

Tid för undervisningsuppdraget

– åtgärder för god undervisning
och läraryrkenas attraktivitet

*Betänkande av Utredningen om minskad
administration och om reglering
av förskollärares och lärares tid*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:26

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1175-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-1176-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lotta Edholm, Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 1 juni 2023 att uppdra åt en särskild utredare att göra en översyn av förskollärares och lärares administrativa börda, med syfte att frigöra tid att lägga på att planera och bedriva undervisning (dir. 2023:72). Som särskild utredare förordnades 8 juni 2023 Bo Jansson.

Som sekreterare i utredningen anställdes samma dag utredaren Erica Jonvallen, och fr.o.m. 19 juni till 7 juli, samt fr.om. den 7 augusti 2023 anställdes juristen Alida Aspelund-Liljequist. Ytterligare en sekreterare, undervisningsrådet Anna Vretblad, anställdes fr.o.m. den 9 oktober 2023. Alida Aspelund-Liljequist entledigades fr.o.m. den 22 april 2024. Juristen Helena Söderberg anställdes fr.o.m. den 22 april 2024. Utredaren Daniela Lundin var anställd som sekreterare i utredningen från den 16 oktober 2024 till 31 januari 2025.

Regeringen beslutade den 27 juni 2024 om tilläggsdirektiv (dir. 2024:64) som innebär att utredaren får i uppdrag att föreslå hur förskollärares och lärares tid för planering, undervisning och uppföljning ska regleras. Utredningstiden förlängdes samtidigt t.o.m. den 3 mars 2025. I samband med tilläggsdirektivet antog utredningen namnet Utredningen om minskad administration och om reglering av förskollärares och lärares tid. Erica Jonvallen utsågs till huvudsekreterare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 19 september 2023 kansliråd Therese Biller, kansliråd Anders Edin och kansliråd Andreas Hermansson. Som experter i utredningen förordnades från och med den 19 september 2023 enhetschef Ulrica Dahlén (Statens skolverk), ombudsman Hans Flygare (Sveriges Lärare), regionstabsjurist Johan Kylenfelt (Statens skolinspektion), förbundsjurist Gudrun Rendling (Almega Utbildning, tidigare Fri-

skolornas riksförbund), rådgivare Linda Sandell (Specialpedagogiska skolmyndigheten), rektor Peter Strömblad (Idéburna Skolors Riksförbund) och utredare Anna Tornberg (Sveriges Kommuner och Regioner). Ulrica Dahlén entledigades och i hennes ställe förordnades Cecilia Meijer (Statens skolverk) från och med den 1 juni 2024. Anna Tornberg entledigades den 9 september 2024 och i hennes ställe förordnades den 10 september 2024 Somia Frej (SKR). Utbildningschef Sarah Thorén (Sveriges Skolledare) förordnades som expert i utredningen från och med den 24 september 2024.

Utredningen om minskad administration och om reglering av lärares tid överlämnar härmed betänkandet *Tid för undervisningsuppgifter – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet* (SOU 2025:26).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i mars 2025

Bo Jansson

Erica Jonvallen
Anna Vretblad
Helena Söderberg
Daniela Lundin

Innehåll

Sammanfattning	17
1 Författningsförslag.....	35
1.1 Förslag till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567).....	35
1.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	37
1.3 Förslag till förordning om omfattningen av tiden för lärares och förskollärares undervisningsuppdrag	52
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet	56
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.....	65
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.....	74
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för anpassade grundskolan	83
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.....	92
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen	99

1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för anpassade gymnasieskolan.....	106
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.....	113
2	Utredningens uppdrag och arbete	121
2.1	Utredningens uppdrag	121
2.2	Hur utredningen valt att arbeta	122
2.2.1	Intervjustudie	123
2.2.2	Expertgrupp och övriga samtal med myndigheter.....	123
2.2.3	Intresseorganisationer och övriga samtal	124
2.2.4	Övriga samtal	124
2.2.5	Samråd med övriga utredningar	125
2.3	Betänkandets disposition	125
3	Vår utgångspunkt är förutsättningarna för undervisningsuppdraget	127
4	Förskollärares och lärares särskilda ansvar, uppdrag och arbetssituation	131
4.1	Undervisningen är förskollärares och lärares särskilda uppdrag	132
4.1.1	Ett utmanande uppdrag och ett utpekat ansvar ..	132
4.1.2	Undervisningsuppdraget har olika delar.....	136
4.1.3	Undervisningsuppdragets delar är beroende av varandra och tar tid i anspråk.....	142
4.1.4	Förskolan och skolan har ett uppdrag som går utöver undervisningsuppdraget	144
4.1.5	Förskollärare och lärare behöver främst ägna sig åt undervisningen och få rimliga förutsättningar.....	146
4.2	Förskollärares och lärares arbetssituation.....	149
4.2.1	Förskollärare och lärare har hög arbetsbelastning.....	149

4.2.2	Det saknas personal för viktiga arbetsuppgifter som ligger utanför undervisningsuppdraget	154
4.2.3	Sjunkande attraktivitet kan leda till fler obehöriga förskollärare och lärare	159
4.2.4	Tillit och frihet att ta professionellt ansvar är viktiga delar av läraryrket.....	163
5	Arbetsuppgifter som tar tid – var de skapas och deras betydelse	169
5.1	Olika nivåer i styrkedjan där arbetsuppgifter skapas	169
5.1.1	Styrningen av skolväsendet	172
5.1.2	Spridda styrsignaler och svårigheter att särskilja statens styrning från den lokala	175
5.1.3	Statens krav och kontroll	177
5.1.4	Huvudmannens egna mål	179
5.1.5	Rektorns ledning och organisation påverkar	180
5.2	Tidigare utredningar, granskningar och rapporter.....	183
5.2.1	Arbetsuppgifter som identifierats i tidigare utredningar	184
5.2.2	Undersökningar och rapporter från skolmyndigheter	185
5.2.3	Läraryrketens undersökningar.....	188
5.2.4	Arbetet med läraravlastande tjänster synliggör arbetsuppgifter.....	191
5.2.5	Exempel från regioner, huvudmän och skolor.....	193
5.3	Administration inbäddad i andra uppgifter	197
5.3.1	Administrationen riskerar att tränga undan undervisningsuppdraget.....	198
5.4	Arbetsuppgifters betydelse och genomförande	201
5.4.1	Dokumentation	204
5.4.2	Kontakter med vårdnadshavare	207
5.4.3	Nationella prov, obligatoriska kartläggningsskärmar och bedömningsstöd med mera.....	209
5.4.4	Mentorsarbete eller motsvarande	213
5.4.5	Omsorg, trygghet och fostran.....	218

5.4.6	Elevhälsoarbete.....	222
5.4.7	Information till och från andra aktörer	225
5.4.8	Frånvaro och närvaro	227
5.4.9	Systematiskt kvalitetsarbete och skolutveckling	230
5.4.10	Schemabrytande aktiviteter	234
5.4.11	Praktiska arbetsuppgifter.....	235
5.4.12	Hantera it och teknik.....	237
5.4.13	Marknadsföring	240
5.4.14	Medarbetarskap	241

6 Minskade krav på den undervisningsnära dokumentationen.....243

6.1	Undervisningsnära dokumentation är viktig men har ökat och tar mycket tid.....	244
6.1.1	Ökande undervisningsnära dokumentation går ut över lärarnas arbetssituation	246
6.1.2	Krav, förväntningar och uppmaningar från olika aktörer bidrar till dokumentation för att ”hålla ryggen fri”	249
6.1.3	Vårdnadshavarkontakter riskerar ta tid från undervisningen.....	254
6.2	Rättslig reglering.....	255
6.2.1	Information om elevers utveckling	255
6.2.2	Information om elevers skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling.....	256
6.2.3	Information om elevers studieresultat och utvecklingsbehov i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan.....	257
6.2.4	Information om elevers studieresultat och utvecklingsbehov i gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen.....	258
6.2.5	Fortlöpande samtal och information om barnets utveckling i förskolan	258
6.2.6	Utvecklingssamtal.....	259
6.2.7	Skriftliga individuella utvecklingsplaner	261
6.2.8	Extra anpassningar och särskilt stöd.....	265

6.3	Förslag om att informera om utveckling.....	268
6.3.1	Förslag om att informera vid tillfällen som bestäms av förskolan, fritidshemmet eller skolan	268
6.3.2	Förslag om att informera om studieresultat, framgångar och utvecklingsbehov	279
6.3.3	Förslag om samtal om barnets utveckling i förskolan	280
6.3.4	Bedömning om uppdrag om riktlinjer för ändamålsenlig undervisningsnära dokumentation	281
6.4	Förslag om utvecklingssamtal	283
6.4.1	Förslag om att minska antalet utvecklingssamtal till minst ett per läsår	283
6.5	Förslag om skriftliga kunskapsutvecklingsplaner	288
6.5.1	Förslag om att förtydliga syftet med de skriftliga utvecklingsplanerna	288
6.6	Bedömning om dokumentation och genomförande av stödinsatser.....	296
6.6.1	Bedömning om att ta bort regleringen av ”extra anpassningar”	297
6.7	Förslag om att användningen av digitala system och verktyg i skolväsendet ska utredas.....	307
6.8	Bedömning om systematiskt kvalitetsarbete.....	319
7	Behov av lättnader i regelverket som styr arbetet mot kränkande behandling	325
7.1	Reglerna som styr arbetet mot kränkande behandling har byggts ut över tid	325
7.2	Rättslig reglering.....	327
7.2.1	Personalens ansvar för att aktivt motverka kränkande behandling.....	328
7.2.2	Regleringen av arbetet mot kränkande behandling i 6 kap. skollagen	328

7.2.3	Arbetet mot kränkande behandling är en del av värdegrundsuppdraget	340
7.2.4	Arbetet mot kränkande behandling är också en del av arbetet med att främja trygghet och studiero	341
7.2.5	Arbetet mot kränkande behandling är också en del av det systematiska kvalitetsarbetet	343
7.2.6	Arbetet mot diskriminering, trakasserier och sexuella trakasserier regleras i diskrimineringslagen	343
7.3	Bestämmelserna om kränkande behandling behöver reformeras	347
7.3.1	Arbetet mot kränkande behandling är administrativt betungande	348
7.3.2	Regelverket resulterar i informationsflöden som tar tid och gör det svårt att sortera och prioritera	348
7.3.3	Personalen behöver förhålla sig till ett ambitiöst och svåröverblickbart regelverk i både skollagen och diskrimineringslagen	349
7.3.4	I skolmyndigheternas stödmaterial finns också en hög ambitionsnivå för hur arbetet mot kränkande behandling ska bedrivas och dokumenteras	351
7.3.5	Anmälnings- och utredningsskyldigheten har ökat till följd av den digitala utvecklingen	352
7.3.6	Möjligheten till efterhandsstyrning av Barn- och elevombudet flyttar arbetets fokus mot dokumentation	354
7.3.7	Anmälningsskyldigheten är svåransvänd, vilket kan leda till överdokumentation	355
7.3.8	Personalen uppger att arbetet mot kränkande behandling är viktigt, men har svårt att hinna dokumentera enligt regelverket	358
7.3.9	Kraven i regelverket innebär att arbetet mot kränkande behandling ständigt är närvarande och tar tid från undervisningen	359

7.3.10	När regelefterlevnad blir styrande finns risk att bestämmelserna inte fyller sitt syfte att motverka kränkande behandling	361
7.3.11	Det saknas uppföljningar som visar att det ambitiösa regelverket leder till färre fall av kränkande behandling i verksamheten.....	362
7.4	Förslag om att minska krav på dokumentation och tydliggöra personalens ansvar att agera	363
7.4.1	Personalens ansvar för att uppmärksamma och hantera kränkande behandling ska tydliggöras	363
7.4.2	Anmälningsskyldigheten ska begränsas och åtgärdsskyldigheten ska begränsas till sådan kränkande behandling som är allvarlig eller upprepad	368
7.4.3	Kravet på samband med verksamheten ändras till i verksamheten	381
7.5	Bedömningar om behov av vidare utredning och åtgärder.....	385
7.5.1	Bestämmelserna om åtgärder mot kränkande behandling behöver ses över och samordnas med övriga regler i skollagen.....	386
7.5.2	Möjligheten att samordna det regelverk som styr arbetet mot kränkande behandling och det som styr arbetet mot diskriminering behöver utredas vidare.....	388
7.5.3	Möjligheten för barn och elever att få skadestånd och barn- och elevombudets roll bör följas upp och utredas vidare.....	389
8	Ramar för undervisningsuppdraget	395
8.1	Elevers och lärares undervisningstid.....	396
8.1.1	Elevernas undervisningstid, läsårstid och schema.....	396
8.1.2	Tidigare reglering av lärares undervisningstid och reglering i andra länder.....	403
8.1.3	Förändringar i lärares undervisningstid	409

8.1.4	Lärares tid för planering och uppföljning	414
8.2	Förskollärares och lärares tid för undervisningsuppdraget ska regleras	416
8.2.1	Förslag om att lärares och förskollärares undervisningsuppdrag regleras	421
8.2.2	Tiden för lärares undervisningsuppdrag ska viktas med hänsyn till olika förutsättningar	431
8.2.3	Förslag om högsta omfattning av lärares undervisningstid	434
8.2.4	Förslag om tid för planering och uppföljning av undervisningen	439
8.2.5	Hela undervisningsuppdraget behöver viktas av rektorn	445
8.2.6	Tid för planering och uppföljning i fritidshemmet och i förskolan	446
8.2.7	Förslag om minsta tid för planering och uppföljning för lärare i fritidshem	447
8.2.8	Förslag om minsta tid för planering och uppföljning för förskollärare i förskolan	451
8.3	Förslag om att förtydliga rektorns ansvar för förskollärares och lärares undervisningsuppdrag	454
8.4	Bedömning om att undervisningsuppdraget förutsätter andra viktiga roller och kringfunktioner	456
8.5	Huvudmän och rektorer ska ges stöd i att skapa förutsättningar för undervisningsuppdraget	467
8.6	Bedömning om att förtydliga huvudmannens ansvar för att skapa förutsättningar för rektorn	469
9	Uppföljning och utvärdering av utredningens förslag	471
10	Ikraftträdande	473

11	Konsekvenser av utredningens förslag	477
11.1	Krav på en konsekvensbeskrivning	477
11.2	Utredningens syfte och förslag	478
11.2.1	Läraryrkets attraktivitet stärks genom minskad administration och fredad tid för undervisningsuppdraget	480
11.2.2	Alternativa lösningar som har övervägts	485
11.3	Konsekvenser av att inte genomföra utredningens förslag ...	486
11.4	Vilka som berörs av utredningens förslag	487
11.5	Samhällsekonomiska konsekvenser	489
11.5.1	Samtliga förslag kan bidra till minskad lärarbrist och en annan sammansättning av studenter på lärarutbildningen när läraryrket blir attraktivare	489
11.5.2	Risk för fler obehöriga lärare i skolan på kort sikt på grund av lärarbristen	490
11.6	Organisatoriska konsekvenser för huvudmän och skolor	494
11.6.1	Utredningens förslag om minskad dokumentation frigör tid men ställer också krav på att skolorna tar fram rutiner	494
11.6.2	Regleringen av tid för undervisningsuppdraget får organisatoriska konsekvenser för huvudmän	495
11.6.3	En reglering av undervisningsuppdraget kan få konsekvenser för övriga arbetsuppgifter som måste göras inom utbildningen	504
11.6.4	Reglering av tid för planering och uppföljning för lärare i fritidshem och förskollärare i förskolan	506
11.7	Konsekvenser för kommunerna	507
11.7.1	Förslag om att minska krav på undervisningsnära dokumentation	507
11.7.2	Lättnader i bestämmelserna om kränkande behandling	508

11.7.3	Reglering av förskollärares och lärares tid.....	509
11.8	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	512
11.9	Konsekvenser för staten.....	513
11.9.1	Konsekvenser för Statens skolverk	513
11.9.2	Konsekvenser för Statens skolinspektion inklusive Barn- och elevombudet	513
11.9.3	Konsekvenser för specialpedagogiska skolmyndigheten.....	514
11.9.4	Konsekvenser för Sameskolstyrelsen.....	515
11.9.5	Konsekvenser för Diskrimineringsombudsmannen.....	515
11.9.6	Konsekvenser för högskolor och universitet	516
11.9.7	Uppföljning och utvärdering av utredningens förslag för att freda tid för lärares undervisningsuppdrag	517
11.10	Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag.....	517
11.10.1	Ekonomiska konsekvenser för huvudmän	517
11.10.2	Ekonomiska konsekvenser för staten	526
11.10.3	Finansiering av utredningens förslag	532
11.11	Konsekvenser för enskilda huvudmän	533
11.12	Konsekvenser för företag.....	534
11.13	Konsekvenser för lärare, rektorer och övrig personal i skolan.....	535
11.14	Konsekvenser för barn och elever	539
11.14.1	Barn och elever som berörs av förslagen	540
11.14.2	Förslag med konsekvenser för barn och elever ...	540
11.15	FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning	552
11.16	Det jämställdhetspolitiska målet	554
11.17	Det integrationspolitiska målet	555

12 Författningskommentar 557

12.1 Förslaget till lag om ändring i diskrimineringslagen
(2008:567)..... 557

12.2 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)..... 558

Referenser 581**Bilagor**

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2023:72 605

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2024:64 613

Bilaga 3 Förskollärares och lärares yrkesvardag..... 621

Bilaga 4 Arbetsuppgifter som förskollärare och lärare utför ... 723

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 regelstyrkt. 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 huvuduppdrag 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 grupperna, antal barn eller elever i behov av stöd och andra omständigheter av betydelse för barn, elever, förskollärare och lärare.
- En *högst* 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.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)

Härigenom föreskrivs i fråga om diskrimineringslagen (2008:567) att 2 kap. 7 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

7 §

Anställda och uppdragstagare i verksamhet som avses i skollagen (2010:800) som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier i samband med verksamheten ska anmäla detta till rektorn. En rektor som får kännedom om sådana trakasserier eller sexuella trakasserier som avses i första meningen ska anmäla detta till utbildningsanordnaren.

Om en utbildningsanordnare får kännedom om att ett barn eller en elev, student eller studerande som deltar i eller söker till utbildningsanordnarens verksamhet anser sig *i samband med verksamheten* ha blivit utsatt för

Om en utbildningsanordnare får kännedom om att ett barn eller en elev, student eller studerande som deltar i eller söker till utbildningsanordnarens verksamhet anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella

trakasserier eller sexuella trakasserier, är utbildningsanordnaren skyldig att utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra trakasserier i framtiden.

trakasserier *i samband med verksamheten* är utbildningsanordnaren skyldig att utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra trakasserier i framtiden.

För verksamhet som avses i 25 kap. skollagen och för fritidshem som inte är integrerade med en skolenhet eller förskoleenhet gäller första stycket andra meningen för sådan personal som utbildningsanordnaren utser.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 1 kap. 5 §, 2 kap. 1 §, 3 kap. 3 §, 6 kap. 10 §, 8 kap. 11 §, 10 kap. 12 och 13 §§, 11 kap. 15–16 a §§, 12 kap. 12–13 a §§, 13 kap. 12 och 13 §§, 15 kap. 20 §, 18 kap. 20 § samt rubrikerna närmast före 6 kap. 10 §, 8 kap. 11 §, 10 kap. 12 §, 11 kap. 15 §, 12 kap. 12 § och 13 kap. 12 § ska ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 10 kap. 5 §, 11 kap. 7 §, 12 kap. 5 § och 13 kap. 5 § ska lyda ”Elevernas undervisningstid” och rubrikerna närmast före 16 kap. 17 §, 17 kap. 6 § och 17 a kap. 7 § ska lyda ”Utbildningens omfattning och elevernas garanterade undervisningstid”,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 12 a § och 6 kap. 5 a §, och närmast före 2 kap. 12 a § och 6 kap. 5 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

5 §

Utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor.

Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna *och aktivt motverka alla former av kränkande behandling.*

Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna.

Utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

2 kap.**1 §¹**

I detta kapitel finns bestämmelser om

- huvudmän inom skolväsendet (2–8 a §§),
- kommuners resursfördelning (8 b §),
- ledningen av utbildningen (9–12 §§),
- lärare och förskollärare – lärare och förskollärare (13–24 §§), (12 a–24 §§),
- skolbibliotek (24 a–24 d §§),
- elevhälsa (25–28 §§),
- studie- och yrkesvägledning (29 och 30 §§),
- registerkontroll av personal (31–33 §§),
- nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet och annan kompetensutveckling (34–34 d §§), och
- lokaler och utrustning (35 §).

***Lärares och förskollärares
undervisningsuppdrag***

12 a §

I lärares och förskollärares undervisningsuppdrag ingår undervisning enligt 1 kap. 3 § samt planering och uppföljning av undervisningen.

Regeringen får meddela föreskrifter om omfattningen av tiden för undervisningsuppdraget i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Regeringen får meddela föreskrifter om den minsta omfattningen av tiden för planering och uppföljning av undervisningen i förskolan, fritidshemmet och kommunal vuxenutbildning.

¹ Senaste lydelse 2024:1074.

3 kap.

3 §²

Vårdnadshavare för ett barn i förskolan samt eleven och elevens vårdnadshavare i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska *fortlöpande* informeras om barnets eller elevens utveckling.

Vårdnadshavare för ett barn i förskolan samt eleven och elevens vårdnadshavare i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska *vid tillfällen som bestäms av förskolan, fritidshemmet eller skolan* informeras om barnets eller elevens utveckling.

6 kap.

Personalens skyldighet att aktivt motverka kränkande behandling

5 a §

All personal är skyldig att aktivt uppmärksamma och agera för att hantera alla former av kränkande behandling i verksamheten.

Skyldighet att anmäla, utreda och vidta åtgärder mot kränkande behandling

Skyldighet att informera, anmäla, utreda och vidta åtgärder mot kränkande behandling

10 §³

En lärare, förskollärare eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till rektorn. En rek-

Personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för allvarlig eller upprepad kränkande behandling i verksamheten är skyldig att informera rektorn om detta. Personal som får kännedom om att ett

² Senaste lydelse 2022:1315.

³ Senaste lydelse 2018:1303.

tor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden.

Första stycket första och andra meningarna ska tillämpas på motsvarande sätt om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier på sätt som avses i diskrimineringslagen (2008:567).

För verksamhet som avses i 25 kap. och för fritidshem som inte är integrerade med en skolenhet eller förskoleenhet gäller första och andra styckena för den personal som huvudmannen utser.

barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling av någon i personalen är också skyldig att informera rektorn om detta.

En rektor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för sådan kränkande behandling som avses i första stycket är skyldig att anmäla detta till huvudmannen.

Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden.

För verksamhet som avses i 25 kap. och för fritidshem som inte är integrerade med en skolenhet eller förskoleenhet gäller andra stycket för den personal som huvudmannen utser.

8 kap.

Fortlöpande samtal och
utvecklingssamtalSamtal och utvecklingssamtal

11 §

Personalen ska föra *fortlöpande* samtal med barnets vårdnadshavare om barnets utveckling. Minst en gång varje år ska personalen och barnets vårdnadshavare *därutöver* genomföra ett samtal om barnets utveckling och lärande (utvecklingssamtal). Förskollärare har det övergripande ansvaret för utvecklingssamtalet.

Personalen ska föra samtal med barnets vårdnadshavare om barnets utveckling. Minst en gång varje år ska personalen och barnets vårdnadshavare genomföra ett samtal om barnets utveckling och lärande (utvecklingssamtal). Förskollärare har det övergripande ansvaret för utvecklingssamtalet.

10 kap.

Utvecklingssamtal och
individuell utvecklingsplanUtvecklingssamtal och
kunskapsutvecklingsplan12 §⁴

Minst en gång varje *termin* ska läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ha ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas samt om vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Informationen vid utvecklingssamtalet ska grunda sig på en utvärdering av elevens utveckling i förhållande till läroplanen och betygskriterierna eller kriterierna

Minst en gång varje *läså*r ska läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ha ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas samt om vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Informationen vid utvecklingssamtalet ska grunda sig på en utvärdering av elevens utveckling i förhållande till läroplanen och betygskriterierna eller kriterierna

⁴ Senaste lydelse 2022:146.

för bedömning av kunskaper i de ämnen som eleven får undervisning i.

Utvecklingssamtal ska i vissa fall resultera i ett sådant åtgärdsprogram som avses i 3 kap. 9 §.

för bedömning av kunskaper i de ämnen som eleven får undervisning i.

13 §⁵

I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett *av utvecklingssamtalen*, i en skriftlig *individuellt utvecklingsplan*

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6 i de ämnen som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6 *och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.*

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett *utvecklingssamtal*, i en skriftlig *kunskapsutvecklingsplan*

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6.

Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i *kunskapsutvecklingsplanen*. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i *kunskapsutvecklingsplanen*.

⁵ Senaste lydelse 2022:146.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga *individuella utvecklingsplanen* innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6.

Om en elev ges betyg i årskurs 4 och 5 gäller inte skyldigheten enligt första stycket i de aktuella årskurserna.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga *kunskapsutvecklingsplanen* innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6.

11 kap.

Utvecklingssamtal och
individuellt utvecklingsplan

Utvecklingssamtal och
kunskapsutvecklingsplan

15 §⁶

Minst en gång varje *termin* ska läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ha ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas samt om vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Informationen vid utvecklingssamtalet ska grunda sig på en utvärdering av elevens utveckling i förhållande till läroplanen och betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper i de ämnen eller ämnesområden som eleven får undervisning i.

Minst en gång varje *läsåår* ska läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ha ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas samt om vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Informationen vid utvecklingssamtalet ska grunda sig på en utvärdering av elevens utveckling i förhållande till läroplanen och betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper i de ämnen eller ämnesområden som eleven får undervisning i.

⁶ Senaste lydelse 2022:146.

Utvecklingssamtal ska i vissa fall resultera i ett sådant åtgärdsprogram som avses i 3 kap. 9 §.

16 §⁷

I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett *av utvecklingssamtalen*, i en skriftlig *individuellt utvecklingsplan*

I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett *utvecklingssamtal*, i en skriftlig *kunskapsutvecklingsplan*

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till
 - a) kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6 i de ämnen som eleven får undervisning i, eller
 - b) kriterierna för bedömning av kunskaper i de ämnesområden som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6 *och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.*

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i *kunskapsutvecklingsplanen*. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i *kunskapsutvecklingsplanen*.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skrift-

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skrift-

⁷ Senaste lydelse 2022:146.

liga *individuella utvecklingsplanen* innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6.

Om en elev ges betyg i årskurs 4 och 5 gäller inte skyldigheten enligt första stycket i de aktuella årskurserna.

16 a §⁸

I årskurs 6–9 ska läraren, om eleven får undervisning i ett ämne som eleven eller vårdnadshavaren inte begär betyg i eller ett ämnesområde, en gång per läsår vid ett *av utvecklingssamtalen*, i en skriftlig *individuell utvecklingsplan*

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till

a) betygskriterierna i ämnet, eller

b) kriterierna för bedömning av kunskaper i ämnesområdet, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper *och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen i det ämnet eller ämnesområdet.*

Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i *utvecklingsplanen*.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även i andra fall än vad som följer av första stycket och även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

liga *kunskapsutvecklingsplanen* innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6.

I årskurs 6–9 ska läraren, om eleven får undervisning i ett ämne som eleven eller vårdnadshavaren inte begär betyg i eller ett ämnesområde, en gång per läsår vid ett *utvecklingssamtal*, i en skriftlig *kunskapsutvecklingsplan*

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper.

Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i *kunskapsutvecklingsplanen*.

⁸ Senaste lydelse 2022:146.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga *individuella utvecklingsplanen* innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga *kunskapsutvecklingsplanen* innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper.

12 kap.

Utvecklingssamtal och
individuell utvecklingsplan

Utvecklingssamtal och
kunskapsutvecklingsplan

12 §⁹

Minst en gång varje *termin* ska läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ha ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas samt om vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Informationen vid utvecklingssamtalet ska grunda sig på en utvärdering av elevens utveckling i förhållande till läroplanen och betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper i de ämnen eller ämnesområden som eleven får undervisning i.

Minst en gång varje *läsår* ska läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ha ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas samt om vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Informationen vid utvecklingssamtalet ska grunda sig på en utvärdering av elevens utveckling i förhållande till läroplanen och betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper i de ämnen eller ämnesområden som eleven får undervisning i.

Utvecklingssamtal ska i vissa fall resultera i ett sådant åtgärdsprogram som avses i 3 kap. 9 §.

⁹ Senaste lydelse 2022:146.

13 §¹⁰

I årskurs 1–6 ska läraren en gång per läsår, vid ett *av utvecklingssamtalen*, i en skriftlig *individuellt utvecklingsplan*

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till
a) kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 7 i de ämnen som eleven får undervisning i, eller

b) kriterierna för bedömning av kunskaper i de ämnesområden som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 7 *och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.*

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga *individuella utvecklingsplanen* innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt

I årskurs 1–6 ska läraren en gång per läsår, vid ett *utvecklingssamtal*, i en skriftlig *kunskapsutvecklingsplan*

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 7.

Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i *kunskapsutvecklingsplanen*. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i *kunskapsutvecklingsplanen*.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga *kunskapsutvecklingsplanen* innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt

¹⁰ Senaste lydelse 2022:146.

stöd som eleven behöver för att uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 7.

stöd som eleven behöver för att uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 7.

Om en elev ges betyg i årskurs 5 och 6 gäller inte skyldigheten enligt första stycket i de aktuella årskurserna.

13 a §¹¹

I årskurs 7–10 ska läraren, om anpassade grundskolans kursplaner tillämpas och eleven får undervisning i ett ämne som eleven eller vårdnadshavaren inte begär betyg i eller ett ämnesområde, en gång per läsår vid ett *av utvecklingssamtalen* i en skriftlig *individuell utvecklingsplan*

I årskurs 7–10 ska läraren, om anpassade grundskolans kursplaner tillämpas och eleven får undervisning i ett ämne som eleven eller vårdnadshavaren inte begär betyg i eller ett ämnesområde, en gång per läsår vid ett *utvecklingssamtal* i en skriftlig *kunskapsutvecklingsplan*

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till

a) betygskriterierna i det ämne som eleven får undervisning i, eller

b) kriterierna för bedömning av kunskaper i det ämnesområde som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper *och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen i det ämnet eller ämnesområdet.*

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper.

¹¹ Senaste lydelse 2022:1315.

Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i *utvecklingsplanen*.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även i andra fall än vad som följer av första stycket och även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga *individuella utvecklingsplanen* innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper.

Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i *kunskapsutvecklingsplanen*.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga *kunskapsutvecklingsplanen* innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper.

13 kap.

Utvecklingssamtal och
individuellt utvecklingsplan

Utvecklingssamtal och
kunskapsutvecklingsplan

12 §¹²

Minst en gång varje *termin* ska läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ha ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas samt om vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Informationen vid utvecklingssamtalet ska grunda sig på en utvärdering

Minst en gång varje *läsåår* ska läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ha ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas samt om vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Informationen vid utvecklingssamtalet ska grunda sig på en utvärdering

¹² Senaste lydelse 2022:146.

av elevens utveckling i förhållande till läroplanen och betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper i de ämnen som eleven får undervisning i.

Utvecklingssamtal ska i vissa fall resultera i ett sådant åtgärdsprogram som avses i 3 kap. 9 §.

av elevens utveckling i förhållande till läroplanen och betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper i de ämnen som eleven får undervisning i.

13 §¹³

I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett *av utvecklingssamtalen*, i en skriftlig *individuell utvecklingsplan*

I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett *utvecklingssamtal*, i en skriftlig *kunskapsutvecklingsplan*

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6 i de ämnen som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6 *och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.*

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i *kunskapsutvecklingsplanen*. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i *kunskapsutvecklingsplanen*.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra

¹³ Senaste lydelse 2022:146.

*tillfällen än vid ett utvecklings-
samtal.*

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga *individuella utvecklingsplanen* innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygs-kriterierna för årskurs 6.

Om en elev ges betyg i årskurs 4 och 5 gäller inte skyldigheten enligt första stycket i de aktuella årskurserna.

15 kap.

20 §

Minst en gång varje *termin* ska rektorn se till att eleven ges en samlad information om elevens kunskapsutveckling och studie-situation (utvecklingssamtal).

En elevs vårdnadshavare ska få sådan information som avses i första stycket.

18 kap.

20 §¹⁴

Minst en gång varje *termin* ska rektorn se till att eleven i ett utvecklingssamtal ges samlad information om sin kunskapsutveckling och studiesituation.

Utvecklingssamtalet ska genomföras med elevens individuella studieplan som grund. En elevs vårdnadshavare ska få sådan information som avses i första stycket.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga *kunskapsutvecklingsplanen* innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygs-kriterierna för årskurs 6.

Minst en gång varje *läsåår* ska rektorn se till att eleven ges en samlad information om elevens kunskapsutveckling och studie-situation (utvecklingssamtal).

Minst en gång varje *läsåår* ska rektorn se till att eleven i ett utvecklingssamtal ges samlad information om sin kunskapsutveckling och studiesituation.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

¹⁴ Senaste lydelse 2012:109.

1.3 Förslag till förordning om omfattningen av tiden för lärares och förskollärares undervisningsuppdrag

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning syftar till att reglera omfattningen av tiden för lärares och förskollärares undervisningsuppdrag.

I arbetsmiljölagen (1977:1160) finns bestämmelser om kraven på en god arbetsmiljö.

Definitioner

2 § I 1 kap. 3 § skollagen (2010:800) definieras undervisning som processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till denna lag och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden.

Med undervisningstid avses i den här förordningen den tid som lärare och förskollärare lägger på att genomföra undervisningen.

3 § Av 2 kap. 12 a § skollagen (2010:800) framgår att det i lärares och förskollärares undervisningsuppdrag ingår undervisning enligt 1 kap. 3 § skollagen samt planering och uppföljning av undervisningen.

Med tid för undervisningsuppdraget avses den tid som lärare och förskollärare lägger på att planera, genomföra och följa upp undervisningen.

4 § Med lärare avses i 5, 6 och 9 §§ även förskollärare som undervisar i förskoleklass.

Intervallerna för den högsta omfattningen av undervisningstiden för lärare i vissa skolformer

5 § Vid heltidstjänstgöring ska en lärares planerade undervisningstid under ett läsår som högst vara inom intervallet

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

2. 500–600 timmar för lärare i årskurserna 7–9 i grundskolan och anpassade grundskolan samt årskurserna 8–10 i specialskolan,

4. 450–550 timmar för lärare i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, förutom för lärare som undervisar i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad profil, samt

5. 450–650 timmar för lärare i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan som undervisar i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad profil.

Omfattningen av tiden för lärares planering och uppföljning av undervisningen

Lärare i samtliga skolformer och årskurser

6 § För lärare i samtliga skolformer förutom förskolan ska det för planering och uppföljning av undervisningen avsättas tid som minst motsvarar undervisningstiden.

Lärare i vissa skolformer och årskurser

7 § Utöver vad som följer av 6 § ska det för planering och uppföljning av undervisningen avsättas tid som motsvarar ytterligare minst tio procent av undervisningstiden för lärare i

1. årskurs 7–9 i grundskolan,

2. årskurs 8–10 i specialskolan,

3. anpassade gymnasieskolan,

4. kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, och

5. kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning på gymnasial nivå.

8 § Utöver vad som följer av 6 § ska det för planering och uppföljning av undervisningen avsättas tid som motsvarar ytterligare minst tjugo procent av undervisningstiden för lärare i

1. gymnasieskolan, och
2. kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

Faktorer som påverkar omfattningen av lärares tid för undervisningsuppdraget

9 § Vid bedömningen av omfattningen av tiden för en lärares undervisningsuppdrag i enlighet med 5–8 §§ ska hänsyn tas till

1. elevgruppernas storlek,
2. antalet elever som läraren regelbundet möter i undervisningen,
3. antal elever i behov av särskilt stöd, samt
4. andra omständigheter av betydelse för elever eller lärare.

Den minsta omfattningen av tiden för planering och uppföljning av undervisningen för lärare i fritidshemmet

10 § För lärare ska det vid heltidstjänstgöring i fritidshemmet avsättas minst 5 timmar per vecka för planering och uppföljning av undervisningen i fritidshemmet.

Vid bedömningen av hur mycket tid som ska avsättas för planering och uppföljning av undervisningen ska hänsyn tas till

1. elevgruppernas storlek,
2. antal lärare i elevgruppen,
3. antal elever i behov av stöd, samt
4. andra omständigheter av betydelse för elever eller lärare i fritidshemmet.

Den minsta omfattningen av tiden för planering och uppföljning av undervisningen för förskollärare i förskolan

11 § För förskollärare ska det vid heltidstjänstgöring i förskolan avsättas minst 5 timmar per vecka för planering och uppföljning av undervisningen.

Vid bedömningen av hur mycket tid som ska avsättas för planering och uppföljning av undervisningen ska hänsyn tas till

1. barngruppernas storlek,
2. antal förskollärare i barngruppen,
3. antal barn i behov av stöd, och
4. andra omständigheter av betydelse för barn eller förskollärare.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet ska ha följande lydelse.

-
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
 2. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.

Nuvarande lydelse

Bilaga¹

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.4 Skola och hem

Skolans och vårdnadshavarnas gemensamma ansvar för elevernas skolgång ska skapa de bästa möjliga förutsättningarna för barns och ungdomars utveckling och lärande.

Riktlinjer

Alla som arbetar i skolan ska

- samarbeta med elevernas vårdnadshavare så att man tillsammans kan utveckla skolans innehåll och verksamhet.

Läraren ska

- samverka med och *fortlöpande* informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling, och
- hålla sig informerad om den enskilda elevens personliga situation och iakta respekt för elevens integritet.

2.7 Bedömning och betyg

Betyget uttrycker i vilken utsträckning den enskilda eleven har uppfyllt de nationella betygskriterier som finns för respektive ämne. Som stöd för betygssättningen finns ämnesspecifika betygskriterier för olika betygssteg.

¹ Senaste lydelse SKOLFS 2024:590.

Mål

Skolans mål är att varje elev

- utvecklar ett allt större ansvar för sina studier, och
- utvecklar förmågan att själv bedöma sina resultat och ställa egen och andras bedömning i relation till de egna arbetsprestationerna och förutsättningarna.

Riktlinjer

Läraren ska

- genom utvecklingssamtal och *den individuella utvecklingsplanen* främja elevernas kunskapsmässiga och sociala utveckling,
- utifrån kursplanernas krav allsidigt utvärdera varje elevs kunskapsutveckling, muntligt och skriftligt redovisa detta för eleven och hemmen samt informera rektorn,
 - *med utgångspunkt i föräldrarnas önskemål* fortlöpande informera elever och hem om studieresultat och utvecklingsbehov, och
 - vid betygssättningen göra en allsidig bedömning av elevens kunskaper i förhållande till de nationella betygskriterierna.

2.8 Rektorns ansvar

Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen, kriterierna för bedömning av kunskaper och betygskriterierna. Rektorn har ansvaret för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- alla elever erbjuds strukturerad undervisning under lärares ledning,
- alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,
- alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda skolbibliotek,

- alla lärare får tillgång till de lärarhandledningar som behövs för att ge eleverna en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,
- utbildningen och undervisningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och organiseras så att eleverna möts och arbetar tillsammans oberoende av könstillhörighet,
- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
- alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero,
- undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver,
- kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,
- resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör,
- kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen,
- undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet,
- i undervisningen i olika ämnen integrera ämnesövergripande kunskapsområden, exempelvis miljö, trafik, jämställdhet, konsumentfrågor samt riskerna med tobak, alkohol och andra droger,
- samarbetsformer utvecklas mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja varje elevs mångsidiga utveckling och lärande,
- samverkan kommer till stånd med förskolan för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete,
- formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta, skolans ordningsregler och olika valalternativ,
- samverkan med skolor och arbetslivet utanför skolan utvecklas så att eleverna får konkreta erfarenheter av betydelse för deras val av fortsatt utbildning och yrkesinriktning,
- den studie- och yrkesorienterande verksamheten organiseras så att eleverna får vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför fortsatt utbildning,

- personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen,
 - skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens,
 - skolans internationella kontakter utvecklas, och
 - skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.
-

*Föreslagen lydelse**Bilaga*

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.4 Skola och hem

Skolans och vårdnadshavarnas gemensamma ansvar för elevernas skolgång ska skapa de bästa möjliga förutsättningarna för barns och ungdomars utveckling och lärande.

Riktlinjer

Alla som arbetar i skolan ska

- samarbeta med elevernas vårdnadshavare så att man tillsammans kan utveckla skolans innehåll och verksamhet.

Läraren ska

- samverka med föräldrarna och *vid tillfällen som bestäms av skolan* informera *dem* om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling, och

- hålla sig informerad om den enskilda elevens personliga situation och iakta respekt för elevens integritet.

2.7 Bedömning och betyg

Betyget uttrycker i vilken utsträckning den enskilda eleven har uppfyllt de nationella betygskriterier som finns för respektive ämne. Som stöd för betygssättningen finns ämnesspecifika betygskriterier för olika betygssteg.

Mål

Skolans mål är att varje elev

- utvecklar ett allt större ansvar för sina studier, och
- utvecklar förmågan att själv bedöma sina resultat och ställa egen och andras bedömning i relation till de egna arbetsprestationerna och förutsättningarna.

Riktlinjer

Läraren ska

- genom utvecklingssamtal och *kunskapsutvecklingsplanen* främja elevernas kunskapsmässiga och sociala utveckling,
- utifrån kursplanernas krav allsidigt utvärdera varje elevs kunskapsutveckling, muntligt och skriftligt redovisa detta för eleven och hemmen samt informera rektorn,
- informera elever och hem om studieresultat och utvecklingsbehov, och
- vid betygssättningen göra en allsidig bedömning av elevens kunskaper i förhållande till de nationella betygskriterierna.

2.8 Rektorns ansvar

Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen, kriterierna för bedömning av kunskaper och betygskriterierna. Rektorn har ansvaret för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- alla elever erbjuds strukturerad undervisning under lärares ledning,
- *alla lärare ges förutsättningar att planera, genomföra och följa upp sin undervisning,*
- alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,

- alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda skolbibliotek,
- alla lärare får tillgång till de lärarhandledningar som behövs för att ge eleverna en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,
- utbildningen och undervisningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och organiseras så att eleverna möts och arbetar tillsammans oberoende av könstillhörighet,
- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
- alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero,
- undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver,
- kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,
- resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör,
- kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen,
- undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet,
- i undervisningen i olika ämnen integrera ämnesövergripande kunskapsområden, exempelvis miljö, trafik, jämställdhet, konsumentfrågor samt riskerna med tobak, alkohol och andra droger,
- samarbetsformer utvecklas mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja varje elevs mångsidiga utveckling och lärande,
- samverkan kommer till stånd med förskolan för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete,
- formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta, skolans ordningsregler och olika valalternativ,
- samverkan med skolor och arbetslivet utanför skolan utvecklas så att eleverna får konkreta erfarenheter av betydelse för deras val av fortsatt utbildning och yrkesinriktning,

- den studie- och yrkesorienterande verksamheten organiseras så att eleverna får vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför fortsatt utbildning,
 - personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen,
 - skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens,
 - skolans internationella kontakter utvecklas, och
 - skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.
-

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall ska ha följande lydelse.

-
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
 2. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.

Nuvarande lydelse

Bilaga²

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.4 Skola och hem

Skolans och vårdnadshavarnas gemensamma ansvar för elevernas skolgång ska skapa de bästa möjliga förutsättningarna för barns och ungdomars utveckling och lärande.

Riktlinjer

Alla som arbetar i skolan ska

- samarbeta med elevernas vårdnadshavare så att man tillsammans kan utveckla skolans innehåll och verksamhet.

Läraren ska

- samverka med och *fortlöpande* informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling, och
- hålla sig informerad om den enskilda elevens personliga situation och iakta respekt för elevens integritet.

2.7 Bedömning och betyg

Betyget uttrycker i vilken utsträckning den enskilda eleven har uppfyllt de nationella betygs-kriterier som finns för respektive ämne. Som stöd för betygssättningen finns ämnesspecifika betygs-kriterier för olika betygssteg.

² Senaste lydelse SKOLFS 2024:591.

Mål

Skolans mål är att varje elev

- utvecklar ett allt större ansvar för sina studier, och
- utvecklar förmågan att själv bedöma sina resultat och ställa egen och andras bedömning i relation till de egna arbetsprestationerna och förutsättningarna.

Riktlinjer

Läraren ska

- genom utvecklingssamtal och *den individuella utvecklingsplanen* främja elevernas kunskapsmässiga och sociala utveckling,
- utifrån kursplanernas krav allsidigt utvärdera varje elevs kunskapsutveckling, muntligt och skriftligt redovisa detta för eleven och hemmen samt informera rektorn,
 - *med utgångspunkt i föräldrarnas önskemål* fortlöpande informera elever och hem om studieresultat och utvecklingsbehov, och
 - vid betygssättningen göra en allsidig bedömning av elevens kunskaper i förhållande till de nationella betygskriterierna.

2.8 Rektorns ansvar

Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen, kriterierna för bedömning av kunskaper och betygskriterierna. Rektorn har ansvaret för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- alla elever erbjuds strukturerad undervisning under lärares ledning,
- alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,
- alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda skolbibliotek,

- alla lärare får tillgång till de lärarhandledningar som behövs för att ge eleverna en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,
- utbildningen och undervisningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och organiseras så att eleverna möts och arbetar tillsammans oberoende av könstillhörighet,
- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
- alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero,
- undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver,
- kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,
- resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör,
- kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen,
- undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet,
- i undervisningen i olika ämnen integrera ämnesövergripande kunskapsområden, exempelvis miljö, trafik, jämställdhet, konsumentfrågor samt riskerna med tobak, alkohol och andra droger,
- samarbetsformer utvecklas mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja varje elevs mångsidiga utveckling och lärande,
- samverkan kommer till stånd med förskolan för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete,
- formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta, skolans ordningsregler och om olika valalternativ,
- samverkan med skolor och arbetslivet utanför skolan utvecklas så att eleverna får konkreta erfarenheter av betydelse för deras val av fortsatt utbildning och yrkesinriktning,
- den studie- och yrkesorienterande verksamheten organiseras så att eleverna får vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför fortsatt utbildning,

– personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen,

– skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens,

– skolans internationella kontakter utvecklas, och

– skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.

*Föreslagen lydelse**Bilaga*

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.4 Skola och hem

Skolans och vårdnadshavarnas gemensamma ansvar för elevernas skolgång ska skapa de bästa möjliga förutsättningarna för barns och ungdomars utveckling och lärande.

Riktlinjer

Alla som arbetar i skolan ska

- samarbeta med elevernas vårdnadshavare så att man tillsammans kan utveckla skolans innehåll och verksamhet.

Läraren ska

- samverka med föräldrarna och *vid tillfällen som bestäms av skolan* informera *dem* om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling, och

- hålla sig informerad om den enskilda elevens personliga situation och iaktta respekt för elevens integritet.

2.7 Bedömning och betyg

Betyget uttrycker i vilken utsträckning den enskilda eleven har uppfyllt de nationella betygskriterier som finns för respektive ämne. Som stöd för betygssättningen finns ämnesspecifika betygskriterier för olika betygssteg.

Mål

Skolans mål är att varje elev

- utvecklar ett allt större ansvar för sina studier, och
- utvecklar förmågan att själv bedöma sina resultat och ställa egen och andras bedömning i relation till de egna arbetsprestationerna och förutsättningarna.

Riktlinjer

Läraren ska

- genom utvecklingssamtal och *kunskapsutvecklingsplanen* främja elevernas kunskapsmässiga och sociala utveckling,
- utifrån kursplanernas krav allsidigt utvärdera varje elevs kunskapsutveckling, muntligt och skriftligt redovisa detta för eleven och hemmen samt informera rektorn,
- informera elever och hem om studieresultat och utvecklingsbehov, och
- vid betygssättningen göra en allsidig bedömning av elevens kunskaper i förhållande till de nationella betygskriterierna.

2.8 Rektorns ansvar

Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen, kriterierna för bedömning av kunskaper och betygskriterierna. Rektorn har ansvaret för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- alla elever erbjuds strukturerad undervisning under lärares ledning,
- alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,
- *alla lärare ges förutsättningar att planera, genomföra och följa upp sin undervisning,*

- alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda skolbibliotek,
- alla lärare får tillgång till de lärarhandledningar som behövs för att ge eleverna en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,
- utbildningen och undervisningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och organiseras så att eleverna möts och arbetar tillsammans oberoende av könstillhörighet,
- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
- alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero,
- undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver,
- kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,
- resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör,
- kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen,
- undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet,
- i undervisningen i olika ämnen integrera ämnesövergripande kunskapsområden, exempelvis miljö, trafik, jämställdhet, konsumentfrågor samt riskerna med tobak, alkohol och andra droger,
- samarbetsformer utvecklas mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja varje elevs mångsidiga utveckling och lärande,
- samverkan kommer till stånd med förskolan för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete,
- formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta, skolans ordningsregler och om olika valalternativ,
- samverkan med skolor och arbetslivet utanför skolan utvecklas så att eleverna får konkreta erfarenheter av betydelse för deras val av fortsatt utbildning och yrkesinriktning,

- den studie- och yrkesorienterande verksamheten organiseras så att eleverna får vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför fortsatt utbildning,

- personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen,

- skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens,

- skolans internationella kontakter utvecklas, och

- skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall ska ha följande lydelse.

-
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
 2. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.

Nuvarande lydelse

Bilaga³

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.4 Skola och hem

Skolans och vårdnadshavarnas gemensamma ansvar för elevernas skolgång ska skapa de bästa möjliga förutsättningarna för barns och ungdomars utveckling och lärande.

Riktlinjer

Alla som arbetar i skolan ska

- samarbeta med elevernas vårdnadshavare så att man tillsammans kan utveckla skolans innehåll och verksamhet.

Läraren ska

- samverka med och *fortlöpande* informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling, och

- hålla sig informerad om den enskilda elevens personliga situation och iakta respekt för elevens integritet.

2.7 Bedömning

Betyget uttrycker i vilken utsträckning den enskilda eleven har uppfyllt de nationella betygskriterier som finns för respektive ämne. Som stöd för betygssättningen finns ämnesspecifika betygskriterier för olika betygsssteg.

³ Senaste lydelse SKOLFS 2024:592.

Mål

Skolans mål är att varje elev

- utvecklar ett allt större ansvar för sina studier, och
- utvecklar förmågan att själv bedöma sina resultat och ställa egen och andras bedömning i relation till de egna arbetsprestationerna och förutsättningarna.

Riktlinjer

Läraren ska

- genom utvecklingssamtal och *den individuella utvecklingsplanen* främja elevernas kunskapsmässiga och sociala utveckling,
- utifrån kursplanernas krav allsidigt utvärdera varje elevs kunskapsutveckling,
- muntligt och skriftligt redovisa detta för eleven och hemmen samt informera rektorn,
- *med utgångspunkt i föräldrarnas önskemål* fortlöpande informera elever och hem om studieresultat och utvecklingsbehov, och
- vid betygssättningen göra en allsidig bedömning av elevens kunskaper i förhållande till de nationella betygskriterierna.

2.8 Rektorns ansvar

Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen, kriterierna för bedömning av kunskaper och betygskriterierna. Rektorn har ansvaret för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- alla elever erbjuds strukturerad undervisning under lärares ledning,
- alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,
- alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda skolbibliotek,

- alla lärare får tillgång till de lärarhandledningar som behövs för att ge eleverna en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,
- utbildningen och undervisningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och organiseras så att eleverna möts och arbetar tillsammans oberoende av könstillhörighet,
- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
- alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero,
- undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver,
- kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,
- resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör,
- kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen,
- undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet,
- i undervisningen i olika ämnen integrera ämnesövergripande kunskapsområden, exempelvis miljö, trafik, jämställdhet, konsumentfrågor samt riskerna med tobak, alkohol och andra droger,
- samarbetsformer utvecklas mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja varje elevs mångsidiga utveckling och lärande,
- samverkan kommer till stånd med förskolan för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete,
- formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta, skolans ordningsregler och olika valalternativ,
- personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen,
- skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens,

- skolans internationella kontakter utvecklas, och
 - skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.
-

*Föreslagen lydelse**Bilaga*

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.4 Skola och hem

Skolans och vårdnadshavarnas gemensamma ansvar för elevernas skolgång ska skapa de bästa möjliga förutsättningarna för barns och ungdomars utveckling och lärande.

Riktlinjer

Alla som arbetar i skolan ska

- samarbeta med elevernas vårdnadshavare så att man tillsammans kan utveckla skolans innehåll och verksamhet.

Läraren ska

- samverka med föräldrarna och *vid tillfällen som bestäms av skolan* informera *dem* om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling, och

- hålla sig informerad om den enskilda elevens personliga situation och iakta respekt för elevens integritet.

2.7 Bedömning

Betyget uttrycker i vilken utsträckning den enskilda eleven har uppfyllt de nationella betygskriterier som finns för respektive ämne. Som stöd för betygssättningen finns ämnesspecifika betygskriterier för olika betygsssteg.

Mål

Skolans mål är att varje elev

- utvecklar ett allt större ansvar för sina studier, och
- utvecklar förmågan att själv bedöma sina resultat och ställa egen och andras bedömning i relation till de egna arbetsprestationerna och förutsättningarna.

Riktlinjer

Läraren ska

- genom utvecklingssamtal och *kunskapsutvecklingsplanen* främja elevernas kunskapsmässiga och sociala utveckling,
- utifrån kursplanernas krav allsidigt utvärdera varje elevs kunskapsutveckling,
- muntligt och skriftligt redovisa detta för eleven och hemmen samt informera rektorn,
- informera elever och hem om studieresultat och utvecklingsbehov, och
- vid betygssättningen göra en allsidig bedömning av elevens kunskaper i förhållande till de nationella betygskriterierna.

