stora informationsflöden. Regelverket innebär att arbetet mot kränkande behandling tar tid från undervisningen. Det finns också en risk för att mer allvarliga händelser försvinner i mängden eftersom de, enligt dagens regelverk, ska hanteras på samma sätt som mindre allvarliga händelser. Regelverket är också svårt att överblicka, eftersom personalen behöver förhålla sig till både skollagen och diskrimineringslagen. En annan försvårande faktor är de frågor som ställs inom ramen för Barn- och elevombudsmannens (BEO)

utredningar om kränkande behandling. Utredningen menar att de leder till att verksamheterna tenderar att dokumentera ”för säkerhets skull”.

Utredningen lämnar följande förslag och bedömningar:

- Bestämmelsen om personalens ansvar för att aktivt motverka kränkande behandling inom utbildningen omformuleras och flyttas till 6 kap. skollagen, där åtgärder mot kränkande behandling regleras. Av den nya bestämmelsen framgår att personal har en skyldighet att aktivt uppmärksamma och agera för att hantera alla former av kränkande behandling. Syftet är att tydliggöra personalens ansvar (kapitel 7.4.1).
- Anmälningsskyldigheten ska begränsas. Personalens nuvarande *anmälningsskyldighet* till rektorn vid fall av kränkande behandling ändras till en *informationsskyldighet*. Vilka fall rektorn ska informeras om avgränsas till *allvarlig eller upprepad* kränkande behandling, liksom fall där ett barn eller en elev anser sig utsatt för kränkande behandling av någon i personalen. Lärare och förskollärare ska inte särskilt pekats ut som ansvariga för att informera rektorn. Rektorns anmälningsskyldighet liksom huvudmannens utrednings- och åtgärdsskyldighet kvarstår, men begränsas till de uppgifter som ingår i informationsskyldigheten. Personalens och rektorns skyldighet att anmäla trakasserier och sexuella trakasserier flyttas från skollagen till diskrimineringslagen, men ändras inte i sak (kapitel 7.4.2).
- Nuvarande krav på att anmäla, utreda och åtgärda fall av kränkande behandling som har *samband med verksamheten* avgränsas till att gälla kränkande behandling *i verksamheten* (kapitel 7.4.3)
- Bestämmelserna om åtgärder mot kränkande behandling behöver ses över och samordnas med reglerna som styr arbetet med trygghet och studiero (kapitel 7.5.1). Det finns en risk för dubbelarbete om arbetet för att skapa trygghet bedrivs separat från det förebyggande arbetet mot kränkande behandling.
- Möjligheten att samordna det regelverk som styr arbetet mot kränkande behandling och det som styr arbetet mot diskriminering behöver utredas vidare (kapitel 7.5.2). Skillnader i regelverken medför risk för dubbelarbete och dubbeldokumentation.
- Möjligheten för barn och elever att få skadestånd och barn- och elevombudets (BEO) roll bör följas upp och utredas vidare (kapitel 7.5.3). Utredningen menar att BEO:s arbete innebär en stor arbetsinsats och kostnader för huvudmännen som inte står i proportion till resultatet i form av möjlighet för ett enskilt barn eller elev att få skadestånd.

Förslag och bedömningar om ramar för förskollärares och lärares tid (kapitel 8)

Utredningen beskriver att lärare upplever att undervisningstiden har ökat och arbetsuppgifterna blivit fler, vilket minskat tiden för planering och uppföljning. Detta påverkar både undervisningens kvalitet och möjligheterna att bygga relationer med barn och elever, liksom läraryrkets attraktivitet. Utredningen har övervägt olika sätt att reglera undervisningstid och tid för planering och uppföljning. I betänkandet föreslås en modell som reglerar ramar kring undervisningsuppdraget samtidigt som utredningen bedömer att den ger flexibilitet att planera undervisningstid och tid för planering och uppföljning. Utredningen lämnar följande förslag och bedömningar:

- Lärares och förskollärares undervisningsuppdrag definieras i skollagen. I definitionen ingår undervisning samt planering och uppföljning av undervisningen.

För förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ges regeringen ett bemyndigande att meddela föreskrifter om omfattningen av tiden för undervisningsuppdraget. För förskolan, fritidshemmet och kommunal vuxenutbildning ges regeringen ett bemyndigande att meddela föreskrifter om den minsta omfattningen av tiden för planering och uppföljning av undervisningen. Den tid som lärare ägnar åt övriga arbetsuppgifter, det vill säga sådana uppgifter som inte omfattas av undervisningsuppdraget ska ske på vad som kan kallas övrig tid. Det handlar till exempel om arbete som rastvakt, utvecklingssamtal, hantering och genomförande av nationella prov och kompetensutveckling (kapitel 8.2.1)

- Planering av undervisningsuppdragets omfattning de obligatoriska skolformerna, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning ska ta hänsyn till faktorer som elevgruppens storlek, antal elever i behov av särskilt stöd, ämnets karaktär och lärarens erfarenhet (kapitel 8.2.2)
- En högsta omfattning av undervisningstid per läsår införs, med olika intervall beroende på skolform och årskurs (kapitel 8.2.3).
 - 550-650 timmar för lärare i förskoleklass, årskurs 1-6 i grundskolan, anpassade grundskolan och sameskolan samt årskurs 1-7 i specialskolan
 - 500-600 timmar för lärare i årskurs 7-9 i grundskolan, anpassade grundskolan samt årskurs 8-10 i specialskolan
 - 450-550 timmar för gymnasielärare (förutom i karaktärsämnena med yrkesinriktad profil)
 - 450-650 timmar för gymnasielärare i karaktärsämnena med yrkesinriktad profil.

Utredningen har valt att inte sätta en gräns för hur många timmar en lärare inom kommunal vuxenutbildning maximalt ska undervisa per år, med hänvisning till att utbildningsformen inte är styrd av läsårstider.

- Som huvudregel ska minst lika mycket tid som undervisningstiden avsättas för planering och uppföljning för lärare i de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och komvux. Utöver huvudregeln tillkommer ytterligare tid för lärare i exempelvis årskurs 7-9, gymnasieskolan och komvux (kapitel 8.2.4).
- Förskollärare i förskolan och lärare i fritidshem får minst 5 timmar per vecka för planering och uppföljning. Vid bedömningen av hur mycket tid som ska avsättas ska hänsyn tas till bland annat barn- och elevgruppernas storlek, antal lärare och antal barn och elever med särskilda stödbehov. Undervisningstiden ska inte regleras för dessa lärare (kapitel 8.2.7 och 8.2.8).
- I samtliga läroplaner ska det tydliggöra att rektorn ansvarar för att förskollärare och lärare ges förutsättningar att planera, genomföra och följa upp undervisningen (kapitel 8.3)
- Huvudmännen behöver skapa förutsättningar för rektorer att kunna organisera förskole- och skolenheter utifrån en infrastruktur med nödvändiga kringfunktioner för administrativt, praktiskt och elevsocialt arbete (kapitel 8.4).

- Skolverket ska få i uppdrag att ta fram stödmaterial till huvudmän och rektorer om planering och tidfördelning inom undervisningsuppdraget. Stöd ska också ges för hur andra kringfunktioner kan organiseras för att hantera arbetsuppgifter utanför undervisningsuppdraget (kapitel 8.5).
- Det bör övervägas att förtydliga huvudmannens ansvar i skollagen när det gäller att ge rektorn förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet samt fördela resurser och ansvar, med särskilt fokus på undervisningsuppdraget. Det bör också övervägas att förtydliga huvudmannens ansvar för att ge rektorn förutsättningar att fördela resurser och ansvarsområden inom ramen för sin enhets inre organisation med särskilt fokus på undervisningsuppdraget (kapitel 8.) I denna del hänvisas dock till den pågående utredningen om bättre förutsättningar för rektorerna inom skolväsendet (U 2024:03).

Regleringen ska följas upp och utvärderas

Regleringen av förskollärares och lärares undervisningsuppdrag ska, enligt utredningen, följas upp och utvärderas. Om regleringen av undervisningsuppdraget leder till oönskade effekter är det viktigt att sådana kan identifieras för att regleringen vid behov ska kunna justeras eller ändras. De regellättnader som utredningen föreslår och som också syftar till att freda tid för undervisningsuppdraget bör inkluderas.

Remissinstansernas yttranden över betänkandet

Nedan sammanfattas förvaltningarnas yttranden över betänkandet. Yttrandena finns i sin helhet på stadsledningskontoret.

Förskoleförvaltningen

Minskade krav på den undervisningsnära dokumentationen (kap. 6)

Förvaltningen tillstyrker utredningens förslag och bedömningar som syftar till minskade krav på undervisningsnära dokumentation i förskolans verksamhet med vissa kommentarer. Bland annat menar förvaltningen att förslagen om att tydliggöra att det är verksamheten som avgör när vårdnadshavare ska informeras kan ge pedagogerna ett tydligare mandat att göra professionella bedömningar och prioriteringar utifrån olika behov.

Behov av lättnader i regelverket som styr arbetet mot kränkande behandling (kap. 7)

Förskoleförvaltningen menar att det är positivt med ett tydliggörande av personalens ansvar för att aktivt uppmärksamma och agera kränkande behandling, men avstyrker att utredningsskyldigheten ska avgränsas till allvarlig eller upprepade kränkande behandling. Det kan medföra subjektivitet och felbedömningar i vad som behöver utredas. Det innebär risk för att händelser inte utreds och åtgärdas i tillräcklig utsträckning. Förvaltningen bedömer vidare att förslaget om att avgränsa skyldigheten till att enbart gälla händelser som sker direkt i verksamheten inte kommer påverka den administrativa bördan på det sätt utredningen bedömer. Kränkande behandling behöver alltid hanteras när det påverkar barnet på förskolan.

Förvaltningen påtalar att man redan idag ser få anmälningar om trakasserier, och att det finns en risk för att dessa händelser i högre grad förbises om bestämmelserna flyttas till diskrimineringslagen. Förvaltningen instämmer dock i att möjligheten att samordna regelverket som styr arbetet mot kränkande behandling och det som styr arbetet mot diskriminering behöver utredas vidare. Förvaltningen delar utredningens bedömning om att BEO:s roll och möjligheten till skadestånd bör utredas.

Samtidigt betonar förvaltningen att man ställer sig frågande till resonemanget om att arbetsinsatsen för att utreda ärenden inte står i proportion till möjligheten för ett enskilt barn att få skadestånd. Barn och elever bör ha samma rättigheter som andra grupper i samhället.

Ramar för undervisningsuppdraget (kap. 8)

Förskoleförvaltningen tillstyrker att förskollärares undervisningsuppdrag ska definieras i skollagen. Förvaltningen tillstyrker också att det ska avsättas minst 5 timmar per vecka till planering och uppföljning för förskollärare som tjänstgör på heltid i förskolan.

Förvaltningen har i dag lokala avtal och överenskommelser på området som stämmer relativt väl överens med förslagen i utredningen om innehåll och tidsramar. Regleringen kommer dock att innebära behov av att anställa fler förskollärare. Det medför ökade kostnader för kommunen, som behöver finansieras. Annars finns det risk att förslagen genomförs på bekostnad av barnens undervisning och tillgång till förskollärare.

