

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-05-15

Diarienummer N609-1069/24

Handläggare:

Anders Samuelsson

E-post: anders.samuelsson@grundskola.goteborg.se

Remissvar på motion om att införa frivillig lovskola för alla grundskolelever på kommunala grundskolor i Göteborg

Förslag till beslut

I grundskolenämnden,

Grundskolenämnden avstyrker motionen och översänder förvaltningens tjänsteutlåtande, daterat 2024-05-24, som sitt yttrande.

Sammanfattning

Anneli Rhedin (M) och Sofie Gyllenwaldt (M) föreslår införande av frivillig lovskola för alla elever i Göteborgs kommunala grundskolor samt att söka samverkan med externa aktörer för att genomföra detta. Lovskolan skulle enligt motionen erbjuda elever möjligheten att ta igen kunskaper och få extra stöd under skolloven. För att bemanna lovskolan föreslås att lärarstudenter kan användas som resurs, vilket skulle ge dem möjlighet till extrajobb och praktik.

Förvaltningen bedömer att motionen bör avstyrkas. Motivering till bedömningen ligger bland annat i att förslaget om att erbjuda alla elever frivillig lovskola utanför den ordinarie timplanen är mycket resurskrävande. Förslaget behöver sättas i relation till hur befintliga resurser och ordinarie undervisningstid nyttjas samt hur extra anpassningar och särskilt stöd för alla elever som riskerar att inte uppnå behörighet används. Lärande är ett komplext fenomen där tiden är en aspekt bland flera som har betydelse. Undervisningens utformning, kvalitet och genomförande har minst lika stor betydelse. Mot den bakgrunden menar förvaltningen att resurser och extra stöd bör sättas in, och gör mer nytta, under läsåret inom ramen för ordinarie undervisning.

I stället för att införa och lägga resurser på ytterligare reformer som förslaget innebär med frivillig lovskola för alla elever, menar förvaltningen att fokus behöver vara på att genomföra och följa upp skollagens obligatoriska komplement till den ordinarie undervisningen, såsom extra studietid och obligatorisk lovskola.

Dessutom finns det skäl att avvakta den utredning som regeringen tillsatt som i december 2024 ska lämna förslag om det ska bli obligatoriskt för huvudmän att erbjuda lovskola eller extra studietid i fler av de obligatoriska skolformerna och i fler årskurser samt föreslå i vilka av de obligatoriska skolformerna och i vilka årskurser som elever ska kunna bli skyldiga att delta i lovskola eller extra studietid eller annan läxhjälp.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Införandet av frivillig lovskola för alla grundskoleelever på kommunala grundskolor i Göteborg skulle medföra kostnader för att organisera, administrera och genomföra lovskolan. Av erfarenhet är det känt att det kräver stora kostnader i framför allt personalresurser för att kunna erbjuda eleverna en meningsfull och effektiv lärandemiljö under lovperioderna.

Grundskoleförvaltningen bedömer att det skulle behöva avsättas betydande resurser för att finansiera frivillig lovskola för alla elever. Bedömningen är även att det är högst osäkert att förlita sig på att finansiering av en utbyggd frivillig lovskola ska ske genom samverkan med externa aktörer och medel. Det kan vara ett komplement, men skolans finansiering behöver vara långsiktigt säkrad.