2.8 Rektorns ansvar

Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen, kriterierna för bedömning av kunskaper och betygskriterierna. Rektorn har ansvaret för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- alla elever erbjuds strukturerad undervisning under lärares ledning,
- alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,
- *alla lärare ges förutsättningar att planera, genomföra och följa upp sin undervisning,*

- alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda skolbibliotek,
- alla lärare får tillgång till de lärarhandledningar som behövs för att ge eleverna en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,
- utbildningen och undervisningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och organiseras så att eleverna möts och arbetar tillsammans oberoende av könstillhörighet,
- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
- alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero,
- undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver,
- kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,
- resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör,
- kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen,
- undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet,
- i undervisningen i olika ämnen integrera ämnesövergripande kunskapsområden, exempelvis miljö, trafik, jämställdhet, konsumentfrågor samt riskerna med tobak, alkohol och andra droger,
- samarbetsformer utvecklas mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja varje elevs mångsidiga utveckling och lärande,
- samverkan kommer till stånd med förskolan för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete,
- formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta, skolans ordningsregler och olika valalternativ,
- personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen,

- skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens,
 - skolans internationella kontakter utvecklas, och
 - skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.
-

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för anpassade grundskolan

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för anpassade grundskolan ska ha följande lydelse.

-
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
 2. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.

Nuvarande lydelse

Bilaga⁴

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.4 Skola och hem

Skolans och vårdnadshavarnas gemensamma ansvar för elevernas skolgång ska skapa de bästa möjliga förutsättningarna för barns och ungdomars utveckling och lärande.

Riktlinjer

Alla som arbetar i skolan ska

- samarbeta med elevernas vårdnadshavare så att man tillsammans kan utveckla skolans innehåll och verksamhet.

Läraren ska

- samverka med och *fortlöpande* informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling, och
- hålla sig informerad om den enskilda elevens personliga situation och iakta respekt för elevens integritet.

2.7 Bedömning

Betyget uttrycker i vilken utsträckning den enskilda eleven har uppfyllt de nationella betygsriterier som finns för respektive ämne. Som stöd för betygssättningen finns ämnesspecifika betygsriterier för olika betygssteg.

⁴ Senaste lydelse SKOLFS 2024:593.

Mål

Skolans mål är att varje elev

- utvecklar ett allt större ansvar för sina studier, och
- utvecklar förmågan att själv bedöma sina resultat och ställa egen och andras bedömning i relation till de egna arbetsprestationerna och förutsättningarna.

Riktlinjer

Läraren ska

- genom utvecklingssamtal och *den individuella utvecklingsplanen* främja elevernas kunskapsmässiga och sociala utveckling,
- utifrån kursplanernas krav allsidigt utvärdera varje elevs kunskapsutveckling, muntligt och skriftligt redovisa detta för eleven och hemmen samt informera rektorn,
 - *med utgångspunkt i föräldrarnas önskemål fortlöpande* informera elever och hem om studieresultat och utvecklingsbehov, och
 - vid betygssättningen göra en allsidig bedömning av elevens kunskaper i förhållande till de nationella betygskriterierna.

2.8 Rektorns ansvar

Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen, kriterierna för bedömning av kunskaper och betygskriterierna. Rektorn har ansvaret för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- alla elever erbjuds strukturerad undervisning under lärares ledning,
- alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,
- alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda skolbibliotek,

- alla lärare får tillgång till de lärarhandledningar som behövs för att ge eleverna en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,
- utbildningen och undervisningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och organiseras så att eleverna möts och arbetar tillsammans oberoende av könstillhörighet,
- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
- alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero,
- undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver,
- kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,
- resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör,
- kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen,
- undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet,
- i undervisningen i olika ämnen integrera ämnesövergripande kunskapsområden, exempelvis miljö, trafik, jämställdhet, konsumentfrågor samt riskerna med tobak, alkohol och andra droger,
- samarbetsformer utvecklas mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja varje elevs mångsidiga utveckling och lärande,
- samverkan kommer till stånd med förskolan för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete,
- formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta och om olika valalternativ,
- samverkan med skolor och arbetslivet utanför skolan utvecklas så att eleverna får konkreta erfarenheter av betydelse för deras val av fortsatt utbildning och yrkesinriktning,
- den studie- och yrkesorienterande verksamheten organiseras så att eleverna får vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför fortsatt utbildning,

– personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen,

– skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens,

– skolans internationella kontakter utvecklas, och

– skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.

*Föreslagen lydelse**Bilaga*

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.4 Skola och hem

Skolans och vårdnadshavarnas gemensamma ansvar för elevernas skolgång ska skapa de bästa möjliga förutsättningarna för barns och ungdomars utveckling och lärande.

Riktlinjer

Alla som arbetar i skolan ska

- samarbeta med elevernas vårdnadshavare så att man tillsammans kan utveckla skolans innehåll och verksamhet.

Läraren ska

- samverka med föräldrarna *och vid tillfällen som bestäms av skolan* informera *dem* om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling, och

- hålla sig informerad om den enskilda elevens personliga situation och iaktta respekt för elevens integritet.

2.7 Bedömning

Betyget uttrycker i vilken utsträckning den enskilda eleven har uppfyllt de nationella betygskriterier som finns för respektive ämne. Som stöd för betygssättningen finns ämnesspecifika betygskriterier för olika betygssteg.

Mål

Skolans mål är att varje elev

- utvecklar ett allt större ansvar för sina studier, och
- utvecklar förmågan att själv bedöma sina resultat och ställa egen och andras bedömning i relation till de egna arbetsprestationerna och förutsättningarna.

Riktlinjer

Läraren ska

- genom utvecklingssamtal och *kunskapsutvecklingsplanen* främja elevernas kunskapsmässiga och sociala utveckling,
- utifrån kursplanernas krav allsidigt utvärdera varje elevs kunskapsutveckling, muntligt och skriftligt redovisa detta för eleven och hemmen samt informera rektorn,
- informera elever och hem om studieresultat och utvecklingsbehov, och
- vid betygssättningen göra en allsidig bedömning av elevens kunskaper i förhållande till de nationella betygskriterierna.

2.8 Rektorns ansvar

Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen, kriterierna för bedömning av kunskaper och betygskriterierna. Rektorn har ansvaret för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- alla elever erbjuds strukturerad undervisning under lärares ledning,
- *alla lärare ges förutsättningar att planera, genomföra och följa upp sin undervisning,*
- alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,

- alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda skolbibliotek,
- alla lärare får tillgång till de lärarhandledningar som behövs för att ge eleverna en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,
- utbildningen och undervisningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och organiseras så att eleverna möts och arbetar tillsammans oberoende av könstillhörighet,
- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
- alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero,
- undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver,
- kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,
- resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör,
- kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen,
- undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet,
- i undervisningen i olika ämnen integrera ämnesövergripande kunskapsområden, exempelvis miljö, trafik, jämställdhet, konsumentfrågor samt riskerna med tobak, alkohol och andra droger,
- samarbetsformer utvecklas mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja varje elevs mångsidiga utveckling och lärande,
- samverkan kommer till stånd med förskolan för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete,
- formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta och om olika valalternativ,
- samverkan med skolor och arbetslivet utanför skolan utvecklas så att eleverna får konkreta erfarenheter av betydelse för deras val av fortsatt utbildning och yrkesinriktning,

- den studie- och yrkesorienterande verksamheten organiseras så att eleverna får vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför fortsatt utbildning,

- personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen,

- skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens,

- skolans internationella kontakter utvecklas, och

- skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan ska ha följande lydelse.

-
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
 2. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.

Nuvarande lydelse

*Bilaga*⁵

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.5 Bedömning och betyg

Betyget uttrycker i vilken utsträckning den enskilda eleven har uppfyllt de nationella betygskriterier som finns för varje ämne respektive målen för gymnasiearbetet eller examensarbetet.

Mål

Skolans mål är att varje elev

- tar ansvar för sitt lärande och sina studieresultat, och
- kan bedöma sina studieresultat och utvecklingsbehov i förhållande till kraven för utbildningen.

Riktlinjer

Läraren ska

- *fortlöpande* ge varje elev information om framgångar och utvecklingsbehov i studierna,
- samverka med vårdnadshavare och informera om elevernas skolsituation och kunskapsutveckling, och
- redovisa för eleverna på vilka grunder betygssättning sker.

Läraren ska vid betygssättningen

- göra en allsidig bedömning av elevens kunskaper i förhållande till de nationella betygskriterier som finns för respektive ämne, och
- beakta även sådana kunskaper som en elev har tillägnat sig på annat sätt än genom den aktuella undervisningen.

⁵ Senaste lydelse SKOLFS 2024:662.

2.6 Rektorns ansvar

Enligt skollagen ska det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ansvarar för att planera, följa upp, utvärdera och utveckla utbildningen i förhållande till de nationella målen. Som pedagogisk ledare för skolan och som chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn ansvar för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- alla elever erbjuds strukturerad undervisning under lärares ledning,

- utbildningen utformas så att alla elever ges handledning och får tillgång till och förutsättningar att använda läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg, som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål och för att själva kunna söka och utveckla kunskaper,

- alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda skolbibliotek,

- alla lärare får tillgång till de lärarhandledningar som behövs för att ge eleverna en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,

- utbildningen organiseras så att den så långt möjligt anpassas efter elevernas önskemål och val av ämnen och att återvändsgränder i studiegången undviks,

- utbildningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och att den organiseras så att den ger utrymme för eleverna att mötas och arbeta tillsammans oberoende av könstillhörighet,

- lärarna anpassar undervisningens uppläggning, innehåll och arbetsformer efter elevernas skiftande behov och förutsättningar,

- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,

- alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero,

- undervisningen, elevhälsan och studie- och yrkesvägledningen utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar, särskilt stöd samt andra stödåtgärder som de behöver,

- eleverna får information inför utbildningens början, får en väl utformad introduktion i utbildningen och i ämnen samt får stöd att formulera mål för sina studier,

- skolan i dialog med eleven upprättar en individuell studieplan för varje elev och reviderar den vid behov,
 - lärare och annan personal får möjligheter till den kompetens-utveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjlighet att dela med sig av sin kunskap samt att lära av varandra för att utveckla utbildningen,
 - samverkan mellan lärare kommer till stånd så att eleverna får ett sammanhang i sina studier,
 - samverkan med universiteten och högskolorna samt arbetslivet utanför skolan utvecklas så att eleverna får en kvalitativt god utbildning samt en förberedelse för yrkesverksamhet och fortsatt utbildning,
 - studie- och yrkesvägledningen organiseras så att eleverna får information om och vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför val av framtida utbildning och yrke,
 - skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen och för att stärka elevernas språkliga och digitala kompetens,
 - stimulera till internationella kontakter, samverkan och utbyten i utbildningen,
 - skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen,
 - vårdnadshavare får insyn i elevernas skolgång,
 - kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen,
 - skolans arbete med kunskapsområden, där flera ämnen ska bidra och samordnas så att de utgör en helhet för eleven, och
 - eleverna får kunskaper om konsument- och trafikfrågor samt riskerna med tobak, alkohol, narkotika och andra droger.
-

*Föreslagen lydelse**Bilaga*

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.5 Bedömning och betyg

Betyget uttrycker i vilken utsträckning den enskilda eleven har uppfyllt de nationella betygskriterier som finns för varje ämne respektive målen för gymnasiearbetet eller examensarbetet.

Mål

Skolans mål är att varje elev

- tar ansvar för sitt lärande och sina studieresultat, och
- kan bedöma sina studieresultat och utvecklingsbehov i förhållande till kraven för utbildningen.

Riktlinjer

Läraren ska

- ge varje elev information om framgångar och utvecklingsbehov i studierna,
- samverka med vårdnadshavare och informera om elevernas skolsituation och kunskapsutveckling, och
- redovisa för eleverna på vilka grunder betygssättning sker.

Läraren ska vid betygssättningen

- göra en allsidig bedömning av elevens kunskaper i förhållande till de nationella betygskriterier som finns för respektive ämne, och
- beakta även sådana kunskaper som en elev har tillägnat sig på annat sätt än genom den aktuella undervisningen.

2.6 Rektorns ansvar

Enligt skollagen ska det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ansvarar för att planera, följa upp, utvärdera och utveckla utbildningen i förhållande till de nationella målen. Som pedagogisk ledare för skolan och som chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn ansvar för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- alla elever erbjuds strukturerad undervisning under lärares ledning,

- *alla lärare ges förutsättningar att planera, genomföra och följa upp sin undervisning,*

- utbildningen utformas så att alla elever ges handledning och får tillgång till och förutsättningar att använda läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg, som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål och för att själva kunna söka och utveckla kunskaper,

- alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda skolbibliotek,

- alla lärare får tillgång till de lärarhandledningar som behövs för att ge eleverna en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,

- utbildningen organiseras så att den så långt möjligt anpassas efter elevernas önskemål och val av ämnen och att återvändsgränder i studiegången undviks,

- utbildningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och att den organiseras så att den ger utrymme för eleverna att mötas och arbeta tillsammans oberoende av könstillhörighet,

- lärarna anpassar undervisningens uppläggning, innehåll och arbetsformer efter elevernas skiftande behov och förutsättningar,

- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,

- alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero,

- undervisningen, elevhälsan och studie- och yrkesvägledningen utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar, särskilt stöd samt andra stödåtgärder som de behöver,

- eleverna får information inför utbildningens början, får en väl utformad introduktion i utbildningen och i ämnen samt får stöd att formulera mål för sina studier,
 - skolan i dialog med eleven upprättar en individuell studieplan för varje elev och reviderar den vid behov,
 - lärare och annan personal får möjligheter till den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjlighet att dela med sig av sin kunskap samt att lära av varandra för att utveckla utbildningen,
 - samverkan mellan lärare kommer till stånd så att eleverna får ett sammanhang i sina studier,
 - samverkan med universiteten och högskolorna samt arbetslivet utanför skolan utvecklas så att eleverna får en kvalitativt god utbildning samt en förberedelse för yrkesverksamhet och fortsatt utbildning,
 - studie- och yrkesvägledningen organiseras så att eleverna får information om och vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför val av framtida utbildning och yrke,
 - skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen och för att stärka elevernas språkliga och digitala kompetens,
 - stimulera till internationella kontakter, samverkan och utbyten i utbildningen,
 - skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen,
 - vårdnadshavare får insyn i elevernas skolgång,
 - kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen,
 - skolans arbete med kunskapsområden, där flera ämnen ska bidra och samordnas så att de utgör en helhet för eleven, och
 - eleverna får kunskaper om konsument- och trafikfrågor samt riskerna med tobak, alkohol, narkotika och andra droger.
-

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen ska ha följande lydelse.

-
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
 2. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.

Nuvarande lydelse

Bilaga⁶

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.3 Bedömning och betyg

Betyget uttrycker i vilken utsträckning den enskilda eleven har uppfyllt de nationella betygskriterier som finns för varje kurs och ämne.

Mål

Vuxenutbildningens mål är att varje elev

- tar ansvar för sitt lärande och sina studieresultat, och
- kan bedöma sina studieresultat och utvecklingsbehov i förhållande till kraven för utbildningen.

Riktlinjer

Läraren ska

- *fortlöpande* ge varje elev, och i förekommande fall elevens vårdnadshavare, information om studieresultat och utvecklingsbehov i studierna, och
- redovisa för eleverna, och i förekommande fall deras vårdnadshavare, på vilka grunder betygssättningen sker.

Läraren ska vid betygssättningen

- göra en allsidig bedömning av elevens kunskaper i förhållande till de nationella betygskriterier som finns för respektive kurs eller ämne, och
- beakta även sådana kunskaper som en elev har tillägnat sig på annat sätt än genom den aktuella undervisningen.

⁶ Senaste lydelse SKOLFS 2024:663.

2.4 Rektorns ansvar

Det pedagogiska arbetet ska ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ansvarar för att planera, följa upp, utvärdera och utveckla utbildningen i förhållande till de nationella målen. Som pedagogisk ledare för vuxenutbildning och som chef för lärarna och övrig personal i verksamheten har rektorn ansvar för verksamhetens resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- utbildningen utformas så att alla elever ges handledning och får tillgång till och förutsättningar att använda läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg, som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål och för att själva kunna söka och utveckla kunskaper,

- lärarna får tillgång till de lärarhandledningar som behövs för att ge eleverna en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,

- utbildningen organiseras så att den så långt möjligt anpassas efter elevernas önskemål och val av kurser och ämnen,

- utbildningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och att den organiseras så att den ger utrymme för eleverna att mötas och arbeta tillsammans oberoende av könstillhörighet,

- lärarna anpassar undervisningens upplägg, innehåll och arbetsformer efter elevernas skiftande behov och förutsättningar,

- verksamhetens arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,

- utbildningen utformas så att elever som är i behov av stöd får det,

- eleverna får information inför utbildningens början, en väl utformad introduktion i utbildningen samt stöd när det gäller att formulera mål för sina studier,

- verksamhetens personal i samverkan med eleven upprättar en individuell studieplan för eleven och reviderar den vid behov,

- lärare, studie- och yrkesvägledare och annan personal får möjligheter till den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjlighet att dela med sig av sin kunskap, samt att lära av varandra för att utveckla verksamheten,

- samverkan mellan lärare i olika kurser och ämnen kommer till stånd så att eleverna får ett sammanhang i sina studier,

- samverkan med universiteten och högskolorna och arbetslivet utvecklas så att eleverna får en kvalitativt god utbildning samt en förberedelse för yrkesverksamhet och vidare utbildning,
 - studie- och yrkesvägledningen organiseras så att eleverna får information om och vägledning inför de olika val som vuxenutbildningen erbjuder samt inför val av framtida utbildning och yrke,
 - stimulera till internationella kontakter, samverkan och utbyten i utbildningen,
 - skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen,
 - vårdnadshavare, i förekommande fall, får insyn i elevens skolgång, och
 - arbete med ett kunskapsområde som omfattar flera ämnen bedrivs så att eleven får en helhetsbild av området.
-

*Föreslagen lydelse**Bilaga*

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.3 Bedömning och betyg

Betyget uttrycker i vilken utsträckning den enskilda eleven har uppfyllt de nationella betygskriterier som finns för varje kurs och ämne.

Mål

Vuxenutbildningens mål är att varje elev

- tar ansvar för sitt lärande och sina studieresultat, och
- kan bedöma sina studieresultat och utvecklingsbehov i förhållande till kraven för utbildningen.

Riktlinjer

Läraren ska

- ge varje elev, och i förekommande fall elevens vårdnadshavare, information om studieresultat och utvecklingsbehov i studierna, och
- redovisa för eleverna, och i förekommande fall deras vårdnadshavare, på vilka grunder betygssättningen sker.

Läraren ska vid betygssättningen

- göra en allsidig bedömning av elevens kunskaper i förhållande till de nationella betygskriterier som finns för respektive kurs eller ämne, och
- beakta även sådana kunskaper som en elev har tillägnat sig på annat sätt än genom den aktuella undervisningen.

2.4 Rektorns ansvar

Det pedagogiska arbetet ska ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ansvarar för att planera, följa upp, utvärdera och utveckla utbildningen i förhållande till de nationella målen. Som pedagogisk ledare för vuxenutbildning och som chef för lärarna och övrig personal i verksamheten har rektorn ansvar för verksamhetens resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- utbildningen utformas så att alla elever ges handledning och får tillgång till och förutsättningar att använda läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg, som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål och för att själva kunna söka och utveckla kunskaper,

- lärarna får tillgång till de lärarhandledningar som behövs för att ge eleverna en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,

- *alla lärare ges förutsättningar att planera, genomföra och följa upp sin undervisning,*

- utbildningen organiseras så att den så långt möjligt anpassas efter elevernas önskemål och val av kurser och ämnen,

- utbildningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och att den organiseras så att den ger utrymme för eleverna att mötas och arbeta tillsammans oberoende av könstillhörighet,

- lärarna anpassar undervisningens upplägg, innehåll och arbetsformer efter elevernas skiftande behov och förutsättningar,

- verksamhetens arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,

- utbildningen utformas så att elever som är i behov av stöd får det,

- eleverna får information inför utbildningens början, en väl utformad introduktion i utbildningen samt stöd när det gäller att formulera mål för sina studier,

- verksamhetens personal i samverkan med eleven upprättar en individuell studieplan för eleven och reviderar den vid behov,

- lärare, studie- och yrkesvägledare och annan personal får möjligheter till den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjlighet att dela med sig av sin kunskap, samt att lära av varandra för att utveckla verksamheten,

- samverkan mellan lärare i olika kurser och ämnen kommer till stånd så att eleverna får ett sammanhang i sina studier,
 - samverkan med universiteten och högskolorna och arbetslivet utvecklas så att eleverna får en kvalitativt god utbildning samt en förberedelse för yrkesverksamhet och vidare utbildning,
 - studie- och yrkesvägledningen organiseras så att eleverna får information om och vägledning inför de olika val som vuxenutbildningen erbjuder samt inför val av framtida utbildning och yrke,
 - stimulera till internationella kontakter, samverkan och utbyten i utbildningen,
 - skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen,
 - vårdnadshavare, i förekommande fall, får insyn i elevens skolgång, och
 - arbete med ett kunskapsområde som omfattar flera ämnen bedrivs så att eleven får en helhetsbild av området.
-

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för anpassade gymnasieskolan

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för anpassade gymnasieskolan ska ha följande lydelse.

-
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
 2. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.

Nuvarande lydelse

Bilaga⁷

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.5 Bedömning och betyg

Betyget uttrycker i vilken utsträckning den enskilda eleven har uppfyllt de nationella betygskriterier som finns för varje ämne respektive målen för gymnasiearbetet i anpassad gymnasieskola.

Mål

Skolans mål är att varje elev så långt möjligt

- tar ansvar för sitt lärande och sina studieresultat, och
- kan bedöma sina studieresultat och utvecklingsbehov i förhållande till kraven för utbildningen.

Riktlinjer

Läraren ska

- *fortlöpande* ge varje elev information om framgångar och utvecklingsbehov i studierna,
- samverka med vårdnadshavare och informera om elevernas skolsituation och kunskapsutveckling, och
- redovisa för eleverna på vilka grunder bedömning och betygssättning sker.

Läraren ska vid bedömningen och betygssättningen

- göra en allsidig bedömning av elevens kunskaper i förhållande till de nationella betygskriterier och kriterier för bedömning av kunskaper som finns för respektive ämne och ämnesområde, och
- beakta även sådana kunskaper som en elev har tillägnat sig på annat sätt än genom den aktuella undervisningen.

⁷ Senaste lydelse SKOLFS 2024:664.

2.6 Rektorns ansvar

Enligt skollagen ska det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ansvarar för att planera, följa upp, utvärdera och utveckla utbildningen i förhållande till de nationella målen. Som pedagogisk ledare för skolan och som chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn ansvar för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- alla elever erbjuds strukturerad undervisning under lärares ledning,

- utbildningen utformas så att alla elever ges handledning och får tillgång till och förutsättningar att använda läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg, som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål och för att själva kunna söka och utveckla kunskaper,

- alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda skolbibliotek,

- alla lärare får tillgång till de lärarhandledningar som behövs för att ge eleverna en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,

- utbildningen organiseras så att den så långt möjligt anpassas efter elevernas önskemål och val av ämnen,

- utbildningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och att den organiseras så att den ger utrymme för eleverna att mötas och arbeta tillsammans oberoende av könstillhörighet,

- lärarna anpassar undervisningens uppläggning, innehåll och arbetsformer efter elevernas skiftande behov och förutsättningar,

- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,

- alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero,

- undervisningen, elevhälsan och studie- och yrkesvägledningen utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar, särskilt stöd och andra stödåtgärder som de behöver,

- eleverna får information inför utbildningens början, får en väl utformad introduktion i utbildningen, i ämnen och ämnesområden samt får stöd att formulera mål för sina studier,

- skolan i dialog med eleven upprättar en individuell studieplan för varje elev och reviderar den vid behov,

- lärare och annan personal får möjligheter till den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjlighet att dela med sig av sin kunskap samt att lära av varandra för att utveckla utbildningen,

- samverkan mellan lärare kommer till stånd så att eleverna får ett sammanhang i sina studier,

- samverkan med kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning, kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, folkhögskolor, yrkeshögskolan och arbetslivet utanför skolan utvecklas så att eleverna får en kvalitativt god utbildning samt en förberedelse för yrkesverksamhet och fortsatt utbildning,

- studie- och yrkesvägledningen organiseras så att eleverna får information om och vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför val av framtida yrkesområde och fortsatta studier,

- skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen och för att stärka elevernas språkliga och digitala kompetens,

- skolan ger varje elev stöd vid det arbetsplatsförlagda lärandet,

- skolan ger varje elev stöd inför övergången till arbetslivet,

- så långt som möjligt stimulera till internationella kontakter, samverkan och utbyten i utbildningen,

- skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen,

- vårdnadshavare får insyn i elevernas skolgång,

- kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen,

- skolans arbete med kunskapsområden, där flera ämnen eller ämnesområden ska bidra och samordnas så att de utgör en helhet för eleven, och

- eleverna får kunskaper om konsument- och trafikfrågor samt riskerna med tobak, alkohol, narkotika och andra droger.

*Föreslagen lydelse**Bilaga*

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.5 Bedömning och betyg

Betyget uttrycker i vilken utsträckning den enskilda eleven har uppfyllt de nationella betygskriterier som finns för varje ämne respektive målen för gymnasiearbetet i anpassad gymnasieskola.

Mål

Skolans mål är att varje elev så långt möjligt

- tar ansvar för sitt lärande och sina studieresultat, och
- kan bedöma sina studieresultat och utvecklingsbehov i förhållande till kraven för utbildningen.

Riktlinjer

Läraren ska

- ge varje elev information om framgångar och utvecklingsbehov i studierna,
- samverka med vårdnadshavare och informera om elevernas skolsituation och kunskapsutveckling, och
- redovisa för eleverna på vilka grunder bedömning och betygssättning sker.

Läraren ska vid bedömningen och betygssättningen

- göra en allsidig bedömning av elevens kunskaper i förhållande till de nationella betygskriterier och kriterier för bedömning av kunskaper som finns för respektive ämne och ämnesområde, och
- beakta även sådana kunskaper som en elev har tillägnat sig på annat sätt än genom den aktuella undervisningen.

2.6 Rektorns ansvar

Enligt skollagen ska det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ansvarar för att planera, följa upp, utvärdera och utveckla utbildningen i förhållande till de nationella målen. Som pedagogisk ledare för skolan och som chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn ansvar för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- alla elever erbjuds strukturerad undervisning under lärares ledning,

- *alla lärare ges förutsättningar att planera, genomföra och följa upp sin undervisning,*

- utbildningen utformas så att alla elever ges handledning och får tillgång till och förutsättningar att använda läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg, som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål och för att själva kunna söka och utveckla kunskaper,

- alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda skolbibliotek,

- alla lärare får tillgång till de lärarhandledningar som behövs för att ge eleverna en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,

- utbildningen organiseras så att den så långt möjligt anpassas efter elevernas önskemål och val av ämnen,

- utbildningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och att den organiseras så att den ger utrymme för eleverna att mötas och arbeta tillsammans oberoende av könstillhörighet,

- lärarna anpassar undervisningens uppläggning, innehåll och arbetsformer efter elevernas skiftande behov och förutsättningar,

- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,

- alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero,

- undervisningen, elevhälsan och studie- och yrkesvägledningen utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar, särskilt stöd och andra stödåtgärder som de behöver,

- eleverna får information inför utbildningens början, får en väl utformad introduktion i utbildningen, i ämnen och ämnesområden samt får stöd att formulera mål för sina studier,

- skolan i dialog med eleven upprättar en individuell studieplan för varje elev och reviderar den vid behov,
 - lärare och annan personal får möjligheter till den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjlighet att dela med sig av sin kunskap samt att lära av varandra för att utveckla utbildningen,
 - samverkan mellan lärare kommer till stånd så att eleverna får ett sammanhang i sina studier,
 - samverkan med kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning, kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, folkhögskolor, yrkeshögskolan och arbetslivet utanför skolan utvecklas så att eleverna får en kvalitativt god utbildning samt en förberedelse för yrkesverksamhet och fortsatt utbildning,
 - studie- och yrkesvägledningen organiseras så att eleverna får information om och vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför val av framtida yrkesområde och fortsatta studier,
 - skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen och för att stärka elevernas språkliga och digitala kompetens,
 - skolan ger varje elev stöd vid det arbetsplatsförlagda lärandet,
 - skolan ger varje elev stöd inför övergången till arbetslivet,
 - så långt som möjligt stimulera till internationella kontakter, samverkan och utbyten i utbildningen,
 - skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen,
 - vårdnadshavare får insyn i elevernas skolgång,
 - kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen,
 - skolans arbete med kunskapsområden, där flera ämnen eller ämnesområden ska bidra och samordnas så att de utgör en helhet för eleven, och
 - eleverna får kunskaper om konsument- och trafikfrågor samt riskerna med tobak, alkohol, narkotika och andra droger.
-

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan ska ha följande lydelse.

-
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
 2. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.

Nuvarande lydelse

2 Mål och riktlinjer

2.4 Förskola och hem

För att skapa bästa möjliga förutsättningar för att barnen ska kunna utvecklas rikt och mångsidigt ska förskolan samarbeta på ett nära och förtroendefullt sätt med hemmen.

Riktlinjer

Förskollärare ska ansvara för att

- utvecklingssamtalets innehåll, utformning och genomförande överensstämmer med de nationella målen, och
- vårdnadshavare ges möjlighet att vara delaktiga i utvärderingen av utbildningen.

Arbetslaget ska

- ta ansvar för att utveckla en tillitsfull relation mellan förskolan och hemmen,
 - vara tydliga i fråga om mål och innehåll i utbildningen för att skapa förutsättningar för barns och vårdnadshavares möjligheter till inflytande,
 - föra *fortlöpande* samtal med barns vårdnadshavare om barnets trivsel, utveckling och lärande samt genomföra utvecklingssamtal, och
 - hålla sig informerade om barns personliga omständigheter med respekt för barnens integritet.
-

2.8 Rektorns ansvar

Som pedagogisk ledare och chef för förskollärare, barnskötare och övrig personal vid förskoleenheten har rektorn det övergripande ansvaret för att utbildningen som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn har ansvaret för förskolans kvalitet och har därvid, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- planera, följa upp, utvärdera och utveckla utbildningen systematiskt och kontinuerligt och därmed verka för ökad måluppfyllelse,
- genomföra det systematiska kvalitetsarbetet under medverkan av förskollärare, barnskötare och övrig personal samt säkerställa att barnens vårdnadshavare ges möjlighet att delta i kvalitetsarbetet,
- inkludera arbetet med jämställdhet i det systematiska kvalitetsarbetet,
- förskolans arbete med aktiva åtgärder mot diskriminering och kränkande behandling genomförs och dokumenteras fortlöpande,
- förskollärare ges förutsättningar att ansvara för *undervisningen*,
- varje barn tillsammans med vårdnadshavare får en god introduktion i förskolan,
- förskolans arbetsformer utvecklas för att gynna barnens inflytande,
- en god och tillgänglig miljö utformas, med tillgång till såväl digitala som andra lärverktyg,
- utbildningen utformas så att barn i behov av särskilt stöd i sin utveckling får det stöd och de utmaningar de behöver,
- utforma utbildningen och anpassa resursfördelningen så att alla barn får det stöd och de utmaningar de behöver för utveckling och lärande,
- samarbetsformer utvecklas med förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja barnens utveckling och lärande,
- samverkan kommer till stånd med förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete,
- utveckla formerna för samarbete mellan förskolan och vårdnadshavare och informera dem om förskolans mål och sätt att arbeta, och

– förskollärare, barnskötare och övrig personal får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen.

*Föreslagen lydelse**Bilaga*

2 Mål och riktlinjer

2.4 Förskola och hem

För att skapa bästa möjliga förutsättningar för att barnen ska kunna utvecklas rikt och mångsidigt ska förskolan samarbeta på ett nära och förtroendefullt sätt med hemmen.

Riktlinjer

Förskollärare ska ansvara för att

- utvecklingssamtalets innehåll, utformning och genomförande överensstämmer med de nationella målen, och
- vårdnadshavare ges möjlighet att vara delaktiga i utvärderingen av utbildningen.

Arbetslaget ska

- ta ansvar för att utveckla en tillitsfull relation mellan förskolan och hemmen,
 - vara tydliga i fråga om mål och innehåll i utbildningen för att skapa förutsättningar för barns och vårdnadshavares möjligheter till inflytande,
 - föra samtal med barns vårdnadshavare om barnets trivsel, utveckling och lärande samt genomföra utvecklingssamtal, och
 - hålla sig informerade om barns personliga omständigheter med respekt för barnens integritet.
-

2.8 Rektorns ansvar

Som pedagogisk ledare och chef för förskollärare, barnskötare och övrig personal vid förskoleenheten har rektorn det övergripande ansvaret för att utbildningen som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn har ansvaret för förskolans kvalitet och har därvid, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- planera, följa upp, utvärdera och utveckla utbildningen systematiskt och kontinuerligt och därmed verka för ökad måloppfyllelse,
- genomföra det systematiska kvalitetsarbetet under medverkan av förskollärare, barnskötare och övrig personal samt säkerställa att barnens vårdnadshavare ges möjlighet att delta i kvalitetsarbetet,
- inkludera arbetet med jämställdhet i det systematiska kvalitetsarbetet,
- förskolans arbete med aktiva åtgärder mot diskriminering och kränkande behandling genomförs och dokumenteras fortlöpande,
- förskollärare ges förutsättningar att ansvara för *planering, genomförande och uppföljning av sin undervisning*,
- varje barn tillsammans med vårdnadshavare får en god introduktion i förskolan,
- förskolans arbetsformer utvecklas för att gynna barnens inflytande,
- en god och tillgänglig miljö utformas, med tillgång till såväl digitala som andra lärverktyg,
- utbildningen utformas så att barn i behov av särskilt stöd i sin utveckling får det stöd och de utmaningar de behöver,
- utforma utbildningen och anpassa resursfördelningen så att alla barn får det stöd och de utmaningar de behöver för utveckling och lärande,
- samarbetsformer utvecklas med förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja barnens utveckling och lärande,
- samverkan kommer till stånd med förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete,
- utveckla formerna för samarbete mellan förskolan och vårdnadshavare och informera dem om förskolans mål och sätt att arbeta, och

– forskollärare, barnskötare och övrig personal får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen.

2 Utredningens uppdrag och arbete

I detta kapitel redovisar Utredningen om minskad administration och om reglering av förskollärares och lärares tid (U 2023:01) uppdraget utifrån hur det är beskrivet i direktiven. Vi beskriver också kortfattat hur vi samlat in empiri och redogör för de kontakter vi haft under utredningens gång. Avslutningsvis redogör vi för betänkandets disposition.

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen fick i kommittédirektiv En minskad administrativ börda för förskollärare och lärare, Dir. 2023:72, i uppdrag att göra en översyn av förskollärares och lärares administrativa uppgifter och lämna förslag för att minska den administrativa bördan. Syftet enligt direktivet är att frigöra tid som förskollärare och lärare kan lägga på att planera och bedriva undervisning.

Utredningen ska:

- med utgångspunkt i tidigare genomförda utredningar, studier och granskningar identifiera vilken typ av administrativa och andra uppgifter förskollärare och lärare i skolväsendet utför som innebär att tid tas från undervisningen och uppgifter som tillhör undervisningen,
- identifiera om dessa administrativa och andra uppgifter skapas på statlig, huvudmanna- eller skolenhetsnivå,
- analysera vilken betydelse dessa uppgifter har för verksamheten, förskollärare, lärare, barn och elever,

- bedöma vilka av förskollärares och lärares uppgifter som bör prioriteras bort,
- bedöma vilka uppgifter som övrig personal som är anställd i verksamheten kan utföra,
- föreslå åtgärder för att minska förskollärares och lärares administrativa uppgifter och andra uppgifter så att de ges mer tid till undervisningen och uppgifter som hör till undervisningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Detta inledande direktiv beslutades av regeringen den 1 juni 2023 och finns i sin helhet i bilaga 1. Den 27 juni 2024 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv (återfinns i bilaga 2). Enligt tilläggsdirektivet ska utredaren:

- analysera och föreslå hur undervisningstiden för lärare i skolan och förskollärare och lärare i förskoleklassen kan regleras samt överväga och vid behov föreslå motsvarande reglering för förskollärare i förskolan och lärare i fritidshemmet,
- analysera och föreslå hur förskollärares och lärares tid för planering och uppföljning kan regleras,
- analysera hur olika sätt att reglera tiden för undervisning skulle påverka bland annat tillgången till behöriga förskollärare och lärare på kort och lång sikt och vid behov lämna förslag på övergångsbestämmelser för att undvika oönskade effekter,
- överväga och vid behov lämna alternativa förslag som innebär att förskollärare och lärare får rimlig tid för att planera, genomföra och följa upp undervisning samt redovisa för- och nackdelar med dessa alternativ, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

2.2 Hur utredningen valt att arbeta

Utredningen påbörjade sitt arbete i juni 2023. Utredningens arbete kan sägas bygga vidare på den kunskapsbas och de resonemang, bedömningar och förslag som ett flertal statliga offentliga utred-

ningar tidigare presenterat och som på ett eller annat sätt rör åtgärder för att minska lärares arbetsbörda.

Förutom att samla in kunskap om utredningens olika områden genom att analysera gällande rätt och tidigare lagstiftning, tidigare utredningar, aktuella studier och granskningar har utredningen diskuterat olika frågeställningar med ett flertal intressenter (se nedan). Utredningen har på flera sätt, och i samband med möten och andra kontakter, uppmuntrat intressenterna att bidra med erfarenheter, synpunkter och andra underlag rörande utredningsuppdraget.

Som stöd i arbetet har konsulterna Elin Brunell (Public Partner), Anders Fredriksson och Karin Hedin (Vilna AB) samt Lars Hallenberg (Ullarp Innovation AB) anlitats.

2.2.1 Intervjustudie

För att komplettera redan befintlig information och kunskap om de arbetsuppgifter förskollärare och lärare utför har utredningen även genomfört en intervjustudie. Studien bygger på kvalitativa intervjuer med förskollärare, lärare och rektorer som arbetar i olika skolformer (förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och komvux). Urvalet av medverkande enheter i komvux inkluderar såväl komvux på grundläggande nivå, komvux på gymnasial nivå som komvux som sfi. Totalt genomfördes 65 intervjuer med förskollärare och lärare samt 19 intervjuer med rektorer. Urvalet gjordes utifrån en strävan att få geografisk spridning. Hänsyn togs också till skolenhetens representation av årskurser och programtyper.

Avseende intervjustudien har konsultfirman Vilna AB anlitats (se vidare bilaga 3).

2.2.2 Expertgrupp och övriga samtal med myndigheter

Utredningen har biträttats av en av Utbildningsdepartementet utsedd grupp med experter och sakkunniga. Utredningen har haft sex gemensamma möten med en expertgrupp som bestått av representanter för Almega Utbildning (tidigare Friskolornas riksförbund), Idéburna Skolors Riksförbund, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sveriges Kom-

muner och Regioner och Sveriges Lärare och från hösten 2024 Sveriges Skolledare. Expertgruppen har, utöver dessa möten, även beretts möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på underlag från utredningen. En grupp sakkunniga från Utbildningsdepartementet och Finansdepartementet har också funnits knuten till utredningen, med vilka vi haft åtta möten.

Utöver detta har utredningen under 2023–2024 haft kontakt med följande myndigheter:

- Barn- och elevombudet (BEO).
- Sameskolstyrelsen.
- Diskrimineringsombudsmannen (DO).
- Barnombudsmannen (BO).
- Myndigheten för digital förvaltning (Digg).

2.2.3 Intresseorganisationer och övriga samtal

Utöver experter, sakkunniga och myndigheter har utredningen fört samtal med följande arbetsgivar- och branschorganisationer: Branschförbundet för fristående förskolor (Sefif) och Svenska kommunalarbetsareförbundet. Vi har även haft kontakt med elevorganisationerna Elevernas Riksförbund, Sveriges Elevkårer och Sveriges Elevråd.

2.2.4 Övriga samtal

Utöver ovanstående har utredningen under 2023–2024 haft enskilda samtal och dialogmöten med representanter på olika nivåer från Filosofiska förskolor och skolor, Danderyds kommun, Göteborgs universitet, Göteborgsregionen, Helsingborgs kommun, Internationella Engelska Skolan, Jönköping University, Karlstads universitet, Kunskapsskolan, Linköpings kommun, Linnéuniversitet, Lunds kommun, Lärande förskolor och skolor, Rättviks kommun, Stockholms kommun, Sundsvalls kommun, Södertälje kommun, Uppsala universitet och Valdemarsviks kommun.

Utredningen har utöver den nämnda intervjustudien och samtalerna nämnda ovan även genomfört ytterligare samtal med några grupper av lärare, från olika skolformer och huvudmän. Däribland

har representanter från följande ämnesföreningar deltagit: Bildlära-
nas riksförening, Historielärarnas ämnesförening, Musiklära-
rnas förening, Föreningen lärare i religionsvetenskap och Språklära-
rnas riksförbund.

2.2.5 Samråd med övriga utredningar

Utredningen har haft kontakt med eller samrått med följande andra utredningar med angränsande uppdrag: Utredningen om fler vägar till arbetslivet (U 2022:03); Skolsäkerhetsutredningen (U 2022:04); Utredningen om likvärdiga betyg och meritvärden (U 2023:02); Utredningen om en nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet (U2023:05); Utredningen om stärkt trygghet och studiero i skolan (U 2023:06); Utredningen om mer obligatorisk undervisningstid för elever som behöver det (U 2023:07); Utredningen om införande av grundläggande svenska och översyn av modersmålsundervisningen (U 2023:08); Läroplansutredningen (U 2023:09); Utredningen om en förbättrad elevhälsa (U 2024:01) och Utredningen om bättre förutsättningar för rektorerna inom skolväsendet (U 2024:03).

2.3 Betänkandets disposition

Utredningens betänkande inleds med en sammanfattning. Därefter följer våra författningsförslag. Efter föreliggande kapitel som beskriver utredningens arbete följer *kapitel 3* med några viktiga utgångspunkter för arbetet. Vi redogör sedan för forskollärares och lärares särskilda ansvar för undervisningen och arbetssituation i *kapitel 4*. Därefter följer i *kapitel 5* en beskrivning av de olika nivåerna i styrkedjan där arbetsuppgifter skapas. Där finns också en redogörelse över arbetsuppgifter som uppmärksamats i tidigare rapporter, studier och olika arbeten som gjorts. I detta kapitel redogör vi också för ett antal områden med arbetsuppgifter och resonerar kring betydelsen av dessa uppgifter, hur de skapas och huruvida de kan utföras av andra än forskollärare och lärare. I *kapitel 6* fördjupar vi problembilden kring undervisningsnära dokumentation och lämnar förslag och bedömningar i syfte att minska denna. I *kapitel 7* finns en översyn av bestämmelserna om arbetet mot kränkande behandling. Vi lämnar förslag som syftar till att föra arbetet från ett fokus på

anmälningar och dokumentation mot ett aktivt arbete för att motverka kränkande behandling. I det sista förslagskapitlet, *kapitel 8*, presenterar vi våra förslag på reglering av förskollärares och lärares undervisningsuppdrag. Kapitlet innehåller bland annat förslag på reglering av undervisningstid och tid för planering och uppföljning för lärare i de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Det innehåller också förslag på reglering av tid för planering och uppföljning av undervisningen för förskollärare i förskolan, lärare i fritidshemmet och lärare inom kommunal vuxenutbildning. *Kapitel 9* innehåller förslag om att följa upp och utvärdera de åtgärder som syftar till att frigöra tid för förskollärares och lärares undervisningsuppdrag. I *kapitel 10* finns förslag och överväganden kring ikraftträdande och utredningens redogörelse över konsekvenser finns i *kapitel 11*. Sist i betänkandet finns utredningens författningskommentarer och referenslista.

Utredningens direktiv och tilläggsdirektiv finns i bilagor till betänkandet (bilaga 1 och 2). I bilagor återfinns också den intervjustudie som genomförts (bilaga 3) samt en tabell med exempel på arbetsuppgifter som förskollärare och lärare utför i, nära och utanför undervisningen (bilaga 4).

3 Vår utgångspunkt är förutsättningarna för undervisningsuppdraget

Förskollärare och lärare har ett utpekat och särskilt ansvar för barns och elevers utveckling och lärande. För att alla barn och elever ska ges stöd och stimulans för att utvecklas så långt som möjligt behöver förskollärare och lärare ha goda förutsättningar och tid för undervisningsuppdraget. I detta inledande kapitel redogör vi för vad vi särskilt har uppmärksammat under arbetets gång, och vad som kommit att bli viktiga utgångspunkter för de förslag och bedömningar som följer i senare kapitel.

Utredningen utgår från förskollärares och lärares perspektiv

En utgångspunkt för oss har varit förskollärares och lärares perspektiv. Vi har därför utgått från förskollärares och lärares särskilda ansvar för undervisningen och förutsättningarna för detta. Den bild som framträtt är att det alltför ofta saknas information och analyser gällande hur styrningen av förskolan och skolan påverkar förskollärares och lärares arbete. I styrningen av skolväsendet har det som kan kallas ett juridiskt och byråkratiskt perspektiv till exempel kommit att ta allt större plats på bekostnad av professionens.

Förskollärares och lärares behov och förutsättningar menar vi dessutom har saknats i många utredningar och reformer. Då förskollärarna och lärarna är så avgörande för barns och elevers möjligheter ser vi att såväl förskollärares och lärares som barns och elevers perspektiv behöver uppmärksammas. Vi vill betona att det inte råder någon motsättning mellan att inta ett lärarperspektiv och att se till barns och elevers bästa. De bör i stället ses som varandras

komplement. De förskollärare och lärare vi samtalat med resonerar så gott som entydigt med utgångspunkt både i den egna undervisningen och de elever som den är till för. 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. Genom att låta förskolläraryrket och lärarperspektivet ta plats synliggör vi en viktig del av helheten.

Upprepade varningssignaler har funnits över tid vad gäller lärares arbetssituation

Frågan om förskollärares och lärares arbetsbörda och situation är inte ny. Det har under lång tid funnits signaler om att förskolläraryrket och läraryrket blivit alltmer krävande och mindre attraktivt som yrkesval. Tidigare utredningar och analyser har på olika sätt varnat för en utveckling som lett till en ökad arbetsbörda för både förskollärare och lärare. När det 2011 sätts in ett större reformprogram för skolan, med ny skollag och nya läroplaner, så fanns redan varningssignaler. Dessförinnan hade stora reformer genomförts på skolområdet som på olika sätt kan sägas ha bidragit till en av professionalisering av lärarkåren. Det handlade till exempel om decentraliserat huvudmannaskap, målstyrning som ersatt regelstyrning samt en friskolereform. Med en ny skollag och nya läroplaner förstärktes också rättighetsperspektivet i styrningen vilket för lärarnas del bidrog till att makten över det egna arbetet minskade.

En allmän samhällsutveckling mot kontroll, uppföljning och individualisering bidrar till dokumentation

En hel del administration är nödvändig för att verksamheter ska fungera. Samtidigt har de administrativa uppgifterna märkbart ökat för förskollärare och lärare och ett allt större fokus på uppföljning och utvärdering har bidragit till ökad dokumentation. Administrativa komponenter ingår i allt fler av de arbetsuppgifter som utförs av förskollärare och lärare, såväl som av övrig personal i förskolan och skolan. En snabb digital utveckling med stora möjligheter till informationsöverföring verkar också ha bidragit till detta.

Förskollärare och lärare, liksom annan personal i skolväsendet, verkar i ett system av komplex styrning som kan vara svårt att överblicka. Utvecklingen vad gäller styrningen inom skolväsendet kan ses i ljuset av en allmän samhällsutveckling där kontroll, uppföljning och standardisering har fått ta stor plats. Ökad administration och byråkratisering verkar gå hand i hand med denna utveckling och har påverkat arbetet i förskolor och skolor. Fenomenet är inte enbart förbehållet skolområdet utan finns inom flera sektorer, i synnerhet inom offentlig sektor.

Det tidigare nämnda rättighetsperspektivet verkar dessutom ha resulterat i en mer uttalad individualisering i förskolan och skolan, vilket får följder för undervisningsuppdraget. Förskollärares och lärares arbete och även deras kompetens handlar i hög grad om att bedriva undervisning i grupp och gruppen utgör också ett av de verktyg förskollärare och lärare har för att ge barn och elever både stöd och stimulans. En alltför individualiserad syn på verksamheten, med därtill kommande krav på individanpassade upplägg, skapar en känsla av otillräcklighet hos lärare och bidrar till ökad dokumentation.

Höga krav och ambitioner kan leda till mindre tid för undervisningsuppdraget

Hur de senaste decenniernas reformer påverkat förskollärare och lärare behöver uppmärksammas. Följden av flera reformer har blivit nya och mer omfattande krav på hur förskollärare och lärare ska arbeta. Varje krav i reglering eller varje arbetsuppgift i en verksamhet fyller ofta en funktion och har betydelse för någon del av systemet. Samtidigt så är det just mängden som blir ett problem, när tid och resurser är ändliga. Varje uppgift i sig kan verka bra och nödvändig och nya krav som ställs kan verka rimliga, men sammantaget kan det bli för mycket. Vi har utöver detta också slagits av hur svårt det är att ta bort krav och arbetsuppgifter.

När reformer bidrar till administration och skapar arbetsuppgifter som inte är en del av planeringen, genomförandet och uppföljningen av undervisningen trängs huvuduppdraget undan och förskollärares och lärares tid kommer då att i högre grad användas till annat. Om inte tillräcklig tid läggs på undervisningsuppdraget leder det till att barn och elever får en sämre utbildning. Samtidigt betalar förskollärare och lärare för ambitionshöjningarna med sin tid liksom med

upplevelser av otillräcklighet och stress. Detta är fokus i denna utredning.

4 Förskollärares och lärares särskilda ansvar, uppdrag och arbetssituation

Vårt uppdrag syftar till att frigöra tid som förskollärare och lärare kan lägga på att planera, genomföra och följa upp undervisningen. De förslag och bedömningar vi lämnar i detta betänkande (se kapitel 6, 7 och 8) handlar alla om att förskollärare och lärare ska ha en hållbar arbetssituation samt tid att fokusera på hela undervisningsuppdraget. Enligt utredningens direktiv¹ ingår bland annat att identifiera vilken typ av arbetsuppgifter förskollärare och lärare utför som innebär att tid tas från undervisningen och uppgifter som tillhör undervisningen, liksom på vilken nivå i systemet dessa skapas. Betydelsen av uppgifterna ska vidare analyseras och en bedömning ska också göras av vilka uppgifter som ska prioriteras bort. Vi har därtill att föreslå hur förskollärares och lärares undervisningstid, samt tid för planering och uppföljning, kan regleras.²

Utifrån uppdraget har vi bedömt det som väsentligt att synliggöra vad det är tid ska frigöras för. I det här bakgrundskapitlet redogör vi därför för förskollärares och lärares särskilda uppdrag och ansvar för undervisningen och vad som ingår i detta. Vi resonerar även om vikten av att förskollärare och lärare ges möjlighet att fokusera på just undervisningen för att läraryrkena ska vara attraktiva (4.1). Därefter beskriver vi förskollärares och lärares arbetssituation samt resonerar om vad som krävs för att skapa bättre förutsättningar för dem (4.2).

¹ Se direktiv i bilaga 1.

² Se tilläggsdirektiv i bilaga 2.

4.1 Undervisningen är förskollärares och lärares särskilda uppdrag

Förskollärare och lärare leder undervisningen inom skolväsendet och har ett utpekat och särskilt ansvar för barns och elevers utveckling och lärande. För att alla barn och elever ska ges stöd och stimulans för att utvecklas så långt som möjligt har det därför stor betydelse att lärare och förskollärare har goda förutsättningar. Det är ett komplext och krävande arbete att ansvara för undervisning utifrån de omfattande krav och förväntningar som ställs av såväl regelverk som omgivande samhälle. Förskollärares och lärares uppdrag är dessutom större än enbart själva genomförandet av undervisning.

I utredningens direktiv betonas förskollärares och lärares betydelsefulla roll för att främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt livslånga lust att lära. Liksom att forskning visar att förskollärare och lärare är den enskilt viktigaste faktorn för kvaliteten i undervisningen i skolväsendet och därmed avgörande för barns och elevers lärande och utveckling.

I det här avsnittet redogör vi för uppdraget och undervisningens olika beståndsdelar. Vi placerar också undervisningen, förskollärarnas och lärarnas huvuduppdrag, i det större sammanhang som en förskola eller skola utgör. Slutligen resonerar vi kring varför det är viktigt att det finns fredad tid för förskollärare och lärare att ägna sig just åt detta, sitt särskilda uppdrag.

4.1.1 Ett utmanande uppdrag och ett utpekat ansvar

Skollagen definierar undervisning som processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till skollagen och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden.³ Denna definition fokuserar på genomförandet av undervisningen, den undervisning som konkret möter barn och elever. Det större begreppet utbildning är enligt skollagen verksamhet som bedrivs av en huvudman inom vilken barn eller elever deltar i undervisning eller andra aktiviteter.⁴ Skollagen fastslår vidare att utbildningen bland annat

³ 1 kap. 3 § skollagen (2010:800).

⁴ Ibid.

syftar till att barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt.⁵ De arbetsuppgifter som bestämmelserna genererar är en del av förskollärares och lärares undervisningsuppdrag. För att kunna leva upp till bestämmelserna behöver förskollärare och lärare kunna avsätta tid för planering och uppföljning av undervisningen.

I skollagen finns också bestämmelser om vilka som får undervisa i skolväsendet.⁶ Här framgår att en legitimerad lärare eller förskollärare har ansvar för den undervisning som han eller hon bedriver, och att detsamma gäller en lärare som är undantagen krav på legitimation.⁷ Förskollärare och lärare är alltså den personalkategori inom skolväsendet som leder undervisning och har ett utpekat och särskilt ansvar för barns och elevers utveckling och lärande.

Det finns generellt en stor samstämmighet kring att undervisningen utgör förskollärares och lärares huvuduppdrag. Den intervjustudie som vi genomfört som en del av utredningens arbete visade också på en samstämmighet i att uppdraget att ansvara för undervisning handlar om att planera, genomföra och följa upp undervisning. Denna samstämmighet gäller samtliga skolformer. Samtidigt finns det i viss mån olika bilder av vad som ingår i undervisningen och även skillnader mellan skolformer och verksamheter gällande vad undervisningsuppdraget innebär.

Villkoren för förskollärarna och lärarna har förändrats och gjort huvuduppdraget mer utmanande

Skolans författningar pekar som vi nämnt tydligt ut undervisningen som förskollärares och lärares huvudsakliga uppdrag. Eleven, undervisningen och kunskapsutvecklingen kan alltså sägas stå i centrum för förskollärares och lärares arbete och är deras ansvar.⁸

Villkoren för yrket har dock förändrats över tid. Bland annat har den ökade mål- och resultatorienteringen lett till att lärare i dag arbetar mer med dokumentation, uppföljning och utvärdering än

⁵ 1 kap. 4 § skollagen.