Förvaltningen tillstyrker också förslaget att reglera i läroplanerna att rektorn ansvarar för att förskollärare och lärare ges förutsättningar att planera, genomföra och följa upp undervisningen. Regleringen bedöms gå i linje med rektors ansvar för sin inre organisation. Förvaltningen avstyrker utredningens bedömning att huvudmannens ansvar för att skapa förutsättningar för rektorn bör förtydligas. Nuvarande skrivning i skollagen om huvudmannens ansvar anses vara tillräcklig.

Förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning

Förvaltningen ser positivt på att utredningen lämnar förslag som syftar till större möjligheter för lärare att fokusera på undervisningsuppdraget, och bedömer att de förslag som lämnas och som berör kommunal vuxenutbildning kan bidra till syftet. Komvux skiljer sig dock i flera avseenden från grundskola och gymnasieskola, vilket är viktigt att ta fasta på i en utredning som berör flera skolformer.

Förvaltningen bedömer att det är positivt att undanta Komvux från regleringen av högsta undervisningstid, samt bedömer att förslaget att reglera den lägsta relationen mellan undervisningstid och tid för planering och uppföljning kan gynna Komvuxlärarnas arbetsmiljö och skapa förutsättningar för en god undervisning. Förvaltningen tillstyrker förslaget att tiden för planering och uppföljning minst ska motsvara undervisningstiden, men menar att det på många håll kommer vara svårt att definiera undervisningstid inom Komvux. Undervisningen sker i många olika former och både individuellt och i grupp.

Vissa kommuner har redan idag avtalat om undervisningstid i ramavtalen, även om det inte finns någon nationell reglering. Om och hur detta görs skiljer sig dock åt. Införs utredningens förslag kommer många ramavtal behöva skrivas om, vilket kommer vara tidskrävande och kostsamt för kommunerna. Därutöver konkurrerar leverantörerna med pris, och deras största kostnad är personalen. Regleringen kommer därmed sannolikt påverka kommunernas kostnader för den upphandlade utbildningen. Utredningens föreslagna finansiering om 94 miljoner kronor vad gäller Komvux är nödvändig för att förslagen ska kunna realiseras.

Grundskoleförvaltningen

Grundskoleförvaltningen konstaterar att det finns flera förslag inom närliggande områden bereds samtidigt som detta betänkande, liksom andra pågående utredningar där förslag presenteras inom kort. Det gör det svårt att överblicka helheten och bedöma enskilda förslag. Likaså kommer huvudmännen ha olika förutsättningar att hantera det stora antalet

reformer på skolområdet. Statens roll i att möjliggöra omhändertagandet genom finansiering, stöd och organisatoriska insatser blir avgörande.

Det hade varit önskvärt om utredningen inte begränsats till minskad administration och reglerad undervisningstid, utan tagit ett helhetsgrepp kring förskollärares och lärares arbetssituation och arbetsvillkor. Det saknas till exempel resonemang kring konsekvenser av nuvarande upplägg med två terminer och befintligt avtal med reglerad arbetstid respektive förtroendetid. Förslagen bedöms inte få effekt utan att dessa aspekter också utreds och belyses.

Utredningens föreslagna tidpunkt för genomförande av förslagen bedöms vidare vara alltför snäv.

Minskade krav på den undervisningsnära dokumentationen (kap. 6)

Grundskoleförvaltningen tillstyrker förslagen gällande minskade krav på undervisningsnära dokumentation, men med vissa kommentarer. Den övergripande synpunkten handlar om att det är av största vikt att elevens behov är vägledande när skolan avgör när information lämnas och vad som dokumenteras. Elevens och vårdnadshavarens behov av att få tillgång till nödvändig information om studieresultat, framgångar och utvecklingsbehov måste säkerställas. Annars finns exempelvis en risk att förslaget om att minska antalet utvecklingssamtal till minst ett per läsår tolkas som att denna nivå är tillräcklig för alla elever, oavsett elevens individuella situation. Vidare påtalar förvaltningen att även om justeringar görs i skollagen för att tydliggöra att det är verksamheten som avgör när information ska lämnas så lyder lärare på kommunala skolor också under förvaltningslagens bestämmelser om service och tillgänglighet (2017:900). Det kan därför finnas behov av att tydliggöra relationen mellan olika lagstiftningar.

Förvaltningen tillstyrker att skriftliga utvecklingsplaner ska begränsas till kunskapsutvecklingen, men vill belysa risken för att viktig information om elevens sociala arbetsmiljö inte beaktas. Trygghet är en förutsättning för elevens kunskap och skolprestationer. Förvaltningen delar utredningens bedömning att bestämmelsen om extra anpassningar bör tas bort ur skollagen, eftersom det kan underlätta för läraren att ge stöd utan krav på dokumentation. Likaså instämmer förvaltningen i att myndigheter aktivt bör verka för att det systematiska kvalitetsarbetet inte ska skapa onödig dokumentation, samtidigt som den måste vara tillräcklig för att kunna fatta beslut om nödvändiga insatser.

Behov av lättnader i regelverket som styr arbetet mot kränkande behandling (kap. 7)

Förvaltningen tillstyrker förslaget att samla nuvarande bestämmelser i kapitel sex samt att personalens ansvar för att uppmärksamma och agera vid kränkningar förtydligas.

Förvaltningen avstyrker förslaget att ersätta nuvarande anmälningsskyldighet med en informationsskyldighet, samt att begränsa den till allvarliga eller upprepade kränkningar. Även om nuvarande reglering genererar en stor mängd dokumentation finns det risk för att förslaget kommer leda till subjektiva bedömningar om vad som är en allvarlig kränkning eller ej. Det kan också vara svårt att följa att det handlar om upprepade kränkningar om de enskilda händelserna inte dokumenteras. Förslaget bedöms innebära en risk för att åtgärder inte sätts in, och att det får konsekvenser för elevens välmående och lärande. Det är dock positivt att omformulera bestämmelsen jämfört med idag så att den tydligare pekar på att all personal har samma skyldighet.

Grundskoleförvaltningen avstyrker förslaget att avgränsa arbetet mot kränkande behandling till de händelser som sker i verksamheten. Elever tillbringar stor del av sin tid i en digital kontext. Kränkningar som sker på nätet kan i stor utsträckning påverka eleven och dess skolsituation. Förvaltningen delar utredningens bedömning att skollagens regler om åtgärder mot kränkande behöver ses över och samordnas med regelverket som styr arbetet med trygghet och studiero. Det skulle kunna minska tolkningsutrymmet samt risk för dubbelarbete och dubbeldokumentation. Likaså bör regelverket samordnas med regelverket för arbetet mot diskriminering.

Förvaltningen instämmer i att BEO:s roll behöver utredas vidare, och delar utredningens beskrivning av hur ärenden hos BEO kan leda till en omständlig och omfattande handläggning som inte alltid uppfattas som ändamålsenlig. Dock är det viktigt, ur ett barnrättsperspektiv, att det även fortsättningsvis förfinas möjlighet för en elev att få sin sak prövad, samt att få möjlighet till skadestånd i det fall kränkande behandling och brister i skolhuvudmannens arbete konstaterats. BEO bör inte tas bort utan att någon annan instans kan underlätta för eleven att föra sin talan.

Ramar för undervisningsuppdraget (kap. 8)

Förvaltningen avstyrker att lärares och förskollärares undervisningsuppdrag regleras. Förslaget innebär ett stort avsteg från den svenska modellen som grundar sig i att frågor av denna karaktär regleras mellan parterna genom kollektivavtal.

Grundskoleförvaltningen bedömer att arbetstagares förutsättningar inte ska regleras i författningar utan förordar att det görs genom överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetstagare. Förslaget bedöms inskränka på arbetsledningsrätten och leda till ottydlighet i ledning och styrning som påverkar hela linjen. Verksamhetens behov är inte tillräckligt beaktade i förslaget. Rektors möjlighet att leda och samordna det pedagogiska arbetet påverkas i stor utsträckning. Det är tveksamt att förslaget bidrar till att öka yrkets attraktivitet. Frågor som samarbete, gemensam skolutveckling och kollegialt lärande saknas i förslaget.

Grundskoleförvaltningen instämmer i att det behöver göras bedömningar av omfattningen av lärarens tid för undervisningsuppdraget, men avstyrker att detta regleras i författning. Detta bör göras i uppdragsdialogen som sker varje år. Grunden i arbetsmiljölagen är att arbetsgivaren ska se till att arbetstagaren har rätt förutsättningar för att klara av sitt arbete och inte riskera ohälsa. Tiden för undervisningsuppdraget måste sättas i relation till undervisningens komplexitet och medarbetarens förutsättningar.

Förvaltningen avstyrker förslaget om högsta omfattning av lärares undervisningstid. Förslaget är en utmaning på så sätt att den tillgängliga arbetstiden inte är tillräcklig för att säkerställa elevernas rätt till undervisningstid och garantera deras rätt till utbildning. Det innebär att intervallet i praktiken inte får någon betydelse utan att det är den övre gränsen som blir styrande. Viktningen av undervisningstid för olika stadier riskerar vidare att leda till en värdering av undervisningens komplexitet. Det är vidare oklart hur undervisningstiden ska beräknas för lärare som undervisar i olika stadier.

Grundskoleförvaltningen avstyrker också förslaget till reglering av tid för planering och uppföljning. Viktningen av tid bör inte utgå från stadie och antalet undervisningstimmar, utan från medarbetarnas olika förutsättningar och behov, samt att olika ämnen, elever och klasser medför olika stort behov av utrymme för planering och undervisning. Vidare

belyser inte utredningen det faktum att lärare idag har 360 timmar oreglerad arbetstid som lärare själva förfogar över både vad gäller innehåll, tid och plats för genomförandet.

Förvaltningen avstyrker förslaget om minsta tid för planering och uppföljning för lärare i fritidshem. Det är positivt att fritidshemmets lärare synliggörs i utredningen och vikten av att även denna grupp ska ha rätt förutsättningar för sitt uppdrag. Förslaget belyser dock inte att denna grupp ofta har ett nära samarbete med lärare i de lägre årskurserna och ofta undervisar i ett praktiskt-estetiskt ämne. Förvaltningen motsätter sig dock detaljstyrningen av hur skolan ska organiseras och bemannas.

Förvaltningen avstyrker att rektorns ansvar för undervisningsuppdraget ska regleras i läroplanerna. Det bör regleras i avtal mellan parterna och i dialog mellan medarbetare och chef. Förvaltningen delar inte bedömningen att huvudmännen behöver skapa förutsättningar för rektorerna på det sätt utredningen beskriver. En följd är att fler medarbetare kan behövas för att utföra andra arbetsuppgifter utanför lärarnas uppdrag. Det finns ingen finansiering för detta i förslaget. Tillsammans med utredningens konstaterande om ett ökat behov av lärare för att säkerställa elevers undervisningstid skulle innebära betydande utmaningar. Förvaltningen avstyrker vidare att Skolverket ska ge stöd till huvudmän och rektorer i att skapa förutsättningar för undervisningsuppdraget. Det finns en risk för en snäv syn på vad som ska ingå i undervisningsuppdraget och att följden blir att lärartjänster omvandlas till administrativa tjänster. Förvaltningen delar inte heller bedömningen att huvudmannens ansvar för att skapa förutsättningar för rektorn bör förtydligas i skollagen. Denna fråga bör regleras i samverkan.