Det finns möjlighet till statsbidrag för frivillig lovskola, men den är begränsad både till ram och vilka elever den riktas till. Statsbidraget för frivilligt anordnad lovskola ska gå till undervisning under skollov för elever som inte har uppfyllt eller riskerar att inte uppfylla betygsriterierna för betyget E eller kriterierna för bedömning av kunskap i de årskurser där betyg inte ges. Grundskoleförvaltningen fick 2023 cirka 4 mnkr i statsbidrag för frivillig lovskola. För år 2024 är den nationella totala bidragsramen för lovskola 100 mnkr, en dryg halvering av ramen jämfört med 2023. Om pengarna inte räcker kan Skolverket besluta att huvudmännen får ut ett lägre belopp än vad som begärts ut för att anordna lovskola.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte gjort några särskilda observationer eller bedömningar utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Den frivilliga lovskolan kan bidra till att överlappa det glapp som kan uppstå när eleverna har sommarlov och ger dem möjlighet att få möta och arbeta med det svenska språket utan ett uppehåll på två månader. Lovskola blir för eleverna en kompensatorisk insats som ger ett socialt sammanhang, där språk och lärande är viktiga delar och som erbjuds alla elever på lika villkor.

För vissa av de elever som befaras att inte nå kunskapskraven kan lovskolan utgöra ytterligare en möjlighet att i högre utsträckning nå målen och därmed ge alla elever mer likvärdiga förutsättningar att lyckas i skolan. Med bättre skolresultat och därigenom större möjligheter till högre utbildning och arbete, ökar också deras möjligheter att delta och bidra i samhället på olika sätt.

Bedömning av barnets bästa

Barnens rätt att uttrycka sin mening har omhändertagits i förvaltningens handläggning av ärendet genom dialog med elevråd och brukarråd. I dialogen med elevråd framgick att eleverna tyckte det är en bra idé med erbjudande om frivillig lovskola till de elever som har behov och svårt att nå målen, men även för elever som vill höja sina betyg. Det skulle kunna vara bra med lovskola som mer sammanhängande studietid under någon eller några lovveckor och som komplement till det till studiestöd som ges varje vecka under

läsåret. Samtidigt framgår av dialogerna att många av de elever som har behov troligtvis inte skulle nappa på erbjudandet av lovskola för att de inte är motiverade. En annan synpunkt från eleverna var att loven behövs för att vila, därför vore det bra om stöd och lovskola sätts in under terminerna.

På brukarråd uttryckte vårdnadshavare att frivillig lovskola inte är resurseffektivt, kräver mycket administration och att det är bättre att satsa resurserna på den ordinarie undervisningen inklusive anpassningar och stöd under terminerna. Vårdnadshavarna förde även fram att eleverna behöver loven för att vila och att frivillig lovskola för alla elever skulle vara svårt att organisera med tanke på stor spännvidd i åldrar och behov. Ett ytterligare perspektiv som brukarrådet lyfte var att det finns en risk att högpresterande elever väljer att söka till lovskola, snarare än de elever som är i störst behov av det.

Samverkan

Information och dialog på facklig samverkansgrupp (SSG Organisation och budget) 29 april 2024.

Information på facklig samverkansgrupp (FSG) 10 juni 2024.

Bilagor

1. Motion av Anneli Rhedin (M) och Sofie Gyllenwaldt (M) om att införa frivillig lovskola för alla grundskoleelever i Göteborg.

Ärendet

Stadsledningskontoret har begärt att grundskolenämnden ska yttra sig över motionen av Anneli Rhedin (M) och Sofie Gyllenwaldt (M) om att införa frivillig lovskola för alla grundskoleelever i Göteborg

Yttrandet ska vara stadsledningskontoret tillhanda senast 19 juni 2024.

Beskrivning av ärendet

I motionen beskrivs betydelsen av att sätta in åtgärder i tid för elever som inte klarar av sin skolgång och att lovskolan ger elever mer tid och möjlighet att ta igen kunskaper för att nå målen med utbildningen. Därför vill motionärerna att alla grundskoleelever i Göteborgs kommunala skolor ska erbjudas frivillig lovskola under alla lov och att grundskolenämnden ser över hur lovskolan kan organiseras i de olika stadsområdena.

I motionen föreslås kommunfullmäktige besluta att:

1. Grundskolenämnden får i uppdrag att införa frivillig lovskola för alla grundskoleelever på kommunala grundskolor i Göteborg.
2. Grundskolenämnden får i uppdrag att söka samverkan med externa aktörer för att bedriva frivillig lovskola.