⁶ 2 kap. 13–23 §§ skollagen.

⁷ 2 kap. 15 § skollagen.

⁸ Se även SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektors professionella utveckling*, s. 402. Utredningen hade i uppdrag att lämna förslag för att ge bättre förutsättningar för lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer att utföra sina uppdrag.

för några årtionden sedan.⁹ Det finns också studier som pekar på att läraryrkets sociala dimension med inslag av fostran och omsorg expanderat under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet.¹⁰ Att elevsammansättningen blivit mer heterogen och att det ställs högre krav på att skolan ska ge alla elever goda kunskaper har också bidragit till att förutsättningarna för det som ibland benämns lärares kärnuppdrag förändrats.¹¹ Sammantaget kan förändringarna sägas ha inneburit att lärares arbetsbelastning ökat, med nya eller förändrade arbetsuppgifter såväl inom som utanför detta huvuduppdrag, och att det blivit alltmer utmanande för lärare att huvudsakligen ägna sig åt undervisningsuppdraget.¹²

Det är framför allt den timplanebundna undervisningen som uppmärksammas i tidigare utredningar, det vill säga den undervisning som återfinns i den obligatoriska skolan och som ofta tydligt ramas in genom timplaner, scheman och lärares tjänstefördelningar. I gymnasieskolan och vuxenutbildningen finns inte nationellt fastställda timplaner, men en garanterad undervisningstid. Lärarnas undervisningstid ramas även där in av tjänstefördelningar och scheman för undervisningen. Förskollärare eller lärare i förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet har ett delvis annat uppdrag och därmed också andra förutsättningar, vilket vi kort beskriver senare i detta avsnitt.

Förskollärare och lärare har ett utpekat ansvar för vissa uppgifter

Skolverket har redogjort för ett antal områden utöver undervisningen där förskollärare eller lärare pekas ut som ansvariga.¹³ En legitimerad förskollärare eller lärare har till exempel enligt skollagen ansvar för den undervisning som han eller hon bedriver. Läraren ansvarar även för betygssättning. Vidare pekas lärare i skollagen ut som utförare av vissa uppgifter, som att ha utvecklings-

⁹ Ds 2013:23 *Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner*, s. 29.

¹⁰ Lindqvist, P. (2020) "Låt lärarna vara lärare – idéer om lärararbete i det offentliga samtalet om lärarassistenter" *Pedagogisk forskning i Sverige*, Vol. 25:4, s. 24.

¹¹ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*, s. 124.

¹² Se till exempel Ds 2013:23 *Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner*, s. 8.

¹³ Skolverket (2020) *Redovisning av uppdrag om att ta fram stödmaterial för hur lärarassistenter, socionomer och andra yrkesgrupper ska kunna avlasta lärare (U2019/02106/GV)*.

Dnr 7.5.2-2019:1285.

samtal och upprätta skriftliga individuella utvecklingsplaner. Utöver skollagen framgår även lärares ansvar i läroplanerna. Skolverket konstaterar här att till största del avser riktlinjerna i läroplanerna inte konkreta arbetsuppgifter utan hur olika värden ska införlivas i arbetet och hur arbetet med undervisningen ska planeras och läggas upp. Exempel på tydliga arbetsuppgifter är dock kommunikation och samverkan med elevens vårdnadshavare. Läroplanerna innehåller även bestämmelser om vad alla som arbetar i skolan ska medverka till, och dessa måste lärare också utföra i viss utsträckning. Det kan vara värt att nämna att läroplanen för grundskolan, vid tidpunkten för vårt arbete, behandlas av en annan utredning, den så kallade Läroplansutredningen.¹⁴

Att undervisningen ska bedrivas under ledning av lärare innebär, enligt Skolverket, däremot inte att det måste vara lärare som genomför samtliga moment som är kopplade till undervisningen. För förskolans och fritidshemmets del uttrycker skollagen till exempel att det även får finnas annan personal i undervisningen.¹⁵ Motsvarande bestämmelse saknas dock för övriga skolformer. Skolverkets samlade bedömning är att läraren alltid har helhetsansvar för undervisningen och för bedömningen av elevers prestationer. Var gränserna går för vilka uppgifter som kan utföras av andra än lärare är enligt myndigheten beroende av vilken skolform eller verksamhet det gäller och vad undervisningen behandlar.¹⁶

Genomförande av undervisning är en gruppaktivitet

Gällande själva genomförandet av undervisning är detta en aktivitet som i de allra flesta fall genomförs i grupp. Det innebär att förskollärare och lärare har ansvar för att alla i gruppen ges möjlighet att hänga med i undervisningen utifrån ett på förhand planerat upplägg och/eller, som i förskolan och på fritidshemmet, också i de situationer som uppstår i vardagen.

Vi menar att undervisning i grupp är ett av förskollärarnas och lärarnas starkaste verktyg för att skapa meningsfulla lärandesitua-

¹⁴ Läroplansutredningen (U 2023:09); Kommittédirektiv 2023:173 *En tydligare kunskapsinriktning i läroplanerna*.

¹⁵ 2 kap. 14 § skollagen.

¹⁶ Skolverket (2020) *Redovisning av uppdrag om att ta fram stödmaterial för hur lärarassistenter, socionomer och andra yrkesgrupper ska kunna avlasta lärare*. Dnr 7.5.2-2019:1285.

tioner där barn och elever exempelvis kan lyssna på varandra och utbyta perspektiv och tankar. Utnyttjandet av gruppen är också viktig både för att exempelvis möta skollagens formuleringar om att förmedla och förankra grundläggande demokratiska värderingar¹⁷ och för att förskollärarnas och lärarnas arbetssituation ska vara hanterbar. En utveckling där grupporienterad undervisning skiftat mot en alltmer individualiserad undervisning kan därför problematiseras.¹⁸ Det är inte givet att individualiserade undervisningsformer, där lärare gör många olika planeringar för sin undervisning utifrån enskilda elevers behov, är de pedagogiskt mest framgångsrika. Dessutom skapar de en stressig och stundtals ohållbar situation för många lärare. Vi utvecklar dessa resonemang i kapitel 6, där vi bland annat gör en bedömning om att ta bort stödåtgärden extra anpassningar.

4.1.2 Undervisningsuppdraget har olika delar

Ansaret för undervisningen innebär mer än bara genomförande av undervisningen. I en studie¹⁹ från 2013 kategoriserade Skolverket arbetsuppgifter som tillsammans utgör ”undervisningsprocessen” enligt följande:

- **Planera undervisning:** Ensam eller tillsammans med kollega/or planera all form av undervisning (läxa, lektion, prov, temadag/ idrottsdag, terminsplanering).
- **Genomföra undervisning:** Undervisning utan eller med kollega/or (lektion, klassråd, temadag, idrottsdag, prov, planering med elever, värdegrundssamtal i grupp etcetera). Småprat eller handledning med en eller ett par elever eller en elevs föräldrar om undervisning (utanför lektionstid prata om läxor, omprov med mera).
- **Bedömning och dokumentation av elevers utveckling:** Rättning och bedömning av skriftliga och muntliga elevarbeten. Ensam eller tillsammans med kollega/or analysera och dokumen-

¹⁷ 1 kap. 4 § skollagen.

¹⁸ Se till exempel Vinterek, M. (2006) *Individualisering i ett skolsammanhang*. Myndigheten för skolutveckling.

¹⁹ Skolverket (2013) *Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning*. Rapport 385.

tera elevers utveckling (omdömen, betyg, IUP, åtgärdsprogram, jämföra bedömningar etcetera).

- **Återkoppling av kunskapsutveckling till elever eller föräldrar:** Utvecklingssamtal, betygssamtal, samtal om åtgärdsprogram etcetera, även via e-post och telefon.
- **Reflektion och kompetensutveckling:** Ensam eller tillsammans med kollega/or reflektera kring undervisning och läraruppdraget. Allt ifrån att summera erfarenheter från en lektion, auskultera, sätta sig in i undervisningsmetoder, forskning och reformer till att få idéer från tv, museer, internet etcetera. Delta i organiserad kompetensutveckling och fortbildning, till exempel yrkesrelevanta föredrag, kurser, lärarlyft, seminarier, nätverksmöten inkl. egna studier på universitet/högskola.²⁰

I senare analyser gjordes en snävare definition av undervisning, utan tid till reflektion och kompetensutveckling.²¹ Detta uppmärksammades av *Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner*, som konstaterade att reflektion och kompetensutveckling inte ses som en del av de arbetsuppgifter som hör till undervisningsprocessen i Skolverkets fördjupade analys av den tidigare genomförda tidsstudien.²² I betänkandets resonemang om professionsprogrammet betonades därtill att dagens utmaningar för skolan är på en sådan nivå att det utöver att enskilda lärare är excellenta i sin yrkesutövning krävs samverkan kring utveckling av undervisningen.²³

Mot bakgrund av detta menar vi att arbetet med undervisningen behöver ges en bredare betydelse än den enskilda förskollärares och lärarens arbete med undervisning för specifika grupper av elever. De krav och förväntningar som finns på förskollärare och lärare utifrån styrdokument och andra yttre krav förutsätter ett kontinuerligt arbete med undervisning – såväl enskilt av varje lärare som gemensamt med andra. Inte minst då gemensamt och kollaborativt arbete,

²⁰ Ibid., s. 20.

²¹ Skolverket (2015) *Grundskollärares tidsanvändning. En fördjupad analys av "Lärares yrkesvardag"* Rapport 417, s. 28; Ds 2013:23 *Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner*.

²² SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*, s. 411.

²³ Ibid., med hänvisning till Hargreaves, A. & O'Connor, M.T. (2017) *Collaborative professionalism*. WISE-report No. 12.

liksom upplevd autonomi, har betydelse för lärares välmående. En miljö präglad av samarbete samt upplevd autonomi har också pekats ut av EU-kommissionen som betydelsefulla för lärarkyrkets attraktivitet.²⁴ Vi menar därför att de arbetsuppgifter som Skolverket 2013 identifierade som viktiga för att skapa en god undervisning utgör en viktig utgångspunkt för vad som bör räknas som arbete med undervisningen. Vi har därtill även bedömt att arbetsuppgifter i anslutning till undervisningen som att ställa fram och ta undan material och samtala med barn och elever i samband med lärtillfällen eller lektioner är att betrakta som en del av undervisningsuppdraget (se kapitel 8).

Svårt att helt avgränsa vilka uppgifter som hör till undervisningsuppdraget

Det finns som nämnts en samstämmighet kring att arbetet med att planera, genomföra och följa upp undervisningen utgör ett tydligt uppdrag och ansvar för förskollärare och lärare. Det är samtidigt svårt att göra helt tydliga avgränsningar mellan sådana arbetsuppgifter som hör till arbetet med undervisningen och sådana som inte gör det. Det gäller till exempel frågor om vem som ska återkoppla information till vårdnadshavare eller dokumentera information om kränkningar eller stödsatser. Avgränsningar görs inte heller enkelt när det gäller det relationella och mer sociala arbetet. För förskollärare och lärare i fritidshemmet finns därtill en utmaning i olika roller då förskollärare och lärare i fritidshem ofta eller nästan alltid arbetar tillsammans med det som i skollagen benämns annan personal.²⁵ Dessa är ofta barnskötare i förskolan medan de i fritidshemmet också kan vara fritidsledare eller personer med annan bakgrund. Lärare i fritidshem arbetar därtill inte sällan själva som lärare i något praktiskt-estetiskt ämne i den obligatoriska delen av skolan.²⁶

²⁴ Se t.ex. European Commission (2021) *Teachers in Europe. Careers, Development and Well-Being*. Eurydice Report.

²⁵ Se 2 kap. 14 § skollagen; Förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

²⁶ Utbildning till grundlärare i fritidshem innebär sedan 2011 en examen som lärare i fritidshem vilket även omfattar behörighet som lärare i bild, hem- och konsumentkunskap, idrott eller musik.

Undervisningen i förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet har delvis andra förutsättningar

Begreppet undervisning definieras på samma sätt för alla skolformer och verksamheter inom skolväsendet. Samtidigt så har undervisning i förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet en delvis annan innebörd och också andra förutsättningar än i de skolformer som huvudsakligen organiseras kring undervisning genom lektioner i ämnen.

Förskolan fick en egen läroplan 1998.²⁷ I den nya läroplanen för förskolan från 2018 förtydligades förskollärarnas ansvar för undervisningen. Av läroplanen framgår att förskollärare ska ansvara för det pedagogiska innehållet i undervisningen och för att det målinriktade arbetet främjar barns utveckling och lärande, liksom för att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Förskollärare har enligt läroplanen ett särskilt ansvar i utbildningen som arbetslaget genomför gemensamt, och i undervisningen medverkar även andra i arbetslaget, till exempel barnskötare.²⁸ Förskollärares utpekade ansvar i relation till arbetslaget innebär särskilda arbetsuppgifter, exempelvis kopplade till övergångar och samverkan med förskoleklass och vårdnadshavare. Förskolans läroplan har också ett särskilt avsnitt om förskollärarens ansvar, där det bland annat framgår att förskollärare ska leda de målstyrda processerna och i undervisningen ansvara för att spontant uppkomna aktiviteter och intressen, vardagliga aktiviteter och rutiner i förskolan blir en del av undervisningen.

Ungefär samtidigt som förskolan fick en första läroplan omvandlades förskola för 6-åringar till förskoleklass.²⁹ I propositionen som föregick reformen framhölls att begreppet undervisning behövde vidgas till att omfatta ett främjande av lärprocesser, där förskolans och grundskolans kultur och arbetssätt ömsesidigt skulle kunna mötas och utformas till en pedagogisk helhet. I förarbetet till den nya skollagen beskrevs att förskoleklassen förväntas förvalta det barnen kan och utöver det ge dem möjligheter att utveckla sitt lärande. Lek och skapande beskrevs vidare här som väsentliga delar i det aktiva lärandet i förskoleklass och att utveckling och lärande sker ständigt och inte enbart eller ens huvudsakligen genom arran-

²⁷ Förordningen om läroplan för förskolan.

²⁸ Förordningen om läroplan för förskolan, del 1: Förskolans värdegrund och uppdrag.

²⁹ Prop. 1997/98:6 *Förskoleklass och andra skollagsfrågor*.

gerade inlärningsituationer.³⁰ Flera rapporter och studier har emellertid sedan förskoleklassen infördes beskrivit svårigheter med att förverkliga intentionerna.³¹ 2021 föreslog utredningen om en tioårig grundskola att förskoleklassen skulle upphöra som egen skolform och att grundskolan och motsvarande skolformer skulle utökas med ett år genom en ny årskurs 1.³² Hösten 2024 aviserade regeringen att den avser införa tioårig grundskola från och med hösten 2028.³³

Fritidshemmet är inte en egen skolform men en del av skolväsendet.³⁴ Precis som i förskolan ges begreppet undervisning en vid tolkning i fritidshemmet, där omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Fritidshemmets undervisning har bland annat till syfte att ge eleverna möjlighet att utveckla goda kamratrelationer samt känna tillhörighet och trygghet i elevgruppen. Vidare anges i läroplanen exempelvis att i undervisningen ska eleverna genom leken ges möjlighet att bearbeta intryck, pröva sin identitet, utveckla kreativitet samt sin förmåga att samarbeta och kommunicera.³⁵ Lärare i fritidshemmet har ett särskilt ansvar för undervisningen men det finns inte som i förskolans läroplan något utpekat ansvar för lärare respektive arbetslag. Precis som i förskolan finns annan personal, såsom fritidsledare eller barnskötare.

Vissa administrativa uppgifter hör till undervisningsuppdraget men avgränsningen är svår

Administration har beskrivits som en av huvudorsakerna till att lärares tid inte räcker till för att bedriva en kvalitativ undervisning. Samtidigt är viss administration en naturlig del av undervisningsuppdraget, och i beskrivningar av undervisningens delar och innehåll inkluderas genomgående vissa uppgifter av administrativ karaktär. Ofta rör det arbetsuppgifter kopplade till dokumentation av elevers kunskapsutveckling.

³⁰ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 358.

³¹ Se t.ex. Ackesjö, H. (2010) *Läraridentiteter i förskoleklass. Berättelser från ett gränsland*; Lindblad-Olausson, S. (2008) *Förskoleklassens innehåll och arbetssätt – intention och fallstudie*.

³² SOU 2021:33 *En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan*.

³³ Regeringens webbsida, pressmeddelande om budgetpropositionen för 2025, hämtad 2024-12-03.

³⁴ 1 kap. 1 § skollagen.

³⁵ Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Det är samtidigt svårt att hitta en tydlig avgränsning av vilka administrativa uppgifter som hör till undervisningen och vilka som inte gör det. Ett sätt att få syn på administration som inte självklart hör till arbetet med undervisningen är att göra en åtskillnad mellan verksamhetsorienterad administration, som är inriktad mot kärnverksamheten (i skolans fall undervisningen), och organisationsorienterad administration som är inriktad mot organisationen som stöder kärnverksamheten. Viss typ av administration kräver lärares specialkunskap, medan annan kan utföras av andra yrkesgrupper. Administration som styr lärares tid bort från undervisningen kan därför inte sägas ingå i huvuduppdraget.³⁶

Skolverket har konstaterat att det i praktiken verkar som att lärare sällan gör skillnad på olika typer av administrativa uppgifter eller olika slags dokumentation. Det gör det svårt att utläsa vad som ingår i en lärares huvuduppdrag och inte. Skolverket har på grund av denna problematik i en studie gjort åtskillnad mellan dokumentation och administration, där dokumentation bland annat är arbete med omdömen, betyg och skriftliga individuella utvecklingsplaner, medan administration kan vara att administrera elevfrånvaro och hantera ledighetsansökningar.³⁷ Vi menar att Skolverkets åtskillnad kan jämföras med den åtskillnad vi redogjort för ovan mellan verksamhetsorienterad och organisationsorienterad dokumentation. Verksamhetsorienterad administration kan då likställas med Skolverkets dokumentation, alltså arbete med information om barns och elevers lärande och resultat. I kapitel 6 lämnar vi förslag och bedömningar som kan minska denna administrativa börda, som vi valt att kalla ”undervisningsnära dokumentation” och som vi anser vara en del av undervisningsuppdraget. Ren administration, eller organisationsorienterad administration, menar vi kan genomföras av andra yrkesgrupper än lärare. Vi resonerar mer om detta i både kapitel 5 och i kapitel 8.

³⁶ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*, s. 438.

³⁷ Skolverket (2013) *Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning*, s. 23. Rapport 385.

4.1.3 Undervisningsuppdragets delar är beroende av varandra och tar tid i anspråk

Vi har ovan och med utgångspunkt i Skolverkets beskrivning av undervisningsprocessen beskrivit hur arbetet med undervisningen består av olika delar. Vi menar också att dessa delar är beroende av varandra och skapar förutsättningar för en undervisning av god kvalitet. Vår utgångspunkt när vi talar om undervisningen är att den består av delarna planering, genomförande och uppföljning av undervisningen. Detta motsvarar i huvudsak fyra av de fem aktiviteter som Skolverket identifierade som viktiga att värna för att undervisningen ska ha god kvalitet: planering av undervisning, genomförande av undervisning, bedömning och dokumentation av barns och elevers utveckling samt återkoppling av kunskapsutveckling till elever och vårdnadshavare.³⁸ Skolverkets femte kategori inbegriper reflektion och kompetensutveckling.

Vår intervjustudie ger en bild av vad förskollärare och lärare menar att undervisning är

I vår intervjustudie har förskollärare och lärare själva fått beskriva vilka uppgifter de anser ingår i undervisningen. Bland dem råder en övergripande samstämmighet att alla förskollärare och lärare arbetar med att planera, genomföra och följa upp undervisning. På ett mer konkret plan finns dock skillnader mellan vad förskollärare och lärare ser som undervisning beroende på skolform, undervisningsämne, barnens och elevernas förutsättningar samt förskollärarnas och lärarnas erfarenhet.

Alla förskollärare och lärare i vår intervjustudie beskriver att de dels gör en *grovplanering* av sin undervisning som sträcker sig över en termin, läsår eller ett antal månader, dels en *detaljplanering* av de olika momenten i undervisningen. I grovplaneringen utgör styrdokumentet för respektive skolform utgångspunkt. Vidare beaktas de förutsättningar som finns i form av tid, kompetens, läromedel, lärmiljöer och barns eller elevers förkunskaper, behov och eventuella funktionsnedsättningar. Grovplaneringen kan ibland även göras tillsammans med andra lärare eller ett arbets- eller ämneslag.

³⁸ Skolverket (2013) *Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning*. Rapport 385.

Detaljplaneringen, som handlar om konkret innehåll och som kan innefatta framställning och uppdatering av material och läromedel, görs även den utifrån barns och elevers behov och förförståelse. Detta arbete är ofta mer individuellt än grovplaneringen, men kan, särskilt inom förskolan, innefatta ett samarbete mellan förskollärare och inom arbetslaget.

Gällande *genomförandet* av undervisningen visar vår studie att det grovt finns två synsätt hos förskollärare och lärare. Dels ett snävare synsätt som bygger på att genomförandet av undervisningen handlar om planerade undervisningstillfällen, dels ett bredare som bygger på att alla interaktioner med barn och elever kan vara undervisning. Den mer avgränsade synen på undervisningen är vanligast hos lärare i grundskolans äldre åldrar, gymnasieskolan och komvux, medan det bredare synsättet är vanligare hos förskollärare och lärare i de yngre åldrarna i grundskolan och den anpassade grundskolan. Bland de intervjuade förskollärarna och lärarna finns det både de som menar att undervisning främst bör vara lärarledd och målstyrd, medan andra menar att alla interaktioner med barn och elever är eller åtminstone kan vara undervisning. Med detta bredare synsätt kan situationer som påklädning, att ge tröst och plåstra om eller att samtala med barn och elever i matsituationer eller på rasten utgöra undervisning.

Uppföljning av undervisning handlar enligt förskollärarna och lärarna om att på olika sätt reflektera och dokumentera effekterna av undervisningen. Uppföljningen börjar redan i genomförandet tillsammans med barnen och eleverna, fortsätter med att förskollärarna och lärarna ofta gör snabba reflektioner kring hur undervisningen fungerade och slutligen med att de gör en mer systematisk analys kring undervisningen och dokumenterar barnens och elevernas lärande. Analysen ligger till grund för att utveckla den egna undervisningen, dels den långsiktiga grovplaneringen, dels detaljplaneringen, men också för samtal med elever och återkoppling av resultat till vårdnadshavare och elever.

Det framgår av vår studie att förskollärarna och lärarna ser på undervisningens delar som tätt sammanlänkade. Även om undervisning till sin natur oftast har en början och ett slut till exempel i form av ett avgränsat centralt innehåll eller ett verksamhetsår som avslutas, så finns det samtidigt för förskollärarna och lärarna en cyklisk rörelse där återkoppling och erfarenheter bidrar till att

ständigt utveckla planering och genomförande. För samtliga skolformer och verksamheter gäller dessutom att skapandet av lärandesituationer som fångar barns och elevers intresse och bidrar till kunskapsutveckling kräver reflektion, fokus och tid. Delarna planering, genomförande och uppföljning är alltså inte åtskilda utan beroende av varandra och påverkar varandra i en kreativ process.

4.1.4 Förskolan och skolan har ett uppdrag som går utöver undervisningsuppdraget

Vi har resonerat kring att förskollärare och lärare har ett särskilt ansvar för undervisningens olika delar. Förskolans och skolans uppdrag är samtidigt större än undervisningen. I skollagen beskrivs det vidare begreppet *utbildning* som verksamhet som bedrivs av en huvudman inom vilken barn eller elever deltar i undervisning och andra aktiviteter.³⁹ Förskolor och skolor är arbetsplatser med många människor där en mängd saker sker varje dag och uppkomna situationer måste hanteras och lösas. Barns måltider ska lagas, serveras och plockas undan, elever behöver hjälp med att låsa upp skåp eller logga in i olika digitala system, saker går sönder och behöver lagas, klassrumsmöbleringen ska göras om och det behöver skottas snö utanför lokalerna.⁴⁰ Listan kan göras lång. Utöver detta finns också en social komponent i all verksamhet med barn och elever, där vuxna behöver samtala med barn och elever om smått och stort, om deras mående samt medla i konflikter som uppstått i eller utanför verksamheten.

Undervisningen ingår alltså i en större och bredare kontext. Förskollärares och lärares ansvar och arbete behöver därför vara kringgärdat av andra funktioner. Huvuduppdraget, det vill säga undervisningen, behöver med andra ord omgärdas av andra uppdrag som tillsammans skapar en skola eller en verksamhet. På en förskola, skola, fritidshemmet eller inom vuxenutbildningen sker många processer och aktiviteter som inte hör till undervisningen, utan som är en del av det större begreppet utbildning. För att detta större maskineri ska fungera krävs ofta många olika personer och samverkan mellan flera olika yrkeskategorier (se även avsnitt 4.2.2).

³⁹ 1 kap. 3 § skollagen.

⁴⁰ Se till exempel Skolinspektionen (2023) *Huvudmäns och rektorers ansträngningar för att öka andelen behöriga lärare i grundskolan*. Dnr SI 2022:578.

Förskollärare och lärare behöver bidra till det större uppdraget, men arbetsuppgifter fördelas inte alltid strategiskt

Lärande sker även utanför de strukturerade undervisningssituationerna, vilket betyder att lärare har ett uppdrag som omfattar mer än arbetet med att planera och genomföra undervisning. De har exempelvis också ansvar för arbetet med att skapa trygghet och studiero i skolan och samarbete med hemmen i elevens fostran.⁴¹ Samtidigt förväntas lärare utföra alltmer uppgifter inom sin arbetstid och antalet uppgifter har ökat över tid utan uppmärksamhet på att uppgifter också kan behöva tas bort. Förskolans och skolans stora uppdrag kan inte genomföras enbart av förskollärare och lärare, eftersom det får stora följder för deras möjlighet att genomföra en undervisning av god kvalitet och kraven kan gå utöver det förskollärare och lärare har kompetens för.⁴²

Arbetsuppgifter verkar dock ibland fördelas utan hänsyn till lärarnas särskilda ansvar och den tid det ansvaret kräver. Forskning har exempelvis pekat på att förskolan har en förhållandevis platt organisationsstruktur präglad av en inriktning mot omsorg, demokrati och likvärdighet. Strukturen har bidragit till att förskollärares yrkeskunskap inte tydligt synliggjorts, det har funnits en stark tradition av att tala om ”vi pedagoger”.⁴³ Skolverkets studie om hur den nya läroplanen, Lpfö18, landat i förskolan visar att förskollärares ansvar, bland annat för undervisningen, har blivit tydligare och att rektorers sätt att organisera och leda arbetet i högre utsträckning går via förskollärarna. Men det finns fortfarande exempel på att ansvars- och arbetsfördelningen inte är helt genomförd på alla förskolor. Förskollärarens roll som den ytterst ansvariga i arbetslaget är inte alltid etablerad utan ansvar och arbetsuppgifter förefaller vara förhandlingsbara.⁴⁴

I en granskning från Skolinspektionen om att öka andelen behöriga lärare i grundskolan framkom vidare en bild av att det bland de granskade enheterna ofta saknades en strategisk utgångspunkt i

⁴¹ Skolverket (2013) *Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning*. Rapport 385.

⁴² Se även SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.

⁴³ Se till exempel Persson, S. & Tallberg Broman, I. (2019) *Hög sjukefrånvaro och ökad psykisk ohälsa – om dilemman i förskollärares uppdrag*, s. 8.

⁴⁴ Skolverket (2023) *Förskolan och läroplanen – om förändringar i spåren av Lpfö18*, rapport 2023:5, s. 8 f.

fördelningen av arbetsuppgifter.⁴⁵ Det fanns få exempel på huvudmän och rektorer som utgår från en kartläggning och analys av vilka uppgifter som lärarna utför, vilka av dessa som är att betrakta som undervisningsnära respektive inte samt om arbetsuppgifter kan omfördelas så att lärarna i högre grad kan fokusera på undervisningen. Snarare indikerade beskrivningar från rektorer och lärare att arbetsfördelningen på de granskade skolenheterna oftast sker utifrån ett ”rättvisetänk”, och att uppgifter som inte är undervisningsnära fördelas på olika personalgrupper. Det kunde vid de granskade enheterna leda till att lärare ägnade sig åt en mängd olika aktiviteter utan en tydlig koppling till undervisningen. Bland annat uppgav lärare exempel på att de utförde sysslor som att vara rastvakt, kopiera, hantera konflikter mellan elever, vaktmästarsysslor, logistik vid utflykter, kontakt med socialtjänst, polis och barn- och ungdomspsykiatri, men också att möblera om, städa klassrum, ta hand om blommor och skotta snö. Enligt rapporten var det vanligare att lärare vid små skolenheter utförde den typen av arbetsuppgifter, jämfört med lärare vid större enheter där det oftare fanns annan personal som hanterade uppgifterna.

4.1.5 Förskollärare och lärare behöver främst ägna sig åt undervisningen och få rimliga förutsättningar

Utbildning är alltså en verksamhet som omfattar mer än undervisning, och förskollärare, lärare och övrig personal behöver arbeta tillsammans för att skapa goda och trygga utbildningsmiljöer för alla barn och elever. En alltför hög arbetsbelastning kan samtidigt bidra till att förskollärare och lärare ifrågasätter värdet av att stanna i yrket. Denna farhåga har uttryckts i tidigare betänkanden och rapporter.⁴⁶ Vi konstaterar att många uppgifter som inte kan anses tillhöra undervisningen har inkräktat på förskollärares och lärares tid. Det är naturligtvis inte rimligt att tänka sig att förskollärare och lärare enbart ska ägna sig åt undervisningen, men det måste samtidigt råda en balans så att de får ägna sig åt de uppgifter som just de har kompetens och utbildning att utföra.

⁴⁵ Skolinspektionen (2023) *Huvudmäns och rektors ansträngningar för att öka andelen behöriga lärare i grundskolan*. Dnr SI 2022:578.

⁴⁶ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektors professionella utveckling*; Skolverket (2020) *TALIS 2018. En studie om lärares och rektors arbete i grund- och gymnasieskolan. Delrapport 2*.

Förskollärare och lärare måste ges tid till huvuduppdraget att planera, genomföra och följa upp undervisningen. Detta är också centralt för att alla barn och elever ska ges förutsättningar att få en god undervisning och möjligheter att utvecklas så långt som möjligt. Samhället behöver dessutom använda sina resurser klokt och därför behöver det finnas olika personalkategorier på skolorna som kan utföra de sysslor som inte är inom ramen för undervisningen. Otydliga ramar kring arbetsuppgifter och avsaknad av kringpersonal och kringfunktioner riskerar i dag leda till att många lärare får arbetsuppgifter som inte är en del av deras huvuduppdrag och som tränger undan arbetet med undervisningen. Vi utvecklar dessa resonemang och ger förslag och bedömningar om reglering av tid för huvuduppdraget och en infrastruktur av kringfunktioner i kapitel 8.

Vi har flera gånger konstaterat att det finns en tydlig bild av att förskollärare och lärare har en ständigt ökande arbetsbörda.⁴⁷ Det framstår samtidigt för oss som att de förslag och bedömningar som tidigare getts om att sänka kraven på administration och kringarbete för förskollärare och lärare har varit alltför generellt skrivna och inte heller alltid tagits på allvar av vare sig myndigheter eller huvudmän.⁴⁸ Få konkreta förändringar som på riktigt har gjort stor skillnad för förskollärarna och lärarna har skett. Snarare verkar både huvudmän och skolmyndigheter fortsätta skapa arbetsuppgifter, rekommendationer och riktlinjer om olika delar av förskollärarnas och lärarnas arbete som enskilt kan framstå som viktiga och välmenande men som tillsammans blir både arbets- och dokumentationsdrivande och skapar ohållbara krav. Exempel på sådana nya undervisningsrelaterade arbetsuppgifter är krav på att skapa tillgängliga lärmiljöer anpassade till elevers enskilda behov och att använda många olika

⁴⁷ Se till exempel Skolverket (2015) *Grundskollärares tidsanvändning. En fördjupad analys av "Lärarnas yrkesvardag"*. Rapport 417; Arbetsmiljöverket (2017) *Projektrapport för Arbetsmiljöverkets nationella tillsyn av skolan 2013–2016*. Rapport 2017:1; SOU 2017:18 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*; Lärarförbundet (2019) *Dokumentationsbördan. Ett arbetsmiljöproblem för lärare*; Skolverket (2020) *Skolverkets lägesbedömning 2020*. Rapport 2020:1; Sveriges Lärare (2023) *Tiden som inte räcker till. En redovisning av hur lärares arbetstid kläms från flera håll*. PM 2023-12.

⁴⁸ Se till exempel Ds 2013:23 *Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner* om att avskaffa kravet på skriftliga individuella utvecklingsplaner i årskurs 6–9 (7–10 i specialskolan), Ds 2013:50 *Tid för undervisning – lärares arbete med åtgärdsprogram* om att införa en ny modell med olika steg för arbetet med elever i behov av särskilt stöd, prop. 2012/13:195 *Minskade krav på dokumentation i skolan*, prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram* samt SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling* med förslag och bedömningar om att minska lärarnas administrativa börda.

digitala system (se även kapitel 6). Kraven påverkar lärarnas arbetssituation och riskerar sammantaget att skapa orimliga förväntningar och stress. Vi ger förslag och bedömningar kring hur förskollärares och lärares administrativa börda kan minskas gällande undervisningsnära dokumentation, stöd, digitalt arbete och det systematiska kvalitetsarbetet i kapitel 6 samt gällande arbetet mot kränkande behandling i kapitel 7.

Tillräckligt med tid för undervisningsuppdraget är en avgörande fråga för både lärare och elever i det svenska skolväsendet

Det är god undervisning som gör skillnad för barn och elever, och den måste genomföras av förskollärare och lärare som i sin tur ges goda förutsättningar och tid för uppgiften. Deras särskilda ansvar, undervisningen, behöver värnas. Vi menar att förskollärares och lärares rätt till fredad tid för undervisningen, utifrån en förståelse av att undervisning i huvudsak genomförs med grupper av elever, i slutänden är en fråga om yrkets attraktivitet. Att förskollärare och lärare ges rimliga förutsättningar att göra ett bra jobb kan ses som något av en ödesfråga för svensk förskola och skola, liksom för vårt samhälle. De senaste internationella mätningarna PIRLS och PISA har visat på att svenska elevers kunskaper i läsförståelse och matematik har försämrats. Enligt den internationella mätningen TIMSS har dock svenska elevers kunskaper i matematik förbättrats. Gemensamt för samtliga dessa mätningar är att de visar på ökad skillnad mellan hög- och lågpresterande elever och att elevers socioekonomiska bakgrund har en betydelse för deras kunskapsresultat.⁴⁹

Många av våra förslag och bedömningar kommer mot denna bakgrund ha som utgångspunkt att det finns ett stort behov av att freda den tid som förskollärare och lärare behöver för att kunna skapa intresseväckande och stimulerande undervisning, för att därmed bidra till varje barns och elevs lärande och utveckling.

⁴⁹ Skolverket (2023) *PIRLS 2021. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*; Skolverket (2023) *PISA 2022. 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap*; Skolverket (2024) *TIMSS 2023 – svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*.

4.2 Förskollärares och lärares arbetssituation

Alltför många förskollärare och lärare vittnar om att arbetet i förskolan och skolan kännetecknas av en hög arbetsbelastning och av få stödjande kringfunktioner. Statistik visar också att det på flera håll saknas behöriga förskollärare och lärare. Trots att arbetet med undervisningen är förskollärares och lärares särskilda ansvar riskerar också andra uppgifter som inte direkt hör till undervisningen att läggas på lärarna, vilket i sin tur leder till att tiden inte räcker till för undervisningsuppdraget. Nedan redogör vi för hur förskollärares och lärares arbetssituation i hög utsträckning kännetecknas av stress och underbemanning. Vi resonerar också kring hur läraryrkets⁵⁰ attraktivitet sjunkit och argumenterar för att ökad tillit och frihet att ta professionellt ansvar är avgörande för att vända utvecklingen.

4.2.1 Förskollärare och lärare har hög arbetsbelastning

Förskollärares och lärares uppdrag är omfattande och har dessutom successivt ökat över tid. Att det skett en markant ökning av lärares arbetsbörda sedan 1990-talet har lyfts i ett flertal tidigare rapporter och utredningar.⁵¹ Skolverket uppmärksammade exempelvis risker med den nya skollagen 2010 och tillhörande läroplansreformer i den uppföljning av reformerna som gjordes 2015.⁵² Bilden har därefter bekräftats i senare underlag från såväl fackförbund, myndigheter och statliga utredningar.⁵³ Det är också tänkbart att arbetsuppgifter tillkommer även framöver, med nya ambitioner kopplat till specifika områden.

Anledningar till stress som pekas ut av lärare är bland annat tidspress, höga krav, ökad mängd administration och dokumentation

⁵⁰ Vi inkluderar både förskollärares och lärares arbete i detta begrepp.

⁵¹ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*, s. 22; Stenlås, N. (2009) *En kår i kläm. Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2009:6; Skolverket (2013) *Forskning om skolreformer och deras genomslag*.

⁵² Skolverket (2015) *Skolreformer i praktiken. Hur reformerna landade i grundskolans vardag 2011–2014*. Rapport 418.

⁵³ Se till exempel Skolverket (2015) *Grundskollärares tidsanvändning. En fördjupad analys av "Lärares yrkesvardag"* Rapport 417; Arbetsmiljöverket (2017) *Projektrapport för Arbetsmiljöverkets nationella tillsyn av skolan 2013–2016*. Rapport 2017:1; SOU 2017:18 *Med undervisnings-skeicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*; Lärarförbundet (2019) *Dokumentationsbördan. Ett arbetsmiljöproblem för lärare*; Skolverket (2020) *Skolverkets lägesbedömning 2020*. Rapport 2020:1; Sveriges Lärare (2023) *Tiden som inte räcker till. En redovisning av hur lärares arbetstid kläms från flera håll*. PM 2023-12.

samt dåliga arbetsvillkor.⁵⁴ En nyligen genomförd undersökning från Sveriges Lärare visar att närmare nio av tio lärare uppger att deras arbete i hög grad eller i viss mån innebär en stor arbetsbelastning och att den höga arbetsbelastningen omfattar i stort sett samtliga skolformer. Lärare verksamma i grundskolan utmärker sig relativt lärare i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning, och förskollärare i förskolan sticker också särskilt ut.⁵⁵ Bilden av en generellt hög arbetsbelastning bekräftas också i den intervjustudie vi genomfört (se bilaga 3).

Många arbetsuppgifter utanför undervisningsuppdraget skäl till stress och hög arbetsbelastning

För att bedriva undervisning av god kvalitet behövs tillräckligt med tid för planering och uppföljning (se avsnitt 4.1).⁵⁶ När denna tid hackas upp av krav på att lösa uppgifter utanför undervisningsuppdraget, riskerar undervisningen att bli lidande. Många arbetsuppgifter utanför undervisningsuppdraget leder till stress och hög arbetsbelastning. I de samtal vi fört med lärare har vi tydligt uppmärksammat på att förskollärare och lärare ständigt behöver vända sin uppmärksamhet mot händelser och arbetsuppgifter utanför arbetet med undervisningen. Förskollärarna och lärarna fråntas på så vis möjligheten att styra över den egna tiden, och tvingas dra ned på tiden för det viktiga arbetet med planering, och uppföljning av undervisningen, eftersom det är de arbetsuppgifterna de själva kan kontrollera. Detta är bekymmersamt då upplevelsen av att ha kontroll över sin arbetssituation och de uppgifter som ska utföras har stor betydelse för hälsa och motivation. Förskollärare och lärare som upplever att möjligheterna till god undervisning har kringaskurits kommer att uppleva en känsla av otillräcklighet, vilket i sin tur ökar risken för utbrändhet.⁵⁷

Fackförbundet Sveriges Lärare, Arbetsmiljöverket, forskare och rapporter från EU-kommissionen har påvisat stora problem

⁵⁴ Kjellström J., Almquist Y. & Modin, B. (2018) "Lärares arbetsvillkor och hälsa efter 1990-talets skolreformer". *Arbetsmarknad & arbetsliv*, årgång 22, nr 1.

⁵⁵ Sveriges lärare (2024) *Brinna, brann, utbränd. En studie om hur arbetsbelastningen driver lärare och förskollärare till utmattning*, s. 8.

⁵⁶ Undervisningsuppdraget, förskollärarnas och lärarnas huvuduppdrag, definieras genomgående i betänkandet som genomförande i form av undervisningstid, samt planering och uppföljning.

⁵⁷ Se även Bäckström, P. (2021) "Psykisk påfrestning och samvetsstress i lärares arbetsliv." *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årgång 27.

med arbetsmiljö och stress för förskollärare och lärare.⁵⁸ Undersökningarna som gjorts visar också att situationen inte förbättrats trots återkommande larmrapporter som över tid visat på mycket hög arbetsbelastning bland lärare.⁵⁹ Arbetsbelastningen sticker därtill ut negativt i jämförelse med andra yrken som kräver högskolekompetens, och inom skolväsendet är signalerna som starkast inom förskolan och grundskolan.

Arbetsmiljöverkets återkommande arbetsmiljöundersökningar visar att andelen som i hög grad upplever stor arbetsbelastning är högre bland läraryrkena, både i jämförelse med *alla yrken* och i jämförelse med yrken som ställer motsvarande krav på högskolekompetens.⁶⁰ Studier visar också att gruppen lärare utmärker sig genom att ha en hög nivå av psykisk ohälsa och relaterad sjukfrånvaro. De upplever en hög stress, hög arbetstakt och ett dåligt så kallat psykosocialt säkerhetsklimat.⁶¹ Särskilt framträdande är detta hos kvinnliga lärare. Även om lärare, precis som andra personer med högskoleutbildning, rapporterar en upplevd god hälsa så rapporterar de också höga stressnivåer och höga nivåer av negativ utmattning vilket kan vara en reaktion på att under lång tid varit utsatt för stress.⁶²

Enligt TALIS 2018 upplevde 40 procent av svenska lärare stress. Andelen var på ungefär samma nivå som i andra nordiska länder, men lägre än genomsnittet inom OECD. Skolverkets bedömning var att stress inte är något som utmärker det svenska skolsystemet men samtidigt så är det en inte obetydlig andel lärare som uppger att de är stressade. Administrativa uppgifter var en källa till stress i arbetet. Stress är också en viktig förklaring till varför lärare uppger att de vill lämna sitt yrke. Antalet timmar lagda på administrativt arbete, rättning och bedömning av uppgifter har ett starkt samband med stress hos högstadielärare även om samma mönster finns hos

⁵⁸ Se till exempel Sveriges Lärare (2024) *Brinna, brann, utbränd. En studie om hur arbetsbelastningen driver lärare och förskollärare till utmattning*; European Commission (2021) *Teachers in Europe. Careers, Development and Well-being*. Eurydice Report.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Se till exempel Arbetsmiljöverket (2023) *Arbetsorsakade besvär 2022*. Rapport 2023:02.

⁶¹ Begreppet psykosocialt säkerhetsklimat har kommit att användas som en del av en metod att uppskatta medarbetarnas delade uppfattningar om organisationens riktlinjer, praxis och procedurer för att skydda medarbetarnas psykosociala hälsa och säkerhet. Se till exempel forskningsprojektet Att förebygga psykiska ohälsa på arbetsplatsen, lett av docent Lydia Kwak vid Karolinska Institutet.

⁶² Se till exempel forskningsprojektet Att förebygga psykisk ohälsa på arbetsplatsen. En implementeringsstudie inom skolor. Karolinska institutet.

lärare i låg- och mellanstadiet och gymnasieskolan. Gymnasielärarnas stress har ett starkare samband med administrativt arbete.⁶³

I Skolverkets senaste *Attityder till skolan* som genomfördes 2024 trivs åtta av tio lärare grund- och gymnasieskolan mycket eller ganska bra. Nästan hälften av lärarna har emellertid övervägt att byta yrke under det senaste året. Andelen är något högre bland grundskollärare än bland gymnasielärare. Tre av fyra lärare känner sig stressade av sitt arbete varje dag eller några gånger i veckan och grundskollärare är i högre utsträckning stressade av sitt arbete varje dag. När lärarna tillfrågades om anledning till att de känner sig stressade var de vanligaste orsakerna för lite tid till planering och efterarbete av undervisningen, att hinna hjälpa och stödja elever samt för mycket administrativt arbete. Lärare i grundskolan är mer stressade än lärare i gymnasieskolan över att hinna hjälpa och stödja sina elever, över att det är för lite tid mellan lektionerna, över att behöva vikariera för frånvarande kollegor, på grund av svårigheter med att skapa ordning i klassrummet samt över kontakter med vårdnadshavare.⁶⁴

Förskollärare sticker, tillsammans med gruppen fritidspedagoger, ut också vad gäller arbetsskador och långvarig sjukfrånvaro.⁶⁵ När det gäller allvarliga arbetsolyckor löper kvinnliga förskollärare och fritidspedagoger högre risk än genomsnittet att drabbas. Lärare (och skolledare) löper däremot lägre risk än genomsnittet att drabbas av allvarliga arbetsolyckor och det gäller både för kvinnor och män. Både kvinnliga och manliga lärare (och skolledare) har dock en större andel psykiska skador efter allvarliga arbetsolyckor än resten av arbetsmarknaden. Dessa beror ofta på stressreaktioner efter hot och våld och majoriteten av de drabbade arbetar i grundskolan.⁶⁶

Lärares stress uppmärksammas i Europa

Lärares välmående på jobbet har varit i fokus även i övriga Europa, såväl nationellt som på övergripande nivå. EU-kommissionen har konstaterat att lärares välmående är en nyckelfaktor när det gäller

⁶³ Skolverket (2020) *TALIS 2018 – en studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan. Delrapport 2*, s. 7.

⁶⁴ Skolverket (2024) *Attityder till skolan 2024, delrapport 1: Elevers och lärares trivsel, motivation och stress*, rapport 2024:15, s. 19 ff.

⁶⁵ Afa Försäkring (2024) *Årsrapport 2024: Allvarliga arbetsskador och långvarig sjukfrånvaro*. Statistikrapport; SKR (2023) *Personalen i välfärden. Personalstatistik för kommuner och regioner 2022*.

⁶⁶ Ibid.

att öka läraryrkets attraktivitet. Samtidigt lyfts stress som en av de faktorer som är särskilt svåråtgärdad för lärarprofessionen. En rad av aspekter lyfts. Till exempel att lärare som upplever höga nivåer av stress är mer benägna än andra lärare att uppge att de tänker lämna yrket, något som också är tydligt gällande svenska lärare enligt TALIS. Andra aspekter med direkt bäring på barn och elever är att lärares stress kan påverka undervisningens kvalitet och deras elevers motivation. En studie nämns som visade att lärares stressnivåer även påverkade yngre elevers stressnivåer när de kom till skolan på morgonen.⁶⁷

Analyser med TALIS-studien som grund har visat att sannolikheten att lärare upplever höga nivåer av stress ökar om deras arbetsdagar är längre. Detta gäller samtliga de utbildningssystem som analyseras.⁶⁸

Påtagliga hälsovinster genom att förbättra arbetsvillkoren

Lärares arbetsvillkor har försämrats sedan 1990-talet. I betänkandet *Staten får inte abdikera* beskrevs hur övergången till mål- och resultatstyrning förändrade lärares arbetsuppgifter och hur avregleringar gav kommunerna ökat inflytande. Det skedde även en uppluckring av behörighetsregler som sannolikt bidrog till att fler obehöriga anställdes, vilket i sin tur bidrog till att läraryrket som profession försvagats. Nya läroplaner och nytt betygssystem lade därtill stort ansvar på lärarna gällande målformuleringar och bedömningar, samtidigt som implementeringen fallerade. Varken tid eller fortbildning gavs i tillräcklig utsträckning för att lärarna skulle kunna hantera det nya, ökade handlingsutrymmet.⁶⁹

Staten har de senaste femton åren vidtagit åtgärder för att öka läraryrkets attraktivitet, så som karriärstegsreformen, lärarlönelyftet samt pågående framtagande av ett nationellt professionsprogram.⁷⁰ Den konkreta arbetssituationen för förskollärare och lärare framstår dock fortfarande som stressig och tung. Särskilt bidragande till lärares stress är att befinna sig i en anspänd arbetssituation och att

⁶⁷ European Commission (2021) *Teachers in Europe. Careers, Development and Well-being*. Eurydice Report, s. 141.

⁶⁸ European Commission (2021) *Teachers in Europe. Careers, Development and Well-being*. Eurydice Report, s. 149.

⁶⁹ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

⁷⁰ SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*.

uppleva att tiden inte används till rätt uppgifter. Enligt en svensk forskningsstudie kan de största vinsterna för att reducera ohälsan bland lärare, ligga i att förbättra hur arbetstiden används. Det är enligt studien inte nya reformer som behövs, utan mer resurser till skolan som möjliggör en omfördelning av arbetsuppgifter från lärare till annan skolpersonal. Om lärare gavs mer tid till undervisning skulle deras stressnivåer och allmänna hälsotillstånd märkbart kunna förbättras.⁷¹

4.2.2 Det saknas personal för viktiga arbetsuppgifter som ligger utanför undervisningsuppdraget

Undervisning kan sägas vara kärnan i den utbildning som ges inom skolväsendet. Som ansvariga för undervisningen har förskollärare och lärare därför mycket stor betydelse och det är som nämnts viktigt att de ges förutsättningar och tillräckligt med tid för att genomföra detta arbete, samt inte åläggs uppgifter som tränger undan huvuduppdraget.

Utifrån de underlag som utredningen samlat in framstår det som att skolans organisation är slimmad och att det många gånger saknas tillräckligt med personer som kan bemanna nödvändiga funktioner i förskolan och skolan. Personal med olika funktioner och roller behövs för att verksamheterna ska fungera och kan behöva förstärkas utifrån lokala behov för att förskollärare och lärare ska ha tid och möjlighet att planera, genomföra och följa upp sin undervisning utan att uppleva stress eller krav på att genomföra arbetsuppgifter som ligger långt utanför undervisningen.

Vissa funktioner är reglerade i skollagen

Skollagen reglerar tillgången till elevhälsa, studie- och yrkesvägledning, skolbibliotek samt i gymnasieskolan till en mentor. Enligt skollagen ska elevhälsan främst vara förebyggande och hälsofrämjande och bestå av skolläkare, skolsköterska, psykolog, kurator och specialpedagog eller speciallärare.⁷² Bestämmelserna om elevhälsa om-

⁷¹ Kjellström J., Almquist Y. och Modin B. (2018) "Lärares arbetsvillkor och hälsa efter 1990-talets skolreformer" *Arbetsmarknad & arbetsliv*, årgång 22, nr 1.

⁷² 2 kap. 25 § skollagen.

fattar de obligatoriska skolformerna samt gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

En enkätundersökning genomförd av SKR visade att det finns behov av att utbilda fler av de yrkesgrupper som behövs inom elevhälsan, och att de flesta vakanserna hos kommunerna gäller specialpedagoger och skolsköterskor. De största utmaningarna inom elevhälsan är enligt SKR ökande psykisk ohälsa och långvarig skolfrånvaro, men även att möta behoven hos elever som behöver extra anpassningar och särskilt stöd, att utveckla inkluderande lärmiljöer och det hälsofrämjande arbetet.⁷³

Elever i alla skolformer utom förskolan och förskoleklassen ska ha tillgång till studie- och yrkesvägledare, alltså personal med sådan kompetens att elevernas behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. För att anställas utan tidsbegränsning behöver personen ha en utbildning avsedd för sådan verksamhet.⁷⁴

Elever i de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska vidare ha tillgång till skolbibliotek.⁷⁵ Riksdagen beslutade 2024 att alla elever ska ha rätt till bemannade skolbibliotek från den 1 juli 2025.⁷⁶ Det finns inget krav på att skolbiblioteket ska bemannas av fackutbildade bibliotekarier. Skolverket rekommenderar att lärare eller annan personal som bemannar skolbiblioteket får kompetensutveckling utifrån ett skolbiblioteksperspektiv.⁷⁷

I gymnasieskolan ska varje elev ha en mentor som ska följa elevens kunskapsutveckling och studiesituation med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet. Mentorn ska särskilt uppmärksamma tecken på att eleven kan behöva stöd och i så fall skyndsamt informera berörd skolpersonal.⁷⁸

⁷³ SKR (2021) *Nuläge och utmaningar i elevhälsan 2021. Elevhälsoundersökning 2021*.

⁷⁴ 2 kap. 29–30 §§ skollagen.

⁷⁵ 2 kap. 36 § skollagen.

⁷⁶ 2024/25:UbU3 *Stärkta skolbibliotek*. Se även prop. 2023/24:164. *Stärkta skolbibliotek*.

⁷⁷ Skolverkets webb. "Organisera för skolbibliotek i undervisningen" hämtad 2024-09-27.

⁷⁸ 15 kap. 19 a § skollagen.

Det behövs även en mängd andra personer i verksamheterna

Utöver de funktioner som är reglerade i skollagen behöver det på förskolor och skolor finnas annan personal som kan ta hand om olika viktiga arbetsuppgifter. Administration inom förskolan och skolan, som inte tillhör den så kallade undervisningsnära dokumentationen (se kapitel 6), kan i högre grad genomföras av personal som ges särskilda administrativa uppdrag. Sådana uppdrag kan handla om att hantera grupplistor och registrera barn och elever, rapportera statistik, frånvaro eller provresultat till myndigheter, administrera skåpnycklar, skicka ut veckobrev, administrera kränkningsärenden, hantera söka vårdnadshavare för information om närvaro vid ledighetsansökningar, lov, vakta prov, boka studiebesök eller aktiviteter, beställa transporter till utflykter, beställa förbrukningsvaror, ringa in vikarier eller utfärda intyg.

Det finns också en stor mängd uppgifter av praktisk karaktär som måste hanteras i förskola och skola. Även om läraryrket har praktiska aspekter så befinner sig inte sällan en rad praktiska sysslor utanför förskollärares och lärares huvuduppdrag. Det handlar till exempel om att samla in mobiler, plasta in böcker, vattna blommor, städa förråd, ta bort klotter, hämta och ställa fram måltider till barn och elever samt skotta snö.