Utbildningsförvaltningen

Utbildningsförvaltningen bedömer att utredningen inte tillräckligt tydligt har påvisat behovet av de föreslagna regleringarna eller vilka positiva effekter som kan förväntas. Intentionen att minska administrationen och stärka läraryrkets attraktivitet är god, men flera av förslagen riskerar att få negativa konsekvenser för det kommunala självstyret, verksamheten kostnader, rektors möjlighet att styra sin inre organisation, samt för vissa elevers rätt till stöd och trygghet. Det saknas en djupare analys av förslagets konsekvenser för eleverna, och på vilket sätt lärarens lättnader i de administrativa sysslorna kan gynna elevernas lärande.

Om förslagen ändå genomförs behövs en tillräcklig finansiering och noggrann uppföljning. Den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande bedöms vara alltför snäv för att ge tid för implementering av förslagen.

Minskade krav på den undervisningsnära dokumentationen (kap. 6)

Utbildningsförvaltningen bedömer att det är viktigt att ordet fortlöpande kvarstår i skollag och läroplan eftersom det betonar vikten av kontinuerlig dialog mellan skola, elev och vårdnadshavare. Med utredningens förslag finns en risk att elevens behov inte blir uppmärksammade och tillgodosedda i tillräckligt god tid, liksom att informationsöverföringen mellan lärare och elev minskar, vilket kan få konsekvenser för elevens kunskapsutveckling. Förvaltningen avstyrker därför förslagen i kapitel 6.3.1 och 6.3.2 liksom förslaget att minska antalet obligatoriska utvecklingssamtal. Det finns en risk att formuleringen om minst ett samtal per år i praktiken också blir ett tak. Utvecklingssamtalen är viktiga för elevens utveckling i skolan, och kan, liksom i förslagen ovan, riskera att återkopplingen till elev eller vårdnadshavare samt det stöd eleven har rätt till, inte ges i tillräckligt god tid.

Förvaltningen avstyrker förslaget att Skolverket bör få ett uppdrag att ta fram riktlinjer för ändamålsenlig undervisningsnära dokumentation. Även om det kan bidra till ökad tydlighet och likvärdighet kan det upplevas som alltför styrande och signalera en minskad tilltro till professionen. En detaljstyrning kan också minska skolans utrymme att dokumentera på det sätt som stödjer undervisning och lärande utifrån lokala och individuella behov. Utbildningsförvaltningen delar bedömningen att extra anpassningar bör tas bort ur skollagen, att användningen av digitala system och verktyg bör utredas i särskild ordning samt att de statliga skolmyndigheterna bör verka för att det systematiska kvalitetsarbetet inte skapar onödig dokumentation.

Behov av lättnader i regelverket som styr arbetet mot kränkande behandling (kap. 7)

Utbildningsförvaltningen avstyrker att nuvarande bestämmelse om att personal aktivt ska motverka kränkande behandling omformuleras. Det främjande och förebyggande arbetet behöver väga lika tungt som det åtgärdande. Förvaltningen avstyrker också att anmälnings- utrednings- och åtgärdsskyldigheten ska begränsas till sådan kränkande behandling som är allvarlig eller upprepad. Förslaget saknar ett elev- och barnrättighetsperspektiv. Det finns en risk för subjektiva bedömningar i vad som är allvarlig eller upprepad kränkande behandling, liksom att det är svårt för rektorn att tillförsäkra eleverna en trygg skolmiljö om rektorn inte får kännedom om ”mindre allvarliga” händelser. Det kan medföra att insatser inte sätts in i tid för att förebygga mer allvarliga eller upprepade kränkningar. Vidare behövs dokumentation för att kunna uppmärksamma upprepade kränkningar.

Förvaltningen avstyrker också att ansvaret ska avgränsas till händelser i verksamheten. Kränkningar och trakasserier sker i digitala miljöer utanför skoltid, men får likväl påverkan på elevernas trygghet i skolan. Nuvarande formulering bör kvarstå, men kan behöva definieras och avgränsas tydligare än idag. Förvaltningen delar bedömningen att regelverket bör ses över och samordnas med reglerna om trygghet och studiero, liksom med regelverket som styr arbetet mot diskriminering.

Förvaltningen delar inte bedömningen att BEO:s roll bör utredas i särskild ordning. Det är betydelsefullt att elever kan få sakkunnig hjälp att föra sin talan i domstol för att kunna tillvarata sin rätt.

Ramar för undervisningsuppdraget (kap. 8)

Utbildningsförvaltningen avstyrker samtliga förslag i denna del av betänkandet. Frågor om arbetstid och arbetsvillkor bör hanteras inom ramen för avtal mellan arbetsmarknadens parter. Förvaltningen ser inte nyttan med att reglera dessa frågor i lag och förordningar. Förslagen om undervisningstid, planering och uppföljning av undervisningen samt övrig tid tar inte tillräcklig hänsyn till lokala förutsättningar och behov och påverkar rektors möjlighet att styra och leda arbetet negativt. Vidare bedöms förslagen vara ett steg bort från ett modernt arbetsliv där flexibilitet och decentralisering ofta värdesätts, och speglar inte ett modernt synsätt på hur professionellt arbete bäst utförs. Utbildningsförvaltningen anser att om utredningens förslag genomförs beträffande uppdelning av lärares arbetstid förutsätter det en förändring av lärares nuvarande förtroendearbetstid.

Förvaltningen menar att redan idag förs bedömningar av omfattningen av tiden för en lärares undervisningsuppdrag på ett systematiskt och etablerat sätt. Processen avslutas med att lärarnas uppdrag hanteras i samband med den årliga uppdragsdialogen.

Lärarnas uppdrag bör inte detaljregleras i förordning eller lag. Förslaget om lärares högsta undervisningstid bedöms leda till ökade kostnader och ökat behov av lärare. Vad gäller exempelvis yrkeslärare råder redan idag brist på vissa kompetenser och det finns risk att ytterligare obehöriga lärare behöver anställas. Vidare är antalet undervisningstimmar i anpassad gymnasieskola alltför lågt ställt. Även här råder redan idag brist på lärare och speciallärare. Utbildningsförvaltningen bedömer också att den föreslagna relationen mellan undervisningstid och planeringstid på gymnasiet riskerar att bli en modell som inte motsvarar den faktiska variationen i behov mellan olika ämnen, elevgrupper och verksamheter.

Förslaget om att förtydliga rektorns ansvar för förskollärares och lärares undervisningsuppdrag kommer vara kostnadsdrivande eftersom ytterligare personal behöver anställas för att utföra sådana uppgifter som idag ryms inom lärarnas arbetstid. Utbildningsförvaltningen delar inte utredningens bedömning om att huvudmännen behöver skapa förutsättningar för rektorer och att det kan behöva förtydligas i skollagen. Om förslagen genomförs medför det att vissa uppgifter utförs av annan personal, vilket kan minska lärarnas kontakter med eleverna utanför undervisningen. Det kan försämra möjligheterna att bygga goda relationer med eleverna, vilket är en mycket viktig faktor för elevernas skolprestationer.

Stadsledningskontorets bedömning

Det är positivt med förslag som har intentionen att minska administrationen och öka läraryrkets attraktivitet. Skickliga förskollärare och lärare är centralt för barns och elevers lärande och utveckling. Stadsledningskontorets övergripande bedömning är dock, liksom utbildningsförvaltningens, att det saknas en mer djupgående analys av förslagets konsekvenser för barn och elever, att förslagen inte i tillräcklig utsträckning har ett barn- och elevrättsperspektiv samt att det inte framgår tillräckligt tydligt hur flera av förslagen kommer gynna barn och elevers lärande och utveckling.

På en mer övergripande nivå vill också stadsledningskontoret, liksom grundskoleförvaltningen, framhålla att det är svårt att bedöma vissa enskilda förslag i betänkandet, eftersom flera andra förslag bereds samtidigt och det också pågår statliga utredningar inom närliggande områden som förväntas presenteras i närtid. Det handlar bland annat om utredningen om rektorsers förutsättningar. Vidare hade det varit önskvärt om utredningen haft ett helhetsgrepp kring förskollärares och lärares arbetssituation och arbetsvillkor. Det saknas till exempel resonemang kring konsekvenserna av nuvarande upplägg med ett läsår med två terminer. Stadsledningskontorets synpunkter på utredningens olika förslag och bedömningar beskrivs närmare under respektive avsnitt nedan.

Minskade krav på den undervisningsnära dokumentationen (kap. 6)

Med vissa synpunkter och kommentarer tillstyrker stadsledningskontoret utredningens förslag, samt delar utredningens bedömningar, vad gäller minskade krav på den undervisningsnära dokumentationen. Förslagen bedöms kunna ge professionen ett tydligare mandat, vilket är positivt, men det behöver vara tydligt att det är behoven hos det enskilda barnet eller eleven som är utgångspunkten för när och hur kommunikation sker samt hur ofta utvecklingssamtal ska äga rum. I annat fall finns risk för att enskilda behov inte uppmärksammas och att stöd inte sätts in tillräckligt tidigt. Särskilt bör det beaktas att det finns situationer där detta kan vara extra viktigt.

Det kan till exempel handla om små barn som själva inte kan uttrycka sina behov verbalt, eller elever med funktionsnedsättningar eller andra svårigheter. I sammanhanget vill stadsledningskontoret belysa att personal i kommunala skolor och förskolor också omfattas av bestämmelser om service och tillgänglighet i förvaltningslagen. Det kan finnas behov av att tydliggöra relationen mellan de olika lagstiftningarna. Stadsledningskontoret vill också påtala att det finns en risk med att alltför snävt avgränsa de skriftliga utvecklingsplanerna till kunskapsutveckling. Elevens sociala arbetsmiljö kan också vara en viktig förutsättning för kunskap och skolprestationer.

Behov av lättnader i regelverket som styr arbetet mot kränkande behandling (kap. 7)
Stadsledningskontoret bedömer att det är positivt att förtydliga personalens ansvar för att uppmärksamma och hantera kränkande behandling. Dock är det viktigt att synliggöra att personalen också har ett ansvar i det förebyggande arbetet, vilket saknas i förslaget till ny formulering.

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget att begränsa anmälnings-, utrednings- och åtgärdsskyldigheten till allvarliga eller upprepade kränkningar. Även om nuvarande reglering genererar en stor mängd dokumentation finns det risk för att förslaget kommer leda till subjektiva bedömningar om vad som är en allvarlig kränkning eller ej. Det kan också vara svårt att följa att det handlar om upprepade kränkningar om de enskilda händelserna inte dokumenteras. Förslaget bedöms innebära en risk för godtycklighet avseende vilka händelser och individer som uppmärksammas och att åtgärder inte sätts in i tid. Det får konsekvenser för barns och elevers välmående och lärande och utveckling. Det är dock positivt att omformulera bestämmelsen jämfört med idag så att den tydligare pekar på att all personal har samma skyldighet. Stadsledningskontoret bedömer att det finns en risk att trakasserier och sexuella trakasserier inte synliggörs i tillräcklig utsträckning om begreppen tas bort hur skollagen och enbart finns i diskrimineringslagen.

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget att ansvaret ska avgränsas till händelser i verksamheten. Alla kränkningar som påverkar hur barn och elever mår i verksamheten behöver hanteras, oavsett var de sker. Förslaget bedöms därför inte få sådana effekter på den administrativa bördan som beskrivs i utredningen. Nuvarande formulering bör kvarstå, men kan behöva definieras och avgränsas tydligare än idag.

Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning att regelverket bör ses över och samordnas med reglerna om trygghet och studiero, liksom med regelverket som styr arbetet mot kränkande behandling. Stadsledningskontoret delar också bedömningen att BEO:s roll kan behöva utredas, men vill betona vikten av att barn och elever även fortsättningsvis kan få sakkunnig hjälp att föra sin talan i domstol för att få sina rättigheter tillgodosedda, liksom att få möjlighet till skadestånd i det fall kränkande behandling och brister i skolhuvudmannens arbete konstaterats.

Ramar för undervisningsuppdraget (kap. 8)

Stadsledningskontoret avstyrker samtliga förslag som lämnas i betänkandets kapitel 8 avseende reglering av undervisningsuppdraget och förskollärares och lärares arbetstid. Förslagen innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen och är en principiell ändring av statens styrning av hur huvudmännen kan använda en av sina viktigaste resurser, förskollärare och lärare. Syftet med en reform kan vara så viktigt att en inskränkning av det kommunala självstyret är motiverat. En sådan begränsning bör dock inte vara mer omfattande än vad som är nödvändigt för att uppnå de ändamål som har motiverat samma begränsning.

Stadsledningskontoret bedömer att utredningen inte i tillräcklig utsträckning belyst hur förslagen kommer resultera i positiva effekter för barn och elever i form av bättre undervisning, utbildning eller högre måluppfyllelse, eller hur förslagen faktiskt bidrar till att öka yrkets attraktivitet, för att inskränkningen i det kommunala självstyret ska kunna anses vara motiverad.

Förslagen innebär vidare svårigheter på så sätt att kommunen, som skolhuvudman och arbetsgivare, förväntas ta fortsatt ansvar för kvalitet och innehåll i skolverksamheten liksom ansvar för arbetsmiljön, samtidigt som utrymmet att styra över en av verksamhetens viktigaste resurser liksom hur uppdraget ska utformas begränsas kraftigt. Den reglering som föreslås innebär motsvarande svårigheter för rektorerna att ta sitt ansvar för undervisning och arbetsmiljö när deras möjligheter att leda och fördela arbetet påverkas i stor utsträckning. Till exempel bedöms förslaget om högsta omfattning av lärares undervisningstid få som konsekvens den tillgängliga arbetstiden, eller tillgången på behöriga lärare, inte räcker för att säkerställa elevernas rätt till undervisningstid och garantera deras rätt till en utbildning av god kvalitet. En bärande princip för en ändamålsenlig styrning bör vara att ansvaret för verksamheten och förfogandet över dess resurser följs åt.

Utredningens modell bedöms inte ta tillräcklig hänsyn till den flexibilitet som verksamheten kräver utifrån lokala behov och förutsättningar. Viktningen av tid för planering och uppföljning bör till exempel inte utgå från stadie och antalet undervisningstimmar, utan från medarbetarnas förutsättningar och behov, samt att olika ämnen, elever och klasser medför olika stort behov av utrymme för planering och undervisning även inom en och samma skolform. I utredningen beskrivs vidare gränsdragningen mellan undervisningsuppdraget och övriga arbetsuppgifter som ligger utanför den tid som föreslås regleras. Stadsledningskontoret ser en risk för att om förslagen genomförs kommer väsentlig tid behöva läggas på såväl den enskilda arbetsplatsen som i dialogen mellan arbetsgivare och fackliga organisationer för att tydliggöra vilka uppgifter som omfattas av regleringen av undervisningstid, tid för planering och uppföljning samt övrig tid. Vidare innebär förslagen om att avgränsa undervisningsuppdraget sannolikt att lärares kontaktytor med elever utanför undervisningssituationen minskar, vilket försämrar möjligheterna att bygga och upprätthålla goda relationer med eleverna. Goda relationer är en av de faktorer som starkast påverkar elevernas skolprestationer.

Det är positivt att utredningen uppmärksammar situationen för förskollärare i förskolan liksom lärare i fritidshemmet och inom kommunal vuxenutbildning, och deras behov av tid för planering och uppföljning. Även dessa yrkesgrupper ska ha rätt förutsättningar för sitt uppdrag. Stadsledningskontoret menar dock att denna typ av frågor, oavsett yrkeskategori, bör hanteras via kollektivavtal och överenskommelser liksom i dialog mellan arbetsgivare och medarbetare, och inte i lagar och förordningar. Arbetsmiljölagen reglerar att arbetsgivaren ska se till att arbetstagaren har rätt förutsättningar för att klara av sitt arbete och inte riskera ohälsa.

Tiden för undervisningsuppdraget måste sättas i relation till undervisningens komplexitet och medarbetarens förutsättningar. Kommunal vuxenutbildning skiljer sig på många sätt åt från grundskola och gymnasieskola, eftersom det inom Komvux finns möjligheten att upphandla verksamheten. Insatser som syftar till att reglera den lägsta relationen mellan undervisningstid och tid för planering och uppföljning kan gynna Komvuxlärarnas

arbetsmiljö. Vissa kommuner har redan idag avtalat om undervisningstid i ramavtalen, även om det inte finns någon nationell reglering. Om och hur detta görs skiljer sig dock åt. Stadsledningskontoret bedömer att det kan finnas skäl att överväga alternativa sätt att stödja en större likvärdighet mellan olika utbildningsanordnare och huvudmän på detta område.

Den svenska arbetsmarknaden regleras genom två huvudprinciper; dels genom grundläggande bestämmelser i lagstiftningen som gäller samtliga arbetsgivare och arbetstagare, dels genom det ansvar staten givit arbetsmarknadens parter att reglera anställningsvillkor och löner genom branschanpassade kollektivavtal. Utredningens förslag innebär ett stort avsteg från denna modell. Det är oklart varför just dessa yrkesgrupper ska särskiljas och detaljregleras i lagstiftning och det saknas resonemang i betänkandet om hur förslagen på sikt kan påverka hur arbetstiden ska regleras framåt för andra yrkesgrupper på arbetsmarknaden. Vidare belyser inte utredningen att stora delar i lärares uppdrag idag regleras av kollektivavtal där exempelvis förtroendearbetstid och ferieuppehåll är väsentliga delar, och hur det relaterar till utredningens förslag. Det saknas också en analys av hur de föreslagna lagändringarna kan komma att tolkas och tillämpas arbetsrättsligt.

Utredningen gör bedömningar om att huvudmännen behöver skapa förutsättningar för rektorerna att kunna organisera förskole- och skolenheter utifrån en infrastruktur med nödvändiga kringfunktioner för administrativt, praktiskt och elevsocialt arbete. Stadsledningskontoret vill betona att en följd är att fler medarbetare kommer behövas för att utföra andra arbetsuppgifter utanför lärarnas uppdrag. Frågan om hur detta ska finansieras är inte tillräckligt belyst i utredningen.

Övriga synpunkter

Regleringen av undervisningsuppdraget och förskollärares och lärares tid kommer att medföra kostnader för kommunerna. Dessa behöver finansieras av staten. Stadsledningskontoret delar inte utredningens bedömning att det inte bör utgå någon statlig finansiering för regleringen av planeringstid i förskolan och fritidshemmet, eftersom förslaget innebär att dagens frivilliga åtagande blir obligatoriskt. Stadsledningskontoret delar dock utredningens bedömning att det finns stora osäkerheter i effekterna av förslagen, framför allt regleringen av undervisningsuppdrag och förskollärares och lärares arbetstid. Genomförs förslagen är statlig uppföljning och utvärdering av stor vikt både för att säkerställa avsedda effekter och att finansieringen är rimlig. Stadsledningskontoret förutsätter att finansieringsprincipen tillämpas vid ett eventuellt genomförande. Det kan också konstateras att om det stora antalet reformer på skolområdet som nu bereds ska genomföras kommer huvudmännen ha olika förutsättningar att hantera dessa. Statens roll i att möjliggöra omhändertagandet genom finansiering, stöd och organisatoriska insatser blir avgörande.

Stadsledningskontoret bedömer att utredningens föreslagna tidpunkt för ikraftträdande, den 1 juli 2027, är alltför snäv för att ge tid för implementering.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Sammanfattning

Utredningen om minskad administration och om reglering av förskollärares och lärares tid (U 2023:01) har haft i uppdrag att lämna förslag som kan minska förskollärares och lärares administrativa uppgifter och andra uppgifter så att tid kan frigöras för arbete med undervisningen och uppgifter som hör till undervisningen. Utredningen har även haft i uppdrag att analysera och föreslå hur undervisningstiden för lärare i skolan och förskollärare och lärare i förskoleklassen kan regleras, samt överväga och vid behov föreslå motsvarande reglering för förskollärare i förskolan och lärare i fritidshemmet. I uppdraget ingår även att analysera och föreslå hur tid för planering och uppföljning av undervisningen kan regleras så att förskollärare och lärare får bättre förutsättningar att koncentrera sig på undervisningen. Vårt uppdrag omfattar hela skolväsendet.

En central utgångspunkt för vår utredning är att förskollärares och lärares möjligheter att fokusera på undervisningsuppdraget är avgörande för barns och elevers möjligheter att lära och utvecklas. Förslagen i betänkandet syftar därför sammantaget till att skapa en hållbar arbetssituation och goda arbetsvillkor för förskollärare och lärare genom att minska kraven på administration och freda tid till undervisningsuppdraget. Därigenom kan våra förslag även bidra till att öka läraryrkets attraktivitet.

Undervisningsuppdraget måste få ta tid i anspråk

God undervisning och skickliga förskollärare och lärare är avgörande för barns och elevers lärande och utveckling. Det är därför viktigt att förskollärare och lärare ges förutsättningar att göra ett bra jobb och att läraryrket upplevs som attraktivt. Undervisning är i de flesta fall en gruppaktivitet som genomförs utifrån ett på förhand planerat

upplägg eller utifrån situationer som uppstår i vardagen eller omvärlden. Undervisning i grupp är också ett starkt verktyg för att skapa meningsfulla lärandesituationer där barn och elever möts och utbyter perspektiv. En samhällsutveckling mot en hög grad av individualisering har dock bidragit till en komplicerad arbetssituation för förskollärare och lärare, utifrån att det ställs allt högre krav på till exempel individualiserade lärmiljöer, anpassningar och planeringar.

Förskollärare och lärare har ett särskilt ansvar för undervisningen. I undervisningsuppdraget ingår *planering, genomförande och uppföljning* av undervisningen. Dessa olika delar är beroende av varandra och måste få ta tid i anspråk. Alla förskollärare och lärare arbetar med samtliga delar av undervisningsuppdraget även om det konkret kan skilja sig åt i utförande beroende på skolform och barns och elevers ålder. Hela undervisningsuppdraget är viktigt och behöver ges tillräckligt med tid så att alla barn och elever får en god undervisning och möjligheter att utvecklas så långt som möjligt. Samtidigt finns det indikationer på att undervisningstiden ökat och att tiden för planering och uppföljning trängts undan av andra arbetsuppgifter.