Förvaltningens bedömning

Utgångspunkter

Vad säger styrdokumentet?

Lovskola är undervisning som anordnas i skolan under lov under en termin eller utanför terminstid. Det finns två huvudkategorier av lovskola, obligatoriskt anordnad lovskola som regleras i skollagen och frivilligt anordnad lovskola som huvudmän kan välja att anordna med stöd av statsbidrag.

Huvudmannen är enligt skollagen skyldig att erbjuda obligatoriskt anordnad lovskola för,

- elever som har avslutat årskurs 8 och som riskerar att i nästa årskurs inte uppfylla betygskriterierna för betyget E i ett eller flera ämnen och som därigenom riskerar att inte uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Lovskolan ska anordnas i juni samma år som eleven har avslutat årskurs 8 och uppgå till sammanlagt minst 50 timmar.
- elever i årskurs 9 som riskerar att inte uppfylla betygskriterierna för betyget E i ett eller flera ämnen och som därigenom riskerar att inte uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Lovskolan ska anordnas på loven under läsåret och uppgå till sammanlagt minst 25 timmar.
- elever som har avslutat årskurs 9 utan att ha uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Lovskolan ska anordnas i juni samma år som eleven avslutat årskurs 9 och uppgå till sammanlagt minst 50 timmar.

En huvudman kan enligt skollagen välja att frivilligt anordna lovskola i årskurs 8 och 9 under läsåret och räkna av den tid som eleven deltagit från den lovskola som ska erbjudas i juni efter avslutad årskurs, så kallad frivilligt anordnad avräkningsbar. En elev kan tacka nej till att delta i obligatorisk lovskola.

Om eleven tackar ja är eleven skyldig att delta i obligatoriska lovskolans verksamhet om det inte finns giltiga skäl att utebli. Det är rektorn på elevens ordinarie skolenhet som beslutar om en elev ska erbjudas lovskola.

Den frivilligt anordnade lovskola som huvudmän kan välja att anordna med stöd av statsbidrag regleras inte i skollagen och ingår inte i grundskolan. Det innebär att kravet om att det som huvudregel bara är den som har legitimation som lärare och är behörig för viss undervisning som får undervisa i lovskolan, inte gäller för frivilligt anordnad lovskola. Huvudmän för grundskolor kan söka bidraget för frivilligt anordnad lovskola för elever som inte har uppfyllt eller som riskerar att inte uppfylla betygskriterierna för betyget E i ett eller flera ämnen. Huvudmän kan även söka bidraget för elever som inte har uppfyllt eller som riskerar att inte uppfylla kriterier för bedömning av kunskap i årskurs 1–5.

Nationella reformer inom området senaste åren

2021 tillsattes en utredning med uppdrag att ta ställning till om huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola ska utvidgas när det gäller årskurser och skolformer samt föreslå hur en skyldighet att delta i lovskola ska utformas och för vilka elever den ska gälla (SOU 2021:30, *Kampen om tiden – mer tid till lärande*).

Utredningen utmynnade i två lagändringar som trädde i kraft 1 juli 2022 som komplement till den ordinarie undervisningen. Dels utökades den skollagsreglerade lovskolan med 25 timmar, dels beslutades att elever i grundskolans i årskurs 4–9 ska erbjudas minst två timmars extra studietid per vecka.

Ytterligare en utredning är tillsatt av regeringen, där utredaren senast 6 december 2024 ska redovisa förslag på i vilken utsträckning det ska bli obligatoriskt för huvudmän att erbjuda lovskola eller extra studietid i fler av de obligatoriska skolformerna och i fler årskurser. I uppdraget ingår även att ta ställning till och föreslå i vilka av de obligatoriska skolformerna och i vilka årskurser som elever ska kunna bli skyldiga att delta i lovskola eller extra studietid eller annan läxhjälp.