Enligt statistik från SKR så fanns det under år 2023 22 400 personer anställda som elevassistenter och 12 700 personer anställda som utförde det som kategoriserades som övrigt skol- och förskolearbete inom personalområdet Förskola och skola med mera.⁷⁹ Det finns till exempel skolor som anställer personer som ansvarar för arbetsuppgifter kopplade till sociala relationer och konflikthantering, som socialpedagoger. Vissa skolor organiserar också arbetet så att vissa anställda har uppdrag som heltidsmentor, vilket kan innebära ett stort ansvar för elevernas sociala utveckling och mående.

⁷⁹ SKR (2024) *Personalen inom välfärden – personalstatistik för kommuner och regioner 2023*, s. 23.

Intervjuad personal upplever skolans organisation som anorektisk

I vår intervjustudie finns vittnesmål om att det saknas kompletterande och stöttande funktioner och att lärare gör uppgifter som ligger utanför undervisningen eftersom ingen annan i verksamheten gör dem. En rektor i grundskolan säger:

Skolan är anorektisk, här finns en kurator på 500 elever efter kraftiga nedskärningar. Det gör att man måste nyttja lärarna, för det är ingen annan där.

När det saknas annan personal får det konsekvenser för lärarna eftersom de behöver hoppa in och genomföra arbetsuppgifter utanför sitt huvuduppdrag. Ständigt nya arbetsuppgifter, i kombination med höga krav på dokumentation, riskerar i förlängningen att leda till sänkta resultat för eleverna.⁸⁰

En vanligt förekommande konsekvens av att det saknas annan personal kan vi se gällande extra anpassningar, som enligt regelverket ska genomföras inom ramen för den ordinarie undervisningen. Av flera underlag, och av vår intervjustudie, framgår att lärare upplever det som mycket utmanande att genomföra specialpedagogiska insatser och hantera många individuella anpassningar samtidigt som hela gruppens behov ska tillgodoses, och utan stöd från speciallärare eller specialpedagog.⁸¹ Det framstår alltså som att det många gånger saknas personal, till exempel lärare eller personal med specialpedagogisk kompetens, för att exempelvis ge extra färdighetsträning i mindre grupp (se även vår bedömning om extra anpassningar i kapitel 6).

En annan effekt som vi uppmärksammat är att lärare får syssla mycket med elevadministration och sociala frågor. Det sociala samspillet är naturligtvis en viktig del av läraryrket, men när lärare måste lägga stor del av sin tid på att konflikthantera eller hjälpa elever med deras psykiska mående kan det leda till både samvetsstress och minskad tid för nödvändigt arbete med undervisningen.

⁸⁰ Se även Lärarförbundet (2013) *Låt lärare vara lärare*.

⁸¹ Se till exempel Lärarnas Riksförbund (2017) *Som lärare ska man trola med knäna. En undersökning om skolans arbete med extra anpassningar och särskilt stöd*; Lärarnas Riksförbund (2021) *Extra anpassningar blev extra dokumentation. Reformen som fick motsatt effekt*.

Skoladministration har tryckts ut till förskollärare och lärare

I vår intervjustudie finns exempel på hur brist på administrativ personal leder till att förskollärare eller lärare särskilt vid skolstart behöver administrera elevlistor och formulär som behöver påskrift av vårdnadshavare. Det finns även vittnesmål om hur den digitala utvecklingen har fått som konsekvens att förskollärare och lärare förväntas hantera administrativa göromål som tidigare utfördes av en skoladministratör. Iakttagandet kommer exempelvis från lärare i komvux som uttrycker att ju mer allt digitaliseras, desto mindre tillgång finns till administrativ personal. Det leder till att lärarna i komvux behöver ägna tid åt att till exempel registrera och avregistrera elever och fylla i blanketter vid studieavbrott. I andra samtal vi fört beskrivs också hur nya administrativa uppgifter uppstår genom hanteringen av digitala verktyg och system (se kapitel 6).

Denna utveckling uppmärksammas även inom administrationsforskningen. En direkt följd av besparingsåtgärder och neddragningar av den administrativa personalen inom den offentliga sektorn är att alla yrkesgrupper har börjat syssla alltmer med administration. Samtidigt som det skett en ökning av det administrativa arbetet har det alltså också skett en förskjutning av arbetet till de yrkesgrupper som arbetar i kärnverksamheter eller ”i linjen”.⁸²

Krav och resurser möts inte

Vi har konstaterat att många förskollärare och lärare inte befinner sig i en infrastruktur som tar hand om sådana uppgifter som ligger utanför undervisningen. Av vår intervjustudie framgår att en alltför knapp resurstilldelning till skolan skapar en känsla av att verksamheten är anorektisk. Kommunernas resurstilldelning till skolan motsvarar inte de krav på utbildningen och undervisningen som staten ålägger skolan. Flera av de intervjuade vittnar om att resurserna till exempelvis vaktmästare, kuratorer, specialpedagoger och socialpedagoger är för små, samtidigt som behoven hos barn och elever är stora. Många av de intervjuade upplever att ekonomin har blivit sämre över tid, att barn- och elevgrupperna har blivit större och att kringfunk-

⁸² Castillo, D. och Ivarsson Westerberg, A. (2019) *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker? Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*. Förvaltningsakademin, Södertörns högskola.

tionerna minskats. Förskollärarna och lärarna måste därför göra fler arbetsuppgifter utöver undervisningen, eftersom skolan annars inte klarar sitt uppdrag.

Lärarintervjuer som vi har genomfört har visat att ekonomiska nedskärningar leder till effekter som mer undervisningstid och större elevgrupper för enskilda lärare. Parallellt med ekonomiska nedskärningar löper också en annan strömning där skolan förväntas hantera nya arbetsuppgifter som uppstår som ett resultat av samhällsutvecklingen. Ett exempel på detta är förslag i ett delbetänkande från 2024 på att skolan ska arbeta brottsförebyggande och att säkerhetsarbete ska bli ett nytt ansvarsområde för skolväsendet.⁸³ Dessa förslag bedömer vi kommer, om inte ytterligare personal tillförs skolan, att ytterligare spä på lärares redan ansträngda arbetssituation, och innebär också en arbetsuppgift som de vare sig har utbildning eller erfarenhet att utföra. Kraven kan också ses som en del av en allmän inställning till skolan som en institution som kan härbärgera lösningar på olika typer av samhälleliga problem.

Det är dock inte möjligt att se på förskolan och skolan som en outtömlig resurs. Förskollärare och lärare ska i första hand undervisa. Ändå är kraven som ställs på dem i skollag, förordningar, föreskrifter och myndigheters råd och rekommendationer höga och ständigt ökande. Vi ser det som prioriterat att hela styrkedjan från stat via huvudman till rektor agerar kraftfullt för att minska antalet arbetsuppgifter som åläggs förskolan och skolan, samt bemannar verksamheterna på ett sådant sätt att förskollärarna och lärarna kan bedriva god undervisning (se förslag och bedömningar i kapitel 6, 7 och 8).

4.2.3 Sjunkande attraktivitet kan leda till fler obehöriga förskollärare och lärare

Stress, hög arbetsbörda med många administrativa inslag och arbetsuppgifter som inte tillhör huvuduppdraget bedömer vi bidrar till att kraftigt sänka förskollärar- och läraryrkets attraktivitet. Enligt TALIS bedömer endast 11 procent av de svenska lärarna att läraryrket har hög status i samhället, genomsnittet i OECD är 26 procent. Även

⁸³ SOU 2024:17 *Skolor mot brott*.

om andelen ökat tydligt mellan TALIS 2013 och 2018 så är det en låg andel i internationell jämförelse.

En analys från SKR från 2023 visade att personalrörligheten inom utbildningssektorn är något högre än genomsnittet på arbetsmarknaden.⁸⁴ SCB har vid två tillfällen, senast 2022, genomfört en enkätstudie med lärare som lämnat läraryrket. De fann att arbetsmiljön, exempelvis stress och arbetsbelastning, var den vanligaste anledningen att lämna yrket.⁸⁵ Enligt 70 procent av de svarande skulle mer tid för att förbereda, genomföra och följa upp undervisningen bidra till att de skulle kunna tänka sig att arbeta som lärare igen. Andra viktiga faktorer var rimligare arbetsbelastning, följt av större möjligheter att styra över arbetssituationen, även en högre lön skulle bidra till att locka dem tillbaka till läraryrket.⁸⁶

Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan konstaterade 2022 att även om fler söker till lärarutbildningarna är söktrycket, sett som antalet behöriga förstahandssökande per antagen student, lågt. En analys av studenternas kvalifikationer visade också att studenter med goda studiemeriter i större utsträckning har kommit att välja bort lärarutbildningarna, vilket kan vara ett tecken på att yrkets attraktionskraft har sjunkit. Det råder brist på lärare inom inte minst grundskolan, men även med inriktning mot fritidshem samt speciallärare och specialpedagoger.⁸⁷

Skolverkets lärarprognos från 2021 visade att cirka 12 000 behöriga förskollärare och lärare väntas saknas år 2035. Ytterligare 800 förskollärare och lärare skulle behöva examineras årligen fram till år 2035. Många lärare är i dag inte behöriga för den undervisning de bedriver och det kommer att råda brist på legitimerade och behöriga förskollärare och lärare även framöver. Störst väntas bristen bli på yrkeslärare och ämneslärare med inriktning mot grundskolans årskurs 7–9. För att motverka bristen på behöriga lärare bedömde Skolverket att det behövs insatser från många aktörer och utifrån olika perspektiv och att alla nivåer i styrkedjan måste ta sitt ansvar. Skolverket prognosticerade 2021 en lägre brist än i tidigare prognoser. Den huvudsakliga anledningen till det var att antalet barn och elever

⁸⁴ SKR (2024) *Personalen i välfärden – personalstatistik för kommuner och regioner 2023*, s. 45.

⁸⁵ SCB (2023) *Lärare utanför yrket, 2022/23*. Temarapporter 2023:6, s. 11.

⁸⁶ Ibid, s. 22.

⁸⁷ SCB (2024) *Trender och prognoser 2023. Befolkning, utbildning, arbetsmarknad – med sikte på år 2040*.

minskar enligt SCB:s befolkningsprognoser.⁸⁸ Enligt SCB:s senaste befolkningsprognos från 2024 kommer antalet barn och elever minska även fortsättningsvis fram till 2030. Antalet elever i gymnasieskoleålder bedöms dock öka de närmaste åren.⁸⁹

SCB:s prognos över framtida behov av lärare visar på att det framåt 2040 generellt sett kommer att råda mindre brist på lärare än i dag, med undantag för yrkeslärarutbildade där bristen bedöms vara större.⁹⁰

Kompetensförsörjningsbehov och organisation med många obehöriga

Sverige står alltså, precis som många andra länder inom EU, inför stora utmaningar vad gäller kompetensförsörjning inom skolväsendet.⁹¹ Det är också ett problem som har förvärrats under senare år. Bristen verkar vara särskilt framträdande i specifika ämnen, som exempelvis matematik, naturvetenskapliga ämnen och teknik samt moderna språk, men kan också kopplas till olika geografiska områden. Skillnaderna är mycket stora mellan olika kommuner, exempelvis mellan glesbygdskommuner och storstadskommuner. Även andelen äldre lärare pekar mot ett problem i många länder eftersom det kommer att leda till många pensionsavgångar de kommande åren. Sverige med 37,5 procent lärare över 50 år ligger mycket nära det europeiska genomsnittet om 38 procent.⁹² Ytterligare utmaningar som Sverige delar med flera andra europeiska länder är få sökande till lärarutbildningarna.⁹³

Förutsättningarna för förskollärares och lärares arbete och deras möjligheter att bedriva god undervisning påverkas även av kollegors utbildning och erfarenhet. Enligt Skolverkets statistik för läsåret 2023/2024 var andelen lärare med legitimation och behörighet högst i förskoleklassen med nästan 87 procent, följt av gymnasieskolan med 84 procent. Anpassad gymnasieskola hade 16 procent legitimerade och behöriga lärare. För de obligatoriska skolformerna,

⁸⁸ Skolverket (2021) *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

⁸⁹ SCB (2024) *Sveriges framtida befolkning 2024–2070, Demografiska rapporter 2021:1*, s. 23–28.

⁹⁰ SCB (2024) *Trender och Prognoser 2023. Befolkning, utbildning, arbetsmarknad – med sikte på år 2040*, s. 50 f.

⁹¹ Se t.ex. European Commission (2021) *Teachers in Europe. Careers, Development and Well-being*. Eurydice Report.

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid.

undantaget sameskolan, var andelen lärare med legitimation och behörighet 71 procent för grundskolan, ungefär 45 procent för specialskolan och 12 procent för anpassad grundskola. För komvux var andelen höst på grundläggande nivå med 80 procent, för att sedan sjunka till 74 procent på gymnasial nivå, närmare 60 procent för komvux i svenska för invandrare och strax över 30 procent för komvux som anpassad utbildning.

Andelen behöriga lärare varierar också mellan ämnen. Läsåret 2023/2024 var andelen behöriga lärare i grundskolan högst i ämnena svenska, matematik, idrott och hälsa samt franska. Lägst andel är det i ämnena svenska som andraspråk och teknik.⁹⁴ I gymnasieskolan var andelen behöriga lärare högst i ämnena svenska, historia och engelska, där var över 90 procent av lärarna behöriga. Lägst andel behöriga var det i ämnena svenska som andraspråk och teknik, med drygt 50 procent behöriga lärare.⁹⁵

Enligt Skolverkets statistik för förskolan hösten 2023 hade 41 procent av alla anställda i förskolan en förskollärarexamen, räknat i heltidstjänster.⁹⁶ Statistiken för fritidshemmet för läsåret 2023/2024 visar att drygt 44 procent av de anställda hade en lärarlegitimation med behörighet för att undervisa i fritidshemmet, uttryckt i heltidstjänster.⁹⁷

Förekomsten av obehöriga lärare påverkar arbetssituationen i skolan

Förekomsten av obehöriga lärare påverkar arbetssituationen i förskolan och skolan. Lärare med behörighet kan få ökad arbetsbörda genom att det krävs handledning för lärare utan utbildning vad gäller till exempel planering och undervisning, men även i bedömning och betygssättning i de årskurser där det sätts betyg. Att det finns lärare som inte är legitimerade och behöriga påverkar naturligtvis också kvaliteten på undervisningen och elevernas möjligheter till utveckling och lärande. Dessa risker ökar ju lägre andel legitimerade och behöriga lärare en skola har, och det är oroväckande att till exempel de

⁹⁴ Andelen behöriga varierade mellan stadierna i grundskolan. I svenska mellan knappt 90 procent i årskurs 1–3 och drygt 70 i årskurs 7–9. Behörigheten i svenska som andraspråk var lägst, knappt 35 procent, i årskurs 4–6 medan den var drygt 60 procent i årskurs 1–3. Skolverket (2024) *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning. Läsåret 2023/24*, s. 17.

⁹⁵ Skolverket (2024) *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning. Läsåret 2023/24*, s. 18.

⁹⁶ Skolverket (2024) *Barn och personal i förskola. Hösten 2023*. PM. Dnr 2024:867.

⁹⁷ Skolverket (2024) *Elever och personal i fritidshem. Läsåret 2023/24*. PM. Dnr 2024:968.

anpassade skolformerna har en mycket låg andel på 12 respektive 16 procent legitimerade och behöriga lärare. Men vi bedömer att arbetssituationen påverkas även i exempelvis grundskolan, där ungefär en av fyra lärare inte har legitimation och behörighet. Det framstår därför som mycket angeläget att öka attraktiviteten för läraryrket samt att öka andelen utbildade förskollärare och lärare i svenska skolväsendet. Som vi redogjorde för tidigare bedömde Skolverket redan 2021 att det behövs insatser från många aktörer och utifrån olika perspektiv för att motverka bristen på behöriga lärare.⁹⁸ Vi bedömer att våra bedömningar och förslag i kapitel 6, 7 och 8 om exempelvis minskade krav på dokumentation och en reglering av tiden för undervisningsuppdraget, kan vara en del av det som kan göra skillnad för läraryrkets attraktivitet.

4.2.4 Tillit och frihet att ta professionellt ansvar är viktiga delar av läraryrket

Förskolläraryrket och läraryrket är komplext och har särskilda förutsättningar. Att planera och genomföra undervisning kräver både gedigna kunskaper och en hel del kreativitet. Vi har tidigare nämnt betydelsen av att ha inflytande över sin arbetssituation. En hög grad av så kallad egenkontroll kan innebära att man delvis kan hantera även stora arbetskrav vilket kan göra arbetet mer stimulerande och utvecklande och därmed kan ha positiva effekter på hälsa.⁹⁹ Det är en oroväckande utveckling när många förskollärare och lärare uppger att deras tid äts upp av uppgifter utanför undervisningen, eller av återkommande administrativa uppgifter. I stället bör förskollärare och lärare få möjlighet och förtroende att utöva yrket utifrån sin profession, något som kräver tillit från alla som omger och påverkas av skolan, så som elever, vårdnadshavare, skolhuvudmän, skolmyndigheter och politiker.

⁹⁸ Skolverket (2021) *Läraryrket 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

⁹⁹ Arbetsmiljöverket (2021) *Arbetsmiljön 2021. Arbetsmiljöstatistik.*

Autonomi är frihet att ta professionellt ansvar

Begreppet tillit används ofta när professioners autonomi diskuteras och vikten av förskollärare och lärares möjligheter att ta ansvar utifrån sin profession har återkommande betonats i tidigare rapporter och utredningar. Olika föreställningar om vad som kännetecknar en profession och om vad som har betydelse för läraryrket har också beskrivits många gånger tidigare.

I Tillitsdelegationens forskningsantologi konstaterades att begreppet tillit som organisatoriskt fenomen oftast i forskning beskrivs som något gott i allmän mening.¹⁰⁰ Begreppet tillit beskrivs visserligen som vagt, men trots svårigheten att definiera tillit så verkar forskningen i stort överens om att organisationer som på olika plan är mer framgångsrika också präglas av en hög grad av tillit mellan medarbetarna samt mellan ledningen och medarbetarna. Tillitsdelegationen har även beskrivit hur mål- och resultatstyrningen skapar alltför stort fokus på det mätbara och att värden som samverkan, långsiktighet, kontinuitet och professionalitet tagit skada av hur mål- och resultatstyrningen utvecklats.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) publicerade 2009 rapporten *En kår i kläm*.¹⁰¹ Rapporten har återkommande citerats i utredningar sedan dess¹⁰² och innehåller en genomgång av hur de två tidigare decenniernas reformer påverkat lärarna. Rapporten bekräftade den bild som även tecknas i många andra rapporter och undersökningar av att utrymmet för lärarens professionella yrkesroll minskat och att det inte går att få högkvalitativ undervisning och professionella lärarinsatser om man samtidigt minskar den professionella autonomin. En av slutsatserna som drogs i rapporten är att oavsett vad som sagts om och om igen så verkar reformerna inte ha handlat om att överlåta åt professionen att utforma interna regler och normer eller att lita på lärares omdöme och yrkesskicklighet, utan i stället om att omdefiniera yrkesrollen.¹⁰³

¹⁰⁰ SOU 2018:38 *Styra och leda med tillit. Forskning och praktik*. Med hänvisning till Fulmer, C. & Gelfand, J. (2012).

¹⁰¹ Stenlås, N. (2009) *En kår i kläm. Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform-ideologier*.

¹⁰² Se till exempel SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*; SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*.

¹⁰³ Stenlås, N. (2009) *En kår i kläm. Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform-ideologier*, s. 95.

I rapporten betonades dels vikten av ett professionellt omdöme som bygger på en solid teoretisk utbildning och yrkeskod, dels att ett professionellt arbete kräver yrkesautonomi. Om denna yrkesautonomi kringkärs av yttre betingelser eller andra, konkurrerande normsystem, får detta också konsekvenser för möjligheten att utföra ett professionellt arbete. En ökad professionsstyrning lades också fram som mer önskvärt än arbetsgivarstyrning och detaljstyrning. En styrning genom professioner bygger på ett visst förtroende för att de professionella är de som bäst förstår verksamheten och bäst kan fatta de vardagsbeslut som ingår i verksamheten. Alternativet är egentligen än mer problematiskt, eftersom det innebär att någon annan – ej professionell och utan kunskap om arbetets innehåll – ska sätta standarden. Det senare måste anses ineffektivt eftersom det inte tillvaratar de professionellas kompetens och utbildning, inte kräver så kvalificerade medarbetare och innebär betydligt lägre kvalitet i verksamheten än om de professionella sätter standarden själva.¹⁰⁴ Till detta bör även tilläggas att det i skollagen¹⁰⁵ anges att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, vilket personer som saknar utbildning inom området inte torde kunna säkerställa.

Lite närmare i tid har ett flerdisciplinärt forskningsprojekt vid Linnéuniversitetet presenterat slutsatser utifrån studier av revisorers, lärares och socionomers möjligheter att fullfölja sina uppdrag och deras frihet till att ta ett professionellt ansvar. Bland annat konstaterades att den mål- och resultatstyrda skolan har lett till en praktik där olika dokumentation behövs för att förutsäga och beskriva åtgärder för att uppnå en önskvärd utveckling. Lärare har behövt förhålla sig till nya krav som bland annat tar sin utgångspunkt i att enskilda elever ska ges förutsättningar och möjlighet att utvecklas till en nivå som minst motsvarar ett godkänt. Forskarna beskriver hur den politiska styrningen successivt blivit tydligare med att det är dokumentation, utvärdering och bedömning som bidrar till ökad mål- och resultatuppfyllelse, och att elever, vårdnadshavare och politikers krav och förväntningar har blivit alltmer styrande för lärare. Forskarna beskriver vidare hur dokumentation blir ett sätt att skapa tydlighet och struktur samt ange riktning och försöka framkalla olika önskvärda tillstånd. De ökade kraven på dokumen-

¹⁰⁴ Ibid, s. 37 f.

¹⁰⁵ 1 kap. 5 § skollagen.

tation påverkar lärares arbete eftersom det tar tid i anspråk och gör arbetet mer administrativt och standardiserat. Lärare som medverkat i studien har själva uttryckt att dokumentstyrningen i liten omfattning verkar ta lärares behov av tid för planering, genomförande och efterarbete i beaktande och att den lett till förändrade relationer med föräldrar, som mer än tidigare, uttrycker missnöje och ställer krav utifrån att de uppfattar sig och sina barn som kunder på en skol- och utbildningsmarknad. När lärarna misstros och ifrågasätts riskerar de att bli regelstyrda snarare än att utifrån ett professionellt omdöme definiera vad problemet är och vad som är ett lämpligt handlande.¹⁰⁶

Ökat professionellt utrymme kan öka yrkets attraktivitet

Vi bedömer att en ökad professionell autonomi och tillit till förskollärare och lärare skulle öka yrkets attraktivitet. Förskollärar- och lärarprofessionen har viktiga kreativa inslag och kreativitet förutsätter tid för reflektion och planering. På detta följer att en alltför stressad arbetssituation sänker incitamenten för att utbilda sig till eller stanna kvar i yrket. Eftersom kontrollen och detaljstyrningen från både den statliga nivån och från huvudmannanivå har ökat i skolan kan vi konstatera att förskollärarnas och lärarnas möjligheter att vara autonoma i sin yrkesutövning har försämrats. Vi har också från vår intervjustudie och från andra lärarintervjuer som vi har genomfört kunnat se att många förskollärare och lärare ifrågasätts i sin yrkesutövning av vårdnadshavare. Denna bristande tilltro till förskollärarna och lärarna leder inte sällan till att de behöver upprätthålla löpande kommunikation med vårdnadshavare och dokumentera information för säkerhets skull, vilket bidrar till en ökad arbetsbörda (se kapitel 6). En ytterligare farhåga med en sänkt grad av professionsstyrning är att färre personer med goda förutsättningar för yrket söker sig till lärarutbildningarna, vilket i sin tur medför att kvaliteten på undervisningen sjunker.

Vi menar att en ökad tillit till professionerna från det omgivande samhället, tillsammans med adekvat och tillräcklig personal på förskolor och skolor, kan återupprätta attraktiviteten som gått förlorad. Samtidigt är tillit svårfångat som begrepp och det krävs en bred och

¹⁰⁶ Agevall, L., Jonnergård, K. & Krantz, J. (2017) *Fribet under ansvar eller ansvar under tillsyn? Om dokumentstyrning av professioner*. Forum för professionsforskning, Linnéuniversitetet.

allmän samhällelig diskussion kring frågorna för att komma till rätta med problematiken. Vi bedömer att ett första steg kan vara att skapa mer tid för lärarna att ägna sig åt undervisningsuppdraget (se förslag kapitel 8), samt bemanna skolväsendet med tillräckligt med personal för de viktiga uppgifter som ligger utanför undervisningsuppdraget (se bedömning i kapitel 8).

5 Arbetsuppgifter som tar tid – var de skapas och deras betydelse

I detta kapitel behandlas utredningens uppdrag att identifiera vilken typ av administrativa och andra uppgifter förskollärare och lärare i skolväsendet utför som innebär att tid tas från undervisningsuppdraget. Hur uppgifter skapas framstår till stor del som en styrningsfråga och därför redogör vi inledningsvis för olika styrsignaler och nivåer i styrkedjan där arbetsuppgifter skapas (5.1). Därefter redogör vi för vilka uppgifter som identifierats i tidigare utredningar, granskningar och rapporter (5.2). Då administrativa uppgifter på olika sätt pekats ut som särskilt problematiska och begreppet administration av tidigare utredningar beskrivits som vagt och som något av en slasktratt för allsköns uppgifter redogör vi för hur begreppet kan förstås. Vi beskriver också administrativa uppgifter som skapade genom olika informationsflöden och som att de i huvudsak är inbäddade i andra arbetsuppgifter (5.3). Avslutningsvis sammanfattar vi de områden med arbetsuppgifter som särskilt kan sägas ta tid från arbetet med undervisningen, redogör för deras betydelse och pekar också mot vilka åtgärder vi föreslår (5.4).

5.1 Olika nivåer i styrkedjan där arbetsuppgifter skapas

Det här avsnittet avser att belysa vad flera rapporter, studier och granskningar identifierar som styrsignaler från olika nivåer i skolans styrkedja. Det handlar om styrsignaler som bidrar till att förskollärare och lärare ägnar sig åt arbetsuppgifter som upplevs inkräkta på arbetet med undervisningen. Sammantaget pekar olika analyser på att förskollärare och lärare får styrsignaler från såväl staten som från huvudmanna- och skolnivå.

Utöver styrsignaler som specifikt hör till skolväsendet, finns också en i forskning beskriven samhällsutveckling som kännetecknas av just ökad administration och byråkratisering.¹ Problematiken har också beskrivits i tidigare utredningar.² Administration beskrivs här ytterst handla om information och informationshantering och som ett arbete som ingår och är en del i alla typer av arbeten. Förändringar i skolans styrning kan vidare sättas i samband med en ökad administration.³

Styrning med mer kontrollerande inslag skapar ett behov av information

Skolan har i dag en komplex styrning som befinner sig i skärningspunkten mellan politisk och professionell samt statlig och kommunal styrning. Att enskilda huvudmän också bedriver förskolor och skolor innebär ytterligare komplexitet, till exempel genom olika driftsformer. Skolreformer som genomfördes under nittioalet, då mål- och resultatstyrning infördes, ledde till en decentralisering av skolans styrning. Under 2000-talet utvecklade staten parallellt också en styrning med mer kontrollerande och utvärderande inslag, som utbildningsinspektion, krav på kvalitetsarbete och ett utvecklat nationellt provsystem. Dessa ökade krav på uppföljningar, information, jämförelser och granskning i flera olika led leder till en ökad dokumentation. Det finns också en stor överensstämmelse mellan svenska och internationella studier om att det administrativa arbetet i skolan tycks öka, och att administrationen läggs ovanpå annat arbete, vilket ökar arbetsmängden och leder till stress och sämre arbetsmiljö.⁴ Liknande beskrivningar har gjorts av utvecklingen inom andra sektorer. De administrativa uppgifterna består till stor del av dokumentation, möten och kommunikation. En förändring över tid är också att fler människor administrerar som en del av sitt arbete. Det finns färre administratörer men fler yrkesgrupper som sysslar med administration parallellt

¹ Se till exempel Alvehus, J. och Kastberg Weichselberger, G. (2024) *Administration i offentlig sektor*; Ahlbäck Öberg, S. & Boberg, J. (2024) *Ökad kontroll och ökad byråkratisering. En kartläggning av universitet och högskolor*; Castillo, D. och Ivarsson Westerberg, A. (2019) *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker?*; Forssell, A. och Ivarsson Westerberg, A. (2014) *Administrationssambället*; Agevall, L., Jonnergård, K. och Krantz, J. (2017) *Frihet under ansvar eller ansvar under tillsyn? – Om dokumentstyrning av professioner*.

² Se till exempel SOU 2018:17 *Med undervisningskvalitet i centrum*; SOU 2019:43 *Med tillit följer bättre resultat*; SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan*.

³ Forssell, A. och Ivarsson Westerberg, A. (2014) *Administrationssambället*, s. 43.

⁴ Forssell, A. och Ivarsson Westerberg, A. (2014) *Administrationssambället*, kapitel 7.

med att yrkesgrupper som traditionellt utfört kärnverksamhet sysslar alltmer med administration.⁵

Arbetslivet beskrivs generellt ha förändrats i en riktning mot ökad administration sedan 1990-talets början. Ytterligare en förändring är att administration i högre utsträckning än tidigare utförs av yrkeskategorier inom kärnverksamheterna, allteftersom arbetsgivare av besparingsskäl minskar ner på administrativ personal.⁶ Med andra ord läggs kostnaderna för bland annat administration på förskollärare och lärare (liksom på rektorer och andra som arbetar i förskolan och skolan) i form av ökad arbetsbelastning.

De problem med administration och överdokumentation som vi finner i skolväsendet återfinns även inom andra sektorer. Inte minst är vården och polisväsendet områden som uppmärksammas.⁷ Utvecklingen av att kärnverksamhetens personal åläggs administration kan ses parallellt med en ökad byråkratisering, där administrativa uppgifter också läggs på den del av organisationen som inte direkt utför produktionsuppgifter. Det innebär att denna del i stället reglerar, kontrollerar och stödjer kärnverksamheterna utifrån. När byråkratiseringen växer riskerar den att tränga undan själva huvuduppgiften för organisationen. Motsvarande utveckling av överbyggnad har Statskontoret också beskrivit för den statliga nivån där antalet årsarbetskrafter i myndigheter till exempel ökat varje år under de senaste tio åren.⁸

Samtidigt är bilden komplex och det är inte självklart så att decentralisering och förenkling alltid leder till mindre administration och byråkrati. Det har inom organisationsforskning sedan länge varit känt att decentraliseringsåtgärder snarare tenderar att öka byråkratiseringen. Detta då decentralisering och åtgärder som syftar till förenkling och mindre krånglig administration kan ge upphov till ny sådan utifrån de styrnings- och koordineringsproblem som kan uppstå.⁹ I en verksamhet som förskolan och skolan, där medborgare kräver viss insyn och kontroll, riskerar regelförenkling snarare leda till en uppsjö av nya riktlinjer och rekommendationer som i sin tur kan skapa än mer administration.

⁵ Castillo, D. & Ivarsson Westerberg, A. (2019) *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker*.

⁶ Ibid.

⁷ Samtal vid Förvaltningspolitiska seminariet, Södertörns högskola 2024-12-05.

⁸ Statskontorets webbsida "Myndigheternas storlek" hämtad 2024-05-07.

⁹ Ahlbäck Öberg, S. & Boberg, J. (2024) *Ökad kontroll och ökad byråkratisering. En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor*. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).

5.1.1 Styrningen av skolväsendet

Staten styr skolväsendet främst med hjälp av författningar, det som i styrningslitteraturen ibland kallas juridisk styrning.¹⁰ Utöver skollagen (2010:800), skolförordningen (2011:185), gymnasieförordningen (2010:2039) och förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning är läroplanerna samt ämnes- och kursplaner viktiga styrmedel. Staten styr även indirekt, framför allt genom lärar- och rektorsutbildningar samt genom en hög produktion av allmänna råd och andra rekommendationer, riktlinjer och annat stödmaterial genom skolmyndigheterna. Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning utgör också en styrning, och utgör det som har kallats för efterhandsstyrning. Staten styr även med ekonomiska styrmedel, främst genom generella eller riktade statsbidrag, men även indirekt genom instruktioner och regleringsbrev till myndigheter.

Skollagen reglerar tre ansvarsnivåer för skolan: huvudmannen, rektorn och läraren. Det betyder att staten styr både mot huvudmännen och förbi huvudmännen, direkt mot rektorer och lärare. Detta brukar benämnas statens dubbla styrning. Sammantaget innebär denna komplexa styrning att det är en svår uppgift att identifiera var arbetsuppgifter skapas i systemet. Därtill samspelar olika styrningslogiker som på olika sätt påverkar förskollärares och lärares arbete.

Institutionella logiker och en juridifiering av skolan påverkar förskollärares och lärares arbete

Nya arbetsuppgifter och höga krav på dokumentation inom olika områden i förskolan och skolan kan ses ha vuxit fram som ett resultat av en utveckling mot ökad byråkratisering och juridifiering av skolväsendet. Hur styrningen av skolan förändrats över tid och hur olika typer av styrning påverkar bland annat förskollärares och lärares arbete har beskrivits i tidigare utredningar.¹¹ Forskare inom det utbildningsvetenskapliga fältet har också intresserat sig för hur det har utvecklats parallella logiker¹² i skolan som lärare och annan personal måste för-

¹⁰ Se t.ex. Jarl, M. och Pierre, J. (red) (2017) *Skolan som politisk organisation*.

¹¹ Se till exempel SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan*, Volym 1, s. 327 ff.

¹² Begreppet logiker har använts i forskning om skolan för att skapa referensramar och synliggöra olika typer av styrning och ideal. Se till exempel Blomgren & Waks (2015). "Profession och politiska reformer" i S. Lindblad & Lundahl (red). *Utbildning: makt och politik*.

hålla sig till. Caroline Runesdotter (2016) har exempelvis beskrivit hur spänningar mellan olika institutionella logiker påverkar lärares arbete, och hur dessa spänningar kan förstås som en juridifiering av skolan, alltså en utveckling där rättsligt regelverk och kontroll av efterlevnad förstärks.¹³ Begreppet juridifiering kan också förklaras som att ett juridiskt perspektiv och arbetssätt penetrerar utbildningsvärlden och tränger ut pedagogiska perspektiv.¹⁴

Runesdotter beskriver tre olika institutionella logiker. Den byråkratiska logiken hör traditionellt hemma i den offentliga förvaltningen och är styrd av en tydlig ansvarskedja, följer regler och procedurer och skapar rättssäkerhet genom att den kan följas upp och utvärderas. Marknadslogiken, sammanflätad med den byråkratiska logiken, utgår ifrån näringslivets spelregler där relationerna utgår från kund och säljare och där konkurrens och effektivitet är drivkrafter. Slutligen finns en professionell logik där det är de yrkesverksamma som styr och organiserar genom en kollektivt förvaltat expertis, förenad med ansvar.¹⁵ Professionell logik förutsätter att det finns tillit till professionen, en tillit som möjliggör den handlingsfrihet som grundar sig på såväl utbildning som yrkeserfarenhet. Bakgrunden till att byråkrati- och marknadslogik har tagit större plats i skolväsendet beskriver Runesdotter som ett resultat av flera förändringar. 1990-talets avreglering av skolan överförde ansvaret för skolan till kommunerna och vid samma tid genomfördes friskolereformen. Decentraliseringen och konkurrensutsättningen skulle resultera i effektivitet och resultatförbättringar, men under 2000-talet såg politikerna ett behov av att säkerställa kvalitet och regelefterlevnad och en recentralisering skedde, med en förstärkning av regelverket. Bland annat infördes starkare statlig kontroll genom Skolinspektionen, vilket tillsammans med skollagen (2010:800), tillhörande förordningar och nya läroplaner har gjort att skolans verksamhet alltmer har börjat handla om rättstillämpning. Runesdotter menar att juridifieringen av skolan kan vara ett sätt att hantera avregleringens avigsidor, och att skolval och konkurrens mellan skolor har fört in institutionella logiker som skapar spänningar i skolan. Den byråkratiska logiken får då också

¹³ Runesdotter, C. (2016) "Avregleringens pris? Om juridifieringen av svensk skola ur skolaktörens perspektiv" *Utbildning och demokrati* 2016, vol. 25, nr 1, 95–111.

¹⁴ Se Rosén, M. (2023) *Juridifiering som demokratiseringsprocess? Fallet likabehandling i svensk skola*. Avhandling Uppsala universitet.

¹⁵ Med hänvisning till Freidson, E. (2001) *Professionalism: The Third Logic*. Cambridge: Polity Press.

allt större inflytande över vad som prioriteras och vilka principer som vägleder arbetet, och det förändrar lärarnas arbete.¹⁶

Att juridifieringen skapat konfliktytor mellan olika logiker i skolans värld har också uppmärksammats av forskare specifikt i relation till arbetet mot kränkande behandling.¹⁷ Eftersom personalen enligt skollagens bestämmelser inte får göra någon värdering av en situations allvar när något har inträffat, och det finns krav på att dokumentera alla incidenter, kan en paradoxal effekt av lagstiftningens krav bli att lärare väljer att inte se incidenter, eftersom det inte finns någon tid för att samla ihop detaljer kring händelsen och fylla i de rätta formulären. Lärare har också en skyldighet att rapportera händelser som elever har anförtrott dem i enskilda samtal. Att göra rapporter utifrån denna information kan bli att svika ett förtroende, och därför i förlängningen underminera möjligheten till fortsatta samtal mellan elev och lärare om kränkningar. Forskarna konstaterade bland annat mot bakgrund av detta att lärare med anledning av kraven i skollagen ställs inför svåra avgöranden i sin yrkesvardag. Att rapportera incidenter leder till tidsödande aktiviteter som dokumentation, samtal med elever och kontakt med vårdnadshavare. Att inte rapportera incidenter kan leda till problem i ett senare skede, med ansvarsutkrävande från Skolinspektionen eller BEO. De val som görs påverkar på ett djupgående sätt lärares professionella praktik.¹⁸

De logiker som beskrivits ovan kan också sägas sätta gränser för hur lärare kan agera och för hur de upplever sin roll och identitet. Det kan vara svårt att ge lärare generella råd om deras arbete då dessa ibland motstridiga principer existerar parallellt. I en marknadslogik framträder till exempel en kuvad professionalitet som anpassar sig efter organisatoriska strukturer och förväntningar, medan det i professionens logik framträder en oberoende professionalitet där lärare agerar självständigt och självsäkert.¹⁹

Juridifiering kan också förstås utifrån ett större, samhälleligt perspektiv, som framväxten av en rättsstat som skyddar individers autonomi och rättigheter både i den privata sfären (som familjen) och

¹⁶ Runesdotter, C. (2016) "Avregleringens pris? Om juridifieringen av svensk skola ur skolaktörers perspektiv." *Utbildning och demokrati* 2016, vol. 25, nr 1, 95–111.

¹⁷ Lindgren, J. Hult, A. Carlbaum, S och Segerholm, C. (2021) "To see or not to see: Juridification and Challenges for Teachers in Enacting Policies on Degrading Treatment in Sweden". *Scandinavian Journal of Educational research*, 65:6, 1052–1064.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Samuelsson, K. (2019) *Teachers' Work in Times of Restructuring. On Contextual Influences for Collegiality and Professionality*. Avhandling, Göteborgs universitet.

gentemot välfärdens institutioner. Positiva effekter av den här utvecklingen är att juridifiering kan bidra till ökad rättssäkerhet, där beslut och praktiker baseras på lagar och regler snarare än godtycklighet. Betoningen på individuella rättigheter kan också rikta uppmärksamhet mot underordnade grupper i samhället och öka jämlikheten. De negativa konsekvenserna av denna utveckling har dock beskrivits bland annat handla om att det krävs tid, pengar och kunskap för att förstå och kunna utkräva sina rättigheter i ett juridiskt system. En detaljerad reglering på allt fler områden inkräktar också på sociala relationer som i stället formas till juridiska relationer. På utbildningens område skapar till exempel juridiska regleringar ett minskat utrymme för pedagogiska, moraliska och etiska överväganden och kan leda till en avprofessionalisering av pedagogerna.²⁰

Juridifieringen kan också beskrivas som en utveckling över tid där ett grupporienterat perspektiv på utbildning sedan 1990-talet successivt ersatts av ett individorienterat. Den enskildes rättigheter har betonats alltmer, ofta mot bakgrund av tidigare kritik mot att det varit svårt för individer att utkräva sina rättigheter i domstolar. Det har därför skett en utveckling från en skyldighetslagstiftning mot en rättighetslagstiftning, vilken delvis upprätthålls av statliga myndigheter som bland annat Skolinspektionen och Barn- och elevombudet. Utvecklingen kan även ses som en förskjutning från en välfärd som stöder kollektiva intressen mot en välfärd som stöder individuella intressen och positionerar medborgarna som konsumenter och rättighetsbärare. Detta har uttryckts som en rörelse från ”public good”, alltså där utbildning ses som gemensam, medborgerlig fostran med en likartad utbildning för alla, till ”private good” där elever och vårdnadshavare ges bestämmanderätt över valet av utbildning, dess innehåll och utformning.²¹

5.1.2 Spridda styrsignaler och svårigheter att särskilja statens styrning från den lokala

Att förskolans och skolans styrning är komplex och att det är svårt att helt reda ut på vilken nivå styrsignaler som påverkar förskollärares och lärares arbetssituation skapas betonas i tidigare studier och rap-

²⁰ Carlbaum, S. (2016) ”Juridifiering och utbildningsval: konsekvenser av elevers och studenters rättigheter.” *Utbildning och demokrati*, 25 (1): 53–72.

²¹ Se Rosén, M. (2023) Carlbaum, S. (2016) och Runesdotter, C. (2016).

porter. Skolkommissionen skrev i sitt delbetänkande Samling för skolan – nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet att statens intention med kommunaliseringen av skolan och införandet av ett mål- och resultatorienterat styrsystem i början 1990-talet var att åstadkomma en tydlig ansvarsfördelning mellan stat, kommun och de professionella. Men ansvarsförhållandena är fortfarande oklara, konstaterade kommissionen, och i praktiken underordnas statliga krav de kommunala prioriteringarna. Enligt kommissionen präglas skolans styrning också av parallella förväntningar, från å ena sidan kommunala styrsignaler och å andra sidan nationella styrsignaler.²² Den senare utredningen om ökat statligt ansvar för skolan redogjorde även den för styrningen av det svenska skolsystemet och gjorde iakttagelsen att det är svårt att fullt ut veta hur det svenska skolsystemet ser ut och förväntas fungera. I betänkandet lyftes vidare den ökade resultatstyrningen och att dess fokus på det konkreta och mätbara ibland skapar en ny form av detaljstyrning. En alltför långtgående resultatstyrning riskerar enligt utredningen att få negativa konsekvenser för verksamheten. En sådan konsekvens är att lärare riskerar få ägna oproportionerligt mycket tid åt dokumentation och administration. En annan konsekvens är att fokus riskerar bli på formalia snarare än på kvalitet så att mer svärmätta, men betydelsefulla, aspekter av utbildningen får stå tillbaka för det enkelt mätbara.²³ Ökade krav på uppföljning, dokumentation och efterkontroll har, enligt utredningen, medfört ökad administration för lärare och andra personalgrupper i skolväsendet. Det är vidare oklart om den dokumentation som tillkommit leder till ett mervärde för dem som skolan är till för, det vill säga eleverna.²⁴

I forskningsrapporten *Lärares arbetsvillkor i kontexten av marknadsiering, privatisering, val och konkurrens* tecknar Karolina Parding med flera en bild av vad gymnasielärare upplever att deras arbete styrs av. Nästan hälften av lärarna i undersökningen upplever att sättet de utför sitt arbete på styrs av andra faktorer än kunskap och kompetens, vilket enligt forskarnas bedömning är en indikation på att flera styrningsfaktorer upplevs påverka hur arbetet kan utföras. Gymnasielärare anställda vid skolor med offentlig huvudman upplever, enligt

²² SOU 2016:38 *Samling för skolan – nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*, s. 290.

²³ SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett beslut och kunskapsunderlag*. Volym 1, s. 181.

²⁴ SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett beslut och kunskapsunderlag*. Volym 2, s. 669 f.

rapporten, i något högre grad än lärare vid skolor med enskild huvudman att deras arbete styrs av annat än kunskap och kompetens.²⁵

Statskontoret beskriver i sin analys *Administrativa kostnader i kommunsektorn* att den centrala administrationen får indirekta konsekvenser för kärnverksamheten eftersom den minskar huvudmannens utrymme att leda och styra sin verksamhet. Statskontoret bedömer också att det är svårt att särskilja den administration som staten skapar från administrationen som huvudmännen själva genererar.²⁶

5.1.3 Statens krav och kontroll

Utredningen om skolans kommunalisering drog 2014 slutsatsen att lärares ökade arbetsbelastning och försämrade arbetssituation, med krav på administration och dokumentation, till stor del var en följd av statliga initiativ och reformer.²⁷ En liknande slutsats återfinns i betänkandet av utredningen om ökat statligt ansvar för skolan.²⁸ Statens avsikt med decentraliseringsreformen var att förutsättningarna för en individualisering av undervisningen skulle stärkas genom att ansvaret förflyttades till den lokala nivån. Kommunaliseringen av skolan åtföljdes som vi konstaterat samtidigt av en ny styrmodell med fokus på mål- och resultatstyrning. Utredningen beskrev att implementeringen av reformen brast och att staten, efter att inledningsvis haft en restriktiv hållning, över tid stärkt den centrala styrningen och de statliga kraven. Bland annat nämndes ökande krav på dokumentation av resultatuppföljning, ett ökat antal nationella prov och ökande inslag av extern kontroll.²⁹ Sammantaget bedömde utredningen att kommunaliseringen på flera sätt försämrat lärarnas arbetssituation. Exempel på detta är att den externa kontrollen över lärarna ökat, den arbetstid som lärarna disponerar över själva har begränsats, samtidigt som lärares kunskapsbas påverkats negativt genom förändringar i lärarfortbildningen.³⁰

Statskontoret konstaterade i sin analys *Administrativa kostnader i kommunsektorn* att statens styrning bidrar till stora administrativa

²⁵ Parding, K. et al. (2018) *Lärares arbetsvillkor i kontexten av marknadisering, privatisering, val och konkurrens – beskrivande enkätdata*, s. 16.

²⁶ Statskontoret (2022) *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner*.

²⁷ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunalisering*, s. 159.

²⁸ SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan*.

²⁹ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunalisering*, s. 151–152.

³⁰ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunalisering*, s. 22.

kostnader inom skolområdet. Staten, menade Statskontoret, skapar administration både centralt hos huvudmannen och ute på skolorna. En stor del, konstaterade man vidare, hamnar hos rektorer, men mycket hamnar också hos lärare.³¹ Grundskolan sticker ut som den skolform där rektorer och lärare ägnar mest tid åt administration. Enligt Statskontoret var det framför allt mängden styrsignaler som skapar mycket administration, men även vissa enskilda processer medför mycket administration. Bland annat nämndes den obligatoriska statistikinsamlingen som bidragande till omfattande administration inom skolområdet. Men även skollagens krav vad gäller elevnära dokumentation, där dokumentation gällande kränkande behandling, individuella utvecklingsplaner och upprättandet av olika rutiner och processer är särskilt betungande. Enligt myndighetens analys skapar staten administration både på huvudmanna- och skolenhetsnivå, där en stor del hamnar hos rektorer, men även hos lärare att administrera. Styrningen sker via bestämmelser i skollagen och föreskrifter, men också via allmänna råd från Skolverket och via ett stort antal riktade statsbidrag. Även statens tillsyn och efterhandskontroll via Skolinspektionen, där en stor mängd dokumentation och uppgifter efterfrågas, ingår i statens styrning som leder till kommunala kostnader för administration. Statskontoret konstaterade att den rättsliga regleringen av skolan ökat över tid, vilket i sig förändrat den administration som skolan behöver utföra. Statens krav på elevnära dokumentation nämndes av Statskontoret särskilt bidra till en ökad belastning för lärare, i synnerhet i grundskolan. Statskontoret bedömde att denna administration är särskilt kostsam eftersom det finns så många lärare.³²

Även i den tidigare nämnda forskningsrapporten *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker?* beskrevs att staten genom indirekt styrning ger upphov till dokumentation och administration inom en rad områden, däribland inom förskolans och skolans systematiska kvalitetsarbete, i framtagande av planer för att motverka kränkningar och trakasserier och hantering av incidenter. Staten bidrar också indirekt till administration genom att Skolinspektionens tillsyn och granskning fungerar som en faktor som driver fram en ökad administration i förskolor och skolor. Enligt rapporten medför statens indirekta styrning av skolan en betydande administrativ börda för för-

³¹ Statskontoret (2022) *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner*. Rapport 2022:9, s. 99.

³² Statskontoret (2022) *Administrativa kostnader i kommunsektorn*, avsnitt 7 Skola.

skolan och skolan, också för att olika aktörer tolkar och implementerar kraven på olika sätt. Även om administrationen kan vara nödvändig för att säkerställa att förskolan och skolan följer gällande reglering, kan den också öka arbetsbördan för personalen och skapa utmaningar i förskolans och skolans vardag, menade forskarna.³³

5.1.4 Huvudmannens egna mål

Utöver förändringar i den statliga styrningen av skolan och hur denna påverkar lärares arbetssituation lyfter flera av underlagen att huvudmännen själva tillför mål som går utöver vad skolans styrdokument kräver.

Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner konstaterar i betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum* att det råder en osäkerhet bland huvudmän, rektorer och lärare om vilken dokumentation som krävs i olika situationer, och att denna osäkerhet leder till överdokumentation. Det gäller både den löpande dokumentationen och den dokumentation som krävs vid till exempel anmälningar.³⁴

Lärarnas Riksförbund har i rapporten *Betydelsefullt och roligt men alldeles för tungt* visat att en stor andel av lärarna uppger att de dokumenterar mer än de behöver på grund av risken att bli ifrågasatt av vårdnadshavare eller anmälda till Skolinspektionen.³⁵ Enligt en annan av förbundets rapporter, *Viktig dokumentation eller onödigt krångel*, uppfattar lärare att krav som leder till överdokumentation i stor utsträckning kommer från skolledningen eller skolhuvudmannen. I samma rapport framkommer att lärare uppger att lärare på deras skola överdokumenterar för att ”hålla ryggen fri”.³⁶

Statskontoret beskriver i sin analys av de kommunala administrationskostnader som uppstår till följd av statens styrning att det i skolan görs mycket administration runt elever i behov av särskilt stöd och att en del av dessa kostnader troligen beror på huvudmännens egna krav. Enligt Statskontoret beskriver flera kommunföreträdare att skollagens krav är rimliga, och att det i stället är huvudmännen som ställer mer långtgående krav. Även administrativa kostnader

³³ Castillo, D. & Ivarsson Westerberg, A. (2019) avsnitt 4.8 och 5.6.

³⁴ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum*, s. 483.

³⁵ Lärarnas Riksförbund (2015) *Betydelsefullt och roligt, men alldeles för tungt*, s. 10–11.

³⁶ Lärarnas Riksförbund (2016) *Viktig dokumentation eller onödigt krångel*, s. 4.

för kommunal skolverksamhet kan relateras till en rädsla för att bli granskad, vilken gör att huvudmän ställer krav som leder till överdokumentation. Som vi beskriver senare i kapitlet finns också exempel på att huvudmän fortsätter att följa daterad lagstiftning, att när staten lättar på kraven är arbetssätt redan integrerade i huvudmännens rutiner. Statskontoret menar att detta illustrerar att det är lättare för staten att få genomslag för styrning som innebär att huvudmännen ska göra något, än för styrning som innebär att de inte ska göra något.³⁷ Gällande förskolan och skolan specifikt har Anders Forsell och Anders Ivarsson Westerberg framhållit att Skolverket gör uttolkningar av skolans författningar, men att huvudmännen (kommun eller fristående) också kompletterar med egna regler och styrmodeller. Förklaringar till varför skolans administration ökar är högre krav på dokumentation men också en omfattande och komplex styrning där flera förvaltningsnivåer och många aktörer är inblandade. På grund av hur skolans styrning ser ut har dokumentationsbördan ökat eftersom det kommit ökade krav på uppföljningar, information, jämförelser och granskning i flera olika led (från såväl staten som vårdnadshavarna). Forskarna lyfte särskilt områdena systematiskt kvalitetsarbete, skolans arbete mot diskriminering och kränkningar och Skolinspektionens regelbundna tillsyn som problematiska, eftersom mycket av den dokumentation och administration som produceras beror på att olika aktörer är inblandade i den indirekta styrningen och uttolkar vad som ska göras och på vilket sätt.³⁸

5.1.5 Rektorns ledning och organisation påverkar

Enligt skollagen beslutar rektor om sin enhets inre organisation. Rektor ansvarar vidare för att fördela resurser inom enheten efter barns och elevers olika förutsättningar och behov.³⁹ Rektorer har därmed stor betydelse för hur alla de styrsignaler som påverkar förskollärares och lärares arbete omsätts i praktiken. Samtidigt har även rektorers arbete förändrats över tid och arbetsbelastningen har ökat även för dem.⁴⁰ De förändringar som skett i samhället, exempelvis genom de reformer i skolväsendet som vi beskrivit ovan, påverkar även rektorer.

³⁷ Statskontoret (2022) *Administrativa kostnader i kommunsektorn*, avsnitt 7 Skola.

³⁸ Forsell, A. och Ivarsson Westerberg, A. (2014) *Administrationssambället*.

³⁹ 2 kap. 10 § skollagen (2010:800).

⁴⁰ Se exempelvis SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*, s. 41.

Genom dessa reformer ökade den administrativa bördan för rektorer, och såväl elevers som föräldrars inflytande har konstaterats öka på bekostnad av rektorernas.⁴¹

I den internationella studien TALIS undersöks hur lärares och rektorers yrkesvardag ser ut.⁴² Enligt den får svenska rektorer exempelvis betydligt mindre hjälp i form av administrativt stöd än sina kollegor i andra TALIS-länder, då svenska rektorer rapporterar att det finns en administrativ personal per elva lärare medan motsvarande kvot sett över alla TALIS-länder är en administrativ personal per sex lärare. Detta kan innebära att arbetsuppgifter som i andra OECD-länder utförs av administrativ personal utförs av lärare och rektorer i Sverige. Flera undersökningar visar att rektorerna önskar ytterligare stöd från huvudmannen för att kunna skapa utrymme för sitt pedagogiska ledarskap och förbättrade förutsättningar för att leda och utveckla den pedagogiska verksamheten. Vanligast är att rektorn vill ha hjälp med administration.⁴³

Enligt skollagen beslutar rektorn om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.⁴⁴ Hur rektor organiserar arbete på en förskola eller skola har betydelse för vilka arbetsuppgifter som förskollärare och lärare utför. De arbetsuppgifter som beskrivs i avsnitt 5.2 är i mångt och mycket beroende av den kontext vari de utförs. Vi har i flera sammanhang under utredningens arbete stött på konstaterandet att lösningen på den administrativa bördan heter bättre ledarskap, och att frågan om vilka arbetsuppgifter förskollärare och lärare utför framför allt hör till rektors ansvar.