Förskollärare och lärare har en utmanande arbetssituation

Majoriteten av förskollärare och lärare trivs med sina arbeten och vill stanna i yrket. Arbetssituationen för förskollärare och lärare kännetecknas dock av hög arbetsbelastning. Uppdraget är dessutom omfattande och kraven har ökat över tid, något som upprepat har uppmärksammats i rapporter och utredningar. Det finns därtill ett behov av fler stödjande kringfunktioner och personal för arbetsuppgifter som kan genomföras av andra än förskollärare och lärare. Verksamheterna organiseras alltför ofta på ett sådant sätt att arbetsuppgifter som måste genomföras som en del av skolans större uppdrag men som inte är en del av undervisningsuppdraget, skjuts över på förskollärare och lärare. Inte minst gäller det uppgifter av administrativ, praktisk och elevsocial karaktär. När tillgången till elevhälsans personal är begränsad påverkar detta särskilt lärares arbetssituation. Många förskollärare och lärare behöver därför utföra arbetsuppgifter som ligger utanför undervisningsuppdraget. Det kan handla om administrativa uppgifter, IT och städning, samt ge-

nomförande av specialpedagogiska stödinsatser och hantering av konflikter eller psykisk ohälsa hos elever. Detta leder inte sällan till minskad kontroll över den egna arbetssituationen och en känsla av otillräcklighet. Höga krav, tidspress, ökad mängd administration och dokumentation bidrar till stress i läraryrket. Om fler arbetsuppgifter utanför undervisningsuppdraget kan omfördelas från lärare till annan skolpersonal bedömer vi att tid till undervisningsuppdraget kan frigöras.

Det är av betydelse för läraryrkets attraktivitet att förskollärare och lärare har tillräckligt med tid för undervisningsuppdraget, och inte i alltför hög grad ägnar sig åt arbetsuppgifter som riskerar att tränga undan de uppgifter som hör till undervisningen.

Vi konstaterar att den mål- och resultatstyrda skolan gjort förskollärares och lärares arbete mer administrativt och regelstyrt. En ökad standardisering med stora inslag av dokumentation, utvärdering och kontroll har minskat det professionella utrymmet. En ökad tillit till lärarprofessionen skulle därför kunna öka läraryrkets attraktivitet.

Komplex styrning gör det svårt att avgöra var olika arbetsuppgifter skapas och verkar öka administrationen

Styrsignalerna i dagens skolväsende är många och kommer från olika håll och nivåer. Att styrningen av skolväsendet utgår från såväl politisk och professionell som statlig och kommunal styrning gör den komplex. Möjligheten för enskilda huvudmän att bedriva förskola och skola tillför ytterligare en dimension av komplexitet vid styrningen av skolväsendet.

Staten utövar också en dubbel styrning i det att den styr direkt mot både huvudmän och mot rektorer och lärare. Det gör att det är svårt att identifiera var i skolsystemet olika arbetsuppgifter skapas. Skolväsendets mål- och resultatstyrning, och de senaste decenniernas decentralisering av skolan, har därtill lett till en styrning med mer kontrollerande inslag, med bland annat en nationell utbildningsinspektion, krav på kvalitetsarbete och ett utvecklat nationellt provsystem. Den marknad som utvecklats inom skolväsendet bidrar också till detta.

Utvecklingen mot en skola som alltmer präglas av regelefterlevnad har påverkat förskollärares och lärares arbete. En så kallad

byråkratisk logik har fått stort inflytande över vad som prioriteras i arbetet, vilket skett på den pedagogiska professionens bekostnad. I förlängningen riskerar detta att skapa en kuvad profession som anpassar sig till organisatoriska strukturer och förväntningar i stället för att agera självständigt och självsäkert.

En viss typ av administrativt arbete tycks öka som ett resultat av denna utveckling. Förskollärare och lärare utför många administrativa uppgifter, framför allt i form av dokumentation och hantering av information som oftast är inbäddade i andra uppgifter. Dokumentation och hantering av information kan vara sådan som ingår i undervisningsuppdraget, men också sådan som kan utföras av andra yrkesgrupper.

Våra förslag och bedömningar ska bidra till att förskollärare och lärare kan fokusera på undervisningsuppdraget

Det är en viktig fråga för skolväsendets framtida kompetensförsörjning att arbetssituationen i förskolan och skolan är sådan att många vill söka sig till yrket. Förskollärare och lärare behöver kunna ägna sig åt undervisningsuppdraget, med goda förutsättningar för detta och en bra arbetsmiljö. Det är dessutom centralt att de olika krav som ställs på förskolan och skolan balanseras upp med tillräckliga resurser.

Förslagen och bedömningarna i utredningen handlar därför framför allt om att minska kraven på administration och dokumentation, samt om att skapa ramar runt tiden för undervisningsuppdraget. På så sätt vill vi stärka förskollärares och lärares förutsättningar att ta ansvar för sitt undervisningsuppdrag.

Vi bedömer också att detta är nödvändigt för att stärka förskollärarnas och lärarnas professionella autonomi och öka läraryrkets attraktivitet.

Vi föreslår såväl regellättnader som ny reglering. Vi vill samtidigt uppmärksamma att förenkling och så kallad avbyråkratisering paradoxalt nog kan innebära att administration och dokumentation i stället ökar, eftersom andra delar av styrsystemet kan komma att efterfråga information. I dag får en sådan risk anses som relativt stor då dokumentation ofta utgör bevis på att något görs eller har

hämt. De förslag och bedömningar vi ger syftar därför till att föra över eller på annat sätt stärka förskollärares och lärares mandat att själva bestämma former för arbetet. De förslag vi lämnar om omfattningen av förskollärares och lärares undervisningsuppdrag syftar inte till att detaljreglera arbetet utan i stället att reglera en grundläggande förutsättning för arbetet med undervisningen.

Förslag och bedömningar om minskade krav på den undervisningsnära dokumentationen

Våra förslag i korthet

- Vi föreslår att bestämmelser i skollagen och läroplaner om att *fortlöpande informera* och att *fortlöpande föra samtal* om barnets och elevens utveckling och kunskapsutveckling ändras så att ordet *fortlöpande* tas bort. Elever och vårdnadshavare ska i stället informeras om barnets eller elevens utveckling *vid tillfällen som bestäms av förskolan, fritidshemmet eller skolan*. När det gäller information om bedömning och betyg i de obligatoriska skolformernas läroplaner tas formuleringen *med utgångspunkt i föräldrarnas önskemål* också bort. Lärare ska fortfarande i de olika skolformerna *informera*, till exempel om studieresultat och utvecklingsbehov.
- Kravet på antal utvecklingssamtal minskas i de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan och ska genomföras *minst en gång per läsår*, i stället för som i dag en gång per termin.
- Skriftliga individuella utvecklingsplaner byter namn till *skriftliga kunskapsutvecklingsplaner* och deras innehåll avgränsas till att enbart handla om kunskapsutveckling.
- Vi föreslår också att *användningen av digitala system och verktyg* för information och dokumentation i skolväsendet ska utredas i särskild ordning.

Våra bedömningar i korthet

- Skolverket bör ges i uppdrag att ta fram riktlinjer för ändamålsenlig undervisningsnära dokumentation.
- Regleringen av *extra anpassningar* bör tas bort ur skollagen.
- Skolmyndigheterna bör aktivt verka för att arbetet med det systematiska kvalitetsarbetet inte skapar onödig dokumentation eller dubbel- och överdokumentation för verksamhetsnära personal, som förskollärare och lärare.

Bakgrund till förslagen

Förskollärare och lärare uppger att de höga kraven på informationsöverföring och dokumentation gör dem stressade, minskar deras arbetsglädje och ökar deras arbetsbelastning. Undervisningsnära dokumentation, det vill säga dokumentation som görs inom ramen för undervisningsuppdraget, är samtidigt en självklar del av läraryrket. Det handlar till exempel om dokumentation om barns och elevers utveckling inklusive stödinsatser, omdömen inför och genomförande av utvecklingssamtal samt upprättande av skriftliga individuella utvecklingsplaner. Även användningen av digitala system och verktyg samt det systematiska kvalitetsarbetet kan delvis sägas ingå i den undervisningsnära dokumentationen.

Dokumentationen har ökat på grund av krav och förväntningar från andra än lärarna

Den undervisningsnära dokumentationen har ökat och tar mycket tid. Den verkar inte sällan nedtecknas i onödan och för säkerhets skull. Höga krav från huvudmän, rektorer och statliga myndigheter, tillsammans med en osäkerhet hos förskollärare och lärare kring vad som behöver dokumenteras, leder till över- och dubbeldokumentation av exempelvis barns och elevers resultat, extra anpassningar och skriftliga individuella utvecklingsplaner. Skriftliga individuella utvecklingsplaner dokumenteras exempelvis i årskurser där sådana egentligen inte krävs enligt författningarna. Dokumentation i förebyggande syfte för att förekomma eventuell kritik från till exempel

Skolinspektionen eller Barn- och elevombudet, så kallad ”hålla ryggen fri”-dokumentation, verkar också vanligt förekommande. Förskollärare och lärare vittnar dessutom om att en marknadsorienterad skola skapar förväntningar på hög tillgänglighet och på att det ska finnas möjligheter för vårdnadshavare att framföra synpunkter på undervisningen och betygssättningen.

Förskollärare och lärare ska kunna påverka när och hur information förmedlas

Vi föreslår att ordet *fortlöpande* tas bort ur regleringarna och att förskollärare och lärare i vissa skolformer och i fritidshemmet fortsättningsvis ska informera om barns och elevers utveckling *vid tillfällena som bestäms av förskolan, fritidshemmet eller skolan*. Det ska ge rektor möjlighet att tillsammans med förskollärare och lärare skapa rutiner för hur förskolan och skolan arbetar, samt ramar som elever och vårdnadshavare behöver förhålla sig till. Förslagen innebär att elever och vårdnadshavare fortsatt ska få information om utveckling och kunskapsutveckling. Samtidigt innebär förslagen att förskollärarna och lärarna ges möjlighet att göra professionella bedömningar gällande när och hur information ska förmedlas. Det tillhör förskollärarnas och lärarnas huvuduppgift att följa och informera om barns och elevers utveckling. Elever och vårdnadshavare ska fortfarande ha goda möjligheter att få information om hur det går i förskolan och skolan.

Utvecklingssamtal och utvecklingsplaner ska bli mindre administrativt krävande

Utvecklingssamtal är en annan arbetsuppgift som skapar administrativa och praktiska sysslor för lärare. Eftersom det i dag finns stora möjligheter till digital informationsöverföring föreslår vi att det i normalfallet ska vara tillräckligt med *ett utvecklingssamtal per läsår*. Regelverket anger en lägsta-nivå, så antalet kan ökas om elever och vårdnadshavare har sådana behov utifrån en elevs svårigheter i skolarbetet eller i sin sociala situation. Ytterligare ett förslag som syftar till att sänka dokumentationskraven är att den skriftliga individuella utvecklingsplanen fortsättningsvis enbart ska innehålla information

om kunskapsutveckling och byter namn till *skriftlig kunskapsutvecklingsplan*. Möjligheten som finns i dag att i planen nedteckna omdömen om elevens utveckling i övrigt bedömer vi är överflödigt och skapar onödiga administrativa krav på lärarna. Elevens situation kan följas på andra sätt än genom att lärare skriver omdömen om elevens sociala utveckling.