Uppföljning lovskola

Skolverket

Läsåret 2022/2023 gjorde Skolverket för första gången en nationell uppföljning av lovskola i grundskolan. I uppföljningen skiljer inte Skolverket mellan lovskola som är obligatorisk för huvudmannen att anordna och annan lovskola i grundskolan. I uppföljningen nämns framgångsfaktorer som att lovskolan sker på egna skolan och av ordinarie lärare samt att eleverna behöver vara välinformerade och motiverade. Bland utmaningarna nämns att det varit svårt att få elever att delta i lovskola, att rektorerna i stor utsträckning haft utmaningar med att bemanna med behöriga lärare samt att lovskola varit kostnadsineffektivt och krävt mycket resurser. Sammanfattande slutsatser från uppföljningen är att:

- i första hand förlägga lovskola till loven under läsåret.

- elevernas motivation att delta i lovskolans verksamhet är en avgörande faktor för att lovskolan ska uppfylla sitt syfte.
- elever som står långt ifrån att uppnå gymnasiebehörighet många gånger även behöver annat individanpassat stöd.

Grundskoleförvaltningens egna uppföljningar

Grundskoleförvaltningen har följt upp lovskola, både obligatorisk och frivillig, vid flera tillfällen. De senaste tre åren har i snitt drygt 300 elever deltagit i obligatorisk lovskola i årskurs 8 respektive årskurs 9. Statistiken från frivilliga lovskolan visar att i snitt cirka 2300 elever har deltagit per år de senaste tre åren, med en kraftig ökning år 2023.

Statistiken bygger på uppgifter från drygt 40 skolor som sökt och fått statsbidrag för att anordna frivillig lovskola för elever i årskurs 1–9. Siffrorna från frivillig lovskola visar inte om det handlar om unika elever, då samma elev kan ha deltagit vid flera av läsårets lov.

Både i den obligatoriska lovskolan och den frivilliga är det en mindre andel elever som nappar på erbjudande om lovskola. Som exempel deltog 2023 cirka en fjärdedel av de elever som fick erbjudande om obligatorisk lovskola.

Uppföljningar från obligatorisk lovskola visar att effekterna varierar från år till år, men i snitt har cirka 50–70 fler elever blivit behöriga till yrkesprogram i årskurs 9 efter lovskolan (en ökning med cirka 1–2% av totala elevunderlaget i årskurs 9). Deltagandet och effekten av lovskolan har varit i särklass störst inom ämnet matematik.

I nordost har cirka 15 skolor ett särskilt samarbete kring lovskola och simskola i årskurs F-3, som finansieras med externa medel. Satsningen riktas till skolor där en hög andel elever inte når kunskapskraven i svenska och matematik. År 2022 deltog 130 elever och 2023 cirka 300. Lovskolan i nordost har främst två syften, öka elevernas läsförmåga samt överlappa glappet som uppstår när eleverna har sommarlov. Den särskilda uppföljning som gjorts från lovskolan i nordost visar att intresset från eleverna att lära sig mer varit stort och att läskunnigheten förbättrades hos de elever som deltog. Den intensivläsning som en lovskola innebär ledde till att eleverna visade upp god progression i läsförmåga. Eleverna lärde sig fler ord, samt förbättrade sin läshastighet och läsförståelse.

Forskning

Det är väl förankrat i forskning att det är skolans förmåga att möta varje enskild elevs behov i undervisningen och att kompensera för olikheter i elevers förutsättningar, som är avgörande för hur elever lyckas, liksom kvaliteten i mötet mellan elev och lärare. Insatser som har fokus på detta gynnar alla elever och kan verka preventivt så att elever aldrig hamnar i den grupp som riskerar att inte nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan.