Vår intervjustudie (se bilaga 3) visar att det i hög grad är rektorerna som får hantera spänningen mellan de nationella målen och den upplevt otillräckliga resurstilldelningen. Med det sagt så går det ändå att ge exempel på hur arbetsuppgifter skapas på enhetsnivå som en följd av detta. Ett sådant exempel är fördelningen av arbetsuppgifter. Här

⁴¹ Se exempelvis SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*; SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

⁴² TALIS är en internationell studie. I studien deltar personal, lärare och rektorer i förskolan, förskoleklass och grundskolans årskurs 7–9. TALIS står för Teaching and Learning International Survey. Studien baseras på enkäter som besvaras online av lärare, rektorer och förskolepersonal. Enkätsvaren är konfidentiella och urvalet är representativt för Sverige. TALIS har genomförts var femte år sedan 2008 och Sverige har varit med sedan 2013. TALIS organiseras av OECD och är ett samarbetsprojekt mellan OECD och deltagarländernas myndigheter med ansvar för utbildning.

⁴³ Skolverket (2014) *TALIS 2013 En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9*.

⁴⁴ 2 kap. 10 § skollagen.

har rektor en viktig roll i att organisera och fördela arbetsuppgifter. I flera underlag återkommer olika resonemang om att arbetsuppgifter på enhetsnivå fördelas rättvist mellan olika yrkeskategorier. Detta verkar vara särskilt vanligt i förskolan och på fritidshemmet, i arbetsfördelningen mellan förskollärare och barnskötare i förskolan samt mellan lärare i fritidshem och så kallad annan personal i fritidshemmet. Det kan vara i bemärkelsen att all personal på en förskola eller ett fritidshem av tradition delar på praktiska arbetsuppgifter.⁴⁵ Ett sådant förhållningssätt kan betyda att förskollärare och lärare i fritidshem ägnar mindre tid åt undervisningsuppdraget då de i stället utför olika typer av administrativa och praktiska arbetsuppgifter.

Liknande ”rättvisetänk” återfinns även i andra skolformer. I Skolinspektionens kartläggning från 2023 framgick att arbetsfördelningen på skolenheterna i flera fall sker just utifrån ett rättvisetänk, snarare än att lärarnas tid strategiskt ska användas till undervisning och undervisningsnära uppgifter. Det kan till exempel handla om att tider för att vara rastvakt fördelas jämnt mellan alla anställda, inklusive lärarna. Skolinspektionen drog i rapporten slutsatsen att det finns möjligheter att öka elevernas tillgång till behöriga lärare genom att arbeta strategiskt med användningen av lärarnas tid och kompetens.⁴⁶ Här kan läggas till att en strategisk användning av de grundskollärare som är lärare i fritidshem kan vara att just nyttja deras fritidspedagogiska kompetens under raster.⁴⁷ Enligt Skolinspektionens rapport verkar det vidare vanligare på större skolenheter att arbetsuppgifter som inte är undervisningsnära fördelas på annan personal. På mindre skolenheter med färre tjänster kan uppgifter som inte är undervisningsnära behöva göras av alla, inklusive lärare. Flera rektorer uppger också att i valet mellan att anställa en person som ska arbeta med uppgifter som inte är undervisningsnära och att anställa en till lärare vill de hellre anställa en lärare. Något som innebär en ökad behörighetsgrad, men som samtidigt leder till att lärarna behöver utföra andra arbetsupp-

⁴⁵ Se till exempel Skolverket (2023) *Slutsatser från uppföljningen av Läroplan för förskolan (Lpfö18)*. PM. Dnr 2021:2048.

⁴⁶ Skolinspektionen (2023) *Huvudmäns och rektors ansträngningar för att öka andelen behöriga lärare i grundskolan*.

⁴⁷ Se t.ex. SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*; SOU 2022:61 *Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid*; Skolforskningsinstitutet (2021) *Meningsfull fritid, utveckling och lärande i fritidshem*.

gifter än sådana som hör till undervisningen för att fylla ut sina tjänster.⁴⁸

Slutligen kan det nämnas att arbetsuppgifter även kan skapas inom en organisation av medarbetarna själva.⁴⁹ Till exempel konstaterar Lärarnas Riksförbund i rapporten *Viktig dokumentation eller onödigt krångel* att såväl huvudmännen, skolledningarna, staten och i viss mån även lärarna själva bär ett ansvar för att lärare inte ska överdokumentera.⁵⁰

5.2 Tidigare utredningar, granskningar och rapporter

Nedan redogör vi för arbetsuppgifter förskollärare och lärare har beskrivits utföra med utgångspunkt i tidigare statliga utredningar, i undersökningar som genomförts av Skolverket och Skolinspektionen samt i lärarfackliga undersökningar. Vi utgår även från befintlig forskning om lärarassistenter. Därtill har vi tagit del av ett antal kartläggningar som genomförts hos huvudmän och redogör också för uppgifter som framträder i den intervjustudie vi genomfört inom ramen för utredningen (se bilaga 3).

Förskollärare och lärare utför en mängd olika arbetsuppgifter. En hel del arbetsuppgifter är självklara och nödvändiga delar av undervisningsuppdraget (se kapitel 4). Andra arbetsuppgifter hör inte lika självklart till arbetet med undervisningen men kan sägas vara undervisningsnära då de utförs i anslutning till undervisningen och kan vara mer eller mindre viktiga för undervisningens syften. Ytterligare andra arbetsuppgifter kan sägas höra till skolans bredare uppdrag och enheters organisation. Dessa uppgifter utförs utanför själva undervisningen och har inte heller alltid direkt betydelse för denna. Vi vill betona att det faktum att uppgifter inte hör till undervisningen inte betyder att de inte är viktiga. Tvärtom kan de vara helt väsentliga för såväl barn och elever, som för förskollärare, lärare och verksamheten i sig. Det kan dock finnas anledning att fundera över om det är förskollärare eller lärare som ska utföra dessa.

⁴⁸ Skolinspektionen (2023) *Huvudmäns och rektors ansträngningar för att öka andelen behöriga lärare i grundskolan*, s. 28.

⁴⁹ Se till exempel Åkerström, M. et al. (2021) *Hidden Attractions of Administration. The Peculiar Appeal of Meetings and Documents*. London & New York: Routledge.

⁵⁰ Lärarnas riksförbund (2016) *Viktig dokumentation eller onödigt krångel*.

De bilder som framträder i de olika underlagen är relativt samstämmiga. Dock har underlagen delvis olika syften vilket påverkar hur arbetsuppgifterna benämns och kategoriseras. Ibland används mer samlande begrepp, ibland benämns uppgifter mer detaljerat. Vi kan även nämna att vi har sökt kompensera för det generella grundskolefokus som dominerar flertalet studier genom att ta del av ytterligare kompletterande underlag, genomföra en egen intervjustudie samt ibland peka ut arbetsuppgifter som är mer specifika för andra skolformer och verksamheter.

5.2.1 Arbetsuppgifter som identifierats i tidigare utredningar

Två större försök från statligt håll att minska lärares administrativa arbetsbörda har som nämnts genomförts det senaste dryga decenniet. Det ena utredningsuppdraget genomfördes av en arbetsgrupp på Utbildningsdepartementet och det andra gavs som uppdrag åt en statlig utredning. Uppdragen redovisades i två departementsskrivelser respektive i betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum*.⁵¹ Av de lärarintervjuer som genomfördes inom ramen för det första uppdraget framgick att ett flertal arbetsuppgifter upplevdes ta tid från det som i utredningen benämndes som kärnuppgiften. Arbetsuppgifter som lyftes var till exempel skriftliga individuella utvecklingsplaner, åtgärdsprogram, lokala pedagogiska planeringar och arbetet med nationella prov. Även frånvarohantering, ledighetsansökningar, skriftlig kommunikation med föräldrar identifierades ta tid, liksom utredningar av elever och pedagogiska kartläggningar. Lärarna beskrev också att särskilda elevärenden tar tid, liksom arbetet med kränkande behandling, incidentrapporteringar, och tillhörande arbete med protokoll och mentorsloggar. Arbetsuppgifter som mer tydligt är rent administrativa eller praktiska och som lärarna uppgav att de utför var till exempel kopplade till avhopp och byten, administration av behörigheter och elevdatorer, inköp, hantering av beställningar och kvitton, registrering av elevkort, marknadsföring och deltagande i öppet hus.

Utredningens arbetsgrupp konstaterade vidare att lärares arbetsuppgifter hade ökat och att ökningen var kopplad till dokumentation

⁵¹ Ds 2013:23 *Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner*; Ds 2013:50 *Tid för undervisning – lärares arbete med åtgärdsprogram*; SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum*.

och till uppföljning samt utvärdering av elevernas kunskapsutveckling. Arbetsgruppen noterade även att lärarna upplevde att andelen elever i behov av särskilt stöd hade ökat och föreslog bland annat att kravet på skriftliga individuella studieplaner skulle avskaffas för årskurserna 6–9 och att åtgärdsprogram endast skulle upprättas om en elevs stödbehov inte kunde tillgodoses inom ramen för den ordinarie undervisningen.

Den senare utredningen beskrev i betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum* att de åtgärder som genomförts utifrån arbetsgruppens förslag inledningsvis verkade leda till att lärarna upplevde att de arbetsuppgifter som rör administration och dokumentation minskade något efter de skollagsändringar som följde. Samtidigt konstaterade utredningen att mängden administration och dokumentation alltjämt beskrivs som problematisk. Man fann exempelvis att vissa huvudmän upprätthåller rutiner om skriftliga individuella utvecklingsplaner trots lagändring och lärare anser fortfarande att arbetsbördan är hög.

5.2.2 Undersökningar och rapporter från skolmyndigheter

Nedan beskriver vi arbetsuppgifter som framkommit i underlag från skolmyndigheter. Ett sådant underlag är Skolverkets stora tidsstudie av lärares yrkesvardag (2013).⁵² Vi gör även ytterligare nedslag i den internationella undersökningen TALIS (se även 5.1.5).⁵³ Slutligen redogör vi även för arbetsuppgifter som framkom i den kartläggning som genomfördes av Skolinspektionen 2023.⁵⁴

I Skolverkets tidsstudie kategoriserades de uppgifter som grundskollärarna uppgav att de utförde i fem olika kategorier: arbete med ordning och omsorg, administration och praktiskt kringarbete, återhämtning under arbetsdagen, förflyttningar, samt övriga arbetsrelaterade aktiviteter.⁵⁵ Bland dessa kategorier utgjorde administration och praktiskt kringarbete den största andelen av grundskollärares

⁵² Skolverket (2013) *Lärarnas yrkesvardag – En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning*.

⁵³ TALIS organiseras av OECD och är ett samarbetsprojekt mellan OECD och deltagarländernas myndigheter med ansvar för utbildning. I TALIS 2018 deltog 555 svenska skolor i låg- och mellanstadiet, högstadiet samt i gymnasieskolan.

⁵⁴ Skolinspektionen (2022) *Huvudmäns och rektorers ansträngningar för att öka andelen behöriga lärare i grundskolan*. Tematisk kvalitetsgranskning dnr SI 2022:578.

⁵⁵ Skolverket (2013) *Lärarnas yrkesvardag – En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning*, s. 69.

arbete utöver undervisningen (13 procent) och förflyttningar den minsta andelen (1 procent). I kategorin administration och praktiskt kringarbete inkluderade Skolverket inte sådan dokumentation som läraren gör kopplat till undervisningen, utan enbart praktiska sysslor, administration samt information till hela föräldragruppen. Praktiska sysslor, det vill säga att plocka fram arbetsmaterial, iordningsställa lokaler, fixa datorer och kopiera material etcetera, utgör vidare störst anspråk på lärares arbetstid. En majoritet av lärarna uppgav att de lägger för mycket tid på administration och dokumentation. Skolverkets analys visade samtidigt att det är svårt att utläsa om lärarna anser att det är dokumentation av elevers utveckling och lärande eller administrativa uppgifter såsom ledighetsansökningar och elevfrånvaro som tar för mycket tid. Även elevvård och småprat med elever och möten återkom som vanliga svar på vad lärare tycker att de lägger för mycket tid på.⁵⁶

I Skolverkets rapport från den svenska delen av TALIS-undersökningen framgår att 65 procent av de svenska högstadielärarna anger för mycket administrativt arbete som den största källan till stress i deras arbete. Därefter kommer, som källa till stress, för mycket rättning och bedömning (51 procent), att anpassa lektioner för elever i behov av särskilt stöd (48 procent), samt att ha för mycket arbete på grund av frånvarande lärare (44 procent).⁵⁷ Dessa resultat stämmer också överens med Skolverkets andra undersökning vid denna tid, *Attityder till skolan* 2018.⁵⁸

Av TALIS 2018 framkommer att svenska högstadielärare lägger omkring tre timmar per vecka på vad TALIS benämner ”allmänt administrativt arbete”, vilket är en timme mindre än motsvarande undersökning 2013. I begreppet allmänt administrativt arbete ingår enligt TALIS arbete med kommunikation, dokumentation och andra kontorsgöromål som hör till lärartjänsten.⁵⁹ Här kan läggas till att i jämförelse med andra länder ägnade svenska lärare i undersökningen 2013 en något mindre andel tid till undervisning och en relativt större del

⁵⁶ Skolverket (2013) *Lärarnas yrkesvardag – En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning*.

⁵⁷ Skolverket (2020) *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*.

⁵⁸ Skolverket (2018) *Attityder till skolan*.

⁵⁹ Skolverket (2019) *TALIS 2018. Delrapport 1*, s. 19. OECD redovisar också en webbtabel (1.2.19) med uppgifter om hur stor andel av en lektion som går till administrativa sysslor, där en jämförelse med andra deltagande länder är möjlig. StatLink <https://doi.org/10.1787/888933933045>.

av sin tid till allmän administration.⁶⁰ Både lärare och rektorer uppger i relativt stor utsträckning att de känner sig stressade i arbetet, framför allt av att utföra administrativa uppgifter.⁶¹

Mer nyligen genomförde Skolinspektionen en kartläggning av hur huvudmän och rektorer arbetar för att säkerställa att lärares arbetsuppgifter i så stor utsträckning som möjligt är undervisning och uppgifter som hör till undervisningen. Kartläggningen gjordes utifrån ett regeringsuppdrag som myndigheten getts samma år.⁶² Här framkom som vi beskrivit tidigare att det bland de granskade enheterna ofta saknades en strategisk utgångspunkt i fördelningen av arbetsuppgifter. Granskningen såg få exempel på huvudmän och rektorer som utgår från en kartläggning och analys av vilka uppgifter som lärarna utför, vilka av dessa som är att betrakta som undervisningsnära eller inte samt om arbetsuppgifter kan omfördelas så att lärarna i högre grad kan fokusera på undervisningsprocessen. Snarare indikerade beskrivningar från rektorer och lärare att arbetsfördelningen på de granskade skolenheterna oftast sker utifrån ett ”rättvisetänk”, att uppgifter som inte är undervisningsnära fördelas på olika personalgrupper (se också avsnitt 5.1.5). Det kunde vid de granskade enheterna leda till att lärare ägnade sig åt en mängd olika aktiviteter utan en tydlig koppling till undervisningen. Bland annat uppgav lärare att de var rastvakter, hanterade konflikter mellan elever och hade kontakt med socialtjänst, polis och barn- och ungdomspsykiatri. De gav också exempel på mer praktiska sysslor som att kopiera, utföra olika typer av vaktmästarsysslor, ha hand om logistik vid utflykter, möblera om, städa klassrum, ta hand om blommor och skotta snö. Enligt rapporten var det vanligare att lärare vid små skolenheter utförde den typen av arbetsuppgifter, jämfört med lärare vid större enheter där det oftare fanns annan personal som hanterade uppgifterna.⁶³

⁶⁰ Skolverket (2014) *TALIS 2013: svenska lärare ägnade 40 procent av sin tid åt undervisning, att jämföra med TALIS-genomsnittet på 42,5 procent. Svenska lärare lade 10 procent av sin tid på administration, att jämföra med TALIS-genomsnittet på 6 procent.*

⁶¹ Skolverket (2020) *TALIS 2018. En studie om lärares och rektors arbete i grund- och gymnasieskolan. Delrapport 2*, s. 6.

⁶² Se Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens skolinspektion.

⁶³ Skolinspektionen (2023) *Huvudmäns och rektors ansträngningar för att öka andelen behöriga lärare i grundskolan.*

5.2.3 Lärarfackens undersökningar

De tidigare lärarorganisationerna Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund har över tid genomfört en mängd olika undersökningar som uppmärksammar de uppgifter som lärare utför och som tar tid från arbetet med undervisningen.⁶⁴ Vi redogör här för några av dem med fokus på de arbetsuppgifter som genom undersökningarna identifierats.

I Lärarförbundets rapport *Låt lärare vara lärare* (2013) undersöktes bland annat hur en lärares arbetsvecka ser ut. Arbetsuppgifter som där återkommer är: arbete som rastvärd, elevhälsoarbete, övriga möten med personal som inte avser planering/efterarbete av egna lektioner, hantering av elevers frånvaro eller ledighet, övriga föräldrakontakter samt spilltid bland de aktiviteter som lärare utför och som inte har direkt koppling till undervisning.⁶⁵

I Lärarförbundets senare rapport *Dokumentationsbördan* (2021) problematiserades särskilt de ökade dokumentationskraven, och dessa beskrevs som något som sker på bekostnad av planering och uppföljning av undervisningen. Ökad stress, minskad arbetsglädje och i förlängningen sämre elevresultat lyftes som konsekvenser av detta. De arbetsuppgifter som uppgavs ta tid från arbetet med undervisningen och som framträder i rapporten är:

- upprättande av individuella utvecklingsplaner i årskurser där betyg sätts (och där detta inte är ett krav),
- dokumentation av extra anpassningar (utöver kravet att dokumentera i individuella utvecklingsplaner i årskurser utan betyg),
- meddela skriftliga ämnesplaneringar till hemmen,
- dela ut skriftliga F-varningar,
- genomföra omprov,
- göra planeringar för elever som ska vara lediga,
- utarbeta åtgärdsprogram,
- skriva veckobrev/månadsbrev eller motsvarande,

⁶⁴ De tidigare lärarfacken är sedan den 1 januari 2023 sammanslagna till ett förbund, Sveriges Lärare.

⁶⁵ Lärarförbundet (2013) *Låt lärare vara lärare*.

- upprätta pedagogiska kartläggningar inför utredningar av elever,
- upprätta skriftlig dokumentation (utöver betyg),
- skriva incidentrapporter,
- information och dokumentation till vårdnadshavare som kan ges av andra (exempelvis gällande frånvaro/sen ankomst, kallelser/tider för utvecklingssamtal).

Omfattningen av arbetsuppgifterna varierar enligt rapporten mellan skolformer och årskurser. Det är exempelvis mycket vanligare att förskollärare och lärare i de lägre årskurserna skriver veckobrev än att lärare i årskurs 7–9 och gymnasiet gör det. Det är på motsvarande vis vanligare att gymnasielärare genomför och dokumenterar omprov och delar ut F-varningar. Utöver ”vad” som dokumenteras så spelar det även roll ”hur” dokumentationen går till. Dubbeldokumentation (dvs. dokumentation av samma uppgifter flera gånger, till exempel i flera olika digitala system) och överdokumentation (mer än vad som är nödvändigt eller krävs) uppmärksammas särskilt. Liksom dokumentation i otillräckliga och ineffektiva system. Därtill lyftes i rapporten att en majoritet av lärarna sällan eller aldrig har tid att följa upp den egna dokumentationen, vilket betyder att den inte används som underlag för att utveckla och anpassa undervisningen för eleverna och därför saknar syfte.⁶⁶

När det gäller lärarna i vuxenutbildningen så har Lärarförbundets enkäter visat på administrativa uppgifter som är unika för just vuxenutbildningens skolformer. Det gäller till exempel hantering, närvarorapportering till Arbetsförmedlingen och blanketthantering som rör studiestöd. Större elevgrupper, systemet med kontinuerlig antagning av elever och bristande samordning med Arbetsförmedlingen lyfts även det som bidragande till en ökad arbetsbelastning i vuxenutbildningen.⁶⁷

I Lärarnas Riksförbunds rapport *Viktig dokumentation eller onödigt krångel* (2016) har frågor bland annat ställts till lärare i grundskolan om deras administrativa uppgifter.⁶⁸ Exempel på arbetsuppgifter som lyftes i denna rapport är:

⁶⁶ Lärarförbundet (2021) *Dokumentationsbördan – ett hot mot lärares kärnuppgifter*.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Lärarnas riksförbund (2016) *Viktig dokumentation eller onödigt krångel*.

- Närvaro/frånvarohantering
- Svara på e-post från bland annat föräldrar
- Administration av busskort
- Upprättande av telefonlistor
- Informera föräldrar om studiedagar
- Krånglande kopiatorer och datorer
- Genomföra enkäter
- Fördelning av prao
- Fördelning av elevskåp
- Vikarieanskaffning
- Vecko- eller månadsbrev
- Upprättande av skriftliga utvecklingsplaner även när detta inte krävs.

Lärarnas riksförbund publicerade året därefter ännu en rapport, *Som lärare ska man trola med knäna* (2017), en undersökning om skolans arbete med extra anpassningar och särskilt stöd. Rapportens huvudresultat var att en majoritet av de kommunalt anställda lärarna i undersökningen uppger att de undervisar elever som de och deras kollegor anser vara i behov av stöd men som inte får det. Många av lärarna vittnar vidare om långa utredningstider, stora klasser och bristande resurser, samt att lärarna själva tvingas hantera konsekvenser av bristande stöd direkt i undervisningen. Konkret kan detta innebära behov av att lärare sitter enskilt med en elev i 15 minuter, eller ägnar enskild tid åt en elev som behöver komma i gång med ett visst digitalt läromedel. Lärarna i rapporten vittnar om att de utför arbetsuppgifter som rör elevernas stödbehov och som egentligen inte ryms inom ordinarie undervisning men som ändå skjutits dit.⁶⁹

Lärarnas Riksförbund publicerade några år senare rapporten *Extra anpassningar blev extra dokumentation* (2021). Av undersökningen framgick att 80 procent av lärarna dokumenterar de extra anpassningarna som görs, oavsett om det finns ett krav i reglering eller inte.

⁶⁹ Lärarnas riksförbund (2017) *Som lärare ska man trola med knäna*.

68 procent av de som svarat anger att de tvingas dokumentera av rektor och elevhälsa. 16 procent uppger att de inte dokumenterar och 15 procent att de själva väljer att dokumentera. Fackförbundet uppmärksammade också att dokumentation av extra anpassningar är något som rekommenderas av Skolverket trots att införandet av just extra anpassningar bland annat syftade till att lätta lärarnas dokumentationsbörda.⁷⁰

Sedan Sveriges Lärare grundades 2023 har ytterligare ett antal rapporter samt resultat från enkätundersökningar publicerats. I rapporten *Tiden som inte räcker till* (2023) redogjordes för hur stor del av grundskollärares, gymnasielärares och vuxenutbildningslärares arbetstid under en genomsnittlig vecka som används till undervisning, vikarierande, mentorskap, förberedelser och efterarbete.⁷¹ Undersökningens resultat sammanfattades bland annat med att lärare lägger i genomsnitt mer än en tredjedel av veckans arbetstid på annat än undervisningsrelaterade arbetsuppgifter, till exempel administrativa arbetsuppgifter och möten.⁷²

5.2.4 Arbetet med läraravlastande tjänster synliggör arbetsuppgifter

I forskningsprojektet ”Avlastning av lärare? Ett projekt om lärare, lärarassistenter och förhandlingar om professionella gränser”, som letts av professor Per Lindqvist vid Linnéuniversitet, undersöktes de initiativ som tas i svenska skolor för att avlasta lärare genom att införa så kallade lärarassistenter.⁷³ Inom ramen för projektet genomfördes som en första delstudie en kartläggande enkät där rektorer bland annat ombads lyfta fram de tre viktigaste arbetsuppgifterna för läraravlastande tjänsterna. Arbetsuppgifterna som framkom i enkäten är många och av varierande slag. Sammanlagt angav rektorerna

⁷⁰ Lärarnas riksförbund (2021) *Extra anpassningar blev extra dokumentation. Reformen som fick motsatt effekt*.

⁷¹ Underlaget bygger på data från en longitudinell arbetsmiljöundersökning som Sveriges Lärare skickade ut i början av 2023.

⁷² Sveriges Lärare (2023) *Tiden som inte räcker till. En redovisning av hur lärares arbetstid kläms från flera håll*. PM.

⁷³ Projektet finansierades av Forte och pågick mellan 2017–2022. Satsningen på så kallade lärarassistenter presenterades i regeringens vårandringsbudget 2019 och innebär att huvudmän kan söka statsbidrag för att anställa lärarassistenter för att ge lärare ökade möjligheter att fokusera på undervisningen. Se även kapitel 8.

i grundskolan 242 arbetsuppgifter och rektorer i gymnasieskolan 76 arbetsuppgifter. Uppgifterna sorterades utifrån sju huvudteman:

- Trygghetsskapande (rastvärd, matsalsvärd, bussvärd, konflikt-dämpning och hantering, vägledning i sociala relationer, hantera kränkningar, förflyttningar med mera).
- Elevassistans (undervisningsstöd, språkstöd, socialt stöd, motivation, uppföljning, struktur, studieteknik, pedagoger).
- Lärarassistans (minska oro, öka koncentration, arbeta med mindre elevgrupp, frigöra läraren).
- Administration (IT, frånvaro, undervisningsmaterial, skriva åtgärdsprogram, kopiering, rättning, bibliotekstjänst, vikarie-anskaffning).
- Vårdnadshavare (frånvaro, utvecklingssamtal, konflikter, skolplanering med mera).
- Samordning (internt, Socialtjänsten, skola, Barn- och ungdomspsykiatri, habiliteringen, näringsliv).

De tre förstnämnda teman i listan ovan, det vill säga trygghetsskapande, elevassistans, lärarassistans, rymde de mest frekventa arbetsuppgifterna. Uppgifter som att samordna och undervisa var däremot mer sällsynta när rektorer prioriterar arbetsuppgifter för avlastande tjänster. I forskningsprojektet uppmärksammades en problematik kring avgränsningar. Fördelningen av arbetsuppgifter framstår som en komplex fråga, bland annat då till synes helt olika arbetsuppgifter av olika karaktär kan vara starkt kopplade till varandra.⁷⁴

Utifrån tydliga indikationer på att lärare i fritidshem avlastar grundskollärares uppgifter har Peter Karlsudd och Marianne Dahl vid Linnéuniversitetet genomfört en undersökande studie för att utreda om, och i så fall hur, lärare i fritidshem upplever sig som avlastare till den obligatoriska skolan. Lärare i fritidshem har ofta dubbla roller. De arbetar dels som ansvariga för undervisningen i fritidshemmen, dels i olika roller i den obligatoriska skolan. I studien vänds också på frågan för att undersöka hur lärare i fritidshem ställer sig till att själva bli avlastade i sitt uppdrag. Det är en stor variation på alla de

⁷⁴ Lindqvist, P. m.fl. (2020) *(Lärar)avlastande yrkesgrupper – Var går gränserna? En studie om nya fördelningar av och förhandlingar om arbete i skolan*.

arbetsuppgifter som utförs inom ramen för fritidshemslärares yrkesutövning. Samtliga lärare i studien ger exempel på arbetsuppgifter de menar inte borde ingå i professionens uppgifter. Studien uppmärksammar att det finns olika riktningar i svaren, då en del lärare i fritidshem vill utesluta vissa arbetsuppgifter medan andra önskar behålla dessa men efterlyser personalförstärkning. Ingen av studiens respondenter ger förslag på att tillföra några nya arbetsuppgifter. Uppgifterna sorteras rangordnat utifrån följande kategorier:

- skolrelaterade uppgifter (vikarie),
- lokalvård, tillsyn och uppsikt,
- extra omsorg och omvårdnad,
- insatser vid dagens början och slut,
- köksuppgifter,
- materialrelaterade uppgifter samt
- administrativa uppgifter.

Den uppgift som lärare i fritidshem helst säger sig vilja avstå är skol- och lärarrelaterade uppgifter och den kategori där fritidshemslärarna bedömer att de är i minst behov av en lärarassistent är administrativa uppgifter.⁷⁵

5.2.5 Exempel från regioner, huvudmän och skolor

I arbetet med utredningen har vi stött på skolor, huvudmän och regioner som på olika sätt arbetat med att undersöka vilka arbetsuppgifter lärare och förskollärare utför, vilka uppgifter som upplevs ta tid och kan prioriteras bort, eller utföras av andra, och hur arbetet kan organiseras.

⁷⁵ Karlsudd, P. & Dahl, M. (2022) "Att avlasta eller avlastas? Lärare i fritidshems uppfattningar om sin arbetssituation och behovet av lärarassistenter", *Educare* 2022:3.

Upplevd administrativ börda har utretts i Linköping

En omfattande utredning har till exempel genomförts i Linköpings kommun där frågan om en upplevd administrativ börda i samtliga skolformer samt fritidshemmet utretts och presenterats i en rapport.⁷⁶ Utredningen genomfördes genom enkät samt djupintervjuer. Då kommunens utredning ger en övergripande bild och omfattar alla skolformer redogör vi här per skolform för de kategorier av arbetsuppgifter som var särskilt framträdande.

I förskolan utmärker sig uppgifter som rör bemanning och schemaläggning. Även delar av det pedagogiska arbetet lyfts som en administrativ börda, och då framför allt kring den dokumentation som ska göras för varje individuellt barn. Mer än 50 procent av den pedagogiska personalen i förskolan uppgav att administration är en stor börda för dem i uppdraget. Förskollärarna upplevde arbetet som mer betungande än barnskötarna.

I grundskolan framträder arbetsuppgifter inom det pedagogiska arbetet som särskilt administrativt betungande. I enkätens fritextsvar sticker arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd ut som något som bidrar till negativ stress. Det gäller alla tre stadier i grundskolan. Kränkningar, händelser, skador och tillbud är en annan kategori som är mest förekommande, följt av systemstöd (framför allt beskrivet som upplevd dubbelregistrering i den digitala plattformen). Därefter följer kommunikation med vårdnadshavare och frånvarohantering. En annan uppgift som nämns som stresskapande är att skriva detaljerad planering till vikarie vid frånvaro. Även diarieförande av mötesprotokoll och administration inför utflykter uppges innebära stress. Cirka 70 procent av de tillfrågade i grundskolan uppgav att administration är en stor börda för dem i uppdraget och 82 procent menade att det blivit en större belastning jämfört med för 10 år sedan. Lärare, förskollärare och speciallärare/specialpedagoger uppger detta i högre utsträckning än andra roller.

I fritidshemmet framträder kränkningar, händelser, skador och tillbud som den kategori som nämns mest som exempel på administration eller dokumentation som man upplever ger negativ stress. Nivån av upplevd administrativ börda är enligt utredningen lägre i fritidshem än för förskola, grundskola och gymnasium. Den yrkesgrupp

⁷⁶ Linköpings kommun (2024) *Administrativ arbetsbörda för pedagogisk personal*. Dnr: BOU 2023-471 och BIN 2023-338.

som i lägre grad hinner med sina arbetsuppgifter inom sin arbetstid och också anger att det är just administrationen som blir lidande är dock lärare i fritidshem.

I gymnasieskolan är det som benämns systemstöd något som flest personer anser bidrar till negativ stress. Till stor del handlar det om användningen av den digitala lärplattformen och det dubbelarbete som uppstår då många använder andra digitala verktyg eller andra sätt att dokumentera elevernas progression och ge återkoppling. Därefter kommer arbete med extra anpassningar och särskilt stöd.

I anpassade grund- och gymnasieskolan, samt resursskolan inom ramen för grundskolan, är det den upplevda administrativa bördan i förhållande till myndigheter som sticker ut. Ett exempel som ges är att föräldrar behöver stöttning för att ordna med elevers nästa fas efter gymnasiet, vilket innebär hjälp med att ta kontakt med Försäkringskassan, ansöka om LSS, hitta daglig verksamhet med mera. Systemstöd lyfts också som något som bidrar till ökad stress. Även i anpassade grundskolan samt resursskolan återfinns arbete med extra anpassningar och särskilt stöd, samt kränkningar, händelser, skador och tillbud, som mest frekvent och bidragande till negativ stress. Personal i anpassade grund- och gymnasieskolan upplever lägre grad av administrativ börda och personal på anpassade gymnasieskolan är de som i högst grad anger att de hinner med sina arbetsuppgifter inom sin arbetstid.

I vuxenutbildningen lyfts frånvarohantering, ej tillförlitlig information i lärplattformen samt administration av provtillfällen som arbete som bidrar till administrativ börda. Intag av elever och hantering av datorer nämns också. Vad gäller lärplattformen beskriver lärare framför allt att det handlar om deltagarlistor som inte stämmer. Gymnasial vuxenutbildning sticker ut vad gäller upplevelsen av stor administrativ belastning inför provtillfällen. I exempel från enkäten beskrivs bland annat en oro kopplad till att hålla reda på olika typer av extra anpassningar. Vad gäller vuxenutbildningen svarar 43 procent att de ofta känner sig stressade på grund av den administration de förväntas utföra, och 68 procent uppger att belastningen har ökat jämfört med för tio år sedan.

Sammanfattningsvis konstaterar kommunen att det är stor variation i upplevd arbetsbörda och stress. Grundskolan är den skolform som har högst administrativ börda, följt av förskolan och gymnasie-

skolan. Administration upplevs därtill ha blivit en större belastning jämfört med för tio år sedan.

Administration och kompletterande tjänster i Göteborgsregionen

I en sammanställning av administrativa arbetsuppgifter som Göteborgsregionen (GR) gjort som en del av branschrådet för förskolans och grundskolans arbete med att ta fram kompletterande tjänster som kan avlasta eller komplettera lärarnas arbete identifierades följande områden:

- Elevhälsa och frånvarohantering (kontrollera och följa upp frånvaro, administrera frånvarohantering, kommunikation med vårdnadshavare angående frånvaro, information och organisering av hälsofrämjande åtgärder, arbete med värdegrund och likabehandlingsarbete).
- Studiebesök och utflykter (boka studiebesök, kommunikation kopplat till studiebesök och utflykter med mera).
- Materialhantering och resursfördelning (organisera i materialförråd, inventering, läromedelsbeställningar, beställning av lektionsmaterial, skapa individuella scheman för elever, hantering av lokalfrågor med mera).
- Digitala verktyg och kommunikation (hjälpa elever med digitala verktyg, ta hand om uppdateringar, digital dokumentation, kommunikation med vårdnadshavare i veckobrev, uppdatera anhöriglistor).
- Prov och bedömningar (dokumentera sammanställningar av nationella prov, provvakt, hantering av prov/omprov, föra in resultat i digitala system, rättning/dokumentation av uppgifter/prov).
- Pedagogisk planering och utveckling (skapa digitalt material på uppdrag av lärare, boka utvecklingssamtal och andra möten, observationer och kartläggningar, hålla i elevråd och klassråd, övervaka och ge stöd vid självständigt arbete med mera).

- Annat (budget och ekonomiuppföljning, hantering av lokalfrågor, ansvar för brandskydd och arbetsmiljö, schemaläggning, skolskjutsschema, kopiera undervisningsmaterial i klassuppsättning, stöd i biblioteket).⁷⁷

5.3 Administration inbäddad i andra uppgifter

Administrativa arbetsuppgifter återkommer som något förskollärare och lärare uppger att de utför och som något som tar tid. Snarare än något som utförs separat så framstår det också som tydligt att arbetsuppgifter av administrativt slag hör ihop med och ofta finns inbäddade i andra arbetsuppgifter. I förskolan och skolan kommer detta inte minst till uttryck i ett stort fokus på dokumentation.

I tidigare utredningar har begreppet administration ibland beskrivits som odefinierat och därför svåränvändbart eller som oprecist, ogripbart och som något av en slask för sådant som upplevs som onödigt. En anledning till detta kan vara att administration som svarsalternativ i enkäter tenderar att vara svårt att tolka.

Så hur kan vi förstå begreppet administration? I Forsell och Ivarsson Westerbergs bok *Administrationssambället* föreslås att:

administration är allt skapande och all insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information till olika intressenter (ägare, ledning, chefer, personal, intressegrupper, myndigheter, kunder, leverantörer, media med flera) som syftar till att upprätthålla, samordna och styra ett organiserat system av något slag (en verksamhet, en organisation, ett projekt, ett nätverk etcetera) över tid och rum.⁷⁸

Administration förutsätter alltså ett organisatoriskt sammanhang och den har som uppgift att stödja och upprätthålla det sammanhanget. Kärnan i all administration är med andra ord informationshantering. I skolans värld kan vi konstatera att det finns många sammanhang där arbetsuppgifter som rör informationshantering, bearbetning, sammanställning och rapportering har en given plats. Det kan till exempel handla om sådant som är nära knutet till undervisningen som att dokumentera planeringar, barns lärande och utveckling och elevers kunskapsutveckling, registrera betyg och informera olika aktörer utifrån innehåll i den förda dokumentationen. Det kan också

⁷⁷ Underlag från Göteborgsregionens branschråd för grundskola som utredningen tagit del av.

⁷⁸ Forsell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2014) *Administrationssambället*.

handla om administration som krävs för att upprätthålla rutiner eller verksamhet utanför själva undervisningen, som att upprätta klasslistor, boka transporter eller beställa mat. Administration är alltså viktig för att verksamheten ska fungera.

En vanlig uppfattning är att nedskärningar i administrationen är möjlig och att man genom sådana effektiviserar arbetet. Men tidigare forskning visar att det finns en viss typ av administrativa processer som inte går att ta bort därför att de är helt grundläggande för organisationen. Om de tas bort från en yrkesgrupp flyttar de därför med nödvändighet till andra yrkesgrupper. Det innebär att samtidigt som det troligen har skett en ökning av det administrativa arbetet, har det skett en förskjutning av administrativt arbete till de yrkesgrupper som arbetar i kärnverksamheten eller ”i linjen”.⁷⁹

5.3.1 Administrationen riskerar att tränga undan undervisningsuppdraget

Den ökade administrationens negativa effekter på förskollärares och lärares huvuduppdrag, det vill säga deras undervisningsuppdrag, har uppmärksammats i flera utredningar och rapporter. En vanligt förekommande slutsats är att en ökande administration resulterar i mindre tid för förskollärare och lärare att ägna sig åt undervisningsuppdraget. Även vi drar slutsatsen att en hel del administration som utförs som del av olika uppgifter stödjer det komplexa systemet som skolväsendet utgör snarare än förskollärarnas och lärarnas undervisningsuppdrag. Den ökade administrationen och dokumentationen kan ses som en följd just av behov som uppstår i ett komplext system.

Restriktivitet och ramar behövs för att sänka den administrativa bördan och möjliggöra fokus på undervisningsuppdraget

2015 års skolkommission ställde sig frågan: Har lärare och skolledare arbetsvillkor som medger tillräckligt med tid för de professionella kärnuppgifterna? Kommissionen konstaterade att det finns fog för uppgifterna om att såväl lärare som skolledare har svårt att finna tid för fullgörande av sina respektive kärnuppdrag. De menade att huvud-

⁷⁹ Castillo och Ivarsson Westerberg (2019) *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker? Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna.*

männen bland annat bör beakta den administrativa bördan för lärare och rektorer och vara restriktiva med att belasta dem med egna mål, anvisningar och redovisningskrav vid sidan av vad som anges i nationella styrdokument.⁸⁰

Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner hade därefter som del av sitt uppdrag att se över lärares, rektors och förskolechefers administrativa arbetsbörda. Orsaken till den delen av uppdraget var att lärares arbetsbörda uppmärksammas ha ökat över tid, att ökningen handlar om fler uppgifter kopplade till dokumentation och till uppföljning och utvärdering av elevernas kunskapsutveckling, samt att lärares tid för undervisning står tillbaka för sådana uppgifter.⁸¹ Utredningen konstaterade i sitt betänkande att viss administration kan sägas ingå i kärnuppdraget, medan annan administration tillhör andra yrkesgrupper. Utredningen hänvisade vidare till forskning som visar att statens roll måste vara att skapa tydliga ramvillkor som gör det möjligt för skolans professionella att utveckla en verksamhet som baseras på professionell kunskap, lokala förutsättningar och elevernas lärande.⁸² Därför menade de att regering och statliga myndigheter behöver arbeta för att ge skolhuvudmän, rektorer och lärare ramar som medger fokus på kärnuppdragen.⁸³

En ambition att minska administration kan slås ut av ansvarsutkrävande och uppföljningskrav

Även Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) lyfte i rapporten *Papperspedagoger* att allt fler administrativa arbetsuppgifter inkräktar på undervisningen och att de senaste årens politiska reformer inneburit ett ökat arbete för lärare med sådant som olika typer av utvecklingsplaner och åtgärdsprogram. Författarna till rapporten lyfte också, precis som många andra har gjort, att det finns en gränsdragningsproblematik mellan administration och den så kallade undervisningsprocessen. Skriftliga omdömen är till exempel en reglerad form av administration, men kan också ses

⁸⁰ SOU 2017:35 *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*

⁸¹ Dir. 2016:76 *Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner.*

⁸² Blossing, U. och Jarl, M. (2017) *Att organisera för skolframgång.*

⁸³ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum.*

som en integrerad del av en lärprocess eftersom omdömet fungerar som en återkoppling på kunskapsutvecklingen.⁸⁴

Vidare hänvisades i rapporten till forskning som visar att politiska ambitioner att minska omfattningen av olika administrativa bördor ibland kan slå ut av det ansvarsutkrävande och de uppföljningskrav som finns i skolan. Förväntningar från vårdnadshavare och lokala huvudmän kan därför, enligt rapporten, påverka det administrativa arbetet i minst lika hög grad som förändringar i det statliga regelverket. Det kan också innebära att Skolverket gör tolkningar av politiska signaler, som professionen sedan i sin tur tolkar på olika sätt.⁸⁵

Utifrån enkäter och intervjuer med lärare problematiserades några områden där den administrativa bördan är hög. Utvecklingssamtal och skriftliga individuella utvecklingsplaner är arbetsuppgifter där det har skett vissa administrativa lättnader i regelverket (kravet på skriftliga individuella utvecklingsplaner togs bort för årskurs 6–9 år 2013), men där författarna ändå såg att Skolverkets allmänna råd uppmuntrar administrativt arbete i form av insamling av dokumentation. Ett annat område är åtgärdsprogram och extra anpassningar. Extra anpassningar infördes som en stödsats 2014, och var menat som stöd som inte skulle dokumenteras och som skulle erbjudas inom ramen för den ordinarie undervisningen.⁸⁶ I rapporten konstaterades att det finns implicita krav på dokumentation gällande extra anpassningar i Skolverkets riktlinjer på webben, trots att sådana krav inte finns i regelverket, och att extra anpassningar har ökat lärarnas arbetsbörda, antagligen på grund av att arbetet med åtgärdsprogram nu har ersatts med olika former av extra anpassningar. Arbetet med betyg och nationella prov lyftes också som administrativt betungande, till exempel på grund av att det förekommer dubbelarbete och dubbelrapportering vid kommunikering av elevers resultat. Det kan till exempel handla om att både lektionsplaneringar och bedömningar ska skrivas in i lärplattformar, att betyg ska dokumenteras på flera ställen och att kraven på inrapporterad betygsstatistik ökar från myndigheter, skolledning och huvudman. Rapporten konstaterade att den digitala

⁸⁴ Samuelsson, J., Östlin Brismark, A. och Löfgren, H. (2018) *Papperspedagoger – lärares arbete med administration i digitaliseringens tidevarv*. Rapport 2018:5. IFAU.

⁸⁵ Ball, S.J. m.fl. (2012) *How schools do policy: Policy Enactment in secondary schools*. New York: Routledge.

⁸⁶ Se Ds 2013:23 *Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner*; prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

teknikens användarvänlighet och tillgänglighet påverkar lärarnas upplevelse av arbetsinsatsen som krävs.

Rapportens sammanfattande slutsatser handlade om att detta arbete med dokumentation och information verkar kvarstå på skolorna, trots försök från statligt håll att ta bort krav på skriftlig dokumentation gällande exempelvis den individuella skriftliga utvecklingsplanen. Gällande exemplet extra anpassningar framhöll rapporten att även om stöd inom ordinarie undervisning är mindre reglerat än åtgärdsprogram innebär det inte självfallet att arbetet med administration minskar. Lärarna måste alltjämt samla in betydande mängder information från olika delar av skolverksamheten. Upplevelsen av det administrativa arbetet påverkas också av olika kontextuella faktorer som vilka digitala verktyg som används och om det finns tillgång till specialpedagog eller ej. Lärarna upplever slutligen, enligt rapporten, att många av de administrativa processerna är en legitim del av yrket och består av kvalificerade uppgifter. Det förefaller alltså som att administrativa och pedagogiska uppgifter är nära sammanflätade.

5.4 Arbetsuppgifters betydelse och genomförande

De arbetsuppgifter som på olika sätt beskrivits ta tid från förskollärares och lärares arbete med undervisningen rör en mängd olika områden. I följande avsnitt utgår vi från ett antal sådana områden, beskriver dem översiktligt och analyserar vilken betydelse de olika uppgifterna har för verksamheten, förskollärare, lärare, barn och elever. Vi för därtill resonemang om var och hur uppgifterna skapas samt resonerar kring vilka uppgifter som bör prioriteras bort och vilka som kan utföras av övrig personal anställd på skolan. Denna sortering och de slutsatser vi drar ligger även till grund för de förslag och bedömningar vi ger i efterföljande kapitel. I dessa kapitel görs även fördjupade analyser.

Med utgångspunkt i de underlag vi redogjort för i avsnitt 5.2, samt i den intervjustudie som utredningen genomfört⁸⁷, har vi sammanställt arbetsuppgifter och delat in dem i följande 14 områden (se även tabellen i bilaga 4):

⁸⁷ Se intervjustudien i bilaga 3.

Tabell 5.1 Identifierade arbetsområden

Arbetsområden med uppgifter som förskollärare, lärare och rektorer uppgett att förskollärare och lärare utför och som tar tid från arbetet med undervisningen

1. Dokumentation	8. Frånvaro och närvaro
2. Kontakter med vårdnadshavare	9. Systematiskt kvalitetsarbete och skolutveckling
3. Nationella prov, obligatoriska kartläggningsmaterial m.m.	10. Schemabrytande aktiviteter
4. Mentorsarbete eller motsvarande	11. Praktiska arbetsuppgifter
5. Omsorg, trygghet och fostran	12. Hantera it och teknik
6. Elevhälsoarbete	13. Marknadsföring
7. Information till och från andra aktörer	14. Medarbetarskap

Källa: Hämtade och bearbetade utifrån vår studie, se bilaga 3.

Vi vill betona att en kategorisering av arbetsuppgifter är något som inte helt enkelt låter sig göras. Arbetsuppgifterna framträder på olika sätt i de underlag vi tagit del av då dessa haft olika fokus och syften. Det finns även en avgränsningsproblematik då arbetsuppgifter kan ha flera syften och också ofta utförs som delar av olika komplexa sammanhang. Områdena är därför i hög grad överlappande och samma arbetsuppgift kan därför återkomma som del av flera områden. I så gott som alla samtal vi fört framkommer nya beskrivningar av arbetsuppgifter. En uttömmande beskrivning av lärares och förskollärares arbetsuppgifter är helt enkelt inte möjlig.

En generell slutsats vi drar utifrån det som framkommit under vårt arbete är att mängden arbetsuppgifter som förskollärare och lärare utför inom de olika områdena stadigt verkar öka. Beskrivningarna nedan kan också sägas illustrera hur enstaka ökningar i arbetsbörda inte nödvändigtvis påverkar förskollärares och lärares arbetssituation, men när uppgifter tillkommer inom flera områden räcker tiden inte till.

Uppgifter i, nära och utanför undervisningen

För att synliggöra de arbetsuppgifter som framträder i olika underlag och för att kunna bedöma betydelsen av dessa utgår vi från en modell där arbetsuppgifter som kan anses nödvändiga för arbetet med under-

visningsuppdraget utgör en kärna (se även avsnittet om förskollärares och lärares särskilda uppdrag och ansvar i kapitel 4). Sådana arbetsuppgifter, som utförs i undervisningen, kan också tydligt kopplas till förskollärares och lärares kompetens och behöva skiljas åt från arbetsuppgifter som inte kräver sådan kompetens eller kräver en specifik annan kompetens.

Utanför den kärna som utgör undervisningsuppdraget återfinns andra arbetsuppgifter som kan vara sådana som ligger nära undervisningen eller sådana som ligger utanför undervisningen. Uppgifter som ligger nära undervisningen kan ha stor betydelse för undervisningsuppdraget men inte alltid vara nödvändiga för att detta ska kunna genomföras. I vissa fall kan dessa uppgifter utföras av andra. Ytterligare längre från undervisningsuppdraget finns sådana arbetsuppgifter som kan vara viktiga för en verksamhet utan att höra till undervisningen. I de allra flesta fall behöver dessa inte utföras av förskollärare eller lärare. I nämnda tabell (bilaga 4) gör vi också en grov uppskattning av huruvida de aktuella arbetsuppgifterna kan ses som varande *i undervisningen*, *nära undervisningen* eller *utanför undervisningen*.

Ett antal arbetsuppgifter har vi bedömt kunna utföras både *i*, *nära* och *utanför* undervisningen, vilket framgår av tabellen. Om tid ska frigöras för förskollärare och lärare att planera och bedriva god undervisning så behöver undervisningsuppdraget, med de arbetsuppgifter som är särskilt centrala för att skapa kvalitet i undervisningen, värnas.

Då det inte är helt enkelt att utröna var arbetsuppgifter skapas och då deras betydelse ofta är avhängiga det sammanhang i vilka de utförs har vi eftersträvat att vara konkreta. De arbetsuppgifter som identifierats är av olika slag, återfinns i olika omfattning i olika skolformer och verksamheter och har varierande betydelse för undervisningen, för verksamheter, förskollärare, lärare, barn och elever. Nedan återfinns en beskrivning av respektive område med tillhörande analys av den betydelse olika arbetsuppgifter har för verksamheten, förskollärare, lärare, barn och elever. Efter varje avsnitt pekar vi framåt mot vidare resonemang, bedömningar och förslag som ges i kommande kapitel.

5.4.1 Dokumentation

Vi har ovan definierat administration som insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information, samt konstaterat att dokumentation uppstår som en följd av att skolan som verksamhet behöver administreras. Inom området samlas en mängd olika arbetsuppgifter som är nära knutna till undervisningsuppdraget till exempel att dokumentera barns och elevers utveckling, kunskapsutveckling, resultat och stödbehov. Det finns också en rad andra uppgifter som handlar om sådant som att dokumentera frånvaro, vidarebefordra information till andra myndigheter eller instanser och dokumentera händelser på skolan, det vill säga dokumentation som inte är en del av undervisningsuppdraget utan görs utanför.

Dokumentationen blir ofta omfattande, vilket vi beskriver och problematiserar i kapitel 4 och med fokus på undervisningsnära dokumentation i kapitel 6. Inte sällan bidrar de digitala system och lärplattformar som används i verksamheterna till en alltför omfattande dokumentation eftersom de inte alltid är ändamålsenligt utformade utifrån förskollärarnas och lärarnas faktiska behov. Vi kan konstatera att dessa i många fall uppmuntrar både över- och dubbeldokumentation. Nya digitala kommunikationssätt underlättar kommunikation men innebär också att förskollärare och lärare är uppkopplade och tillgängliga för en ibland omfattande kontakt med vårdnadshavare (se kapitel 6). Höga förväntningar och krav från vårdnadshavare verkar därtill kunna bidra till en överdriven dokumentation av framför allt barns utveckling och elevers kunskapsutveckling, trots att det egentligen inte finns krav på omfattande sådan dokumentation i bestämmelserna (se kapitel 6).

Dokumentation sker i många syften

Vi har tidigare konstaterat att administrationen (och därmed dokumentationen) i skolan ökat och att detta har sin grund i en mängd olika styrsignaler, med ökade krav och förväntningar. I vår intervjustudie där förskollärare och lärare svarat på frågor om skriftlig dokumentation framkom att dokumentationen sker med olika syften. Mycket dokumentation är kopplad till undervisningsuppdraget så som dokumentation av kunskapsutveckling och resultat eller underlag till andra lärare inför utvecklingssamtal. Dokumentation utanför

undervisningsuppdraget är exempelvis uppföljning av frånvaro eller dokumentation i samband med kränkande behandling. Vi för ytterligare resonemang om dokumentation av åtgärder mot kränkande behandling i kapitel 7.

Utöver det förskollärare och lärare dokumenterar för egen räkning kan mottagare av dokumentation vara barn, elever och vårdnadshavare. Dokumentation görs även med huvudmannen, skolledningen och elevhälsoteamet som mottagare, liksom för andra sektorer som exempelvis barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och Centrala studiestödsnämnden (CSN). Därtill sker dokumentation som regel i olika digitala system som inte ”talar med varandra” vilket ökar arbetsbördan.

Viss dokumentation är viktig men inte alltid nödvändig för undervisningen

Dokumentation som görs i anslutning till undervisningen, och som rör planering, uppföljning och kunskapsutveckling, har ofta stor betydelse. Det kan ses som en naturlig och nödvändig del av förskollärares och lärares yrkesutövning. Dokumentation i form av planeringar och lektionsupplägg har främst särskild betydelse för förskollärarna och lärarna själva men tjänar även till att ge elever och vårdnadshavare möjlighet att följa hur arbetet är upplagt. Dokumentation av barns och elevers utveckling, kunskapsutveckling, resultat i form av provresultat eller omdömen, underlag till utvecklingssamtal och skriftliga individuella utvecklingsplaner är viktig för både förskollärare, lärare och elever. Det är bland annat med utgångspunkt i den informationen som förskollärare och lärare kan utveckla sin undervisning och elever kan få insikt om styrkor och utvecklingsområden. Denna undervisningsnära dokumentation⁸⁸ har med andra ord stor betydelse för arbetet med undervisningen. I förlängningen har den också stor betydelse för verksamheten i stort, eftersom resultat och kunskapsutveckling indikerar vilka resurser som bör avsättas och hur de bör riktas.