Minskade krav på information och dokumentation leder till mer tid för undervisningsuppdraget

De lättnader i regelverket som vi föreslår bör kunna innebära en betydande tidsvinst för förskollärarna och lärarna. Det är tid som i stället kan läggas på undervisningsuppdraget och därmed öka kvaliteten på barns och elevers undervisning. Elever och vårdnadshavare kan utifrån elevers situation ha behov av en tätare kontakt än vad som i normalfallet kommer till stånd. Det finns emellertid inget som hindrar att en sådan tätare kontakt bestäms av förskolan eller skolan i samråd med elev och vårdnadshavare. Det finns också andra regelverk som möjliggör upptäckt av, och åtgärder för, elever med behov. Det kan till exempel handla om stöd till elever som befarsas inte uppfylla betygs- eller bedömningskriterierna eller om hanteringen av elevers närvaro och frånvaro.

Förslag och bedömningar om lättnader i regelverket som styr arbetet mot kränkande behandling

Våra förslag i korthet

- Personalens ansvar för att aktivt motverka kränkande behandling inom utbildningen flyttas *från 1 kap. skollagen till 6 kap. skollagen*, där åtgärder mot kränkande behandling regleras. Av den nya bestämmelsen framgår att ansvaret innefattar att *uppmärksamma* och *agera* för att hantera alla former av kränkande behandling.
- Personalens anmälningsskyldighet vid fall av kränkande behandling ändras till en *informationsskyldighet*. Personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig utsatt för *allvarlig eller upprepad* kränkande behandling ska informera rektorn om detta.

Personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig utsatt för kränkande behandling av någon i personalen ska också informera rektorn om detta.

- Rektorns och huvudmannens anmälningsskyldighet kvarstår men begränsas till samma uppgifter som ingår i informationsskyldigheten. Personalens och rektorns skyldighet att anmäla trakasserier och sexuella trakasserier flyttas från skollagen till diskrimineringslagen, men ändras inte i sak.
- Dagens krav på att anmäla, utreda och åtgärda fall av kränkande behandling som har *samband med verksamheten* ändras så att kravet i stället är att det finns en skyldighet att informera, anmäla, utreda och åtgärda fall av kränkande behandling om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling *i verksamheten*.

Våra bedömningar i korthet

- Reglerna om åtgärder mot kränkande behandling bör ses över i sin helhet och samordnas med reglerna som styr arbetet med trygghet och studiero.
- Regelverken som styr arbetet mot kränkande behandling och arbetet mot diskriminering behöver samordnas.
- Både Barn- och elevombudets roll och möjligheten för barn och elever att få skadestånd behöver utredas vidare.

Bakgrund till förslagen

Arbetet mot kränkande behandling är administrativt betungande och resulterar i stora informationsflöden. Regelverket innehåller detaljer som styr hur informationen ska färdas från personal till rektor och vidare till huvudmannen, som har ansvar för att utreda. Eftersom tröskeln för vad som ska anmälas är låg får rektorer och huvudmän ta emot stora mängder information. Det finns farhågor om att allvarliga fall av kränkande behandling kan försvinna i mängden när de anmäls på samma sätt som mindre allvarliga händelser.

Personalen i verksamheterna behöver förhålla sig till ett svår-överblickbart regelverk i både skollagen och diskrimineringslagen, men också till stödmaterial från skolmyndigheterna där ambitionsnivån för hur arbetet mot kränkande behandling ska bedrivas och dokumenteras är hög. Den digitala utvecklingen har därtill gjort att antalet anmälningar har ökat eftersom sådan kränkande behandling som sker på nätet anses falla inom ramen för personalens anmälnings- och utredningsskyldighet. En annan försvårande faktor är Barn- och elevombudets utredningar om kränkande behandling som ofta resulterar i att huvudmannen behöver besvara detaljerade frågor inom korta tidsfrister. Detta resulterar i att verksamheterna dokumenterar för säkerhets skull i förebyggande syfte.

Kraven i regelverket innebär att arbetet mot kränkande behandling är ständigt närvarande och tar tid från undervisningen. När fokus flyttar från ett professionellt till ett mer juridiskt och byråkratiskt arbetssätt börjar förskollärarna och lärarna dokumentera i stället för att lägga tid på det viktiga förebyggande arbetet.

*Arbetet mot kränkande behandling ska riktas
mot att uppmärksamma och förebygga*

Vi föreslår att personalens ansvar för att aktivt motverka alla former av kränkande behandling flyttas från 1 kap. skollagen till en ny bestämmelse i 6 kap. skollagen. Ansvaret för att uppmärksamma och agera för att hantera alla former av kränkande behandling görs tydligare. Detta för att flytta personalens fokus från att anmäla och utreda till att *uppmärksamma och agera* när de ser eller får signaler om att ett barn eller en elev utsätts för kränkande behandling.

Kraven på att motarbeta alla tecken på kränkande behandling sänks inte. Däremot har vi uppmärksammat att dagens reglering kan få den paradoxala effekten att lärare väljer att inte se och ingripa mot incidenter eftersom de inte anser sig ha förutsättningar att dokumentera händelseförloppet. Utredningens bedömning är därför att barns och elevers rätt att inte utsättas för kränkande behandling stärks av förslaget, eftersom det tydliggörs att personalen är skyldig att uppmärksamma och agera mot kränkande behandling i verksamheten.

En informationsskyldighet minskar kraven på dokumentationen för förskollärare och lärare

Vi föreslår vidare att personalens nuvarande anmälningsskyldighet ändras till en *informationsskyldighet*. När lärare, förskollärare eller annan personal får uppgifter om kränkande behandling ska de göra en inledande bedömning av om uppgifterna är *allvarliga* eller om händelsen har skett vid *flera tillfällen*. Personalen behöver samla in tillräckligt med information för att det ska gå att ta ställning om det finns skäl att informera rektorn som anmäler det vidare till huvudmannen för utredning. Om någon i personalen får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig utsatt för kränkande behandling av någon i personalen föreslår vi dock inte någon ändring mot vad som är fallet i dag.

En sådan inledande värdering bör i normalfallet vara mindre betungande än det arbete som förskollärare och lärare i dag lägger på att hantera uppgifter om kränkande behandling. Vårt förslag minskar på så vis kraven på lärare och förskollärare att dokumentera anmälningar och utredningar vid varje uppgivet fall av kränkande behandling som kan förekomma i verksamheten. Förslaget kan innebära en betydande tidsvinst för i synnerhet lärare i de obligatoriska skolformerna, där problemet med dokumentation av detta slag är särskilt omfattande.

Det är vår bild att den nuvarande anmälningsskyldigheten inte kan efterlevas utifrån det regelverk som finns i dag eftersom det är svårt att ta ställning till vilka ärenden som ska utredas och dokumenteras. Detta leder i sin tur till brister i likvärdigheten i hanteringen av dessa ärenden för barn och elever.

Ansvaret begränsas till fall av kränkande behandling i verksamheten

I dag ska personal som får signaler om kränkande behandling som har samband med verksamheten anmäla det till rektorn. Kravet på samband med verksamheten har varit svårtolkat eftersom det kan innefatta händelser som exempelvis inträffat på nätet. Det ansvar som personalen på förskolan och skolan har kan därför lätt uppfattas som gränslöst. Vi bedömer att personalen rimligtvis endast ska ansvara för att uppmärksamma, hantera och, i vissa fall, informera rektorn om kränkande behandling som inträffar i *verksam-*

heten, oavsett om verksamheten bedrivs i en skol- eller förskolebyggnad eller på annan plats.

Sammantaget syftar våra förslag till att flytta fokus från anmälningsskulturen och det administrativt betungande arbetet mot kränkande behandling till ett *främjande och förebyggande arbete* samt ett *krav på att personalen både uppmärksammar och agerar* om de upptäcker kränkande behandling i verksamheten. Personalen behöver förutsättningar för att kunna främja goda relationer och ett gott förskole- eller skolklimat samt kunna agera i de fall då en elev utsätts för kränkande behandling. Våra regeländringar syftar också till att ge förskollärare och lärare ökad kontroll över sina arbetsuppgifter och att frigöra tid för undervisningsuppdraget.

Förslag och bedömningar om ramar för förskollärares och lärares tid

Våra förslag i korthet

- Lärares och förskollärares hela *undervisningsuppdrag* ska definieras i skollagen. Utöver *undervisning* ingår *planering och uppföljning* av undervisningen i undervisningsuppdraget. Regeringen ges bemyndigande att meddela föreskrifter om omfattningen av undervisningsuppdragets delar.
- Vid bedömningen av hur mycket tid som ska planeras för undervisningsuppdraget ska hänsyn tas till ett antal *faktorer*. Sådana faktorer är elevgruppernas storlek, antal elever som läraren regelbundet möter i undervisningen, antal elever i behov av särskilt stöd och andra omständigheter av betydelse för elever eller lärare. Exempel på sådana omständigheter är ämnens olika karaktär och lärares erfarenhet av undervisning i en viss skolform, årskurs eller ämne. I förskolan och i fritidshemmet ska hänsyn tas till barn- och elevgruppernas storlek, antal förskollärare eller lärare i gruppen, antal barn eller elever i behov av stöd och andra omständigheter av betydelse för barn, elever, förskollärare och lärare.
- En *högsta* omfattning av undervisningstid per läsår föreslås för lärare som undervisar i de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Denna högsta omfattning

anges som ett intervall med vissa skillnader mellan skolformer och årskurser:

550–650 timmar för lärare i förskoleklass, årskurserna 1–6 i grundskolan, anpassade grundskolan och sameskolan samt årskurserna 1–7 i specialskolan.

500–600 timmar för lärare i årskurserna 7–9 i grundskolan, anpassade grundskolan samt årskurserna 8–10 i specialskolan.

450–550 timmar för lärare i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, förutom för lärare som undervisar i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad profil, samt

450–650 timmar för lärare i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan som undervisar i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad profil.

- Vi föreslår också att en *minsta tid* ska avsättas för lärares *planering och uppföljning* av undervisningen. För förskollärare och lärare i de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och komvux är grundregeln att tiden *minst* ska motsvara undervisningstiden. Tiden för planering och uppföljning varierar något mellan skolformer och ökar med elevers ålder.
- För lärare i fritidshem och förskollärare i förskolan ska det avsättas *minst 5 timmar per vecka för planering och uppföljning* av undervisningen. I fritidshemmet och förskolan har undervisning en annan innebörd. Vi har därför valt att inte reglera undervisningstid för dessa lärare.
- I samtliga *läroplaner* ska det stå att *rektorn ansvarar* för att förskollärare och lärare ges förutsättningar att planera, genomföra och följa upp sin undervisning.
- Ett uppdrag ska ges till Skolverket att ta fram *stödmaterial* till huvudmän och rektorer i arbetet med att planera omfattningen av och fördelningen av tid inom undervisningsuppdraget. Stöd och inspiration ska också ges för organisation av viktiga administrativa, praktiska och elevsociala kringfunktioner som kan hantera arbetsuppgifter som ligger utanför undervisningsuppdraget.

Våra bedömningar i korthet

- Vi bedömer att huvudmännen behöver skapa förutsättningar för rektorer att utifrån behov skapa en infrastruktur på förskolor och skolor med *kringsfunktioner för administrativt, praktiskt och elev-socialt arbete*.
- Huvudmannens ansvar bör förtydligas i skollagen gällande att *ge rektorn förutsättningar* att dels leda och samordna det pedagogiska arbetet, dels fördela resurser och ansvarsområden med särskilt fokus på undervisningsuppdraget.