En av utgångspunkterna för den statliga utredningen *Kampen om tiden – mer tid till lärande* (SOU 2021:30) var att mer tid utanför timplanen och ordinarie undervisning, som till exempel lovskola, påverkar elevers kunskapsutveckling. Utredningen sympatiserar med intentionen men vill samtidigt varna för en alltför stor tilltro till tidens betydelse som en lösning för elever som exempelvis har omfattande skolfrånvaro eller behov som skulle behöva utredas. Lärande är ett komplext fenomen där tiden är en aspekt bland flera som har betydelse. Undervisningens utformning, kvalitet och genomförande har minst lika stor

betydelse. Utredningen förordar att ett systemperspektiv tillämpas och att åtgärder för att öka elevers kunskapsutveckling i första hand kuggas in i det ordinarie arbetet för att ge maximala synergieffekter.

Utredningen visar vidare att det saknas forskning och kunskaper om lovskolan som koncept och dess betydelse för elevers möjligheter att nå sina långsiktiga mål (s 252). I samma utredning har det därför gjorts ett försök att komplettera kunskapen om hur lovskolan fungerar utifrån ett nationellt perspektiv. Utredningens underlag överensstämmer väl med den nationella uppföljning Skolverket gjorde av lovskolan 2022/2023 (se sidan 5).

Dialog fackliga organisationer

I dialogen med facklig Samverkansgrupp (SSG Organisation och budget) är de fackliga organisationerna överens om att frivillig lovskola på alla skolor inte är ett bra förslag. Av dialogen framgår att det extra stödet som eleverna får från lärare under lovskolan skulle göra ännu mer nytta under läsåret inom ramen för ordinarie undervisning. Samverkansgruppen menar vidare att det finns andra goda exempel än lovskola som utgör stöd till elever utanför ordinarie skoltid, som till exempel *Lights On* och *Skola som arena* som sker i samverkan med externa aktörer i anslutning till skoldagens början och slut.

Förvaltningens bedömning och slutsatser

Grundskoleförvaltningen bedömer att fokus behöver vara på skollagens obligatoriska komplement till den ordinarie undervisningen, såsom extra studietid och obligatorisk lovskola, samt den frivilliga lovskola som genomförs med stöd av statsbidrag. Införandet av frivillig lovskola för alla grundskoleelever på kommunala grundskolor i Göteborg skulle medföra stora kostnader för att organisera, administrera och genomföra lovskolan. Förvaltningen menar att det är mer kostnadseffektivt att rikta insatser och resurser dit behoven är som störst, i stället för att införa och lägga resurser på frivillig lovskola för alla elever på alla skolor. Att erbjuda frivillig lovskola till alla elever skulle ta resurser från den ordinarie och obligatoriska verksamheten, både lärarresurser och ekonomiska resurser. Resurser som behövs till ordinarie timplan och verksamhet, inklusive stöd och anpassningar.

Som alternativ till utökad lovskola, menar förvaltningen att det finns annan samverkan med externa aktörer utanför ordinarie skoltid som är viktig för att skapa mer jämlika uppväxtvillkor för barn och unga. *Skola som arena* och *Lights on* är exempel på sådan samverkan där elever får stöd och hjälp i anslutning till skoldagens början och slut, som till exempel frukost och läxhjälp.

Dessutom finns det skäl att avvakta den utredning som regeringen tillsatt som i december 2024 ska lämna förslag om det ska bli obligatoriskt för huvudmän att erbjuda lovskola eller extra studietid i fler av de obligatoriska skolformerna och i fler årskurser samt föreslå i vilka av de obligatoriska skolformerna och i vilka årskurser som elever ska kunna bli skyldiga att delta i lovskola eller extra studietid eller annan läxhjälp.

Mot den bakgrunden föreslår grundskoleförvaltningen att avslå motionen från Anneli Rhedin (M) och Sofie Gyllenwaldt (M).

Göteborgs Stad Grundskoleförvaltningen

Maria Andersson
Förvaltningsdirektör

Helena Sjöberg
Avdelningschef Styrning och ledning