Utöver viktig undervisningsnära dokumentation finns annan dokumentation som, även om den inte handlar om själva undervisningen och kunskapsutvecklingen, har relevans på olika sätt. Det

⁸⁸ Dokumentation som görs inom ramen för undervisningsuppdraget, som en del av förskollärares och lärares särskilda ansvar för undervisningen.

handlar till exempel som vi redan nämnt om information som ska förmedlas till andra myndigheter som CSN eller vårdinstanser som BUP. Det kan även vara dokumentation av exempelvis fusk, kränk- ningsärenden eller frånvaro. För verksamheten, förskollärare, lärare, barn och elever kan en korrekt dokumentation av händelser eller inrapportering av fakta ha stor betydelse av rättssäkerhetsskäl, till exempel när det handlar om utbetalning av studiemedel, utredning av kränkingsärenden eller hantering av fusk. Dokumentationen är alltså viktig, men kan samtidigt i många fall utföras av andra än för- skollärarna eller lärarna själva eftersom dess innehåll inte är direkt kopplat till undervisningen och lärarnas specifika kompetens. Viss sådan dokumentation, exempelvis inom arbetet mot kränkande be- handling, riskerar därtill uppta orimligt mycket tid (se även 5.4.4).

Dokumentationen behöver minska

Att dokumentationen som hör till undervisningsuppdraget är av stor betydelse innebär inte att den behöver svälla och bli väldigt omfatt- ande. Det finns undervisningsnära dokumentation som är överflödig. Exempel på överflödig dokumentation som vi menar bör undvikas är dokumentation som görs med syftet att ”hålla ryggen fri” vid even- tuella framtida ifrågasättanden eller klagomål, eller som blir alltför omfattande på grund av icke ändamålsenliga hjälpmedel, som detal- jerade digitala bedömningsmatriser. Vi ger därför förslag i kapitel 6 som syftar till att skapa ramar för när och hur den undervisnings- nära dokumentationen sker, samt i kapitel 7 för att minska dokumen- tationen i arbetet mot kränkande behandling. Eftersom det är ett problem att dokumentation riskerar att inkräkta på lärares tid gör vi också en bedömning i kapitel 8 om behov av kringfunktioner för administrativt arbete.

5.4.2 Kontakter med vårdnadshavare

Kontakter med vårdnadshavare sker både nära och utanför undervisningsuppdraget

Information till och från vårdnadshavare är en del av förskollärares och lärares arbete. Kontakt med vårdnadshavare kan initieras av skolan och ha sin grund i rättigheter som vårdnadshavare har utifrån lagar och regleringar, till exempel gällande frånvaro, information om barns och elevers utveckling och kunskapsutveckling eller inflytande över verksamheten genom samråd. Det kan även handla om information om barns och elevers mer allmänna situation och mående eller om incidenter som inträffat på eller i anslutning till förskolan och skolan. Omvänt kan även vårdnadshavare ta kontakt med förskola eller skola i ärenden som rör deras barn.

Ibland omfattande kontakt utanför undervisningsuppdraget

Vi bedömer att många av de arbetsuppgifter som handlar om kontakter med vårdnadshavare är sådana att de inte utförs inom ramen för lärares ansvar för undervisningen. Uppgifter som vi bedömer hör till arbetet är exempelvis genomförande av utvecklingssamtal. Nära kopplat till undervisningen återfinns även uppgifter som till exempel att informera om barns och elevers lärande och utveckling eller kunskapsutveckling. I intervjustudien nämns skrivandet av lärloggar för varje barn samt uppsättande av bilder och texter på väggar, med vårdnadshavare som mottagare, som något förskollärare gör. I förskolan förekommer också arbetsuppgiften att vara kontaktperson gentemot vårdnadshavare.

Arbetsuppgifter utanför undervisningsuppdraget kan vara av administrativ karaktär och inte kräva lärarkompetens, exempelvis att skicka ut veckobrev och att kalla till utvecklingssamtal. Utanför undervisningsuppdraget förekommer det att förskollärare och lärare stöttar vårdnadshavare på olika sätt. Det kan handla om att ge stöd i myndighetskontakter och hjälpa till med att fylla i blanketter. I intervjustudien förekommer även exempel på lärare som uppger att de stöttar eller coachar vårdnadshavare. Även Skolinspektionen har i en kartläggning redogjort för att lärare beskriver kontakter med vårdnadshavare som en arbetsuppgift de gör utöver undervisning och

undervisningsnära uppgifter. Det framkom där att det på större skolenheter förekommer att arbetsuppgiften tas om hand av annan personal som skollledning eller elevhälsa.⁸⁹

Kontakter med vårdnadshavare har ökat i omfattning

I våra samtal med lärare och i intervjustudien uppges vårdnadshavarkontakter vara krävande och ta mycket tid. En sådan bild har som vi sett ovan även framträtt i andra undersökningar. Det finns en förväntan om att förskolan och skolan ska svara och agera när vårdnadshavare hör av sig. Av vår intervjustudie framgår att vårdnadshavares krav och förväntningar på skolan har sitt ursprung dels i deras lagreglerade rätt till inflytande⁹⁰, dels i att de alltmer verkar se sig som kunder. Kontakterna kan då till exempel handla om krav på stöd eller utredningar, men också handla om krav på särskilda arbetssätt och andra specifika krav gällande det egna barnet. Vi menar att förskollärares och lärares berättelser vittnar om att skolmarknaden påverkar förskollärares och lärares arbetssituation. Förändringar i samhället, som exempelvis en ökad individualisering, kan ses som en del av detta. Även digitaliseringen har bidragit till att kontaktmöjligheterna ökat.

Ett gott samarbete med vårdnadshavare är av stor betydelse

Det är samtidigt viktigt att betona värdet av ett gott samarbete mellan förskola/skola och vårdnadshavare. I förarbetena till skollagen betonas att det har stor betydelse för verksamheten att det finns en väl fungerande samverkan mellan eleverna, skolan och föräldrarna. Vidare konstateras i förarbetena att vårdnadshavarnas möjlighet till inflytande och insyn i skolans verksamhet är självklar eftersom de är ansvariga för barnens fostran.⁹¹ Kontakter mellan vårdnadshavare och förskola eller skola har, menar vi, inte bara stor betydelse för verksamheten utan även för barn, elever och lärare eftersom en god samverkan med hemmen skapar förutsättningar för en positiv syn på skola och lärande. Samtidigt är det viktigt att betona att vårdnadshavare inte självklart ska ha inflytande över undervisningen då denna är förskol-

⁸⁹ Skolinspektionen (2023) *Huvudmäns och rektors ansträngningar för att öka andelen behöriga lärare i grundskolan*, s. 28.

⁹⁰ Se till exempel 4 kap. 12 § samt 4 kap. 4 § skollagen.

⁹¹ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 313.

lärare och lärares särskilda ansvar och ska bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.⁹²

Kontakterna måste ha en rimlig omfattning och arbetsuppgiften måste fördelas ändamålsenligt

Vår bedömning är att kontakter med vårdnadshavare och hantering av vårdnadshavares olika krav eller förväntningar i dag kan ta orimligt mycket tid, och att det går ut över forskollärares och lärares möjligheter att planera, genomföra och följa upp undervisningen. Därför för vi vidare resonemang om detta och ger förslag i kapitel 6 som syftar till att begränsa kraven på att ge information till vårdnadshavare om barns och elevers utveckling, minska kravet på antal utvecklingssamtal och minska omfattningen på innehållet i de skriftliga individuella utvecklingsplanerna.

5.4.3 Nationella prov, obligatoriska kartläggningsmaterial och bedömningsstöd med mera

Arbetsuppgifter som rör olika former av kartläggnings- och bedömningsstöd, examinationer eller prov lyfts på olika sätt som tidskrävande.

I grundskolan, gymnasieskolan och komvux ägnar många lärare tid åt att genomföra, hantera och bedöma nationella prov. Utöver arbetet med bedömning lyfter lärare framför allt den mer administrativa aspekten av provens genomförande, det vill säga att registrera vilka elever som ska göra proven, att se till att rätt elever gör rätt prov och att övervaka elever som skriver prov. Det verkar vidare variera i vilken mån genomförandet av de nationella proven sker på undervisningstid eller utanför.⁹³

⁹² 1 kap. 5 § skollagen.

⁹³ Skolinspektionen (2018) *Garanterad undervisningstid i gymnasieskolan*. Här har myndigheten problematiserat den garanterade undervisningstiden i gymnasieskolan. I skollagen definieras elevers garanterade undervisningstid som det antal undervisningstimmar som elever minst har rätt att erhålla. Med detta avses alltså antalet undervisningstimmar som elever ska få möjlighet att faktiskt tillägna sig. Skolinspektionen lyfter att det i förarbetena till bestämmelsen om garanterade undervisningstimmar framgår att timplanerna ska uttrycka den tid som eleverna ska garanteras lärar-/handledd undervisning. Det framgår också att det utöver den garanterade undervisningstiden ska avsättas tid för prov, studiebesök, praktik med mera. Att nationella prov ligger utanför den garanterade undervisningstiden stöds av förarbetsuttalanden enligt Skolinspektionen.

Efter bedömning av proven ska provresultat registreras och skickas till Skolverket. Ett urval elevlösningar ska dessutom kopieras och skickas in för mer ingående analys och provutveckling.⁹⁴ Hur de nationella proven organiseras ser olika ut mellan olika huvudmän och på olika skolor. Det innebär att det arbete som lärare gör kopplat till den administrativa hanteringen av de nationella proven ser olika ut.

Det är mycket administration med nationella prov, det är mycket som ska kopieras för datainsamlingen. Det är viktigt men det behöver inte en lärare göra. (Lärare högstadiet)

I bedömningen av nationella prov beskriver lärarna tidsvinster med sambedömning. Vissa skolor har frigjort tid för lärare som har många nationella prov att koncentrerat kunna sitta med sambedömning tillsammans med kollegor.⁹⁵

De obligatoriska kartläggningsmaterialen och bedömningsstöden som genomförs inom ramen för garantin för tidiga stödinsatser⁹⁶ beskrivs också de ibland ta tid från undervisningen. I en kvalitetsgranskning av arbetet med garantin för tidiga stödinsatser i förskoleklassen framkom att en vanlig synpunkt varit att kartläggningen varit tidskrävande i både förberedelser, genomförande och efterarbete.⁹⁷ Att kartläggningsmaterialet är omfattande, tar lång tid att genomföra, leder till merarbete och mindre undervisningstid för vissa elever framkom i en senare uppföljning av garantin. Av samma uppföljning framgick även att användningen av bedömningsmaterialen i årskurs 1 anses ta mycket tid att genomföra och dokumentera. Här nämndes också problemet med att genomförandet av själva stödinsatserna faller tillbaka på den ansvarige läraren när det inte finns tillräckligt med resurser på skolan. Lärarna i årskurs 3 beskrev också delar av

⁹⁴ Det pågår en digitalisering av genomförandet av nationella prov, vilket kommer att innebära en automatiserad insamling av resultat och elevlösningar. I de underlag vi tagit del av ingår fortfarande arbetsuppgifter kopplade till ett analogt genomförande.

⁹⁵ 2024 och 2025 införs digitalt genomförande av de nationella proven i årskurs 6, 9 och gymnasieskolan. De vittnesmål vi refererar till i vår text handlar om genomförande av analoga prov. Syftet med införandet av digitala nationella prov är bland annat minskad arbetstid för bedömning och resultathantering och automatisk inrapportering av provresultat. De administrativa bördor som kommer av att registrera elever samt övervaka provtillfället bedömer vi kvarstår även vid ett digitalt genomförande, medan andra bördor så som bedömning och inrapportering sannolikt kan komma att minska.

⁹⁶ 3 kap. 4–4 b §§ skollagen. Sedan 1 juli 2019 gäller ”Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser” som ska uppmärksamma elever som är i behov av stöd i sitt lärande och möjliggöra att stödinsatser i svenska, svenska som andraspråk och matematik sätts in tidigt under skolgången. Det är obligatoriskt att genomföra ett kartläggningsmaterial i förskoleklassen, ett bedömningsstöd i årskurs 1 och de nationella proven i årskurs 3 (årskurs 4 i specialskolan).

⁹⁷ Skolinspektionen (2020) *Kartläggning och tidiga stödinsatser i förskoleklassen*, s. 24.

arbetet som har förändrats till det sämre, såsom att garantin har medfört nya dokumentationskrav eller att planerade insatser inte har kunnat erbjudas på grund av begränsad tillgång på personal, oftast personal med specialpedagogisk kompetens.⁹⁸

En annan tidskrävande arbetsuppgift inom området som nämns av flera lärare är genomförande av så kallade omprov. Betygsutredningen 2018 beskrev problemet med omprov och att dessa, liksom sena inlämningsuppgifter, orsakar en hög arbetsbelastning för lärare, liksom stress för både lärare och elever.⁹⁹ År 2020 togs läroplanernas skrivning om att läraren vid betygssättning ska ”utnyttja all tillgänglig information om elevens kunskaper” bort, efter förslag från utredningen.¹⁰⁰ I stället ska lärare enligt läroplanerna göra en ”allsidig bedömning av elevens kunskaper”. Förändringens syfte var bland annat att minska den höga arbetsbelastning som kom av att lärarna kände sig nödgade att samla in så mycket betygsunderlag som möjligt. Vi erfar att rutinen att erbjuda omprov dock verkar finnas kvar inom många verksamheter, och i många fall orsaka en hög arbetsbörda. Ett omfattande omprovsförfarande kan sannolikt delvis förklaras av ett tryck från huvudmannen att öka antalet godkända elever.¹⁰¹ Av vår intervjustudie framgår också att det ställs krav från elever om att få göra omprov när de varit frånvarande och att dessa krav ökar. Det finns även vittnesmål om att många lärare själva låter elever göra många omprov för att ge dem chans att klara ett godkänt betyg eller undvika klagomål från vårdnadshavare.

Obligatoriska bedömningsstöd kan vara viktiga men tar tid från undervisningen

Erfarenheter från det bedömningsstöd i årskurs 1 som funnits sedan 2016 visar att materialet varit uppskattat av lärarna, men att det varit tidskrävande att förbereda och genomföra.¹⁰² Viktigt i framtagandet

⁹⁸ Skolinspektionen (2022) *Delredovisning II av regeringsuppdrag att följa upp och utvärdera Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*, Dnr U2018/03700/S (delvis) och U2018/03704/S

⁹⁹ SOU 2020:43 *Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper*.

¹⁰⁰ Ändringen gällde läroplanerna för de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och vuxenutbildningen. SKOLFS 2010:37, SKOLFS 2010:255, SKOLFS 2010:250, SKOLFS 2010:251, SKOLFS 2011:144, SKOLFS 2013:148, SKOLFS 2012:101.

¹⁰¹ Lärarförbundet (2021) *Dokumentationsbördan*.

¹⁰² Skolverket (2018) *Uppföljning av obligatoriska bedömningsstöd i årskurs 1*, dnr: 2017:01283.

av kartläggningen i förskoleklass var med anledning av detta att den inte skulle ta för mycket tid att genomföra och en avsikt med aktiviteterna i kartläggningen var därför också att de ska vara möjliga att integrera i den vanliga undervisningen.¹⁰³ Skolinspektionen har dock konstaterat att en aspekt av den tid som arbetet med kartläggningen tar är risken att eleverna ges mindre tid till undervisning. Vid ungefär hälften av skolorna i granskningen har en person som inte är läraren tagit hand om resten av eleverna under den tid som läraren genomför kartläggningen. I vissa fall har den personen fortsatt med undervisningen, men i andra fall har detta inneburit att eleverna gör annat under tiden.¹⁰⁴

Skolinspektionens utvärdering av garantin för tidiga stödinsatser visade att den verkar fungera bättre i de delar som handlar om att uppmärksamma elevers stödbehov än i de delar som handlar om att tillse att eleverna får det stöd de är i behov av. Begränsade förändringar har skett i skolornas organisation och arbetssätt kring stöd och garantin riskerar i nuläget att huvudsakligen drivas av lärarna själva.¹⁰⁵ I en granskning om garanterad undervisningstid i gymnasieskolan konstaterade Skolinspektionen att nationella prov ligger utanför den garanterade undervisningstiden och att detta stöds av förarbetsuttalanden om att det utöver den garanterade undervisningstiden också avsätts tid för prov, studiebesök, praktik med mera.¹⁰⁶

Av vår intervjustudie framgår att lärare uppger att nationella prov är en arbetsuppgift som de gör utöver undervisningen. Särskilt lyfts administrativa delar som att registrera elever, se till att elever gör rätt prov och övervaka vid provtillfället. Lärare önskar avlastning med arbetet som omgärdar de nationella proven och menar i vår studie att sådant som hantering, salsscheman och registrering kan skötas av annan personal.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Skolinspektionen (2020) *Kartläggning och tidiga stödinsatser i förskoleklassen*, s. 30.

¹⁰⁵ Skolinspektionen (2022) *Delredovisning II av regeringsuppdrag att följa upp och utvärdera Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*, dnr U2018/03700/S (delvis) och U2018/03704/S

¹⁰⁶ Skolinspektionen (2018) *Garanterad undervisningstid i gymnasieskolan*. Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 400-2016:6992.

Obligatoriska kunskapskontroller kan ta tid från undervisningen

Vi har under arbetets gång inte kunnat märka någon utbredd eller stark kritik mot att staten ställer krav på obligatoriska kunskapskontroller. Däremot har vi återkommande stött på en bild av att dessa kontroller – vare sig det är kartläggningsmaterial, bedömningsstöd eller nationella prov – skapar administrativa och praktiska arbetsuppgifter som kan ta tid från undervisningen. Det finns menar vi skäl att uppmärksamma att krav som ställs på olika kontroller av elevers kunskaper riskerar leda till att arbetsuppgifter läggs på förskollärare och lärare som i sin tur tränger undan undervisningen. Hur en sådan risk är beror i hög grad på hur arbetet organiseras och i vilken grad förskollärare och lärare är ensamma med uppgiften. När det gäller nationella prov kan det innebära såväl praktisk hantering både före, under och efter genomförandet. I arbetet med exempelvis det obligatoriska kartläggningsmaterialet i förskoleklassen kan förskollärare och lärare ägna mycket tid åt kartläggningen med enstaka eller mindre grupper av elever, med konsekvensen att eleverna i stort går miste om många timmars lärarledd undervisning.

Uppgiften att genomföra nationella prov, kartläggningsmaterial och bedömningsstöd kan upplevas som omfattande. De så kallade omproven, som erbjuds på grund av (eller ibland i avsaknad av) lokala rutiner på skolorna, innebär vidare ett merarbete för lärare både gällande framtagande och genomförande. Mot bakgrund av detta är det viktigt att förskollärares och lärares tid för undervisningsuppgifter ramas in och uppgifter som ligger utanför synliggörs, vilket våra förslag och bedömningar i kapitel 8 syftar till.

5.4.4 Mentorsarbete eller motsvarande

Det finns reglerat att varje elev i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska ha en mentor som följer elevens kunskapsutveckling och studiesituation och särskilt uppmärksammar tecken på att eleven kan behöva stöd.¹⁰⁷ Några sådana bestämmelser finns inte för andra skolformer, men det framstår som tydligt att mentor eller andra motsvarande uppdrag som klassföreståndare, handledare eller studiecoach är vanligt förekommande även i de obligatoriska skolformerna och

¹⁰⁷ 15 kap. 19 a § och 18 kap. 16 § skollagen.

till viss del inom vuxenutbildningen. En undersökning som Sveriges lärare genomförde 2023 visar att majoriteten av grundskollärare och gymnasielärare har uppdrag att vara mentorer, 93 procent av grundskollärarna och 98 procent av gymnasielärarna. Andelen lärare inom vuxenutbildningen var 20 procent.¹⁰⁸ Bilden av att det i de flesta skolor, med undantag för vuxenutbildningen, finns lärare som innehar rollen som mentor bekräftas också i vår intervjustudie. Där framgår också att det kan finnas en utsedd kontaktperson på förskolor med motsvarande funktion.

I ansvaret som mentor eller motsvarande ingår många uppgifter av olika karaktär. Till exempel gäller det de områden som vi beskrivit i avsnitt 5.4.1 om administration och dokumentation med koppling till enskilda elever och tillhörande kontakt med vårdnadshavare. Men även arbete med omsorg, trygghet och fostran (se avsnitt 5.4.5), delar av elevhälsans arbete (se 5.4.6), arbetet mot kränkande behandling och frågor som rör frånvaro återfinns som arbetsuppgifter som utförs inom detta uppdrag. Vad mentorsarbetet konkret innebär, och vilka arbetsuppgifter det omfattar, verkar till viss del variera mellan skolor. Primärt verkar det innebära att fungera som ett stöd till eleverna i det som kringgärdar undervisningen. Arbetet beskrivs också både som ett kollektivt arbete med en mentorsgrupp, till exempel genom att hålla i en schemalagd mentorstid, och ett individuellt orienterat arbete med respektive elev som man är mentor för. Därtill är mentorn ofta skolans primära kontaktperson mot vårdnadshavare och förväntas ge och ta emot information samt hålla i utvecklingssamtalen.

När det uppstår utmaningar kring enskilda elever är det ofta mentor som hanterar dialogen med hemmet. Detta innebär ofta planering, genomförande och uppföljning av möten, telefonsamtal och mejlkonversation med vårdnadshavare. Mentorerna planerar och genomför även föräldramöten och skriver veckobrev till vårdnadshavare. I samband med utvecklingssamtal är det mentor som samordnar information, som till exempel samlar in underlag och har dialog kring enskilda elever med elevhälsoteamet eller rektor. Arbetets omfattning kan bero på hur många elever som man är mentor för, den enskilda skolans tolkning av mentorsuppdraget och lärarens ambitionsnivå. Mängden arbete beror också på vilka förutsättningar och behov mentorsele-

¹⁰⁸ Sveriges Lärare (2023) *Tiden som inte räcker till. En redovisning av hur lärares arbetstid kläms från flera håll*, PM.

verna har, ju större behov desto mer utmanande tenderar mentorsarbetet blir. Det verkar också ofta vara mentorn som blir involverad i kontakter med andra myndigheter, till exempel barn- och ungdomspsykiatri (BUP), socialtjänsten, hälso- och sjukvården och polisen. En rektor i vår intervjustudie vittnar om att kommunen bestämt att då det är kö till BUP så ska skolan skriva remisser dit om vårdnadshavare önskar det.

Mentorskapet tar mycket tid

Mentorsarbetet innefattar uppgifter som kan ha stor betydelse för såväl elever, lärarna själva och verksamheterna. Uppdraget verkar dock ha en tendens att växa och upplevs ta mycket tid. Sveriges lärares undersökning från 2023 visade att lärare i grundskolan använde i genomsnitt närmare 140 minuter i veckan till mentorskap, i gymnasieskolan var genomsnittet 100 minuter. Lärare inom vuxenutbildningen använde i genomsnitt 77 minuter. En del lärare använde väsentligt mindre tid, andra väsentligt mer.¹⁰⁹ Ungefär hälften av lärarna i grundskolan ansåg att tiden för mentorskapet är otillräcklig. Motsvarande siffra i gymnasieskolan var närmare fyra av tio lärare.¹¹⁰

Det finns vad utredningen erfarit begränsat skrivet om hur mycket tid lärare ägnar olika arbetsuppgifter inom ramen för mentorskapet. En enkätundersökning som genomförts av tidningen Ämnesläraren visade att ungefär 10 procent av mentorstiden ägnades elevers kunskapsutveckling, betyg och omdömen, omkring 75 procent ägnades frågor som rör elevernas mående, sociala utmaningar, trivsel, trygghet och konflikter, och ungefär 12 procent av tiden användes till utvecklingssamtal, föräldramöten och annan föräldrakontakt. Elevers kunskapsutveckling och omdömen gavs mest utrymme i lågstadiet. Tiden som ägnas elevernas mående med mera ökar successivt genom grundskolans stadier för att sedan minska något igen i gymnasieskolan. Av samtliga som svarat uppgav drygt 57 procent att mentors-

¹⁰⁹ Grundskolan: lägsta percentilen var 10 minuter, högsta 300 minuter. Gymnasieskolan: lägsta percentilen var 30, högsta 200 minuter. Vuxenutbildningen: som lägst 0 minuter, högst 200 minuter.

¹¹⁰ Sveriges lärare (2023) *Tiden som inte räcker till. En redovisning av hur lärares arbetstid kläms från flera håll*, PM.

uppdraget innebär att de hamnar i situationer som de inte känner att de behärskar.¹¹¹

Bilden av att mentorskapet är komplext återkommer även i en avhandling vid Göteborgs universitet där Helena Wallström bland annat beskrivit att mentorsarbetet upplevs som svårgenomförbart av många lärare. Detta beskrevs delvis bero på att skolan på grund av politiska och samhällseliga krav i dag måste vara både attraktiv och kostnadseffektiv, och att lärarna måste få eleverna att trivas och inte byta skola eftersom det resulterar i utebliven skolgång. Mentorsarbetet kan därför ta stora anspråk på lärarens tid om flera mentorelever presterar bristfälliga resultat, är frånvarande eller är i behov av stöd.¹¹²

Mentorer kan ha stor betydelse

Det framstår för oss som att rollen som mentor eller motsvarande behövs i skolan. I de samtal vi fört under arbetet, bland annat med elevorganisationerna¹¹³, har det getts uttryck för att mentorn eller klassföreståndaren är viktig; som trygghet, som garant för stöd och även i samband med exempelvis arbetsplatsförlagd utbildning (apl) i gymnasieskolan. Även arbetet med sammanhållningen i klassen lyfts fram som viktigt. Det senare menar vi har betydelse för både elever, lärare och för verksamheten.

Skolinspektionen betonade i en granskning 2009 betydelsen av mentorsarbetet i relation till elevernas möjligheter att fullfölja sina gymnasiestudier, liksom att arbetet möjliggör individualiseringen av elevernas utbildning.¹¹⁴ En senare granskning från samma myndighet visade att rektors förmåga att skapa tydlighet till mentorsuppdragets innehåll och ansvarsfördelning liksom att säkerställa att dessa är kända ute i verksamheten hade betydelse för kvaliteten av de delar som rör mentors uppdrag kring elevers studiesituation.¹¹⁵ Det finns samtidigt utmaningar med mentorskapet, vilket pekades

¹¹¹ Tidningen *Ämnesläraren*. Temapaket om mentorskapet. Hämtad 2024-03-28. Enkäten skickades ut med Grundskollärares, Ämneslärarens och Yrkeslärarens nyhetsbrev och besvarades av totalt 2 404 lärare.

¹¹² Wallström, H. (2018) *Gymnasielärares mentorhandlingar. En verksamhetsteoretisk studie om lärararbete i förändring*.

¹¹³ Samtal med Sveriges elevråd och Sveriges elevkårer.

¹¹⁴ Skolinspektionen (2009) *Varannan i mål*.

¹¹⁵ Skolinspektionen (2021) *Individuella stödinsatser i gymnasieskolan. Fokus på skyndsamt, helhetsperspektiv och elevdelaktighet*.

ut av en forskargrupp vid Linnéuniversitetet inom ramen för forskningsprojektet "Avlastning av lärare". Forskarna konstaterade bland annat att det för elevernas del har betydelse att de som innehar mentorsuppgifterna både har förmågan att skapa relationer med eleverna och kunskaper om skolan som system. Om mentorerna saknar erfarenhet av läraryrket eller utbildning som lärare så kan det bidra till att mentorsuppgifterna sväller och överutnyttjas. Systemförståelse pekas därför ut som viktigt för att kunna uppfatta olika ansvarsområden och gränser inom skolan. Om mentorsuppgifterna är starkt inriktat mot elevens lärande kan det vara en fördel att mentorn har lärarutbildning. Om uppgifterna innebär ansvar för elevsociala uppgifter så är det på samma sätt av betydelse med relevant sådan kompetens.¹¹⁶

Skolinspektionens tidigare nämnda granskning från 2021 visade att på skolor där rektorns styrning och mentorsuppgifterna bedömdes hålla hög kvalitet bedömdes också det individuellt inriktade stödarbetet hålla hög kvalitet. På dessa skolor följer rektorerna upp mentorernas uppgifter både vad gäller att följa upp elevernas kunskapsutveckling och att informera all berörd personal om eventuella stödbehov. Rektorerna säkerställer här även att mentorerna har de förutsättningar som de behöver för att kunna utföra sitt uppgifter med god kvalitet och att även övrig skolpersonal är införstådd med sitt uppgifter. Mentorn kan enligt myndighetens granskning sägas möjliggöra skolornas arbete med stöd. Utöver verksamhetens arbete med stöd fyller mentorsarbetet även andra funktioner utifrån vad verksamheten har för förväntningar. Exempelvis verkar mentorn utgöra ett slags administrativt nav kring elever i en klass. Även ett arbete med trivsel och trygghet bärs ofta av mentorer vilket, utöver att gagna elever, kan vara väsentligt för verksamheten. Mentorn kan därmed delvis sägas inneha en slags administrativ funktion som behövs för att verksamheten ska fungera, med ansvar för nödvändig dokumentation och kontroll.¹¹⁷

¹¹⁶ Lindqvist, P. et al. (2020) *(Läro)avlastande yrkesgrupper – Var går gränserna? En studie om nya fördelningar av och förhandlingar om arbete i skolan.*

¹¹⁷ Skolinspektionen (2021) *Individuella stödinsatser i gymnasieskolan. Fokus på skyndsamt, helhetsperspektiv och elevdelaktighet.*

Ett gränslöst uppdrag i behov av en ram

Både den befintliga regleringen av mentorskapet och vår intervjustudie pekar mot att ett grundläggande behov som möts genom mentorsarbetet är att varje elev har en utpekad person som förväntas ta ansvar för elevens kunskapsutveckling och studiesituation, samt den kommunikation som hör ihop med detta.

För lärare verkar mentorskapet delvis vara en vattendelare. Samtidigt som många vittnar om att uppdraget är alldeles för omfattande och tar mycket tid så finns det lärarröster som beskriver mentorsuppdraget som centralt. Vi menar att det är en naturlig del av läraruppdraget att ha daglig kontakt och återkommande samtal med elever, framför allt inom ramen för undervisningstiden. Vi bedömer också att det är uppenbart att de flesta skolor ser det som naturligt att organisera arbetet med eleverna både som grupp och som individer med mentorer eller motsvarande. Det är samtidigt tydligt att samhällsutvecklingen som gått från ett fokus på gruppen mot ett fokus på individen gjort mentorsuppdraget snudd på omöjligt. Mentorerna kan till exempel få en roll som ställföreträdande förälder eller syskon och behöva möta mycket stora behov hos elever som av olika anledning mår dåligt. Det är ett uppdrag som egentligen inte har några gränser och som kan ta hur mycket tid som helst. Detta skapar också en samvetsstress hos lärare, som upplever att varken deras tid eller kompetens räcker till för att hantera elevers hela sociala situation.

Med anledning av de påtagliga risker som finns med mentorsuppdraget i relation till lärares arbetsbelastning pekar vi ut detta uppdrag som ett särskilt uppdrag utanför undervisningsuppdraget i kapitel 8. Vi gör i samma kapitel också en bedömning om att olika elevsociala funktioner kan behövas.

5.4.5 Omsorg, trygghet och fostran

Behoven gällande omsorg är stora och svåra att avgränsa från undervisningen

Det stora område som vi valt att kalla omsorg, trygghet och fostran rymmer en mängd olika arbetsuppgifter. Var tyngdpunkten i sådant arbete ligger varierar mellan skolformer och verksamheter, och beror också på de behov som finns på den specifika förskolan eller skolan.

I förskolan och i fritidshemmet har till exempel omsorgen en större plats än i gymnasieskolan. I alla skolformer ingår arbetsuppgifter som utförs som en del av arbetet mot kränkande behandling.

Det går inte att dra en tydlig gräns mellan de arbetsuppgifter som utförs inom undervisningsuppdraget och uppdraget att ge barn och elever omsorg, trygghet och fostran. De är sammanlänkade och existerar parallellt. Samtidigt visar både den studie vi genomfört och flera av de underlag vi gått igenom att arbetsuppgifter som rör omsorg, trygghet och fostran upplevs ta mycket tid. Det verkar även som att arbetet vuxit i omfattning och ibland uppfattas som gränslöst. Den tid som ägnas detta arbete kan även kopplas till avsaknad av annan personal, såväl av förskollärar- som lärarkollegor som annan och övrig personal på förskolor och skolor. Senare års insatser kring läraravlastande tjänster kan ses som ett tecken på det.¹¹⁸ Flera av de arbetsuppgifter framför allt lärarna nämner ingår i eller tangerar också det så kallade mentorskapet och elevhälsans arbete. I vår intervjustudie framkommer även exemplet att när det är ont om personal i förskolan, och många barn i verksamheten, kan fokus bli på omsorg och trygghet, på bekostnad av undervisningen.

Även om de arbetsuppgifter som vi identifierat inom detta område många gånger är nära kopplade till undervisningens genomförande, finns det även exempel på uppgifter som inte är det. Flera uppgifter rör just arbetet mot kränkande behandling, allt från att ta emot anmälningar från vårdnadshavare, samtala med barn och elever, skriva vad som ofta kallas incidentrapporter, dokumentera och utreda, genomföra åtgärder och följa upp, informera vårdnadshavare med mera. Andra uppgifter som är att betrakta som uppgifter utanför undervisningen är att överse förflyttningar mellan byggnader samt att exempelvis vara rast-, matsals- eller bussvärdar.

Förskolan och skolan ska vara trygga platser och arbetet med omsorg har stor betydelse

Förskolan och skolan som en trygg plats för lärande är reglerat i läroplanerna som betonar att skolan har ett uppdrag som går utöver att enbart förmedla kunskaper. I förskolans läroplan anges att utbildningen i förskolan ska vara rolig, trygg och lärorik och utgå från en

¹¹⁸ Förordningen (2019:551) om statsbidrag för anställning av lärarassistenter.

helhetssyn på barn och barnens behov, där omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet.¹¹⁹ I läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet står det att skolan ska präglas av omsorg av individen, omtanke och generositet och att skolan ska vara ett stöd för familjerna i deras ansvar för barnens fostran och utveckling.¹²⁰ Av gymnasieskolans läroplan framgår att utbildningen ska främja elevernas utveckling till ansvarskännande människor och att skolan har uppgiften att förmedla grundläggande värden.¹²¹ Vidare framgår i skollagen att alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö där utbildning präglas av trygghet och undervisningen av studiero.¹²²

Omsorg om barns och elevers välmående och trygghet samt förutsättningarna för att utveckla kunskaper är också ömsesidigt beroende av varandra. I propositionen *Skolans arbete med trygghet och studiero* betonades att trygghet och studiero är en rättighet för alla elever och en grundförutsättning för lärande och utveckling.¹²³ 2023 tillsattes en statlig utredning med uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för ett stärkt ledarskap och ett effektivare arbete med trygghet och studiero.¹²⁴ Tidigare har också utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven betonat att det är nödvändigt att skolmiljön präglas av trygghet och studiero så att eleverna har möjlighet att fokusera på skolarbetet.¹²⁵ Omsorg, fostran, trygghet och relationer är således arbetsuppgifter av mycket hög betydelse i förskolan och skolan.

Arbetet är omfattande

Det finns samtidigt tecken på att vissa arbetsuppgifter inom området tar upp orimligt mycket av lärares tid och därför riskerar att tränga ut lärares undervisningsuppdrag. Här sticker olika former av elevsocialt arbete ut, det vill säga arbetet med att hantera sådant som konflikter, frånvaro, formella och informella samtal samt mående hos barn och elever. Det är tydligt att behoven inom det elevsociala om-

¹¹⁹ Förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan i förskolan.

¹²⁰ Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

¹²¹ Förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

¹²² 5 kap. 3 § skollagen.

¹²³ Prop. 2021/22:160 *Skolans arbete med trygghet och studiero*, s. 22.

¹²⁴ Dir. 2023:154 *Varaktigt förbättrad trygghet och studiero i skolan*.

¹²⁵ SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven*.

rådet har ökat och att många unga personer har ett stort behov av kontakt och stöd från vuxna.

Arbetsuppgifter som uppstår som en konsekvens av bestämmelserna om åtgärder mot kränkande behandling skapar även de många tidskrävande arbetsuppgifter. Bestämmelserna, som återfinns i 6 kap. skollagen, innebär höga krav på dokumentation och utredning och kan delvis ses som ett utslag av en juridifiering av skolväsendet, där byråkratiska logiker tillåts tränga ut förskollärares och lärares professionella omdöme (se avsnitt 5.1.1). En negativ konsekvens av de högt ställda kraven kan bli att förskollärare och lärare väljer att inte se och uppmärksamma fall av kränkande behandling eftersom de vet att de måste lägga mycket tid på att dokumentera, utreda och följa upp.

Arbetsuppgifterna behöver utföras av fler än bara lärare

Vi vill betona att såväl omsorg som trygghet och fostran på olika sätt hör till alla förskollärares och lärares ansvar och att detta arbete är en naturlig del av arbetet med undervisningen i samtliga skolformer och verksamheter. Vår bedömning är som vi tidigare nämnt att det inte på något enkelt vis alltid går att särskilja arbetsuppgifter som har med omsorg, trygghet och fostran att göra från arbetet med undervisningen. Det finns goda skäl, menar vi, till att inte skapa alltför skarpa skiljelinjer mellan det som vi kallar för det elevsociala arbetet och det som är arbetet med undervisningen.

Vi bedömer dock att omfattningen av arbetet gör att antalet personer som utför arbetsuppgifterna sannolikt behöver öka på flera skolor, utifrån lokala förhållanden. Med en förstärkning av ändamålsenlig personal för det elevsociala arbetet kan lärare fokusera mer på sitt särskilda ansvar för undervisningsuppdraget, och få en avlastning i arbetet med omsorg, trygghet och fostran. Detta gäller inte minst i arbetet med mentorskap och liknande uppdrag, där vi i tidigare avsnitt visat att den elevsociala delen av uppdraget tenderar att ta stor plats (5.4.4). Därför gör vi en bedömning i kapitel 8 om att huvudmän och rektorer kan behöva organisera med förstärkta elevsociala funktioner. Med anledning av att arbetet mot kränkande behandling sticker ut som särskilt tidskrävande görs även en översyn av arbetet mot kränkande behandling i kapitel 7 där vi också lämnar förslag på åtgärder.

5.4.6 Elevhälsoarbete

Elevhälsoarbete är en stor arbetsuppgift för många förskollärare och lärare

En inte oansenlig del av de arbetsuppgifter som lärare¹²⁶ uppges utföra rör elevhälsoarbete. Flera sådana uppgifter är en del av undervisningsuppdraget, som att i olika sammanhang och som en del av undervisningen stötta elever med sociala relationer eller agera stödjande åt elever som mår psykiskt dåligt. Arbetsuppgifter direkt kopplade till undervisningen kan även röra elevers rätt till olika former av stöd i undervisningen.¹²⁷

Många arbetsuppgifter inom området skapas utifrån regleringen om elevhälsans uppdrag.¹²⁸ Där framgår bland annat att elevhälsan främst ska vara förebyggande och hälsofrämjande och att arbetet ska bedrivas på individ-, grupp- och skolenhetsnivå och ske i samverkan med lärare och övrig personal. Vid behov ska elevhälsan samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten.¹²⁹ Av förarbetena till skollagen framgår vidare att arbete med elevhälsa förutsätter en hög grad av samverkan mellan elevhälsans personal och övriga personalgrupper.¹³⁰

Lärare vittnar om att elevhälsoarbetet tar tid och är psykiskt ansträngande. Att fler barn och unga mår allt sämre är något som uppmärksammas i olika samtal vi haft under utredningsarbetet. Detta kommer till uttryck i en orolig klassrumssituation, men även i att elever har stora behov av att prata. När det saknas elevhälsopersonal och köerna till barn- och ungdomspsykiatri är långa skapas arbetsuppgifter. I intervjuer har framkommit exempel på att elever kontaktar lärare med problem som vida överstiger uppdraget och den kompetens lärare har, till exempel när elever mår mycket dåligt. I intervjustudien ges ett exempel där en huvudman skapat en arbetsuppgift genom att fatta beslut om att lärare ska skriva remisser till BUP om vårdnadshavare önskar det. Det framgår också att när det

¹²⁶ Med lärare syftar vi här på lärare och på förskollärare i förskoleklass. Avgränsningen är gjord då bestämmelsen om elevhälsans omfattning i 2 kap. 25 § skollagen inte gäller för förskolan.

¹²⁷ Arbetsuppgifter kopplade till elevers rätt till stöd kan vara svåra att avgränsa. Vi fördjupar oss i denna problematik i kapitel 6 där vi även gör en bedömning om regleringen om extra anpassningar.

¹²⁸ En pågående utredning har i uppdrag att stärka elevhälsans uppdrag, till exempel hur samverkan mellan elevhälsan och skolan i övrigt kan förbättras (se dir. 2024:30).

¹²⁹ 2 kap. 25 § skollagen.

¹³⁰ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 276.

finns resurser på skolor för elevhälsans psykosociala insatser så behöver lärare som regel arbeta mindre med dessa frågor.

I Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023 lyfts vidare att de senaste årens omvärldshändelser påverkat elevers hälsa och ökat deras oro för framtiden.¹³¹ Såväl den förändrade livssituationen under pandemin, säkerhetsläget i världen och oroliga ekonomiska tider har gett avtryck i svenska elevers syn på framtiden. Ungas psykiska hälsa har därtill under en längre tid försämrats och det finns en påtaglig risk, menar myndigheten, att de senaste årens påfrestningar kan förvärpa situationen också på längre sikt. Kommunala huvudmän upplever exempelvis att ökande psykisk ohälsa bland elever är den största utmaningen inom grundskolans elevhälsa och har varit så en längre tid.¹³² Denna utmaning, menar vi, blir också lärarnas när tillgången till elevhälsans professioner och andra kringfunktioner saknas eller är otillräckliga.

En angränsande problematik som vi stött på är att lärare utför arbetsuppgifter utanför undervisningsuppdraget till följd av krav från elevhälsans personal. De mest förekommande fallen av krav upplevs komma från specialpedagoger. I våra intervjuer framkommer exempel där lärare upplever dessa krav som väldigt långtgående, till exempel gäller det krav på anpassningar eller på att ta fram handlingsplaner. Andra krav kan handla om att genomföra arbetsuppgifter som ligger utanför undervisningsuppdraget men är en del av tillsynsansvaret, som att lärare behöver lära sig att ge sprutor till elever med diabetes men också adrenalinsprutor om elever har allvarliga allergier. Att påminna om och hålla koll på medicinering kan också vara en uppgift, liksom att plåstra om och hålla koll när skolsköterskan inte är tillgänglig.¹³³

¹³¹ Skolverket (2023) *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023*, s. 34.

¹³² SKR (2021) *Nuläge och utmaningar i elevhälsan*.

¹³³ När en beslutad egenvårdsinsats ska utföras av förskole-, skol- eller fritidspersonal är huvudmannen utifrån sitt tillsynsansvar ansvarig för att förskolan, skolan eller fritidshemmet har rutiner som säkerställer att egenvårdsinsatsen utförs på ett ändamålsenligt och säkert sätt. Så kallad egenvård regleras inte i skollagens bestämmelser om elevhälsa. Se Skolverkets webbsida "Egenvård, i förskola, skola och fritidshem" hämtad: 2024-12-16.

Bristande tillgång till elevhälsa innebär att lärares ansvar ökar

Utredningen om elevers möjlighet att nå kunskapskraven uppgav att det är stora skillnader mellan skolor i lärarnas uppskattning av tillgången till elevhälsa, och att andelen kommuner som uppger att elevhälsans kvalitet varierar mellan skolor har ökat.¹³⁴ I Skolinspektionens skolenkät 2019 uppgav cirka en femtedel av lärarna att de uppfattar elevernas möjligheter att få stöd från elevhälsan som ganska eller mycket dåliga. Ungefär samma andel tyckte att elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete fungerar ganska eller mycket dåligt.¹³⁵

När det saknas elevhälsopersonal och köerna till barn- och ungdomspsykiatri är långa blir det lärare som både ägnar mycket tid och energi åt elevers psykosociala hälsa. Vår bild är att en avsaknad av specialpedagoger, kuratorer och psykologer på skolor påverkar lärare och elever negativt eftersom det både minskar den tid som lärare kan ägna åt undervisningen och ökar deras arbetsbörda och kraven på dokumentation. I de fall en huvudman har svårt att rekrytera sådan personal behöver sannolikt andra resurser tillföras så att både elevers och lärares behov kan tillgodoses.

Elevhälsoarbetet har stor betydelse

För elever har det stor betydelse att det finns personal på skolan som stöttar dem med såväl stöd i skolarbetet som relationer och välmående, men även att det finns vuxna som kan plåstra om och exempelvis hjälpa till med medicinering. Alla som arbetar i skolan har ett ansvar för att främja goda relationer och skapa en trygg miljö för lärande och utveckling och att ett sådant arbete och samarbete sker har betydelse för såväl verksamheten, elever och lärare.

Många av de arbetsuppgifter som vi tagit del av och som uppges ta tid från undervisningen är sådana att de har betydelse för att verksamheterna ska uppfylla lagkraven om elevhälsa. Det handlar till exempel om att främja elevers hälsa, om samverkan med socialtjänsten och hälso- och sjukvården, samt om psykosocialt stöd. Men flera arbetsuppgifter som återfinns inom detta område ligger nära sådana

¹³⁴ SOU 2022:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.*

¹³⁵ Skolinspektionen (2019) *Skolenkäten våren 2019. Resultatredovisning för Skolenkäten.*

arbetsuppgifter som hör till ett mer generellt arbete med omsorg, trygghet, fostran och relationskapande. Här menar vi att gränsen kan behöva göras tydligare utifrån de olika kompetenser som lärare och elevhälsans personal har.

Tillgång till såväl elevhälsans kompetenser som andra kompletterande funktioner har stor betydelse

Vår bild är sammanfattningsvis att arbetsuppgifter som ryms inom området elevhälsa är svåra att avgränsa och ibland i för hög utsträckning blir lärares enskilda ansvar. Att de utförs i nära anslutning till undervisningen kan vara en förklaring till detta. Även det mentorsarbete som lärare utför bidrar till svårigheten att avgränsa. Inte minst kan detta bli problematiskt när tillgången till elevhälsans kompetenser är låg. Vidare framgår det att lärare ges arbetsuppgifter inom elevhälsoområdet som de upplever sig sakna kompetens och utbildning för.

Vi gör därför i kapitel 8 bland annat en bedömning om att huvudmän och rektorer behöver skapa organisatoriska förutsättningar för skolans större uppdrag. Sådana förutsättningar behöver i högre utsträckning rikta in sig mot en robust infrastruktur där elevhälsan är central men kan behöva kompletteras med personer som ges elevsociala uppdrag utifrån de behov som finns på skolan. Vi förslår också att stöd tas fram för detta.

5.4.7 Information till och från andra aktörer

Många välfärdsinstanser ställer krav på förskolan och skolan

Information till och från andra aktörer är i dag en del av förskolans och skolans uppdrag. Kontaktytorna varierar mellan skolformer och verksamheter och arbetsuppgifterna hör ihop med andra områden, som dokumentation, kontakter med vårdnadshavare, mentorsarbete, elevhälsoarbete och frånvaro/närvaro.

I vår intervjustudie framgår det att lärare ägnar tid åt att ta fram underlag och informera andra välfärdsinstanser som genomför insatser för barn och unga. Det kan handla om mer eller mindre återkommande kontakter med socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatri (BUP), hälso- och sjukvården eller polisen. Det är därtill vanligt

att lärare i gymnasieskolan rapporterar in uppgifter till olika myndigheter, exempelvis frånvaro till centrala studiestödsnämnden (CSN). Inom vuxenutbildningen kan det även behöva göras rapportering till Arbetsförmedlingen, Statistiska centralbyrån, Försäkringskassan och socialtjänsten. Det förekommer även att lärare inom komvux utfärdar intyg till förskolor om elevers deltagande i studier. Utöver sådana uppgifter som behöver utföras och är en del av skolans uppdrag får bland annat förskollärare och lärare i komvux göra sådant som hör till socialtjänstens och vårdens ansvarsområden. Dessa uppgifter verkar framför allt skapas i kommuner.

Elevhälsan ska samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten

I skollagen är det reglerat att elevhälsan vid behov ska samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten. I praktiken ger våra intervjuer dock vid handen att många av de praktiska uppgifter som sådan samverkan genererar, så som framtagande av skriftlig dokumentation om barn och elever, åläggs förskollärare och lärare.

Information till andra aktörer hör inte till huvuduppdraget

Det är vår uppfattning att det finns en förväntan från aktörer utanför skolan på att förskolan och skolans personal, i förstora förskollärare och lärare, ska leverera underlag och information till aktörer utanför skolan. I vissa fall rör det sig även om direkta lagkrav som exempelvis i socialtjänstlagen där det framgår att myndigheter vars verksamheter berör barn och unga är skyldiga att genast anmäla till socialtjänsten om de misstänker att ett barn far illa.¹³⁶ Det är inte i sig anmärkningsvärt eftersom det ofta är i förskole- och skolverksamhet som barns och elevers behov uppmärksammas. Det är dock viktigt att problematisera var ansvaret för informationshantering läggs, eftersom förskollärare och lärare har en hög arbetsbörda. Information till och från andra aktörer kan i delar förstås som det som Forsell och Ivarsson Westerberg beskriver som utåtvänd administration, alltså sådana administrativa arbetsuppgifter som inte utgör ett stöd för den egna kärnverksamheten utan främst är till nytta för andra

¹³⁶ 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

syften.¹³⁷ Vi menar att det är viktigt att synliggöra de arbetsuppgifter som är utanför undervisningsuppdraget men utförs av förskollärare och lärare. Med tanke på den belastning som ligger på förskollärare och lärare, liksom på rektorer, menar vi att det är problematiskt att arbete som hör till andra sektorer läggs på förskollärare och lärare att utföra inom ramen för deras befintliga arbete. En av utgångspunkterna för vårt förslag om en reglering av förskollärares och lärares arbetstid (kapitel 8), samt för vår bedömning om en infrastruktur på skolan, är att lyfta och synliggöra vikten av att arbetsfördela sådana uppgifter på ett rimligt sätt som inte inkräktar på förskollärarnas och lärarnas arbete med undervisningsuppdraget.

5.4.8 Frånvaro och närvaro

Av vår intervjustudie framgår att lärare i låg- och mellanstadiet i regel registrerar elevernas närvaro i samband med dagens inledning. I högstadiet och gymnasieskolan görs motsvarande i samband med lektionsstart. När det gäller distansundervisning på komvux följs elevers deltagande i utbildning genom deras aktivitet i lärplattformar. Utöver vardagliga närvarokontroller framgår det att huvudmän och skolor ofta har rutiner för att följa upp problematisk skolfrånvaro. Detta innebär kontakter med vårdnadshavare och föranleder också dialog mellan lärare och elevhälsan. I gymnasieskolan och komvux verkar vidare dokumentationen kring frånvaro och närvaro öka. Ledighetsansökningar är också en arbetsuppgift som lärare i varierande omfattning behöver arbeta med.

Frågor som rör elevers frånvaro och närvaro skapar arbetsuppgifter för många lärare, både som ansvariga för undervisning och utifrån ansvar för grupp och enskilda elever som exempelvis mentor eller klassföreståndare. Det handlar om arbetsuppgifter med direkt koppling till närvarokontroll och de krav som finns i reglering vad gäller frånvaro, men också om att frånvaro i sig skapar arbetsuppgifter i undervisningen som lärare behöver hantera. Arbetsuppgifterna har alltså dels en pedagogisk sida som kan kopplas direkt till undervisningen. Elever som varit frånvarande kan exempelvis behöva extra instruktioner och genomgångar, samt examinationstillfällen. Men också en annan formell sida som härrör ur reglering och som syftar

¹³⁷ Forsell, A. och Ivarsson Westerberg (2014) *Administrationssambället*.

till kontroll och till att undvika den riskfaktor som bristande närvaro-kontroll och uppmärksamhet på frånvaro utgör.¹³⁸

Kravet på ett aktivt arbete med frånvaro och närvaro kommer främst från statlig reglering

I skollagen finns bestämmelser som styr och påverkar hur arbetet med elevers närvaro respektive frånvaro ser ut och i förlängningen vilka arbetsuppgifter som förskollärare och lärare utför kopplat till det. Det finns till exempel bestämmelser om utredning om frånvaro och om ansvar för att skolplikten fullgörs.¹³⁹ Om en elev uteblir från den obligatoriska verksamheten, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.¹⁴⁰ Om en elev i de obligatoriska skolformerna har upprepade eller längre frånvaro ska rektorn, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövligt. Utredningen ska genomföras i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan.¹⁴¹ Motsvarande bestämmelser finns för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.¹⁴² För vuxenutbildningen framgår att om en elev på grund av sjukdom eller av annan orsak inte kan delta i utbildningen ska det snarast anmälas till rektorn.¹⁴³

Arbetsuppgifterna som rör frånvaro- och närvaroarbeta kan därmed sägas skapas på den statliga nivån genom reglering. Med det sagt är det sannolikt att det i delar skulle finnas ett motsvarande arbete även utan reglering utifrån en mer allmän vilja att främja närvaro.

¹³⁸ Se till exempel SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*, s. 147.

¹³⁹ 7 kap. 20–22 §§ skollagen.

¹⁴⁰ 7 kap. 17 § skollagen.

¹⁴¹ 7 kap. 9 a § skollagen.

¹⁴² 15 kap. 16 § skollagen och 18 kap. 16 § skollagen.

¹⁴³ 7 kap.2 § skollagen.