Bakgrund till förslagen

Det finns i dag ingen reglering av hur mycket tid förskollärare och lärare ska lägga på undervisningen. Detta skiljer Sverige från många andra länder där framför allt undervisningstid för lärare är bestämd, antingen i lagstiftning eller i avtal. Den tid som lärare ägnar åt undervisning hör tätt samman med den undervisningstid som eleverna har rätt till. Elevernas undervisningstid är till skillnad från lärarnas på olika sätt reglerad i till exempel timplaner och bestämmelser om garanterad undervisningstid.

Fram till mitten av 1990-talet reglerades lärares arbetstid utifrån en så kallad undervisningsskyldighet. Sedan denna avskaffades för nästan 30 år sedan har olika riktmärken fortsatt använts. Samtidigt upplever lärare att undervisningstiden ökat över tid.

Läraryrket har successivt blivit alltmer komplext och krävande. Över tid har en ökning av arbetsuppgifter skett. Konsekvensen blir att tiden för planering och uppföljning äts upp av andra arbetsuppgifter.

Förskollärares och lärares huvuduppdrag och särskilda ansvar för undervisningen behöver värnas. När förskollärare och lärare inte hinner planera och följa upp undervisningen, samt bygga relationer med barn och elever, får det allvarliga konsekvenser. Förskollärarnas och lärarnas välmående och vilja att stanna i yrket påverkas. Att förskollärare och lärare ges rimlig tid för arbetet med undervisningen är en central förutsättning för kvalitet i den undervisning som barn och elever har rätt till.

En reglering av undervisningsuppdraget ska ge bättre förutsättningar

Vi föreslår alltså en reglering för att ge förskollärare och lärare bättre förutsättningar för undervisningsuppdraget. Förslagen innebär en principiell ändring av statens styrning av hur huvudmännen kan använda sin huvudsakliga resurs, lärarna, i det som utgör kärnan i skolväsendet, undervisningen. Det är viktigt att lärares *hela undervisningsuppdrag synliggörs*. Den högsta omfattningen av undervisningstiden och den lägsta omfattningen av tid för planering och uppföljning ska därför regleras i förordning.

För lärare i flertalet skolformer regleras hela undervisningsuppdraget

När omfattningen av tiden bestäms ska hänsyn tas till ett antal faktorer. Dessa är elevgruppernas storlek, antal elever en lärare möter i undervisningen, antal elever i behov av särskilt stöd och andra omständigheter av betydelse för elever eller lärare. Vi vill här särskilt betona att det är viktigt att en konsekvens av regleringen inte blir att lärare, som genom regleringen kommer att undervisa något färre timmar, i stället får undervisa större elevgrupper. Det skulle motverka syftet som är att förbättra lärarnas förutsättningar för undervisningsuppdraget i sin helhet och kvaliteten i undervisningen.

Tiden för undervisningsuppdraget regleras genom ett *intervall* som anger den högsta omfattningen av undervisningstiden. En lärares tid för undervisning ska inte överskrida den högsta nivån i intervallet. Däremot finns det ingen nedre gräns för hur omfattande en lärares undervisningstid kan vara. Eftersom den högsta undervisningstiden uttrycks i ett intervall i stället för som ett fastställt tak minskar risken för att en alltför hög undervisningstid blir norm. Samtidigt möjliggörs en flexibilitet utifrån lokala förutsättningar.

Vår utgångspunkt vid fastställande av intervallen har varit uppgifter om vanligt förekommande tjänstefördelningar, antal timmar som angetts i olika mätningar samt tidigare reglering av undervisningsskyldighet. Vi har också vägt in det faktum att antalet arbetsuppgifter som lagts på lärare har ökat över tid samt vad detta innebär i form av försämrad arbetssituation för lärarna. En annan utgångspunkt har varit lärarnas särskilda ansvar för undervisningen och de uppdrag som ges i läro-, kurs- och ämnesplaner. Av betydelse för

utformningen av intervallet är alltså även den ambitionsnivå som finns i de författningar som styr skolväsendet.

Intervallerna skiljer sig åt mellan olika skolformer och årskurser. Läro- kurs- och ämnesplanerna ställer olika krav på undervisningen i olika skolformer och stadier i grundskolan och undervisningen organiseras därför på olika sätt. Exempelvis är det vanligare att en klass i huvudsak undervisas av en och samma lärare i årskurs 1–6 i grundskolan medan elever i högre årskurser i regel har olika lärare i olika ämnen. En sådan differentiering är vanlig även i andra länder där lärares undervisningstid regleras.

Dessutom ska det finnas en *relation mellan tiden för undervisning och tiden för planering och uppföljning*. Som minst ska tiden för planering och uppföljning motsvara lärarens undervisningstid. Beroende på skolform och årskurs kan dock tiden för planering och uppföljning öka med ytterligare *minst* 10 respektive 20 procent. I förslaget anges ingen övre gräns då hänsyn behöver tas till flera faktorer och lokala förutsättningar. Tiden för planering och uppföljning ökar i vårt förslag i takt med elevernas ålder och ökande komplexitet i kurs- och ämnesplanerna. Ett annat skäl till att tiden regleras olika är också hur undervisningen organiseras, där exempelvis klasslärare i yngre åldrar har större möjlighet att få sammanhängande tid efter skoldagens slut.

För lärare i komvux regleras tiden för planering och uppföljning i relation till undervisningstiden

Komvux är en flexibel skolform med kontinuerlig antagning. Utbildningen är inte styrd av läsårstider. Den flexibilitet som finns inbyggd i komvux bedömer vi försvårar möjligheten att sätta en gräns för hur många timmar en lärare inom skolformen maximalt ska undervisa under ett läsår. För att inte begränsa flexibiliteten för eleverna som får undervisning inom komvux väljer vi därför att undanta denna skolform från förslaget på reglering av den högsta omfattningen av undervisningstid. Regleringen av en lägsta relation mellan undervisningstid och tid för planering och uppföljning föreslår vi dock ska gälla även för komvux. Genom att reglera en relation mellan undervisningstid och tid för planering och uppföljning skapas förutsättningar för god undervisning, vilket kan bidra positivt till dessa lärares arbetssituation. Eftersom lärare inom komvux undervisar

kurser och utifrån elevers individuella behov motiverar det att relationen är något högre än miniminivån.

För förskollärare i förskolan och lärare i fritidshem regleras endast tiden för planering och uppföljning

I fritidshemmet och i förskolan är undervisningen en integrerad del av utbildningen. Därför föreslår vi inte någon reglering av tiden för undervisningens genomförande. Precis som i övriga skolformer behöver förskollärare i förskolan och lärare i fritidshem dock ges rimlig tid för att planera och följa upp undervisningen. En minsta tid för planering och uppföljning av undervisningen behöver därför finnas.

För förskollärare i förskolan och för lärare i fritidshemmet ska det vid heltidstjänstgöring avsättas *minst 5 timmar per vecka* för planering och uppföljning av undervisningen. Regleringen sätter ett minimum och en bedömning av hur mycket tid som ska avsättas behöver göras av rektor. Vid bedömningen av omfattningen ska hänsyn tas till barn- eller elevgruppernas storlek, antal förskollärare eller lärare i barn- eller elevgruppen, antal barn eller elever i behov av stöd samt andra omständigheter av betydelse för barn, elever eller lärare. Att det ska avsättas *minst fem timmar* i veckan för planering och uppföljning av undervisningen i förskolan och i fritidshemmet är motiverat av det uppdrag och ansvar förskollärare i förskolan och lärare i fritidshem har enligt skollagen och läroplanerna.

Rektors ansvar för förskollärares och lärares undervisningsuppdrag förtydligas och stöd ska tas fram

Vi föreslår att det i samtliga läroplaner ska förtydligas att rektor ansvarar för att förskollärare och lärare ges förutsättningar för att planera, genomföra och följa upp sin undervisning. Detta förtydligande föreslår vi med hänsyn till rektors ansvar för att på olika sätt individuellt bedöma omfattningen av undervisningsuppdraget för förskollärare och lärare genom att beakta de faktorer som nämnts ovan. Med *förutsättningar* avses bland annat att tiden förläggs så att förskollärare och lärare har tid med uppdragets alla delar, att det finns ställtid mellan lektioner och att det finns tid för samarbete med andra lärare och annan personal.

Våra förslag ska öka läraryrkenas attraktivitet

Våra förslag att reglera förskollärares och lärares tid för undervisningsuppdrag innebär att uppdraget tydligare avgränsas mot andra arbetsuppgifter. Förslagen är utformade så att övriga arbetsuppgifter inte ska tränga undan arbetet med planering, genomförande och uppföljning av undervisningen. Det bedömer vi på längre sikt kommer ha en positiv effekt på läraryrkenas attraktivitet.

Uppföljning och utvärdering av utredningens förslag för att frigöra tid för undervisningsuppdraget

Utredningens förslag består av ett antal regellättnader på områden som i dag kännetecknas av en hög grad av administration i form av dokumentation och informationsöverföring, samt av en reglering av omfattningen av lärares och förskollärares undervisningsuppdrag. Regleringen av förskollärares och lärares undervisningsuppdrag ska följas upp och utvärderas. Om regleringen av undervisningsuppdraget leder till oönskade effekter är det viktigt att sådana kan beläggas för att regleringen vid behov ska kunna justeras eller ändras.

De regellättnader som utredningen föreslår och som också syftar till att freda tid för undervisningsuppdraget bör inkluderas. En lämplig myndighet, till exempel Statens skolverk, ska ansvara för uppföljning och utvärdering.

Ikraftträdande

Vi ger förslag som innebär ändringar i diskrimineringslagen (2008:567), skollagen (2010:800) och vissa förordningar. Vi föreslår även en ny förordning om omfattning av tid för lärares och förskollärares undervisningsuppdrag. De förslag som lämnas i betänkandet är viktiga för att barn och elever ska få en undervisning av god kvalitet, för att förskollärare och lärare ska få en hållbar arbetsituation samt för att stärka läraryrkets attraktivitet. Vi anser därför att lagändringarna ska träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2027.

Datum: 2025-06-11

Ärendenummer: SLK-2025-00365

Utbildningsdepartementet

u.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: u.s.remissvar@regeringskansliet.se

Diarienummer: U2025/00740

Göteborgs Stads yttrande över remissen Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet (SOU 2025:26)

Det är positivt med förslag som har intentionen att minska administrationen och öka läraryrkets attraktivitet. Skickliga förskollärare och lärare är centralt för barns och elevers lärande och utveckling. Göteborgs Stads övergripande bedömning är dock att det saknas en mer djupgående analys av förslagets konsekvenser för barn och elever, att förslagen inte i tillräcklig utsträckning har ett barn- och elevrättsperspektiv samt att det inte framgår tillräckligt tydligt hur flera av förslagen kommer gynna barn och elevers lärande och utveckling.

På en mer övergripande nivå vill också Göteborgs Stad framhålla att det är svårt att bedöma vissa enskilda förslag i betänkandet, eftersom flera andra förslag bereds samtidigt och det också pågår statliga utredningar inom närliggande områden som förväntas presenteras i närtid. Det handlar bland annat om utredningen om rektorers förutsättningar. Vidare hade det varit önskvärt om utredningen haft ett helhetsgrepp kring förskollärares och lärares arbetssituation och arbetsvillkor. Det saknas till exempel resonemang kring konsekvenserna av nuvarande upplägg med ett läsår med två terminer. Göteborgs Stads synpunkter på utredningens olika förslag och bedömningar beskrivs närmare under respektive avsnitt nedan.

Minskade krav på den undervisningsnära dokumentationen (kap. 6)

Med vissa synpunkter och kommentarer tillstyrker Göteborgs Stad utredningens förslag, samt delar utredningens bedömningar, vad gäller minskade krav på den undervisningsnära dokumentationen. Förslagen bedöms kunna ge professionen ett tydligare mandat, vilket är positivt, men det behöver vara tydligt att det är behoven hos det enskilda barnet eller eleven som är utgångspunkten för när och hur kommunikation sker samt hur ofta utvecklingssamtal ska äga rum. I annat fall finns risk för att enskilda behov inte uppmärksammas och att stöd inte sätts in tillräckligt tidigt. Särskilt bör det beaktas att det finns situationer där detta kan vara extra viktigt. Det kan till exempel handla om små barn som själva inte kan uttrycka sina behov verbalt, eller elever med funktionsnedsättningar eller andra svårigheter. I sammanhanget vill Göteborgs Stad belysa att personal i kommunala skolor och förskolor också omfattas av bestämmelser om service och tillgänglighet i förvaltningslagen. Det kan finnas behov av att tydliggöra relationen mellan de olika lagstiftningarna. Göteborgs Stad vill också påtala att det finns en risk med att alltför snävt avgränsa de skriftliga utvecklingsplanerna till

kunskapsutveckling. Elevens sociala arbetsmiljö kan också vara en viktig förutsättning för kunskap och skolprestationer.

Behov av lätnader i regelverket som styr arbetet mot kränkande behandling (kap. 7)

Göteborgs Stad bedömer att det är positivt att förtydliga personalens ansvar för att uppmärksamma och hantera kränkande behandling. Dock är det viktigt att synliggöra att personalen också har ett ansvar i det förebyggande arbetet, vilket saknas i förslaget till ny formulering.

Göteborgs Stad avstyrker förslaget att begränsa anmälnings-, utrednings- och åtgärdsskyldigheten till allvarliga eller upprepade kränkningar. Även om nuvarande reglering genererar en stor mängd dokumentation finns det risk för att förslaget kommer leda till subjektiva bedömningar om vad som är en allvarlig kränkning eller ej. Det kan också vara svårt att följa att det handlar om upprepade kränkningar om de enskilda händelserna inte dokumenteras. Förslaget bedöms innebära en risk för godtycklighet avseende vilka händelser och individer som uppmärksammas och att åtgärder inte sätts in i tid. Det får konsekvenser för barns och elevers välmående och lärande och utveckling. Det är dock positivt att omformulera bestämmelsen jämfört med idag så att den tydligare pekar på att all personal har samma skyldighet. Göteborgs Stad bedömer att det finns en risk att trakasserier och sexuella trakasserier inte synliggörs i tillräcklig utsträckning om begreppen tas bort hur skollagen och enbart finns i diskrimineringslagen.

Göteborgs Stad avstyrker förslaget att ansvaret ska avgränsas till händelser i verksamheten. Alla kränkningar som påverkar hur barn och elever mår i verksamheten behöver hanteras, oavsett var de sker. Förslaget bedöms därför inte få sådana effekter på den administrativa bördan som beskrivs i utredningen. Nuvarande formulering bör kvarstå, men kan behöva definieras och avgränsas tydligare än idag. Göteborgs Stad delar utredningens bedömning att regelverket bör ses över och samordnas med reglerna om trygghet och studiero, liksom med regelverket som styr arbetet mot kränkande behandling. Göteborgs Stad delar också bedömningen att BEO:s roll kan behöva utredas, men vill betona vikten av att barn och elever även fortsättningsvis kan få sakkunnig hjälp att föra sin talan i domstol för att få sina rättigheter tillgodosedda, liksom att få möjlighet till skadestånd i det fall kränkande behandling och brister i skolhuvudmannens arbete konstaterats.

Ramar för undervisningsuppdraget (kap. 8)

Göteborgs Stad avstyrker samtliga förslag som lämnas i betänkandets kapitel 8 avseende reglering av undervisningsuppdraget och förskollärares och lärares arbetstid. Förslagen innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen och är en principiell ändring av statens styrning av hur huvudmännen kan använda en av sina viktigaste resurser, förskollärare och lärare. Syftet med en reform kan vara så viktigt att en inskränkning av det kommunala självstyret är motiverat. En sådan begränsning bör dock inte vara mer omfattande än vad som är nödvändigt för att uppnå de ändamål som har motiverat samma begränsning. Göteborgs Stad bedömer att utredningen inte i tillräcklig utsträckning belyst hur förslagen kommer resultera i positiva effekter för barn och elever i form av bättre undervisning, utbildning eller högre måluppfyllelse, eller hur förslagen faktiskt bidrar till att öka yrkets attraktivitet, för att inskränkningen i det kommunala självstyret ska kunna anses vara motiverad.

Förslagen innebär vidare svårigheter på så sätt att kommunen, som skolhuvudman och arbetsgivare, förväntas ta fortsatt ansvar för kvalitet och innehåll i skolverksamheten liksom ansvar för arbetsmiljön, samtidigt som utrymmet att styra över en av verksamhetens viktigaste resurser liksom hur uppdraget ska utformas begränsas kraftigt. Den reglering som föreslås innebär motsvarande svårigheter för rektorerna att ta sitt ansvar för undervisning och arbetsmiljö när deras möjligheter att leda och fördela arbetet påverkas i stor utsträckning. Till exempel bedöms förslaget om högsta omfattning av lärares undervisningstid få som konsekvens den tillgängliga arbetstiden, eller tillgången på behöriga lärare, inte räcker för att säkerställa elevernas rätt till undervisningstid och garantera deras rätt till en utbildning av god kvalitet. En bärande princip för en ändamålsenlig styrning bör vara att ansvaret för verksamheten och förfogandet över dess resurser följs åt.

Utredningens modell bedöms inte ta tillräcklig hänsyn till den flexibilitet som verksamheten kräver utifrån lokala behov och förutsättningar. Viktningen av tid för planering och uppföljning bör till exempel inte utgå från stadie och antalet undervisningstimmar, utan från medarbetarnas förutsättningar och behov, samt att olika ämnen, elever och klasser medför olika stort behov av utrymme för planering och undervisning även inom en och samma skolform. I utredningen beskrivs vidare gränsdragningen mellan undervisningsuppdraget och övriga arbetsuppgifter som ligger utanför den tid som föreslås regleras. Göteborgs Stad ser en risk för att om förslagen genomförs kommer väsentlig tid behöva läggas på såväl den enskilda arbetsplatsen som i dialogen mellan arbetsgivare och fackliga organisationer för att tydliggöra vilka uppgifter som omfattas av regleringen av undervisningstid, tid för planering och uppföljning samt övrig tid. Vidare innebär förslagen om att avgränsa undervisningsuppdraget sannolikt att lärares kontaktytor med elever utanför undervisningssituationen minskar, vilket försämrar möjligheterna att bygga och upprätthålla goda relationer med eleverna. Goda relationer är en av de faktorer som starkast påverkar elevernas skolprestationer.

Det är positivt att utredningen uppmärksammar situationen för förskollärare i förskolan liksom lärare i fritidshemmet och inom kommunal vuxenutbildning, och deras behov av tid för planering och uppföljning. Även dessa yrkesgrupper ska ha rätt förutsättningar för sitt uppdrag. Göteborgs Stad menar dock att denna typ av frågor, oavsett yrkeskategori, bör hanteras via kollektivavtal och överenskommelser liksom i dialog mellan arbetsgivare och medarbetare, och inte i lagar och förordningar. Arbetsmiljölagen reglerar att arbetsgivaren ska se till att arbetstagaren har rätt förutsättningar för att klara av sitt arbete och inte riskera ohälsa.

Tiden för undervisningsuppdraget måste sättas i relation till undervisningens komplexitet och medarbetarens förutsättningar. Kommunal vuxenutbildning skiljer sig på många sätt åt från grundskola och gymnasieskola, eftersom det inom Komvux finns möjligheten att upphandla verksamheten. Insatser som syftar till att reglera den lägsta relationen mellan undervisningstid och tid för planering och uppföljning kan gynna Komvuxlärarnas arbetsmiljö. Vissa kommuner har redan idag avtalat om undervisningstid i ramavtalen, även om det inte finns någon nationell reglering. Om och hur detta görs skiljer sig dock åt. Göteborgs Stad bedömer att det kan finnas skäl att överväga alternativa sätt att stödja en större likvärdighet mellan olika utbildningsanordnare och huvudmän på detta område.

Den svenska arbetsmarknaden regleras genom två huvudprinciper: dels genom grundläggande bestämmelser i lagstiftningen som gäller samtliga arbetsgivare och arbetstagare, dels genom det ansvar staten givit arbetsmarknadens parter att reglera anställningsvillkor och löner genom branschpassade kollektivavtal. Utredningens förslag innebär ett stort avsteg från denna modell. Det är oklart varför just dessa yrkesgrupper ska särskiljas och detaljregleras i lagstiftning och det saknas resonemang i betänkandet om hur förslagen på sikt kan påverka hur arbetstiden ska regleras framåt för andra yrkesgrupper på arbetsmarknaden. Vidare belyser inte utredningen att stora delar i lärares uppdrag idag regleras av kollektivavtal där exempelvis förtroendearbetstid och ferieuppehåll är väsentliga delar, och hur det relaterar till utredningens förslag. Det saknas också en analys av hur de föreslagna lagändringarna kan komma att tolkas och tillämpas arbetsrättsligt.

Utredningen gör bedömningar om att huvudmännen behöver skapa förutsättningar för rektorerna att kunna organisera förskole- och skolenheter utifrån en infrastruktur med nödvändiga kringfunktioner för administrativt, praktiskt och elevsocialt arbete. Göteborgs Stad vill betona att en följd är att fler medarbetare kommer behövas för att utföra andra arbetsuppgifter utanför lärarnas uppdrag. Frågan om hur detta ska finansieras är inte tillräckligt belyst i utredningen.

Övriga synpunkter

Regleringen av undervisningsuppdraget och förskollärares och lärares tid kommer att medföra kostnader för kommunerna. Dessa behöver finansieras av staten. Göteborgs Stad delar inte utredningens bedömning att det inte bör utgå någon statlig finansiering för regleringen av planeringstid i förskolan och fritidshemmet, eftersom förslaget innebär att dagens frivilliga åtagande blir obligatoriskt. Göteborgs Stad delar dock utredningens bedömning att det finns stora osäkerheter i effekterna av förslagen, framför allt regleringen av undervisningsuppdrag och förskollärares och lärares arbetstid. Genomförs förslagen är statlig uppföljning och utvärdering av stor vikt både för att säkerställa avsedda effekter och att finansieringen är rimlig. Göteborgs Stad förutsätter att finansieringsprincipen tillämpas vid ett eventuellt genomförande. Det kan också konstateras att om det stora antalet reformer på skolområdet som nu bereds ska genomföras kommer huvudmännen ha olika förutsättningar att hantera dessa. Statens roll i att möjliggöra omhändertagandet genom finansiering, stöd och organisatoriska insatser blir avgörande.

Göteborgs Stad bedömer att utredningens föreslagna tidpunkt för ikraftträdande den 1 juli 2027 är alltför snäv för att ge tid för implementering.

Göteborgs kommunstyrelse