Betydelsen av uppmärksamhet på närvaro och frånvaro

Uppmärksamhet på frånvaro har stor betydelse för såväl barn, elever, förskollärare, lärare och verksamheter. Inte minst är detta arbete viktigt för elever som riskerar skolmisslyckanden eller på annat sätt riskerar att fara illa.¹⁴⁴ Enligt den tidigare utredningen om problematisk elevfrånvaro finns flera förklaringar till varför uppmärksamhet på närvaro och frånvaro är betydelsefull.¹⁴⁵ Om frånvaro inte uppmärksammas och ingen agerar kan eleven uppleva att närvaro inte har någon betydelse. Det handlar också, enligt utredningen, om att bli sedd och om att bygga relation genom att visa att eleven är saknad. Ströfrånvaro lyfts som en riskfaktor och som en inkörsport till mer omfattande frånvaro. Frånvaro kopplas också till att elever inte uppfattar sig bli väl bemötta eller upplever att de får det stöd de behöver. Organisatoriska skäl som håltimmar i schemat lyfts också som skäl till frånvaro, liksom olika skäl till att inte vilja gå på vissa lektioner.¹⁴⁶

För lärare har elevers frånvaro och närvaro också betydelse då det påverkar möjligheterna att bedriva en god undervisning. I den mån de arbetsuppgifter som utförs leder till att eleverna är närvarande så kan detta sägas ha en positiv betydelse för lärare.

Arbete med närvaro kan kräva elevsociala kringfunktioner

När det gäller kraven som ställs i reglering rör det sig huvudsakligen om arbetsuppgifter som inte hör till undervisningen. Vi menar därför att dessa till större delen kan och bör utföras av andra än lärare, alternativt tydligt uppmärksammas som arbetsuppgifter som ligger utanför undervisningsuppdraget. Den modell med arbete utifrån så kallade skolsociala team som Socialstyrelsen och Skolverket arbetat med utifrån ett regeringsuppdrag menar vi är ett gott exempel som också visar på ett behov som ligger tydligt utanför lärares ansvar för undervisningen.¹⁴⁷ Då vi bedömer att flera av de arbetsuppgifter som

¹⁴⁴ Vikten av närvaro och att arbeta aktivt mot frånvaro uppmärksammas bland annat av utredningen om stärkt trygghet och studiero i skolan (U2023:06), dir. 2023:154.

¹⁴⁵ SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*. Utredningen hänvisar till Skolverket (2010) *Skolf frånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv*.

¹⁴⁶ SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*, s. 149.

¹⁴⁷ Regeringen (2023) Uppdrag om stöd, kartläggning och uppföljning av skolsociala team, U2023/01277.

rör frånvaro bör utföras av andra än lärare så gör vi i kapitel 8 också en bedömning om en ändamålsenlig infrastruktur av bemannade funktioner för administrativt, elevsocialt och praktiskt arbete. En infrastruktur på skolor som kan hantera såväl administration kopplat till elevfrånvaro som nödvändigt elevsocialt stöd tror vi kan spela stor roll. Både för att främja närvaro, förebygga och åtgärda frånvaro och för att ge lärare möjligheter att fokusera på undervisningsuppgiften.

5.4.9 Systematiskt kvalitetsarbete och skolutveckling

Olika uppfattningar om värdet av systematiskt kvalitetsarbete och risk för överdokumentation

I underlag vi tagit del av och av samtal vi fört framgår att förskollärare och lärare arbetar med systematiskt kvalitetsarbete på olika sätt. Utifrån skollagens bestämmelser om att förskollärare och lärare ska medverka sker olika former av arbete med systematiskt kvalitetsarbete.¹⁴⁸ Detta kan ske integrerat i det vardagliga arbetet genom dokumentation av barns och elevers utveckling, eller vid särskilda tillfällen för möten, rapportskrivande med mera. Arbetet består ofta av dokumentation och information som är en följd av huvudmannens systematiska kvalitetsarbete, som bygger på mer eller mindre regelbunden och omfattande informationsinhämtning.

Det systematiska kvalitetsarbetet fungerar vidare på olika sätt på olika förskolor och skolor och förskollärare och lärare också involveras i olika grad. Arbetsuppgifter som förskollärare och lärare utför inom ramen för detta arbete upplevs i olika grad som relevanta och är också i varierande grad integrerade i arbetet med undervisningen. Förskollärarna vittnar oftare än lärarna i de andra skolformerna om att det systematiska kvalitetsarbetet är integrerat i det löpande arbetet med uppföljning och planering av undervisningen. Kvalitetsarbetet framstår i lägre grad som en separat aktivitet i förskolan och förskollärarna ger i högre grad uttryck för att arbetet har ett värde för verksamheten. Lärare i grund- och gymnasieskolan samt i komvux beskriver hur de som regel involveras i det systematiska kvalitetsarbetet vid vissa tillfällen under läsåret. Det är vanligt att vissa möten avsätts till systematiskt kvalitetsarbete och att lärarna förbereder sig genom att enskilt eller tillsammans analysera olika aspekter av arbetet, såsom

¹⁴⁸ 4 kap. 4 § skollagen.

elevers resultat, närvaro eller trygghet och studiero. Utöver sådana särskilt avsatta tillfällen kan den dubbel- och överdokumentation som vi beskrivit i 5.4.1 (samt i kapitel 6) ses som en del av ökad informationsinhämtning. Skolverkets kunskapssammanställning om huvudmannens systematiska kvalitetsarbete pekar bland annat på risken att lärare (och rektorer) samlar in och producerar det de blir ombedda att göra men att de inte använder dokumentationen för att systematiskt förbättra det egna arbetet.¹⁴⁹ Vi kan konstatera att förskollärare och lärare verkar ägna alltmer tid åt att rapportera uppgifter vidare, samtidigt som det systematiska kvalitetsarbetet upplevs som skilt från arbetet med undervisningen.

Arbetet är reglerat men öppet för tolkning

Det systematiska kvalitetsarbetet inom skolväsendet är reglerat på nationell nivå, huvudmannanivå och enhetsnivå.¹⁵⁰ På den nationella nivån finns bestämmelser om tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning av skolväsendet. På huvudmannanivån ska varje huvudman systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen. Motsvarande planering, uppföljning, analys och utveckling av utbildningen ska genomföras även på förskole- och skolenhetsnivå.

Bestämmelserna förutsätter bland annat att huvudmannen samlar data om sin verksamhet, analyserar den och drar slutsatser samt säkrar att åtgärder vidtas om brister upptäcks och ger förutsättningar för åtgärderna i form av exempelvis kompetens och resurser. På enhetsnivå är det rektor som ansvarar och arbetet ska genomföras under medverkan av förskollärare och lärare. En del av de arbetsuppgifter som vi identifierat att förskollärare och lärare utför kan på olika sätt härröras från det systematiska kvalitetsarbetet och från hur detta arbete bedrivs. Inte minst gäller det utifrån arbete med information och uppföljning på olika nivåer.

Det systematiska kvalitetsarbetet ska också enligt bestämmelserna dokumenteras.¹⁵¹ Förarbetena poängterar att dokumentationen är

¹⁴⁹ Skolverket (2020) *Kunskapssammanställning om huvudmannens systematiska kvalitetsarbete*, bilaga 2, s. 6.

¹⁵⁰ 4 kap. 2–4 §§ skollagen.

¹⁵¹ 4 kap. 6 § skollagen.

ett viktigt underlag för de statliga myndigheternas arbete, framför allt den nationella inspektionen.¹⁵² De närmare rutinerna för dokumentationsarbetet får utformas hos huvudmannen och på enskilda förskole- och skolenheter. Om det framkommer brister i verksamheten ska huvudmannen vidta nödvändiga åtgärder.¹⁵³

Olika upplevelser av betydelsen

Vi konstaterar likt Statskontoret att det arbete som sker inom ramen för systematiskt kvalitetsarbete är viktigt.¹⁵⁴ Ett systematiskt kvalitetsarbete som genom förskollärare och lärares deltagande leder till bättre förutsättningar för undervisningen och för barns utveckling och lärande kan ha stor betydelse. Samtidigt finns i vår intervjustudie olika uppfattningar hos förskollärare, lärare och rektorer gällande värdet av det systematiska kvalitetsarbetet i förskolor och skolor. De som uttrycker sig positivt menar att det är viktigt att utveckla kvaliteten i utbildningen och undervisningen, och att systematiskt kvalitetsarbete är viktigt om det har en nära koppling till undervisningen. Flera personer i studien har dock en negativ bild av systematiskt kvalitetsarbete. Förskollärare och lärare verkar ofta mena att det systematiska kvalitetsarbetet har liten betydelse och att uppgiften snarare är något av ett nödvändigt ont. Somliga lärare och rektorer i vår intervjustudie relaterar också arbetet med systematisk kvalitetsutveckling till marknadsorganiseringen och New Public Management (NPM).¹⁵⁵ En rektor uttrycker det som att det framför allt handlar om att jobba bättre och mer för mindre pengar.

Alla sitter i möten i stället för att vara med eleverna. Så undrar man varför eleverna inte lär sig något. (Rektor grundskola)

¹⁵² Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 303–308.

¹⁵³ 4 kap. 7 § skollagen.

¹⁵⁴ Statskontoret (2022) *Administrativa kostnader i kommunsektorn*, s. 33.

¹⁵⁵ New Public Management (NPM) har exempelvis beskrivits som ”ett kluster av idéer som hämtats från det privata näringslivet som går ut på ett marknadstänkande, där stor uppmärksamhet ägnas åt kostnadskontroll och finansiell genomskinlighet, överföringen av marknads-mekanismer till den offentliga verksamheten, decentralisering samt bolagisering och privatisering av offentlig verksamhet. Här följer även ett s.k. ’manager’-ideal, vilket i korthet går ut på en idé om ett starkt och professionellt ledarskap – ett ledarskap som hämtar inspiration från privat företagsledning.” (Öberg Ahlbäck, S. & Widmalm, S. (2013) ”Att göra rätt – även när ingen ser på”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, årgång 118, 2016:1).

Systematiskt kvalitetsarbete skapar arbetsuppgifter på flera nivåer

Statskontoret ger en bild av att det systematiska kvalitets- och utvecklingsarbetet har blivit administrativt krävande genom att staten ställer krav på såväl processer, rutiner och dokumentation. De statliga kraven upplevs av de myndigheten intervjuat som onödigt detaljerade och därmed som administrationsskapande. Skolverkets allmänna råd och stödmaterial upplevs även de styra mot alltför omfattande dokumentation.¹⁵⁶

Uppgifter skapas även av huvudmännen, till exempel genom att kräva mer dokumentation än regelverket kräver och genom att fortsätta följa utdaterade regelverk. Det verkar till exempel relativt vanligt att huvudmän kräver dokumentation av extra anpassningar, trots att syftet med införandet av extra anpassningar var att minska lärares dokumentationsbörda. Likaledes vanligt är användningen av skriftliga individuella utvecklingsplaner i årskurser där betyg sätts trots att kravet togs bort ur reglering 2013. Därtill säger såväl kommunföreträdare som företrädare för myndigheter enligt rapporten att det förekommer överdokumentation inom skolområdet och att det finns en ”hålla ryggen fri”-problematik.¹⁵⁷

Vi bedömer att det finns behov av att kommunicera rimliga förväntningar

Mot bakgrund av den problembild som vi skissat ovan, samt i avsnitt 5.4.2, menar vi att det finns skäl att särskilt uppmärksamma en fortsatt risk för överdokumentation på grund av kraven på systematiskt kvalitetsarbete. I kapitel 6 gör vi därför en bedömning som syftar till att tydliggöra vilka förväntningar som är just rimliga, och som i så liten utsträckning som möjligt bidrar till överdokumentation. Samt ge stöd för en balans mellan strukturkvalitet (med fokus på huvudmannens ansvar) och processkvalitet (med fokus på undervisningsuppgiften och rektorns ansvar).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har vidare bemyndigande att meddela föreskrifter om hur det systema-

¹⁵⁶ Statskontoret (2022) *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner*, Rapport 2022:9.

¹⁵⁷ Ibid.

tiska kvalitetsarbetet ska bedrivas. Vi bedömer att en mer detaljerad reglering av systematiskt kvalitetsarbete bör ta sikte på förenkling och minskad administration.

5.4.10 Schemabrytande aktiviteter

Lärare i samtliga skolformer beskriver att de planerar och genomför olika schemabrytande aktiviteter och arrangemang. Det verkar särskilt vanligt i förskolan och låg- och mellanstadiet att förskollärare och lärare till exempel arbetar med luciatåg och skolavslutningar. Alla lärarkategorier i studien vittnar också om att de planerar och genomför olika slags studiebesök och aktiviteter, där undervisning kan vara en del. Vissa av gymnasielärarna beskriver arbetet med studieresor som ibland kan omfatta övernattningar. Det som framför allt lyfts som tidskrävande kringuppgifter är de administrativa och mer praktiska aspekterna.

Avslutningar, friluftsdagar, luciatåg, studiebesök med mera är aktiviteter som på olika sätt är en del av utbildningen och mer eller mindre en del av undervisningen. Till stor del kan uppgifter som förskollärare och lärare utför med anledning av dessa aktiviteter sägas skapas på enskilda förskolor och skolor. De är menar vi i hög grad en del av utbildningen och skolans större uppdrag. De kan också generellt ha stor betydelse för barn och elever.

Vi ser vissa risker beroende på hur förskollärares och lärares tid används och hur arbetet är organiserat på förskolor och skolor. Till exempel finns en risk att undervisningstid används till annat än undervisning vilket kan leda till att elever inte ges den garanterade undervisningstiden. En annan risk är att förskollärares och lärares tid för planering och uppföljning används för annat. De förslag och bedömningar vi ger i kapitel 8 syftar till att sätta ramar för undervisningsuppdraget och tydliggöra att det behöver finnas en infrastruktur med administrativa och praktiska funktioner.

5.4.11 Praktiska arbetsuppgifter

Praktiska arbetsuppgifter kan vara nära eller långt ifrån undervisningsuppdraget

På förskolor och skolor vistas många människor, barn och vuxna, och det finns därför behov av att upprätthålla en mängd olika processer, både i, nära och utanför undervisningen.

Uppgifter *nära undervisningen* kan vara att se till att material och utrustning för undervisningen finns tillgänglig, att vikarier ges rätt instruktioner eller att IT och teknik som krävs för undervisningen fungerar. I begreppet *utanför undervisningen* ingår till exempel att ta hand om lokaler och se till att material och annat som behövs för verksamheten i övrigt finns på plats. Vanliga uppgifter utanför undervisningen handlar exempelvis om att städa, laga saker, hantera måltider eller beställa förbrukningsvaror. Precis som i den tidsstudie¹⁵⁸ av lärarnas yrkesvardag som Skolverket genomförde 2013 framträder i det underlag vi tagit del av en bild av att praktiska sysslor tar tid. Vi menar att det är svårt att peka ut några av de praktiska sysslorna i vår sammanställning som mindre viktiga i sig. Vissa uppgifter förekommer självklart i alla verksamheter, som att öppna och stänga varje morgon och kväll, eller att städa lokalerna. Andra uppgifter kan tillkomma som en konsekvens av regler som skolan beslutat om, som insamling av mobiler.

Flera faktorer avgör omfattningen av de praktiska arbetsuppgifterna. I vår intervjustudie vittnar samtliga förskollärare och lärare oavsett skolform om att de utför olika praktiska sysslor. Den bild som framträder är att de som arbetar i förskolan, eller låg- och mellanstadiet ägnar mer tid åt sådana uppgifter än de som arbetar med äldre elever. Det är dock inte enbart skolformen som påverkar mängden praktiska arbetsuppgifter. Både intervjustudien och Skolinspektionens kartläggning synliggör att tillgången till övriga funktioner påverkar, liksom storleken på huvudmannen och enheten. Lärare som arbetar på större skolenheter ägnar sig exempelvis i mindre grad åt praktiska sysslor och får också sänkt arbetsbörda genom att det finns fler yrkeskategorier på skolan. I förskolan verkar frågan om bemaning kunna skapa arbetsuppgifter och förskollärare vittnar om att

¹⁵⁸ Skolverket (2013) *Lärarnas yrkesvardag – En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning*.

mycket tid kan gå åt till att ringa in vikarier och att täcka upp för frånvarande kollegor.

Ytterligare en faktor som kan påverka i vilken utsträckning förskollärare och lärare utför praktiska sysslor är det rättvisetänk som vi beskrivit i avsnitt 5.2. Rättvisetänk innebär att praktiska sysslor fördelas rättvist över personalstyrkan oavsett utbildning och erfarenheter. Även om mer rättvis arbetsfördelning kan vara en nödvändighet i en mindre verksamhet får det konsekvenser. Förskollärare och lärare kan då komma att ägna mindre tid åt kärnuppgifterna, medan en mer strategisk uppdelning av arbetsuppgifter skulle öka deras tid för undervisning tillsammans med barn och elever.¹⁵⁹

Det är viktigt att någon hanterar det praktiska i vardagen

De praktiska sysslorna har stor betydelse för att verksamheter ska fungera. Det är också ofta uppgifter som måste ske skyndsamt eller på vissa bestämda tider, till exempel när det handlar om trasiga inventarier, iordningsställande inför och städning efter undervisning, måltider eller insamling av mobiler. Uppgifterna har även stor betydelse för alla som befinner sig i lokalerna, både vuxna och barn, eftersom de behöver genomföras för att skapa en fungerande, trevlig och trygg miljö.

Utvecklingen mot att förskollärare och lärare utför praktiska sysslor och kringuppgifter kan drivas av ekonomiska överväganden. I intervjustudien framgår att ett skäl till att förskollärare och lärare ägnar tid åt sådana uppgifter är att resurserna är knappa och inte motsvarar de krav som ställs på utbildningen. Samtidigt som övriga funktioner minskat har också barn- och elevgrupperna, enligt de intervjuade, blivit större. En rektor beskriver det som att skolan är ”anorektisk” (se även kapitel 4). Flera i studien gör också bedömningen att med en alltmer utmanande ekonomisk situation i kommunerna kommer lärare i framtiden behöva göra ännu mer av kringarbetet för att verksamheten ska fungera. Lärare och rektorer i komvux beskriver att det läggs stor vikt vid pris när externa anordnare upphandlas, något som enligt de intervjuade skapar en ohållbar arbets-

¹⁵⁹ Skolinspektionen (2023) *Huvudmäns och rektorers ansträngningar för att öka andelen behöriga lärare i grundskolan*; Se även SOU 2022:61 *Allmänt fritidshem och fler elevers möjligheter till lärande, utveckling och en meningsfull fritid*.

situation för lärare med stora elevgrupper och mycket begränsat stöd från annan personal.

Ett litet antal praktiska sysslor har en särskild betydelse för förskollärare och lärare, nämligen när det handlar om att ta fram och iordningsställa material för en undervisningssituation. I förlängningen har dessa sysslor även särskild vikt för barn och elever eftersom de underlättar möjligheten att utveckla kunskaper.

Vi bedömer att kringfunktioner med uppdrag att utföra praktiska arbetsuppgifter är viktiga

Oavsett upprinnelsen till en viss praktisk syssla gör vi bedömningen att rektorer nog behöver överväga vilken yrkeskategori som ska genomföra uppgifter och fördela arbetet så att förskollärare och lärare kan fokusera på arbetsuppgifter som befinner sig i eller nära undervisningsuppdraget. Rektorn behöver också ges förutsättningar i form av resurser som gör det möjligt för förskollärare och lärare att planera, genomföra och följa upp undervisningen. Det behövs med andra ord tillräckligt med personer i skolan som kan utföra de praktiska uppgifter som i dag stjäl tid från förskollärares och lärares arbete med undervisningsprocessen. Vi menar även att det praktiska arbete som behöver utföras också bör synliggöras som uppdrag i sig. I kapitel 8 gör vi därför en bedömning om att huvudmän behöver skapa förutsättningar för rektorer att kunna organisera förskole- och skolenheter utifrån en infrastruktur med nödvändiga kringfunktioner för administrativt, praktiskt och elevsocialt arbete. Syftet är att praktiskt arbete inte ska tillåtas inkräkta på förskollärares och lärares tid för undervisningsuppdraget.

5.4.12 Hantera it och teknik

Teknik och digitalisering är inbäddat i andra arbetsuppgifter

Det digitala arbetssättet är i dag en integrerad och naturlig del av skolväsendets struktur. Förskollärare och lärare använder till exempel digitala system (ofta i form av särskilda så kallade plattformar särskilt utformade för skola och utbildning), spel, appar, webbsidor och sociala medier i sitt arbete. Digitala system används som verktyg för

intern kommunikation och möten samt extern information och kommunikation med vårdnadshavare, men även som verktyg för dokumentation av barns och elevers kunskapsutveckling, fall av kränkande behandling, stödinsatser och som en del av styrningen genom insamling av resultat och statistik. Det finns alltså en mängd olika syften med digitala verktyg och system, och de används på olika nivåer. Förskollärare och lärare har dessutom ofta ett ansvar för att se till digitala verktyg fungerar vid undervisningstillfället, och att hjälpa barn och elever med lösenord och hantering av det digitala verktyget. De arbetsuppgifter som förskollärare och lärare utför med koppling till it och teknik är ofta, i likhet med administrativa uppgifter, inbäddade i andra arbetsuppgifter. I detta arbete är tekniken något som både kan underlätta och som innebär merarbete.

Staten såväl som den lokala nivån skapar krav inom det digitala området

Det går att säga att det digitala arbetssättet är en självklar del av läraryrket i dag och har stor påverkan på yrkesvardagen i förskolan och skolan. Skolverket är sektorsansvarig myndighet för skolväsendets digitalisering och ska arbeta för att skapa goda nationella förutsättningar för skolans digitalisering. Bland annat rekommenderar Skolverket användandet av en gemensam teknisk standard för att underlätta administrationen i skolan.¹⁶⁰ Vår uppfattning är att den ideologiska, statliga styrning som utgått från Skolverket genom olika nationella digitaliseringsstrategier till viss del drivit på ökad användning av digitala system och verktyg. De olika statistiska insamlingar som görs till den statliga nivån sker också digitalt. Samtidigt verkar krav och förväntningar även skapas av huvudmän, vårdnadshavare och ibland av de verksamma själva, till exempel gällande systematiskt kvalitetsarbete och arbetet mot kränkande behandling. Digitala system och verktyg är också produkter på en marknad, och innehåller ofta en mängd funktioner som ska tillfredsställa olika behov. Av vår intervjustudie och andra källor framgår att de plattformar som skolor

¹⁶⁰ SS 12000, en nationell standard som säkerställer att olika system kan fungera tillsammans och underlätta administrationen på skolorna, se Skolverkets webbsida.

köper in genom själva sin konstruktion ofta skapar merarbete och ökad administration.¹⁶¹

Tekniken och digitaliseringen driver administration

Även om förskollärare och lärare arbetar varierat och stundtals analogt är det digitala arbetssättet i dag självklart i hela skolväsendet och har stor betydelse för alla som verkar där. Samtidigt som digitala system och verktyg skapar möjligheter så lyfter lärare ofta tekniken och digitala system som en faktor när de talar om en växande administrativ börda.¹⁶² I vår intervjustudie beskriver såväl lärarna som rektorerna att lärare arbetar med att iordningsställa it och teknik, liksom att instruera barn och elever i användningen. När nätverk, datorer eller andra verktyg inte fungerar blir det inte sällan lärares uppgift att lösa. En särskild problematik vittnar lärare inom vuxenutbildningen om, när elever som sökt sig till distansundervisning inte har tillgång till dator. Dessutom skapar de digitala kommunikationskanalerna en ökad möjlighet till kontakt mellan lärare och elever men även med vårdnadshavare, vilket ökar den tid som lärare behöver lägga på att hantera informationsflöden.

Vi bedömer att den digitala arbetsmiljön behöver utredas närmare

Vi menar att det inte i tillräcklig utsträckning problematiserats vad teknikens starka intåg inneburit för såväl barn och elever som för förskollärare och lärare. En stark tilltro till digitaliseringens potential har gjort att konsekvenser för förskollärare och lärare, såväl som annan personal i skolan, inte har adresserats tillräckligt. Det framstår som tydligt att bland annat bristande interoperabilitet (att systemen är flera och inte talar med varandra) och en utformning av systemen som inte är anpassad till förskollärares och lärares behov är sådant som bidrar till en sämre arbetsmiljö. I kapitel 6 ger vi därför ett för-

¹⁶¹ Se till exempel Samuelsson, J., Östlin Brismark, A., Löfgren, H. (2018) *Papperspedagoger – lärares förändrade arbete med administration i digitaliseringens tidevarv*, Rapport 2018:5. IFAU; Lärarförbundet (2019) *Dokumentationsbördan ett arbetsmiljöproblem för lärare*; Lärarförbundet (2021) *Dokumentationsbördan – ett hot mot lärares kärnuppgift*.

¹⁶² Samuelsson, J., Östlin Brismark, A. och Löfgren, H. (2018) *Papperspedagoger – lärares arbete med administration i digitaliseringens tidevarv*, Rapport 2018:5. IFAU, s. 37.

slag om att användningen av digitala system och verktyg för information och dokumentation i skolväsendet bör utredas i särskild ordning.

5.4.13 Marknadsföring

Arbetsuppgifterna inom marknadsföring skapas utifrån en marknadslogik

Under tidigt 1990-tal skedde ett flertal förändringar inom svenskt skolväsende. Den så kallade kommunaliseringen av skolan, som innebar kulmen på en decentraliseringstrend som pågått sedan 1970-talet, sammanföll med att skolan gick från att vara regelstyrd till att bli mål- och resultatstyrd. Vid samma tidpunkt infördes också skolvärdet och friskolereformen. Under 1990-talet diskuterades den offentliga sektorns utveckling mot konkurrens, valfrihet och marknadsanpassning, och de skolpolitiska reformerna innebar att den svenska skolan blev starkt präglad av olika typer av marknadsinslag.¹⁶³

Över tid har det följaktligen utvecklats en marknadslogik inom skolväsendet som bidrar till skapandet av nya arbetsuppgifter, exempelvis att förskolor och skolor behöver marknadsföra sin verksamhet. Förskollärare och lärare involveras på olika sätt i aktiviteter kopplade till det. Av vår intervjustudie framgår att uppgifterna ser olika ut beroende på skolförhållanden. Inom förskolan kan ett sätt att marknadsföra sig vara att sätta upp material på väggarna och hålla lokalerna trevliga, inte alltid utifrån utbildningens syfte utan för syns skull så att vårdnadshavare blir nöjda och fortsätter att ha kvar sina barn på förskolan. Inom både förskola och skola förekommer det att förskollärare och lärare sammanställer information för webben eller olika trycksaker. Gymnasielärare i vår studie uppger att marknadsföring ofta handlar om att delta i öppet-hus-dagar och gymnasieäveningar.

Om marknadsföring ska genomföras av förskollärare eller lärare ska det inte inkräkta på undervisningsuppgiften

Förskolan och skolan är främst en plats där barn och elever ska utveckla kunskaper och värden. Den professionella logik som innebär att de yrkesverksamma i kraft av sin utbildning har stort utrymme

¹⁶³ SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan*, Volym 1 s. 27 och 183 ff.

att påverka och styra verksamheten krockar dock i detta sammanhang med en marknadslogik som handlar om att styra verksamheten genom utbud och efterfrågan. De arbetsuppgifter som skapas i kölvattnet av marknadslogiken menar vi är av låg betydelse för förskolors och skolors möjlighet att bedriva en undervisning av hög kvalitet och skapa en god arbetsmiljö.

Marknadsföringen är dock av hög betydelse för huvudmannens möjlighet att locka till sig barn eller elever och på så vis få en god ekonomi. Uppgifterna är därför förväntade utifrån nämnda marknadslogik. Eftersom förskollärarna och lärarna är bäst lämpade att beskriva den undervisning som bedrivs så kan det ses som rimligt att de engageras i arbetet med marknadsföringen. Huvudmän och rektorer kan också arbeta med att avsätta tid i tjänster eller på annat sätt underlätta för de förskollärare och lärare som gärna arbetar med olika marknadsföringsuppgifter.

Sammantaget ser vi utmaningar med att prioritera bort eller helt överlåta dessa arbetsuppgifter till annan personal än förskollärare och lärare eftersom marknadsföringen, för att vara verkningsfull, åtminstone delvis behöver handla om vilken typ av undervisning som bedrivs. Vår uppfattning är samtidigt att denna tid borde användas till arbete med undervisningen. Om marknadsföringsarbete ska bedrivas av förskollärare eller lärare ska det enligt vårt förslag i kapitel 8 ligga utanför den tid som regleras för undervisningsuppdraget.

5.4.14 Medarbetarskap

Området medarbetarskap samlar arbetsuppgifter som hör till tillvaron som anställd och som kollega. Precis som på många andra arbeten ingår det att delta i medarbetarsamtal, arbetsmiljöarbete och arbetsplatsträffar. I vår intervjustudie framträder också sådana uppgifter som att svara på medarbetarenkäter och ta del av information från skolledningen och huvudmannen. Att vara en kollega tillsammans med andra kan också sägas ingå, med uppgifter som att plocka ur diskmaskinen med mera.

I gränslandet för vad som utgör ett ansvar som kollega kan arbetsuppgifter uppstå som att i akuta lägen täcka upp för plötsligt sjuk eller upptagen kollega, ta över mentorskap för en elev när relationen med kollegan inte fungerar eller gå in som resurs hos en kollega vid

enstaka behov. Att ta över kollegors undervisning och vikariera vid sjukdom eller annan frånvaro kan däremot inte, menar vi, ses som en del av medarbetskapet. Dessa senare uppgifter menar vi bör problematiseras utifrån förutsättningar vad gäller grundbemanning och roller. Detta är vidare en fråga för rektorns egen organisation och vi bedömer att det ligger utanför vårt uppdrag. Vår bild är i övrigt att arbetsuppgifter kopplade till medarbetarskap hör till arbetet och rollen som anställd, och att uppgifterna till stor del regleras i avtal.

Uppgifter som tillhör området medarbetarskap utförs utanför undervisningsuppdraget. I kapitel 8 ger vi förslag som syftar till att freda lärares tid för undervisningsuppdraget och vi för där också resonemang om den tid som utgör lärares tid.

6 Minskade krav på den undervisningsnära dokumentationen

Dokumentation av barns och elevers utveckling¹, och information till elever och vårdnadshavare om denna utveckling, tillhör förskollärares och lärares undervisningsuppdrag. Vi har i kapitel 4 och 5 beskrivit en tydlig ökning av sådan dokumentation och information.

Att förskollärare och lärare i dag verkar lägga mer tid på administration och informationsöverföring än tidigare och därför mindre tid på undervisningsuppdraget är oroväckande. Vi kan också konstatera att eftersom arbetsuppgifterna i så hög grad hör till förskollärarnas och lärarnas yrkesutövning är det ibland svårt att särskilja nödvändig dokumentation från mindre nödvändig.

I det här kapitlet redogör vi inledningsvis för problembilden gällande det vi valt att kalla undervisningsnära dokumentation (6.1), det vill säga dokumentation som görs inom ramen för undervisningsuppdraget. Därefter beskriver vi nuvarande rättslig reglering (6.2). Avslutningsvis redovisar vi förslag som syftar till att begränsa kraven på att ge information om barns och elevers utveckling (6.3), minska antalet utvecklingssamtal (6.4) och förtydliga syftet med de individuella utvecklingsplanerna (6.5). Vi redovisar också en bedömning om att regleringen av stöd i form av ”extra anpassningar” bör tas bort (6.6). Vi lämnar även ett förslag om att användningen av digitala system och verktyg i skolväsendet bör utredas i särskild ordning (6.7) och en bedömning om att skolmyndigheterna bör sträva efter att inte skapa administration och överdokumentation genom sin information om och stöd för det systematiska kvalitetsarbetet (6.8).

¹ I kapitlet använder vi utveckling som ett brett begrepp för all utveckling hos barn och elever. I kapitlet använder vi vid behov även det smalare begreppet kunskapsutveckling, det vill säga hur elevers kunskaper utvecklas i förhållande till målen i kurs- och ämnesplanerna.

För en genomgång av begreppet administration och lärarnas arbets-situation hänvisar vi till kapitel 4 och 5.

6.1 Undervisningsnära dokumentation är viktig men har ökat och tar mycket tid

Syftet med utbildningen inom skolväsendet är att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära.² I kapitel 4 har vi redogjort för att förskollärare och lärare har ett särskilt ansvar för att genom undervisningen leva upp till skollagen och läroplanerna. Av förskolans läroplan framgår till exempel att förskollärare ansvarar för att varje barn utmanas och stimuleras i sin utveckling.³ I skolförordningen står att eleverna genom strukturerad undervisning ska ges ett kontinuerligt och aktivt lärarstöd i den omfattning som behövs för att de ska ges förutsättningar att uppfylla betygs- och bedömningskriterierna och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för utbildningen.⁴ I läroplanerna för såväl alla de obligatoriska skolformerna som för fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan finns skrivningar om att läraren ska organisera och genomföra arbetet så att eleven utvecklas efter sina förutsättningar och upplever att den egna kunskapsutvecklingen går framåt.⁵ Vidare finns det i läroplanen för vuxenutbildningen riktlinjer om att läraren ska stimulera, handleda och stödja eleven.⁶

Förskollärare och lärare behöver som en del av sitt särskilda ansvar för undervisningen, och som en följd av dessa regleringar, följa och ofta i någon mån dokumentera alla barns och elevers utveckling. Denna dokumentation är, menar vi, att betrakta som en självklar

² 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).

³ Förordning (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

⁴ 5 kap. 2 § skolförordningen (2011:185).

⁵ Se del 2. Övergripande mål och riktlinjer, avsnitt 2.2. Kunskaper i förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, i förordning (SKOLFS 2010:255) om läroplan för anpassade grundskolan, i förordning (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall och i förordning (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall; Övergripande mål och riktlinjer, 2.1. Kunskaper, Riktlinjer i förordning (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan i förordning (SKOLFS 2013:148) om läroplan för anpassade gymnasieskolan.

⁶ Se del 2. Övergripande mål och riktlinjer, avsnitt 2.1. Kunskaper i förordning (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

del av yrket. Det handlar om att skriftligt dokumentera utveckling och resultat genom exempelvis obligatoriska kartläggningsmaterial och bedömningsstöd, skriftliga omdömen, skriftliga individuella utvecklingsplaner och betyg. I denna undervisningsnära dokumentation ingår även muntlig eller skriftlig informationsöverföring till elever och vårdnadshavare, i samband med utvecklingssamtal och övriga samtal. Även veckobrev och dokumentation i digitala system ingår ofta i ett sådant arbete.

Den undervisningsnära dokumentationen omfattar även sådant som nedtecknas och kommuniceras när elever är i behov av stödinsatser. Elever i skolan omfattas av olika regler som säger att de ska få stöd om det framkommer att de inte kommer att uppfylla de betygs-kriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas. Stödet delas i flertalet skolformer upp i två delar; extra anpassningar som normalt inte behöver dokumenteras och formellt inte behöver utredas, och särskilt stöd som måste utredas, dokumenteras i ett åtgärdsprogram och formellt beslutas av rektor.⁷ Studier visar att det sker mer omfattande dokumentation av extra anpassningar än vad som krävs enligt bestämmelserna.⁸

Det är viktigt att både elever och barns och elevers vårdnadshavare har relevant och tillräcklig information om hur det går i förskolan och skolan. Vi redogör längre fram i det här kapitlet för bestämmelser som har som syfte att reglera att överföring av sådan information sker. Det kan samtidigt vara svårt att dra tydliga gränser för när dokumentation av till exempel kunskapsresultat eller överföring av information till elever och vårdnadshavare är rimlig och tillräcklig och när den är överdriven. Det kan även vara svårt att som lärare stå emot krav från rektor eller huvudman att göra en mer omfattande dokumentation av extra anpassningar än vad som krävs. Vi har i tidigare kapitel visat att mängden administration och dokumentation ökat över tid, såväl i skolväsendet som i samhället i stort. Detta avspeglas även inom området undervisningsnära dokumentation och en bidragande orsak är bland annat den digitala utvecklingen och allt större förväntningar på informationsflöden. Som en bakgrund till våra förslag och bedömningar tecknar vi i det här inledande avsnittet en bild av hur förskollärares och lärares arbetssituation påverkas av

⁷ 3 kap. 5 och 7 §§ skollagen.

⁸ Se till exempel Samuelsson, J., Östlin Brismark, A., Löfgren, H. (2018) *Papperspedagoger – lärares arbete med administration i digitaliseringens tidevarv*. Rapport 2018:5. IFAU.

den undervisningsnära dokumentationen och informationsöverföringen till elever och vårdnadshavare.

6.1.1 Ökande undervisningsnära dokumentation går ut över lärarnas arbetssituation

Viss dokumentation är som nämnts nödvändig för att följa barns och elevers utveckling och i förlängningen också garantera deras rätt till adekvat stöd och en rättssäker bedömning i skolan. Det är därför viktigt att förskollärare och lärare har rutiner och verktyg för det ändamålet. Förskollärare och lärare har samtidigt ett friutrymme att själva avgöra hur och i vilken omfattning de vill dokumentera sina iakttagelser i den dagliga undervisningen. Den information som förskollärare och lärare inhämtar och på olika sätt dokumenterar kan de sedan använda för att stödja barn och elever och för att ge löpande återkoppling.

Samtidigt får dokumentationen inte växa sig så stor så att den tar alltför mycket av förskollärarnas, lärarnas och den övriga personalens tid. När dokumentationen blir för omfattande utan att den upplevs som meningsfull eller kan motiveras utifrån rådande lagstiftning finns det risk för att den förlorar sin funktion som ett stöttande verktyg och i stället upplevs som en börda.

Dokumentationskrav skapar stress

Det är visat i rapporter och undersökningar att undervisningsnära dokumentation kan ta mycket tid i anspråk. Statskontoret har till exempel uppmärksammat att många rektorer upplever att sådan dokumentation⁹ är en av de största källorna till betungande administration på skolorna och att både lärare och rektorer anser att dokumentationen ökat över tid.¹⁰ Även Lärarförbundet har i en rapport från 2021 visat att dokumentationskrav stressar lärare och minskar deras arbetsglädje. Tre av tio högstadielärare i den undersökningen uppger att de måste skriva individuella utvecklingsplaner trots att kravet på skriftliga individuella utvecklingsplaner togs bort ur lag-

⁹ Av Statskontoret kallad "elevnära dokumentation".

¹⁰ Statskontoret (2022) *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner*. Rapport 2022:9.

stiftningen 2013 för årskurser där det sätts betyg just i syfte att minska lärarnas dokumentationsbörda. Fem av tio lärare uppger i samma rapport att de inte har tid att följa upp dokumentationen av elevernas kunskapsutveckling. Nio av tio lärare uppger att dokumentationskraven gör dem stressade, minskar deras arbetsglädje och ökar deras arbetsbelastning. Om dokumentationskraven minskade uppger åtta av tio lärare att de skulle lägga den frigjorda tiden på att planera och följa upp sin undervisning. Lärarförbundet drog slutsatsen att dokumentationsbördan tränger undan lärares kärnuppdrag och hotar den professionella autonomin.¹¹

Stödåtgärden ”extra anpassningar” har ökat arbetsbördan för lärarna

Det finns även tecken på att det sker en överdokumentation av stödåtgärden ”extra anpassningar” och att själva åtgärden i sig innebär en orimligt förhöjd arbetsbörda för lärarna. Extra anpassningar infördes 2014 som ett sätt att bland annat minska de omfattande kraven på utredning och dokumentation kopplat till särskilt stöd. Lärarnas Riksförbund konstaterade i rapporter från 2017 och 2021¹² att bland annat införandet av ”extra anpassningar” verkar ha inneburit mer arbete för lärarna och alltså inte blivit den lättnad i dokumentation som var avsikten. Bland annat verkar en konsekvens av de nya reglerna kring extra anpassningar vara att elevers behov av särskilt stöd inte utreds med hänvisning till att lärarna inte gjort tillräckliga försök med extra anpassningar. Förändringen tycks därmed ha blivit en ventil för många skolor att undvika att behöva sätta in kostnadsdrivande särskilt stöd.¹³ Det framstår alltså, enligt fackförbunden, som att ärenden som anmälts till rektor skickas tillbaka för att hanteras av lärarna inom ramen för den ordinarie undervisningen i stället för att specialpedagogiskt stöd sätts in. En stor andel lärare, 80 procent, uppger också i en undersökning att de dokumenterar de extra anpassningar som görs och att elevhälsan, rektorn eller huvudmannen har beslutat att de extra anpassningarna ska dokumenteras. Det saknas

¹¹ Lärarförbundet (2021) *Dokumentationsbördan – ett hot mot lärares kärnuppdrag*.

¹² Lärarnas Riksförbund (2017) *Som lärare ska man trolle med knäna. En undersökning om skolans arbete med extra anpassningar och särskilt stöd*. Lärarnas Riksförbund (2021) *Extra anpassningar blev extra dokumentation. Reformen som fick motsatt effekt*.

¹³ Lärarnas Riksförbund (2017) *Som lärare ska man trolle med knäna. En undersökning om skolans arbete med extra anpassningar och särskilt stöd*.

enligt lärarfacken personal med rätt kompetens, främst speciallärare, det brister i skolledningarnas kompetens kring stödinsatser och det har skett ekonomiska nedskärningar. Alla dessa saker sammantaget har lett till att reformen om extra anpassningar snarare lett till mer dokumentation än mindre för lärarna.¹⁴ Eftersom varje enskilt dokumentationskrav förutsätter en stor arbetsinsats och dokumentationskraven är många kan den totala mängden dokumentation per lärare bli både omfattande och tidskrävande. Förutom att dokumentera extra anpassningar behöver lärare till exempel meddela skriftliga planeringar till hemmen, dela ut skriftliga F-varningar, utarbeta åtgärdsprogram och skriva så kallade incidentrapporter.¹⁵

Det är svårt att med säkerhet veta om det är lagstiftningen som skapar problemet med en betungande administration genom att vara alltför omfattande, eller om det är huvudmännen själva som genererar administration genom att ställa alltför långtgående krav på dokumentation. När åtgärdsprogram ersätts av extra anpassningar och antalet extra anpassningar ökar sker en framväxt av nya rutiner och blanketter. Det leder i sin tur till en ökad upplevelse hos lärare att det administrativa arbetet inte minskar utan snarare bara tar andra former.¹⁶

Vår intervjustudie visar att dokumentation behövs men att den inte alltid är nödvändig

Vår intervjustudie visar att undervisningsnära dokumentation visserligen upplevs vara viktig men bekräftar också bilden av att många lärare upplever att dokumentationen inte alltid är nödvändig. Bilden av vad som är viktigt dokumentation och mindre nödvändig dokumentation ser olika ut beroende på vilken skolform det handlar om. I förskolan är en vanligt förekommande dokumentation så kallade lärloggar där det i bilder och texter beskrivs vilka av läroplanens mål som behandlas i undervisningen. Lärloggarna är främst riktade till vårdnadshavarna och ska enligt förskollärarna underlätta samtal

¹⁴ Lärarnas Riksförbund (2021) *Extra anpassningar blev extra dokumentation. Reformen som fick motsatt effekt.*

¹⁵ Lärarförbundet (2021) *Dokumentationsbördan – ett hot mot lärares kärnuppgift.*

¹⁶ Se till exempel Statskontoret (2022) *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner.* Rapport 2022:9; Samuelsson J., Östlin Brismark, A., Löfgren, H. (2018) *Papperspedagoger – lärares arbete med administration i digitaliseringens tidevarv.* Rapport 2018:5. IFAU.

mellan vårdnadshavare och barn om vad som händer på förskolan. Flera förskollärare uppger att de fått riktlinjer från rektor om hur många inlägg som till exempel ska publiceras i veckan eller per termin. En annan vanlig dokumentationstyp i förskolan är så kallade process- eller projektväggar med bilder om utbildningen och undervisningen och en tredje, mindre vanlig, är fysiska mappar eller pärmar med olika alster som teckningar, bilder och texter, som barnen får med sig då de lämnar förskolan och går över till förskoleklass. Denna dokumentationstyp uppges av några förskollärare som tidskrävande att ta fram.

Intervjustudien visar vidare att dokumentationen av kunskapsutveckling i grundskolan, anpassade grundskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och komvux i stället blir mer inriktad på provresultat, omdömen, betyg, fusk och plagiat och så kallade F-varningar. I låg- och mellanstadiet skrivs individuella utvecklingsplaner och omdömen med olika intervall, ibland ett par gånger per termin. I detta arbete används ofta digitala bedömningsmatriser, som upplevs ta mycket tid att fylla i. Även i högstadiet, gymnasieskolan och komvux förekommer det att lärare skriver omdömen, och där dokumenteras också betyg. Även extra anpassningar dokumenteras enligt vår studie ofta i dessa skolformer, bland annat genom att lärare ska klicka i vilka extra anpassningar som genomförs i en klass eller grupp i listor i digitala system. Ibland är det en lång rad anpassningar för enskilda elever som ska klickas i. Det finns ofta också blankettmallar för att dokumentera extra anpassningar. De olika anpassningarna ska sedan genomföras och utvärderas. Det kan nämnas att vår studie också visar exempel på skolor där lärarna aldrig dokumenterar extra anpassningar.

Av de citat som finns i studien framgår att lärare ibland ifrågasätter om all dokumentation verkligen är nödvändig (som lärloggar på individnivå i förskolan) och att det upplevs som frustrerande med icke ändamålsenliga och "laggande" digitala system.

6.1.2 Krav, förväntningar och uppmaningar från olika aktörer bidrar till dokumentation för att "hålla ryggen fri"

Den omfattande undervisningsnära dokumentationen har utretts tidigare, senast av Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner. Utredningen konstaterade att det pågår en

överdokumentation i skolväsendet gällande exempelvis löpande dokumentation om elevernas utveckling. Den lyfte vidare att såväl huvudmän, rektorer som staten ställer krav på dokumentation, och att det krävs prioriteringar på alla nivåer i skolväsendet för att undvika att dokumentationskraven blir för högt ställda. Överdokumentation kan enligt utredningen ske när förskollärare och lärare känner sig osäkra på vilken dokumentation som krävs i olika situationer och därför dokumenterar för mycket. Överdokumentation sker därmed av andra skäl än att den behövs för undervisningsprocessen eller krävs av lagstiftningen. Det är alltså dokumentation som lärare utifrån sin professionella bedömning inte anser sig behöva för att utvärdera och utveckla sin undervisning, följa elevers kunskapsutveckling eller sätta betyg. Det sker exempelvis när lärare beordras skriva fler skriftliga individuella utvecklingsplaner än vad skolförfattningarna kräver. Det sker också när lärare dokumenterar mer i de digitala systemen än vad som behövs för undervisningsprocessen eller dokumenterar för säkerhets skull.¹⁷

Likartade iakttagelser gjordes i en rapport som publicerades av IFAU 2018. IFAU konstaterade att administrativt arbete som upplevs som byråkratiskt snarare än riktat mot elevens bästa och där mottagaren är någon annan än en elev eller vårdnadshavare framstår som illegitimt för lärarna. Sådan administration framstod som ligandes utanför lärarrollen och det som är professionens kärna.¹⁸

Dokumentation som görs i förebyggande syfte för att förekomma kritik från exempelvis Skolinspektionen, Barn- och elevombudet eller vårdnadshavare har diskuterats i flera utredningar. När regeringen lät utreda lärares administrativa börda 2013 konstaterades att dokumentationskrav på lärare kan ställas från många olika håll. Sådana krav kan ställas på nationell nivå, från huvudmän, från rektor, från lärarna själva eller från myndigheter eller föräldrar. Mängden krav från olika nivåer gör att lärare dokumenterar alltmer för säkerhets skull, för att "hålla ryggen fri". Arbetsgruppen som utredde frågan drog slutsatsen att varje myndighet, huvudman och skola skulle kunna vinna på att se över dokumentationskrav och dylikt i

¹⁷ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektors professionella utveckling*.

¹⁸ Samuelsson, J., Östlin Brismark, A., Löfgren H. (2018) *Papperspedagoger – lärares arbete med administration i digitaliseringens tidevarv*. Rapport 2018:5. IFAU.

syfte att skapa bättre förutsättningar för lärare och mer utrymme för undervisningen.¹⁹

År 2015 återkom Skolverket till fenomenet ”att hålla ryggen fri” i en rapport om lärares tidsanvändning. I rapporten påtalades att även om viss dokumentation behövs för att synliggöra elevers kunskapsutveckling kan en del dokumentation göras för att ”ha ryggen fri”, det vill säga som bevis ifall lärarens bedömning eller åtgärder skulle ifrågasättas.²⁰ Lärarnas Riksförbund pekade i en rapport från 2016 ut överdokumentation för att ”hålla ryggen fri” som ett problem. Utifrån resultaten på en undersökning genomförd bland grundskollärare konstaterade förbundet att sådan onödig dokumentation sker för att läraren ska kunna visa att den gjort allt den ska, exempelvis för att visa upp om något händer eller när föräldrar eller elever vill veta varför ett visst betyg har satts. Kraven på överdokumentation kommer enligt grundskollärarna i undersökningen i stor utsträckning från skolledningen eller skolhuvudmännen.²¹ I en undersökning från Lärarförbundet 2019 anger sex av tio lärare att de dokumenterar mer än nödvändigt på grund av risken för att bli ifrågasatta av vårdnadshavare.²² Även Statskontoret konstaterade 2022 att överdokumentation kan handla om att förekomma eventuell kritik från Skolinspektionen eller Barn- och elevombudet, men också om krav från vårdnadshavare och andra aktörer.²³

Information och rekommendationer om ”extra anpassningar” uppmuntrar dokumentation

Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten ger ut en mängd råd och rekommendationer som pekar mot vad som ska förstås som hög kvalitet. De olika publikationer som ges ut kan var för sig framstå som rimliga, men när de adderas riskerar kraven på förskollärare och lärare bli övermäktiga.

I Skolverkets allmänna råd om extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram (rekommendationer om hur arbetet kan be-

¹⁹ Ds 2013:23 *Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner*.

²⁰ Skolverket (2015) *Grundskollärares tidsanvändning. En fördjupad analys av ”Lärarnas yrkesvardag”*. Rapport 417.

²¹ Lärarnas Riksförbund (2016) *Viktig dokumentation eller onödigt krångel. En undersökning om lärarnas syn på dokumentationskraven*.

²² Lärarförbundet (2019) *Dokumentationsbördan ett arbetsmiljöproblem för lärare*.

²³ Statskontoret (2022) *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner*. Rapport 2022:9.

drivas) rekommenderas till exempel viss dokumentation utöver den som är uttryckligt föreskriven när stödarbetet kring en elev följs upp, särskilt vid skol- och lärarbyten.²⁴ I råden finns också rekommendationen att lärare och övrig skolpersonal involverar eleven och elevens vårdnadshavare, det vill säga informerar om och samverkar om extra anpassningar, eftersom det inte fattas några formella beslut om denna typ av stöd. Detta kan enligt råden ske vid utvecklingssamtal, men ibland kan det finnas behov av tätare kontakt.²⁵ Rekommendationerna kan ses som ändamålsenliga och rimliga, men riskerar i praktiken att leda till att den muntliga och skriftliga kommunikationen kräver omfattande förberedelser av läraren. Tid som annars kunde läggas på planering och uppföljning av undervisningen behöver avsättas för sådana förberedelser.

I Skolverkets allmänna råd om extra anpassningar med mera finns också råd och kommentarer om hur skolpersonal bör utforma lärmiljöer²⁶ och uppmärksamma behov av stödsatser. I en tematisk kvalitetsgranskning från 2023 konstaterade Skolinspektionen att skolorna behöver göra mer för att skapa tillgängliga lärmiljöer för elever med neuropsykiatriska svårigheter.²⁷ Sammanfattningsvis kan vi konstatera att publikationerna ger en bild av att lärarna har ett stort ansvar för att utforma lärmiljöer som ska tillgodose alla former av behov som kan uppstå i ett klassrum. En anpassad lärmiljö kan vara ett viktigt inslag i en undervisning som ska tillgodose olika behov. Vissa av de inslag som Skolinspektionen förordar, som att hjälpa eleven att komma i gång och se till att det finns en förutsägbarhet, kan betraktas som en del av lärarens dagliga yrkesutövning. Det är dock viktigt att extra anpassningar i form av anpassade lärmiljöer för enskilda elever inte blir så omfattande att läraren inte kan bedriva undervisning i den större gruppen. I sådana fall kan de extra anpassningarna innebära en stor och i många fall orimlig arbetsuppgift för lärarna. Arbetssituationen kan lätt bli ansträngd för läraren om många elever i en grupp ska ges möjlighet till anpassade lärmiljöer som extra anpassning och detta dessutom regelbundet ska

²⁴ Skolverket (2022) *Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 17.

²⁵ Skolverket (2022) *Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 21.

²⁶ Miljöer som främjar elevens lärande, utveckling och hälsa. Skolverket (2022) *Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 24 ff.

²⁷ Skolinspektionen (2023) *Skolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter. Fokus på årskurs 7 till 9*. Dnr 2022:6164.

utvärderas och kommuniceras med vårdnadshavare.²⁸ Arbetsituationen påverkas av såväl krav på dokumentation som en svår undervisningssituation med många olika individuella anpassningar att ta hänsyn till samtidigt.

Information om extra anpassningar och särskilt stöd finns även på Skolverkets webbsida där det finns en rubrik som lyder ”Dokumentera extra anpassningar.”²⁹ Detta kan vid en första anblick te sig märkligt eftersom extra anpassningar inte var tänkta att dokumenteras. Bakgrunden till rubriken kan vara att det i praktiken är svårt att undvika att dokumentera extra anpassningar eftersom sådana behöver sammanfattas i den individuella utvecklingsplanen.³⁰ Rubriken på Skolverkets sida kan dock indikera att det finns förväntningar på mer omfattande dokumentation än bestämmelserna kräver.

Skolverket ger på samma webbsida även råd om hur lärare kan ta ställning till en elevs stödbehov. I råden beskrivs en gedigen arbetsgång bestående av ett flertal punkter. För att ta ställning till stödbehovet kan läraren till exempel ta reda på hur och varför undervisningen fungerar för en viss elev, undersöka elevens hela skolsituation även utanför klassrummet, bedöma vilka praktiska omständigheter i klassrummet som påverkar elevens situation (möblering, akustik, belysning) och bedöma hur konkretiseringen av betygskriterierna har fungerat för eleven. Det har också uppmärksammats att ett relativt omfattande administrativt arbete krävs för att läraren ska kunna följa de instruktioner som ges.³¹ På Specialpedagogiska skolmyndighetens webbsida ges ytterligare exempel på hur information om anpassningar kan ges både muntligt och skriftligt, och hur skolor kan ha system för att dokumentera anpassningar som sedan följer eleverna genom alla skolår.³² Skolmyndigheternas kommunikation på respektive webbsida signalerar alltså förväntningar på en mer omfattande dokumentation än vad som krävs enligt lagstiftningen.

Budskap av typen som vi redogör för i det här avsnittet kan innebära att huvudmän, rektorer och lärare får svårigheter att skapa håll-

²⁸ Se även Skolverkets webbsida ”Så upplever lärare sitt behov av stöd för inkluderande undervisning” hämtad 2024-10-24.

²⁹ Skolverkets webbsida ”Att göra extra anpassningar och ge särskilt stöd i grundskole- och gymnasieutbildning” hämtad 2023-11-20.

³⁰ Se exempelvis 10 kap. 13 § första stycket 2 skollagen.

³¹ Samuelsson, J., Östlin Brismark, A., Löfgren, H. (2018) *Papperspedagoger – lärares arbete med administration i digitaliseringens tidevarv*. Rapport 2018:5. IFAU.

³² Specialpedagogiska skolmyndighetens webbsida ”Framgångsrika anpassningar behöver följa med vid övergångar” hämtad 2023-11-20.

bara rutiner. Rekommendationer som var för sig kan framstå som viktiga och rimliga kan, när de läggs ihop, tillsammans bilda en svåröverskådlig palett av krav för lärarna. Vi instämmer därför i en tidigare utrednings bedömning att skolmyndigheterna bör säkerställa att deras egna arbetsprocesser, föreskrifter och informationstexter inte föranleder mer dokumentation än den som krävs av författningarna.³³ Vi menar att detta inte minst gäller den information som ges om extra anpassningar.

6.1.3 Vårdnadshavarkontakter riskerar ta tid från undervisningen

I förskollärares och lärares profession ingår kunskaper om läroplanernas (inklusive kurs- och ämnesplanernas) innehåll, uppbyggnad och krav, om hur bedömning går till, och om hur detta ska omsättas i undervisning och relateras till den enskilde eleven. Samtidigt framgår det att vårdnadshavare ibland kan framföra synpunkter på sådant som tillhör just det professionsspecifika, som lektionsplanering, extra anpassningar och bedömning. Det verkar också ha blivit vanligare att förskollärare och lärare upplever sig ifrågasatta i sin yrkesutövning av vårdnadshavare. På grund av detta kan förskollärare och lärare dokumentera mer än vad styrdokumentet kräver för att "hålla ryggen fri" och för att kunna förekomma eventuella klagomål eller anmälningar från vårdnadshavare.³⁴

Att vårdnadshavare förväntar sig ständig åtkomst till förskollärares och lärares tid och uppmärksamhet kan bidra till att det skapas fler möjligheter för dem att framföra synpunkter på sådant som rör skolans verksamhet i allmänhet, som schemaläggning, skolmat, lokaler eller skolans ledning. I kontakter som vi har haft med huvudmän och lärare under vårt arbete har det tydligt framkommit att vårdnadshavares omfattande möjligheter till kontakt med förskollärare och lärare i många fall kan leda till en mycket svår arbetssituation.

Det är självklart viktigt att vårdnadshavare ska kunna framföra synpunkter. Det finns också bestämmelser om att de både ska ges möjlighet att delta i skolans kvalitetsarbete och ges möjlighet till in-

³³ SOU 2018:17 *Med undervisningskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.

³⁴ Se till exempel Ds 2013:23 *Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner* och Skolverket (2015) *Grundskollärares tidsanvändning. En fördjupad analys av "Lärarnas yrkesvardag"*. Rapport 417.

flytande över utbildningen.³⁵ Vi menar dock att detta är ett arbete som bör ske under ordnade former i särskilt avsedda forum, enligt de bestämmelser som finns i skollagen. Det är inte rimligt, menar vi, att förskollärare och lärare ska vara den kanal som vårdnadshavare använder för att framföra generella synpunkter på utbildningen. Rektorns och personalens möjlighet att hänvisa vårdnadshavare till dessa forum är möjligen underutnyttjad och kan bero på en samhällsutveckling där elever och vårdnadshavare alltmer uppfattar sig som kunder som vid förfrågan snabbt ska få information.

6.2 Rättslig reglering

6.2.1 Information om elevers utveckling

Förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

Eleven och elevens vårdnadshavare i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska fortlöpande informeras om elevens utveckling.³⁶ Bestämmelsen omfattar inte kommunal vuxenutbildning.

Bestämmelsen om information om elevens utveckling hängde ursprungligen samman med regleringen av utvecklingssamtalet. Bakgrunden till bestämmelsen var att den grundläggande källan till information till hemmet skulle vara muntliga kontakter.³⁷ Skolan skulle därför informera elev och föräldrar om elevens skolgång regelbundet under hela grundskoletiden.

³⁵ 4 kap. 4, 12 och 13 §§ skollagen. Se även SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*, s. 309.

³⁶ 3 kap. 3 § skollagen.

³⁷ Utbildningsutskottets betänkande 1993/94:UBU01 *Ny läroplan för grundskolan, m.m.*

6.2.2 Information om elevers skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling

Grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan

Av läroplanerna för de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet framgår att skolan i samarbete med hemmen ska främja elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare. Vidare framgår att skolan ska vara ett stöd för familjerna i deras ansvar för barnens fostran och utveckling och att skolans arbete därför måste ske i samarbete med hemmen.³⁸

I förordningen om läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet³⁹ anges i de övergripande målen och riktlinjerna i avsnitt 2.4 om skola och hem att skolan och vårdnadshavarna har ett gemensamt ansvar för elevernas skolgång och ska skapa de bästa möjliga förutsättningarna för barns och ungdomars utveckling och lärande. Under riktlinjerna i detta avsnitt anges att läraren ska samverka med och fortlöpande informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling.

I läroplanen för anpassade grundskolan finns motsvarande riktlinjer under avsnitt 2.4 om skola och hem. Även där anges att läraren ska samverka med och fortlöpande informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling.⁴⁰

I läroplanen för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall finns också motsvarande riktlinjer under avsnitt 2.4 om skola och hem. Även där anges att läraren ska samverka med och fortlöpande informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling.⁴¹

I läroplanen för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall finns motsvarande riktlinjer för läraren i del 2 Övergripande mål och riktlinjer.⁴² Även i denna läroplan anges under avsnitt 2.4 om skola och hem att läraren ska samverka med och fort-

³⁸ Se läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet, läroplan för anpassade grundskolan, läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall, läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

³⁹ Se läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet.

⁴⁰ Se läroplan för anpassade grundskolan.

⁴¹ Se läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

⁴² Se läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

löpande informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling.

6.2.3 Information om elevers studieresultat och utvecklingsbehov i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan

I avsnitt 2.7 om bedömning och betyg i läroplanen för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet anges bland annat att betyget uttrycker i vilken utsträckning den enskilda eleven har uppfyllt de nationella betygskriterier som finns för respektive ämne. I riktlinjerna om bedömning och betyg anges att läraren med utgångspunkt i föräldrarnas önskemål fortlöpande ska informera elever och hem om studieresultat och utvecklingsbehov.⁴³

Det finns också motsvarande riktlinjer för läraren i avsnitt 2.7 i läroplanen för anpassade grundskolan om bedömning och betyg där det anges att läraren med utgångspunkt i föräldrarnas önskemål fortlöpande ska informera elever och hem om studieresultat och utvecklingsbehov.⁴⁴

I läroplanen för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall anges också i motsvarande avsnitt 2.7 om bedömning och betyg att läraren med utgångspunkt i föräldrarnas önskemål fortlöpande ska informera elever och hem om studieresultat och utvecklingsbehov.⁴⁵

I läroplanen för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall anges i avsnitt 2.7 om bedömning att läraren med utgångspunkt i föräldrarnas önskemål fortlöpande ska informera elever och hem om studieresultat och utvecklingsbehov.⁴⁶

⁴³ Se läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet.

⁴⁴ Se läroplan för anpassade grundskolan.

⁴⁵ Se läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

⁴⁶ Se läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

6.2.4 Information om elevers studieresultat och utvecklingsbehov i gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen

I avsnitt 2.5 om bedömning och betyg i läroplanerna för gymnasieskolan respektive anpassade gymnasieskolan anges bland annat att betyget uttrycker i vilken utsträckning den enskilda eleven har uppfyllt de nationella betygs-kriterier som finns för varje kurs respektive målen för gymnasiearbetet, examensarbetet eller gymnasiearbetet i anpassad gymnasieskola. I riktlinjerna om bedömning och betyg anges bland annat att läraren fortlöpande ska ge varje elev information om framgångar och utvecklingsbehov i studierna, samverka med vårdnadshavare och informera om elevernas skolsituation och kunskapsutveckling.⁴⁷ Rektorn har ett utpekat ansvar för att vårdnadshavare får insyn i elevernas skolgång.⁴⁸

I avsnitt 2.3 om bedömning och betyg i läroplanen för vuxenutbildningen anges bland annat att betyget uttrycker i vilken utsträckning den enskilda eleven har uppfyllt de nationella betygs-kriterier som finns för varje kurs. I riktlinjerna för läraren anges bland annat att läraren fortlöpande ska ge varje elev, och i förekommande fall elevens vårdnadshavare, information om studieresultat och utvecklingsbehov i studierna.

6.2.5 Fortløpande samtal och information om barnets utveckling i förskolan

Skollagen

Vårdnadshavare för ett barn i förskolan ska fortlöpande informeras om barnets utveckling.⁴⁹ Personalen i förskolan ska fortlöpande föra samtal med barnets vårdnadshavare om barnets utveckling.⁵⁰

Syftet bakom skollagens bestämmelse om fortlöpande samtal om barnets utveckling mellan vårdnadshavare och personal i förskolan är att förskolepersonalen ska lämna information om barnets

⁴⁷ Se läroplan för gymnasieskolan och läroplan för anpassade gymnasieskolan.

⁴⁸ Ibid., avsnitt 2.6 Rektorns ansvar.

⁴⁹ 3 kap. 3 § skollagen.

⁵⁰ 8 kap. 11 § skollagen.

utveckling och lärande.⁵¹ Sådana fortlöpande samtal kan exempelvis föras i samband med att barnet hämtas eller lämnas eller vid organiserade föräldraaktiviteter i förskolan.⁵²

Förskolans läroplan

Av läroplanen för förskolan framgår att förskolan ska samarbeta med hemmen för att ge barnen möjlighet att utvecklas efter sina förutsättningar, samt att förskolan ska tydliggöra för barnen och deras vårdnadshavare vilka mål som utbildningen har så att de får möjlighet till inflytande och förståelse för förskolans uppdrag.⁵³ Del 2 av läroplanen innehåller övergripande mål och riktlinjer. I förskolans läroplan finns här till exempel riktlinjer för hur förskolan ska samarbeta på ett nära och förtroendefullt sätt med hemmen. Där står bland annat att arbetslaget ska föra fortlöpande samtal med barns vårdnadshavare om barnets trivsel, utveckling och lärande samt genomföra utvecklingssamtal.⁵⁴

6.2.6 Utvecklingssamtal

I dag ska vårdnadshavare med barn i förskolan och förskoleklassen erbjudas utvecklingssamtal minst en gång per år.⁵⁵ I grundskolan och motsvarande skolformer, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska det genomföras ett utvecklingssamtal minst en gång per termin.⁵⁶

Skollagens skrivningar om utvecklingssamtalens syfte och innehåll är olika för olika skolformer. För förskolan och förskoleklassen anges att det ska handla om barnets respektive elevens utveckling och lärande. För grundskolan och motsvarande skolformer anges att utvecklingssamtalet ska handla om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas samt om vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper. Informationen vid utveck-

⁵¹ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen - för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 713.

⁵² Ibid, s. 352 och 713.

⁵³ Se läroplan för förskolan.

⁵⁴ Avsnitt 2.4 *Förskola och hem* i läroplan för förskolan.

⁵⁵ 8 kap. 11 § och 9 kap. 11 § skollagen.

⁵⁶ 10 kap. 12 §, 11 kap. 15 §, 12 kap. 12 §, 13 kap. 12 §, 15 kap. 20 § och 18 kap. 20 § skollagen.

lingssamtalet ska grunda sig på en utvärdering av elevens utveckling i förhållande till läroplanen och betygskriterierna eller kriterierna för bedömning. Vid ett av utvecklingssamtalen ska läraren också upprätta en skriftlig individuell utvecklingsplan för elever i årskurs 1–5 (1–6 i specialskolan).⁵⁷ (Se även 6.2.7). För gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan anges att rektorn ska se till att eleven vid utvecklingssamtalet ges en samlad information om sin kunskapsutveckling och studiesituation. Elevens vårdnadshavare ska också få sådan information. I anpassade gymnasieskolan ska utvecklingssamtalet genomföras med elevens individuella studieplan som grund.⁵⁸

För förskolan anges att förskollärare har det övergripande ansvaret för utvecklingssamtalet.⁵⁹ I förarbetena till skollagen anges att det för det mesta är självklart vem som håller i utvecklingssamtalet i de obligatoriska skolformerna, särskilt i de yngre åldrarna. I gymnasieskolan krävs en annorlunda reglering där organisationen är sådan att det kan vara otydligt vilken av elevens lärare som har ansvaret för utvecklingssamtalet.⁶⁰ Skolverket har beskrivit att samtalen i praktiken genomförs av den lärare som har ansvar som mentor, klassföreståndare eller liknande för eleven.⁶¹

Regleringens bakgrund

Utvecklingssamtal infördes för första gången i den grundskoleförordning som började gälla den 1 juli 1995. I förarbetena betonas bland annat vikten av att skolan regelbundet skulle informera eleven och elevens föräldrar om elevens kunskapsutveckling.⁶² Utformningen av bestämmelsen om utvecklingssamtal kom ursprungligen från en riksdagsmotion som utbildningsutskottet ställde sig bakom.⁶³ I motiven till bestämmelsen angavs att de så kallade kvartssamtalen som i regel ägde rum två gånger per år var mycket viktiga och därför skulle vidareutvecklas. Den grundläggande kontaktformen mellan hem och skola skulle vara muntlig information och ha karak-

⁵⁷ 10 kap. 13 §, 11 kap. 16 §, 12 kap. 13 §, 13 kap. 13 § skollagen.

⁵⁸ 15 kap. 20 § och 18 kap. 20 § skollagen.

⁵⁹ 8 kap. 11 § skollagen.

⁶⁰ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 294.

⁶¹ Skolverket (2020) *Redovisning av uppdrag om att ta fram stödmaterial för hur lärarassistenter, socionomer och andra yrkesgrupper ska kunna avlasta lärare*. Dnr 7.5.2-2019:1285.

⁶² Prop. 1992/93:220 *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*, s. 73.

⁶³ Utbildningsutskottets betänkande 1993/94:UBU01 *Ny läroplan för grundskolan, m.m.*

tären av utvecklingssamtal. Utvecklingssamtalens huvuduppgift skulle vara att främja elevens kunskapsmässiga och sociala utveckling. Samtalen skulle ge ömsesidig information och leda till ömsesidiga åtaganden rörande de problem som hemmet och skolan behövde ta itu med.⁶⁴ Formerna för utvecklingssamtalen skulle inte fastställas centralt utan var tänkta att variera från lärare till lärare och från elev till elev.⁶⁵

Bestämmelsen om utvecklingssamtal ändrades den 1 juli 2003 då ett nytt stycke lades till. Av det nya stycket framgick att informationen vid utvecklingssamtalet skulle grunda sig på en utvärdering av elevens utveckling i relation till målen i läroplanen och kursplanerna. Eleven och föräldrarna skulle också få information om vilka insatser som behövdes för att eleven skulle nå målen. Bakgrunden till ändringen var bland annat att alla elever och föräldrar skulle ha rätt till tidig, tydlig och kontinuerlig information om elevens utveckling.⁶⁶

I propositionen som föregick skollagen angavs att utvecklingssamtalet är en viktig utgångspunkt för information och samtal mellan skola och hem om elevens utveckling mot målen. Det stod även att utifrån ett väl genomfört utvecklingssamtal följer sedan de andra formerna av kontakt och dokumentation för respektive skolform, till exempel individuella utvecklingsplaner, och andra former av skriftlig dokumentation, till exempel åtgärdsprogram. Det angavs också att bestämmelser gällande detta skulle finnas både i respektive skolformskapitel och i skolformsförordningarna.⁶⁷

6.2.7 Skriftliga individuella utvecklingsplaner

I de obligatoriska skolformernas årskurs 1–5 (1–6 i specialskolan) ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan dels ge omdömen om elevens kunskapsutveckling, dels sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6 (årskurs 7 i specialskolan) och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ds 2013:23 *Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner*, s. 79.

⁶⁷ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 294.

Av samma bestämmelser följer också att den individuella utvecklingsplanen även får innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommer mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen. Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.⁶⁸

För elever i anpassade grundskolan och de elever i specialskolan som läser enligt anpassade grundskolans kursplaner finns också bestämmelser om att en skriftlig individuell utvecklingsplan även ska tas fram en gång per läsår vid ett av utvecklingssamtalen för årskurs 6–9 i anpassade grundskolan respektive årskurs 7–10 i specialskolan. Det gäller om eleven får undervisning i ett ämne som eleven eller vårdnadshavaren inte begär betyg i, eller ett ämnesområde.⁶⁹ Regleringen av innehållet i de individuella utvecklingsplanerna för elever i årskurs 6–9 i anpassade grundskolan (7–10 i specialskolan) motsvarar i huvudsak bestämmelserna som avser årskurs 1–5 (1–6 i specialskolan). För dessa årskurser finns dock inte bestämmelser om att den individuella utvecklingsplanen även får innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen om rektorn beslutar det.

Regleringens bakgrund

Regleringen om individuella utvecklingsplaner (IUP) infördes första gången den 1 januari 2006. Den ursprungliga regleringen av IUP fördes in i bestämmelsen om utvecklingssamtal i dåvarande grundskoleförordningen (1994:1194). Motsvarande ändringar gjordes i dåvarande särskoleförordningen (1995:206), specialskoleförordningen (1995:401) och sameskolförordningen (1995:205). Ursprungligen var IUP tänkt att vara framåtsyftande och utgå från utvecklingssamtalet.

Skälen bakom regleringen var att det krävdes tydligare information om studieutvecklingen för elever i grundskolan och motsvarande

⁶⁸ 10 kap. 13 §, 11 kap. 16 §, 12 kap. 13 § och 13 kap. 13 § skollagen.

⁶⁹ 11 kap. 16 a § och 12 kap. 13 a § skollagen.

skolformer.⁷⁰ Eleven, föräldrarna och lärarna behövde kunna följa utvecklingen mot målen i läroplanen och kursplanerna redan från det att eleven påbörjade sin skolgång.⁷¹ Betygssystemet fyllde en viktig funktion, men ansågs enligt samma förarbeten ge en alltför ofullständig och sen information om elevernas kunskapsutveckling. Utvecklingssamtalet skulle därför leda fram till en framåtsyftande individuell utvecklingsplan som skulle innehålla information om de ytterligare insatser eleven behövde för att nå målen och utvecklas så långt som möjligt.⁷² För de elever som redan nådde målen skulle IUP innehålla information om vilka insatser som krävdes för att eleven skulle gå vidare i utvecklingen inom ramen för läroplanen och kursplanerna.⁷³ Planen kunde exempelvis innehålla överenskommelser om behövliga insatser mellan lärare, elev och föräldrar. En sådan överenskommelse kunde exempelvis vara att föräldrarna ska hjälpa eleven i skolarbetet, till exempel genom att eleven får läsa högt eller få hjälp av sina föräldrar med läxläsningen.⁷⁴ Genom att planen dokumenterades bedömdes resultat, rättigheter och skyldigheter bli tydligare för alla parter. Planen skulle däremot inte innehålla information om elevens resultat eller utvärdering av tidigare prestationer. Den skulle vara inriktad på elevens fortsatta utveckling och inläring.⁷⁵ Eftersom en IUP är en allmän handling skulle den inte heller innehålla känsliga uppgifter som kan omfattas av sekretess.⁷⁶

IUP:n var inte tänkt att ersätta lärarnas arbetsmaterial och de anteckningar som läraren gjorde i undervisningssyfte i den dagliga verksamheten.⁷⁷ IUP:n ansågs inte heller komma att medföra några ökade krav för den enskilda skolan eller läraren och bedömdes därför inte få några ekonomiska konsekvenser för huvudmännen.⁷⁸

Bestämmelsen om IUP i grundskoleförordningen och motsvarande bestämmelser för de övriga obligatoriska skolformerna ändrades den 15 juli 2008. Då infördes ett krav på att IUP också skulle innehålla skriftliga omdömen. Motiven till ändringen var bland annat att många föräldrar uttryckt att de ville ha tydligare information om

⁷⁰ Utbildningsdepartementet (2004) *Individuella utvecklingsplaner i grundskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan*. Dnr U 2004/2868/S, s. 2.

⁷¹ Ibid, s. 2.

⁷² Ibid, s. 2–3.

⁷³ Ibid, s. 4.

⁷⁴ Ibid, s. 17.

⁷⁵ Ibid, s. 4.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid, s. 6–7.

barnets utveckling och signaler om vad som behövde förbättras för att eleven skulle nå målen. IUP:n ansågs inte ge tillräcklig information om elevernas kunskapsutveckling i de tidiga årskurserna. Informationen skulle därför vid behov kunna vara betygsliknande.⁷⁹

IUP:n var tänkt att vara framåtsyftande även i fortsättningen, men skulle också innehålla omdömen om elevens kunskapsutveckling.⁸⁰ De skriftliga omdömena skulle utformas så att det framgick vilka kunskaper och prestationer eleven visat utifrån läroplanen och kursplanerna.⁸¹ De skulle grundas på en utvärdering av elevens utveckling i relation till målen i varje ämne. Informationen var tänkt att kunna anpassas till de olika betygsstegen högre upp i årskurserna. De betygsliknande omdömena skulle dock inte utformas på samma sätt som betyg. Omdömena kunde exempelvis uttryckas genom en text eller en symbol. Utformningen skulle beslutas lokalt på skolan och anpassas efter elevens ålder och mognad.⁸² Informationen var tänkt att vara formativ, dvs. lyfta fram elevens utvecklingsmöjligheter.

Utifrån förarbetena var det tydligt att det var rektorns och lärarnas uppgift att besluta om innehållet i IUP för att planerna skulle kunna anpassas utifrån respektive verksamhet.⁸³ IUP skulle alltså inte vara nationellt formaliserad och standardiserad. Även de skriftliga omdömena var tänkta att kunna anpassas efter elevens ålder och förutsättningar.⁸⁴ Det var tydligt att det inte skulle finnas något krav på att omdömena skulle vara betygslikande, utan det skulle avgöras av rektorn.⁸⁵ Det hade exempelvis betydelse i anpassade grundskolan där samma reglering infördes.

I förarbetena till ändringen angavs även att IUP kunde innehålla information om elevens utveckling i övrigt i relation till målen i läroplanen och kursplanerna.⁸⁶ Det var inte en förutsättning utan någonting som rektorn kunde besluta om. Med elevens utveckling i övrigt avsågs framför allt elevens sociala utveckling. Målen som angavs i avsnitt 2.1 Normer och värden i läroplanerna för de obligatoriska skolformerna kunde enligt motiven till ändringen av bestämmelsen an-

⁷⁹ Utbildningsdepartementet (2008) *En individuell utvecklingsplan med skriftliga omdömen*. Departementspromemoria Dnr U 2008/204/S, s. 4.

⁸⁰ Ibid, s. 4.

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid, s. 5–6.

⁸³ Ibid, s. 5.

⁸⁴ Ibid, s. 6.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid, s. 5.

vändas som vägledning. Om elevens utveckling mot målen i övrigt skulle bedömas skulle vårdnadshavarna ha rätt till information om vilka mål som elevens utveckling hade bedömts mot och vilken lärare som ansvarade för informationen.

6.2.8 Extra anpassningar och särskilt stöd

För elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet gäller att en elev skyndsamt, och inom ramen för den ordinarie undervisningen, ska ges stöd i form av extra anpassningar om det framkommer att det kan befaras att eleven inte kommer att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas. Att eleven är i behov av extra anpassningar kan framkomma inom ramen för undervisningen, genom användning av ett nationellt kartläggningsmaterial, ett nationellt bedömningsstöd eller resultatet på ett nationellt prov eller genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt. Stöd som ges i form av extra anpassningar ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövligt.⁸⁷

För elever i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan finns även bestämmelser om särskilt stöd. Om stöd i form av extra anpassningar har getts till eleven, men det trots det framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas, ska detta anmälas till rektorn. Det samma gäller om det finns särskilda skäl att anta att extra anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektor ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt. Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd ska eleven ges sådant stöd. Det särskilda stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövligt.⁸⁸

Särskilt stöd får ges i stället för den undervisning som eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna, och ska

⁸⁷ 3 kap. 5 § skollagen.

⁸⁸ 3 kap. 7 § skollagen.

i första hand ges inom den elevgrupp som eleven tillhör. Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av åtgärdsprogrammet ska behovet av särskilt stöd framgå. Det ska också framgå hur behovet ska tillgodoses samt när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljning respektive utvärdering. Åtgärdsprogram beslutas i första hand av rektor men beslutanderätten kan i vissa fall överlåtas till någon annan.⁸⁹

Sedan 2 juli 2023 gäller en reglering om att elevhälsans arbete ska bedrivas på individ-, grupp- och skolenhetsnivå och ske i samverkan med lärare och övrig personal. Arbetet ska vara en del av skolans systematiska kvalitetsarbete och det ska finnas tillgång till specialpedagog eller speciallärare för elevhälsans specialpedagogiska insatser. Regleringen gäller för förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.⁹⁰

Regleringens bakgrund

2012 gavs en arbetsgrupp på Utbildningsdepartementet i uppdrag av regeringen att se över hur lärarnas administrativa arbete kunde minskas och förenklas, samtidigt som uppföljningen av varje elevs kunskapsutveckling och behov av stöd säkerställdes.⁹¹ Arbetsgruppens arbete ledde fram till en departementspromemoria där det konstaterades att den dåvarande lagstiftningen om särskilt stöd och åtgärdsprogram verkade leda till att lärare och rektorer ibland fokuserade mer på proceduren att utarbeta åtgärdsprogram än på att tidigt sätta in åtgärder till elever i behov av stöd. Arbetsgruppen konstaterade att det stöd som gavs i den ordinarie undervisningen behövde stärkas och att de dåvarande reglerna om särskilt stöd och åtgärdsprogram resulterade i orimligt höga krav på skriftlig dokumentation utan att snabba och fungerande stödinsatser hade säkerställts för eleverna. Arbetsgruppen föreslog därför att elever som inte nådde kunskapskraven (numera kriterier för bedömning eller betygskriterier) eller som uppvisade andra svårigheter skyndsamt skulle ges stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen.⁹²

⁸⁹ 3 kap. 8–9 §§ skollagen.

⁹⁰ 2021/22:UbU27 *Stärkt elevhälsa och utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*, 2 kap. 25 § skollagen.

⁹¹ U2012/5725/SAM. *Uppdrag om lärares administrativa arbete*.

⁹² Ds 2013:50 *Tid för undervisning – lärares arbete med åtgärdsprogram*.

I propositionen som följde på arbetsgruppens utredning föreslogs att en elev skyndsamt ska ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen om det befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Av propositionen framgick att många lärare och rektorer ansåg att det är svårt att dra en gräns mellan vad som avses med det stöd som ska ges till alla barn och elever och det särskilda stöd som endast ska ges till vissa elever. Många åtgärdsprogram verkade vara en blandning av insatser, både sådana som är att betrakta som stöd och sådana som är att betrakta som särskilt stöd, och detta innebär en större dokumentation än vad som egentligen krävs. Huvudregeln borde därför enligt regeringen vara att elevers behov av stöd ska kunna hanteras inom ramen för de resurser som lärare eller till exempel lärarlaget har tilldelats. Intentionen var att införandet av stöd i form av extra anpassningar skulle medföra en tydligare gränsdragning mellan stöd och särskilt stöd och skapa bättre förutsättningar att fatta beslut om åtgärdsprogram för endast de elever som var i verkligt behov av särskilt stöd. Tanken var att färre åtgärdsprogram skulle behöva utarbetas och att det skulle möjliggöra en omfördelning av resurser, från dokumentation till genomförande av stödinsatser.⁹³ Riksdagen biföll regeringens proposition och ändringarna trädde i kraft den 1 juli 2014.

Av förarbetena till regleringen från 2023 om att elevhälsan ska bedrivas på individ-, -grupp- och skolenhetsnivå framgår att många huvudmän är osäkra på vad som avses med att elevhälsan främst ska vara förebyggande och hälsofrämjande vilket ofta leder till att samarbetet mellan lärare och elevhälsan kommer till stand först när en enskild elev befinner sig i en situation som kräver omfattande insatser. Lärare lyfts särskilt fram i regleringen då regeringen ansåg att de har ett särskilt ansvar för att eleverna ska nå de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas. Av samma förarbeten framgår dessutom att elevers behov av stödinsatser inte upptäcks i tid och att utredningar i många fall tar alltför lång tid. Det dröjer ibland länge innan stödinsatser sätts in och många elever får inte stöd i den omfattning de skulle behöva. De insatser som ges svarar inte i tillräcklig utsträckning mot de behov som finns och lärare efterfrågar ökade kunskaper när det gäller att utforma adekvata stödinsatser. Regeringen konstaterade att elev-

⁹³ Prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

hälsan kan vara ett stöd i detta och att det därför ska finnas tillgång till specialpedagog eller speciallärare för elevhälsans specialpedagogiska insatser.⁹⁴

6.3 Förslag om att informera om utveckling

6.3.1 Förslag om att informera vid tillfällena som bestäms av förskolan, fritidshemmet eller skolan

Utredningens förslag på ändring i skollagen: 3 kap. 3 § skollagen⁹⁵ ändras. Ordet *fortlöpande* i bestämmelsen tas bort. Vårdnadshavare för ett barn i förskolan och eleven och elevens vårdnadshavare i vissa skolformer och fritidshemmet ska informeras om barnets eller elevens utveckling *vid tillfällena som bestäms av förskolan, fritidshemmet eller skolan*. Ändringen omfattar förskolan, förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Utredningens förslag på ändringar i läroplanerna: Formuleringen *Läraren ska samverka med och fortlöpande informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling* i läroplanerna för grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan⁹⁶ ändras till att *Läraren ska samverka med föräldrarna och vid tillfällena som bestäms av skolan informera dem om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling*.

⁹⁴ Prop. 2021/22:162 *Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*.

⁹⁵ "Vårdnadshavare för ett barn i förskolan samt eleven och elevens vårdnadshavare i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska fortlöpande informeras om barnets eller elevens utveckling."

⁹⁶ Avsnitt 2.4 Skola och hem.

Skälen för utredningens förslag

Övergripande om fortlöpande information till elever och vårdnadshavare i förskolan och skolan

Vi har i avsnitt 6.2.1- 6.2.4 redogjort för att det finns skrivningar i både skollagen och läroplanerna som uppmuntrar till att vårdnadshavare och elever ska få omfattande information från förskolan och skolan. Av skollagen framgår bland annat att elever och vårdnadshavare fortlöpande ska informeras om barns och elevers utveckling. Motsvarande skrivningar finns även i läroplanerna för grundskolan och de andra obligatoriska skolformerna där det anges att läraren ska samverka med och fortlöpande informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling samt med utgångspunkt i föräldrarnas önskemål fortlöpande informera elever och hem om studieresultat och utvecklingsbehov.

Skrivningar om att läraren fortlöpande ska ge varje elev information om framgångar och utvecklingsbehov i studierna finns även i läroplanerna för gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen.

Vi har valt att lägga förslag som är kopplade till dessa bestämmelser gemensamt under avsnitt 6.3.1 och 6.3.2 eftersom samtliga bestämmelser avser elevers och vårdnadshavares rätt till information från förskolan och skolan samt lärares, förskollärares och övrig personals motsvarande skyldighet att lämna sådan information.

Våra förslag syftar till att förskollärare och lärare ska få bestämma när och på vilket sätt information förmedlas

I dag kan elever och vårdnadshavare ha praktiskt taget obegränsade möjligheter att kontakta förskollärare och lärare med krav på information om hur det går i skolan. Vi menar att denna situation försvåras av att det i bestämmelser i skollagen och läroplanerna återkommer skrivningar om att information ska lämnas *fortlopande* till elever och vårdnadshavare. En i det närmaste gränslös tillgång till förskollärares och lärares tid kan leda till en ohållbar arbetssituation för dem. Våra förslag handlar därför om att skjuta över bestämmanderätten över när och på vilket sätt information förmedlas från elever och vårdnadshavare till förskollärare och lärare. Förslagen ska inte in-

skränka elevers eller vårdnadshavares rätt till information om hur det går i skolan utan avser att tydligare formalisera när och hur denna information förmedlas. Av elevorganisationerna har vi också uppmärksamats på vikten av att vårdnadshavare har tillräckligt med information för att kunna ta sitt ansvar och vid behov stötta barnet.

”Fortlöpande informera” i skollagen

I 3 kap. 3 § skollagen finns en bestämmelse om att vårdnadshavare och elever i alla skolformer utom komvux samt i fritidshemmet fortlöpande ska informeras om ett barns eller en elevs utveckling.

Vi föreslår att den paragrafen ändras så att ordet *fortlöpande* utgår och att det i stället ska vara skolan som avgör när och på vilket sätt information ska förmedlas. Ordet *fortlöpande* ska ersättas av orden *vid tillfällen som bestäms av förskolan, fritidshemmet eller skolan*. Ändringen rör inte vilken form av information som lämnas. Vårt förslag rör enbart förskollärarnas och lärarnas möjlighet att avgöra när och hur information lämnas.

”Fortlöpande informera” i läroplanerna

Detsamma gäller läroplanerna för de obligatoriska skolformerna där det finns en formulering i riktlinjerna om skola och hem att läraren ska samverka med och fortlöpande informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling. Vi föreslår att ordet *fortlöpande* utgår, och ersätts av orden *vid tillfällen som bestäms av skolan*. Avsikten med ändringen är att personalen i skolan ska bestämma tidpunkt för informationsöverföringen. Ändringen rör inte vilken form av information som ska lämnas utan orden *skolsituation, trivsel* eller *kunskapsutveckling* kvarstår oförändrade.

Vi menar att hittills beskrivna bestämmelser i skollagen och läroplanerna bör ändras så att det framgår att information fortsatt ska lämnas, men att tidpunkten för informationen och hur ofta den ska lämnas ska bestämmas av skolan. I det följande beskriver vi samlat de problem vi kunnat konstatera utifrån formuleringen *fortlöpande* i bestämmelserna och motiverar vårt ställningstagande att förskol-

lärare och lärare ska få bättre möjligheter att styra över när och hur informationsöverföring sker.

Uttrycket ”fortlöpande informera” leder fel och bör tas bort

Att det finns ett samarbete och en dialog mellan barns och elevers vårdnadshavare och ansvariga förskollärare och lärare har stort värde. För att dialogen ska bli konstruktiv och rimlig har det stor betydelse att den bygger på tillit till förskollärarnas och lärarnas professionella omdöme gällande planering av den egna undervisningen och bedömningen av den enskilde elevens kunskapsutveckling. Utöver denna tillit till förskollärares och lärares kompetens och förmåga att ta ett professionellt ansvar, måste även en respekt finnas för att skolpersonalens tid är begränsad och behöver fredas för undervisningsuppdraget.

Det finns, som vi hittills visat i det här kapitlet, problem med att förskollärares och lärares dokumentation av barns och elevers utveckling kan bli för omfattande. Vi har också redogjort för att det i både skollagen och i läroplanerna återkommer bestämmelser om att fortlöpande informera vårdnadshavare och elever om utveckling.

Vad lagstiftaren avser med begreppet *fortlöpande* i kontexten informationsöverföring om utveckling och kunskapsutveckling är inte helt tydligt och det kan därför vara en utmaning för såväl huvudmän som förskollärare och lärare, liksom för rektorer och annan personal, att tolka formuleringen. Av Skolverkets webbsida framgår att det är upp till skolan att organisera hur den fortlöpande informationen ska ges. Vi menar att det ligger nära till hands att tolka *fortlöpande* som *hela tiden*, vilket gör det svårt för förskollärare eller lärare att avböja eller skjuta fram en kontakt med en vårdnadshavare. Formuleringen kan också skapa en förväntan hos vårdnadshavare att förskollärare och lärare ständigt ska ha en beredskap för att besvara frågor om hur det går för enskilda barn eller elever. Det riskerar också att ge en signal till huvudmän att de behöver upprätta ett system som tillgängliggör information i högre utsträckning än vad som krävs och är rimligt.

Det är också viktigt att beakta hur den digitala utvecklingen successivt har förändrat förskollärares och lärares arbete, och hur begreppet *fortlöpande* kan få olika innebörd beroende på om det

används i en analog eller digital kontext. I dagens digitaliserade verksamhet sker kontakt via mejl eller genom digitala system och verktyg snabbare och mer effektivt än före digitaliseringen. De digitala verktygen möjliggör och uppmuntrar också ofta till detaljerad dokumentation.

Vårdnadshavare och elever har fortfarande rätt till information men våra förslag ger möjlighet att skapa rutiner för informationsöverföring

Vi menar därför att kravet på *fortlöpande* information blir orimligt att upprätthålla för förskollärare och lärare som befinner sig i en komplex verklighet och ofta med ansvar för många barns och elevers undervisning. Vi vill samtidigt förtydliga att vi inte avser att försvåra elevers och vårdnadshavares möjlighet att få information om barns och elevers utveckling. Syftet med våra förslag är inte att vårdnadshavare ska uppfatta att det inte är tillåtet att kontakta förskolan och skolan med frågor. Det är inte heller avsikten att undanhålla information som elever och vårdnadshavare får del av med gällande bestämmelser. Våra förslag syftar i stället till att ge rektor, förskollärare och lärare möjligheter att skapa rutiner för hur förskolan och skolan arbetar och därmed också ramar kring förskollärarnas och lärarnas tid som elever och vårdnadshavare måste förhålla sig till. På så sätt kan förskollärares och lärares arbetssituation vägas in när beslut tas om hur och när informationsöverföring om utveckling och kunskapsutveckling sker.

Information ska ges vid bestämda tillfällen och i rimlig omfattning

Vi föreslår att uttrycket att elever och vårdnadshavare *fortlöpande* ska *informeras* om barnets eller elevens utveckling i vissa skolformer i skollagen tas bort ersätts av att elever och vårdnadshavare ska *informeras vid tillfällen som bestäms av förskolan, fritidshemmet eller skolan*. För barn i förskolan ska informationen ges av personalen i förskolan. För elever i de skolformer som räknas upp i bestämmelsen ska informationen ges av personalen i skolan. För de fritidshem som inte är integrerade med en skolenhet eller förskoleenhet ska informationen ges av personalen i fritidshemmet. I läroplanerna för de obligatoriska skolformerna görs en motsvarande ändring. Där ska

anges att föräldrarna ska informeras om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling vid tillfällen som bestäms av skolan. Genom att ta bort kravet på att förskollärare och lärare fortlöpande ska informera vårdnadshavarna kan rektor ges mandat att skapa rutiner för mer hållbara kommunikationsvägar. Det kan till exempel handla om att förskollärare och lärare har särskilt avsatta tider för att besvara mejl eller ta emot telefonsamtal av icke akut karaktär, eller att frågor som handlar om särskilt stöd ibland kan hanteras av elevhälsan i stället för läraren. Det kan även handla om att vid ett bestämt tillfälle per läsår anordna organiserade träffar mellan vårdnadshavare och ämneslärare eller om att den i dag ofta mycket transparenta kommunikationen om barns och elevers resultat och utveckling som möjliggörs av de digitala plattformarna görs mindre omfattande. (Se även vår bedömning om digitala system och verktyg i avsnitt 6.7.)

Syftet med förslagen är att minska antalet tillfällen då förskollärare och lärare återkopplar hur det går för elever i skolan, eftersom den tid som många förskollärare och lärare i dag lägger på att informera elever och vårdnadshavare går ut över deras arbete med undervisningen. Elever och vårdnadshavare har fortfarande rätt att veta hur det går i skolan. Om en elev eller vårdnadshavare önskar information om ett barns eller en elevs utveckling i förskolan eller skolan ska sådan information ges, men svar behöver inte ges omedelbart utan kan dröja med hänsyn till hur lärarens arbetssituation ser ut, till ärendets natur eller till vilka ramar och rutiner som rektor och lärare gemensamt bestämt. De förändringar vi föreslår ska leda till att rektor, förskollärare och lärare alltså i normalfallet ska kunna hänvisa till de tydligare ramarna runt informationsöverlämning som regleringen möjliggör.

Sammanfattningsvis menar vi att våra förslag gällande en formalisering av informationsöverföring kommer att utgöra en tillräcklig ram för hur skolorna bör arbeta med information till vårdnadshavare angående barns och elevers utveckling. Den tid som kan frigöras genom minskade vårdnadshavarkontakter kan i stället läggas på att planera, genomföra och följa upp undervisningen. Förslagen kan även ge förskollärare och lärare bättre förutsättningar att överväga vilken information som är relevant och presentera den på ett pedagogiskt sätt. Förslagen kan därmed innebära positiva konsekvenser

för såväl lärares arbetssituation som elevers och vårdnadshavares tillgång till relevant information.

En formalisering av informationsöverföringen kan skapa mer tid för arbetet med undervisningen

Det är viktigt att både barn, elever och vårdnadshavare kan känna ett förtroende för förskollärarnas och lärarnas yrkesutövning. Ett sådant förtroende förutsätter att förskollärare och lärare ges förutsättningar att planera, genomföra och följa upp undervisningen (se även kapitel 4 och 8). Vi vill understryka att undervisning är en kreativ process, och att god och välplanerad undervisning förutsätter tid för såväl planering, genomförande och uppföljning, liksom möjligheter att enskilt och tillsammans med kollegor utveckla undervisningen, reflektera och delta i kompetensutveckling. I dag finns det många tecken på att förskollärares och lärares tid äts upp av arbetsuppgifter som inte alltid är kopplade till undervisningen (se till exempel kapitel 5). Vi menar därför att det vore positivt om det sker en begränsning och formalisering av sådana uppgifter som annars riskerar att svälla och uppta orimligt mycket av förskollärarnas och lärarnas tid. Informationsöverföring om barns och elevers utveckling från förskollärare eller lärare till elever och vårdnadshavare menar vi är en sådan uppgift, som därför huvudsakligen bör ske vid tillfällen som bestäms av förskolan, fritidshemmet eller skolan. I normalfallet ska det alltså inte vara möjligt att förvänta sig fortlöpande kontakt via mejl eller telefon med förskollärare och lärare om hur det går för ett enstaka barn eller elev. Däremot ska det vara möjligt att vid tillfällen som bestäms av förskolan, fritidshemmet eller skolan få information om barns eller elevers kunskapsutveckling, utveckling och lärande.

När och på vilket sätt information i normalfallet ska ges bestäms av rektor och personal i samråd ...

Vi har tidigare resonerat kring att informationsöverföring till elever och vårdnadshavare om barns och elevers utveckling fortsatt ska ske, men att våra förslag syftar till att ge förskollärare och lärare större inflytande över tillfällen, former och omfattning. Tillfällen som läm-

par sig för återkoppling av kunskapsutveckling är utvecklingssamtalen och uppdateringar av kunskapsresultat på digitala plattformar. Det kan också handla om tydligt avgränsade tider för förskollärares och lärares mejl- eller telefonkontakt med vårdnadshavare. Vi bedömer att det ska vara rektor, i samråd med personal, som avgör lämplig frekvens på tillfällen för muntlig respektive digital informationsöverföring på förskolan eller skolan.

Det är svårt att föreslå en reglering som täcker in de skilda förhållanden som kan råda utifrån barnens och elevernas åldrar och lokala förhållanden. Det är dock vår uppfattning att det i dagsläget i många verksamheter finns utrymme för en neddragning av mängden tillfällen för informationsöverföring. Vi föreslår under rubrik 6.4 att antalet utvecklingssamtal som ska genomföras minskas från två till minst ett per läsår. Vi anser utöver det att det går att se över antalet tillfällen då förskollärare och lärare behöver ge återkoppling i de digitala systemen eller bevaka sin mejl.

... men hänsyn till större behov av informationsöverföring ska fortfarande tas

Vissa elever kommer emellertid att ha behov av en mer regelbunden informationsöverföring och kontakt mellan skola och hem. Även om vi med våra förslag vill skjuta bestämmanderätten över när och hur information ges till förskolan, fritidshemmet eller skolan, är det inte en ändring som syftar till att stoppa nödvändiga kontakter. För vissa elever kommer en tätare kontakt behöva komma till stånd, både om eleven har svårt att nå målen i skolan och om en elev mår dåligt eller har sociala svårigheter. En sådan tätare kontakt och dialog kan vara särskilt nödvändig i de anpassade skolformerna och i specialskolan. Förändringen jämfört med i dag består alltså främst i att det ska vara förskolan eller skolan, inte eleverna eller hemmet, som råder över när informationsöverföring kan ske, men frekvensen på en tätare kontakt kan självfallet bestämmas i dialog med elev och vårdnadshavare. Omständigheterna i det enskilda fallet ska alltid vara vägledande.

Ovanstående gäller information om barns och elevers utveckling och kunskapsutveckling. Vid akuta händelser såsom konflikter, olycksfall eller vid ogiltigt frånvaro eller svår sjukdom hos ett barn eller en elev måste förskolan eller skolan naturligtvis skyndsamt

kontakta vårdnadshavare. Våra förslag om att informera vid tillfällen som bestäms av förskolan, fritidshemmet eller skolan omfattar inte sådana särskilda händelser eller akuta situationer.

Vårdnadshavares möjlighet till omedelbar kontakt kommer att minska

Syftet med våra förslag är att skapa en ram för när och hur information om utveckling och kunskapsutveckling bäst ges till elever och vårdnadshavare. Som vi tidigare poängterat är det viktigt att information om hur barn och elever utvecklas förmedlas till elever och vårdnadshavare. Vi ser dock utifrån vår utredning att lärare i dag måste lägga oproportionerligt mycket tid på dokumentation, samtal och korrespondens med elever och vårdnadshavare. Genom att ändra bestämmelserna om att information ska lämnas *fortlöpande* lämnas en signal om att arbetssituationen för förskollärare och lärare är sådan att de inte kan ge omedelbar och löpande respons på frågor om utveckling från elever och vårdnadshavare.

En konsekvens av de tydligare ramar vi föreslår kan bli att elever och vårdnadshavare får minskad tillgång till lärarna och i vissa fall även kommer att bli hänvisade till särskilda tillfällen då information om utveckling ska ges. Mot bakgrund av att elever och vårdnadshavare i dag kan ha gränslösa möjligheter till kontakt med förskollärare och lärare, och de konsekvenser det i förlängningen har på förskollärares och lärares möjlighet att planera och genomföra en god undervisning, menar vi att en sådan begränsning av möjligheten till omedelbar kontakt är motiverad. De nya formuleringarna om att information ska överföras vid tillfällen som bestäms av förskolan, fritidshemmet eller skolan kommer att skicka en signal om att förskollärares och lärares arbetssituation måste vara en avgörande faktor för när information om barns och elevers utveckling ska ges.

Överväganden

En konsekvens av en reglering där förskollärare och lärare ges större tillit att avgöra när informationsöverföring om barns och elevers utveckling ska ske skulle kunna bli att de bestämda tillfällena blir få, eller inga alls. Vi har därför övervägt att införa ett lägsta antal bestämda tillfällen då elever och vårdnadshavare ska informeras om

barnets eller elevens utveckling. Vi har dock bedömt risken för en utveckling där förskollärare och lärare avstår från att besvara frågor eller förmedla information som liten. Det tillhör förskollärarnas och lärarnas huvuduppgift att följa och informera om barns och elevers utveckling. Det finns i dag också ofta rikliga möjligheter att kommunicera information digitalt. Vi tror att det är viktigt att regleringen inte blir alltför strikt utan innefattar ett element av tillit till att förskollärare och lärare i samverkan med rektor kan göra professionella bedömningar av hur informationsöverföringen kan anpassas till den egna verksamheten. Vi menar också att en reglering som innehåller ett lägsta antal tillfällen riskerar att leda till att förskollärare och lärare förväntas förbereda och genomföra fler formella informationsöverlämningar.

Förskolan ingår i bestämmelsen om vårdnadshavares rätt till information om barnets utveckling (se även nedan i avsnitt 6.3.2). Eftersom förskolan är en skolform där det sker mycket kontakt mellan vårdnadshavare och personal skulle bestämmelsen om att de har rätt till information vid bestämda tillfällen kunna vara överflödig. I dagsläget finns även en bestämmelse om att personalen fortlöpande ska föra samtal med vårdnadshavarna i 8 kap. skollagen. Vi anser att det är viktigt att ordet *fortlopande* tas bort från båda bestämmelserna, eftersom det är svårtolkat och sänder felaktiga signaler.

En möjlig konsekvens av ändringen av bestämmelsen i 3 kap. 3 § skollagen kan bli att det för förskolans del skapas förväntningar på mer information snarare än mindre, eftersom kontakter med vårdnadshavare där sker regelbundet och naturligt i samband med lämning och hämtning. Det finns därför en risk att *vid tillfällen som bestäms av förskolan* tolkas som att det ska adderas ytterligare tillfällen som inte finns i dag. Vi har därför övervägt att ta bort förskolan från 3 kap. 3 § skollagen. Det är viktigt att klargöra att vid behov och för enskilda barn kan lämning och hämtning vara ett av de tillfällen som rektor och förskollärare bedömer som ett av förskolan bestämt tillfälle, men att det även kan vara andra tillfällen beroende på vad rektor och förskollärare bedömer lämpligt. Mängden informationsöverföring ska dock inte öka som en konsekvens av vårt förslag. Avsikten med våra förslag är att skapa en enhetlighet i den signal som skollagen skickar angående hur informationsöverföring ska ske. Det är centralt att frekvensen och formen på

informationsöverföringen inte i första hand ska avgöras av vårdnadshavare.

Vi har även övervägt att i reglering definiera vilken typ av information som ska ges gällande utveckling och kunskapsutveckling, som ett sätt att tydligare rama in och tidsbegränsa de arbetsuppgifter som är kopplade till dokumentation och information. Informationen skulle i så fall framför allt vara kopplad till den undervisning som har bedrivits och till hur barnets eller elevens kunskaper har utvecklats. I sådan information skulle ingå att redogöra för barnets eller elevens styrkor respektive svagheter inom respektive ämne eller område. Här skulle också ingå att, i de skolformer och årskurser där det sätts betyg, kunna informera om de grunder som tillämpas vid betygssättningen.⁹⁷

Informationens syfte skulle vara att ge elever samt barns och elevers vårdnadshavare en bild av hur arbetet går och vad som kan utvecklas, men den skulle inte behöva vara fullödlig i den bemärkelsen att förskolläraren eller läraren skulle behöva redogöra för didaktiska val, lektionsplaneringar eller detaljerade motiveringar för olika bedömningar. Förskollärarna och lärarna besitter i dessa avseenden en särskild expertis som innebär både kunskaper i respektive ämne eller område och kunskaper om hur barns och elevers utveckling och prestationer förhåller sig till ämnet eller området beroende på ålder och mognad.

Det övervägandet innefattar också att i reglering definiera vilken typ av information om social utveckling som ska förmedlas till vårdnadshavare. Informationen om detta skulle, beroende på skolform och årskurser, kunna rymmas i den information som handlar om barns och elevers utveckling, och som förskollärare och lärare ansvarar för. I skolformer där omsorg är en mer integrerad del av undervisningen, till exempel i anpassade grundskolan och specialskolan, skulle såväl innehållet som formen för information särskilt behöva beaktas.

Vi har dock bedömt att en sådan reglering riskerar att bli alltför långtgående och detaljerad och har valt att fokusera förslagen på att tidpunkt och sätt för informationsöverföringen ska avgöras av förskolan, fritidshemmet eller skolan.

⁹⁷ 3 kap. 15 § skollagen.

6.3.2 Förslag om att informera om studieresultat, framgångar och utvecklingsbehov

Utredningens förslag: Formuleringen *Läraren ska med utgångspunkt i föräldrarnas önskemål fortlöpande informera elever och hem om studieresultat och utvecklingsbehov* i läroplanerna för grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan⁹⁸ ändras till att *Läraren ska informera elever och hem om studieresultat och utvecklingsbehov*.

Formuleringen *Läraren ska fortlöpande ge varje elev information om framgångar och utvecklingsbehov i studierna* i läroplanerna för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan⁹⁹ ändras till att *Läraren ska ge varje elev information om framgångar och utvecklingsbehov i studierna*.

Formuleringen *Läraren ska fortlöpande ge varje elev, och i förekommande fall elevens vårdnadshavare, information om studieresultat och utvecklingsbehov i studierna* i läroplanen för vuxenutbildning¹⁰⁰ ändras till att *Läraren ska ge varje elev, och i förekommande fall elevens vårdnadshavare, information om studieresultat och utvecklingsbehov i studierna*.

Skälen för utredningens förslag

I riktlinjerna om bedömning och betyg i de obligatoriska skolformernas läroplaner står att läraren *med utgångspunkt i föräldrarnas önskemål* fortlöpande ska informera elever och hem om studieresultat och utvecklingsbehov. Vi bedömer att skrivningen med utgångspunkt i föräldrarnas önskemål blir mycket styrande över lärarnas tid i och med att den signalerar att föräldrar själva kan önska information vid en tidpunkt de finner lämplig. Att lärarna på detta sätt kan behöva anpassa sig till de tillfällen då föräldrar önskar få information är, menar vi, inte förenligt med lärarnas komplexa arbetssituation. I avsnitt 6.3.1 redogör vi vidare för att ordet fortlöpande riskerar att tolkas som *hela tiden* och att det därför som lärare kan vara svårt att styra över när och på vilket sätt kommunikation med elever och vårdnadshavare ska ske. Därför föreslår vi att

⁹⁸ Avsnitt 2.7 Bedömning och betyg.

⁹⁹ Avsnitt 2.5 Bedömning och betyg.

¹⁰⁰ Avsnitt 2.3 Bedömning och betyg.

formuleringen *med utgångspunkt i föräldrarnas önskemål* samt ordet *fortlöpande* tas bort.

I riktlinjerna för bedömning och betyg i läroplanerna för gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och komvux föreslår vi på motsvarande sätt att ordet *fortlöpande* tas bort. Vi ändrar inte vilken form av information som ska lämnas utan orden *studieresultat*, *framgångar* och *utvecklingsbehov* får kvarstå oförändrade (se även avsnitt 6.3.1).

6.3.3 Förslag om samtal om barnets utveckling i förskolan

Utredningens förslag: 8 kap. 11 § skollagen¹⁰¹ ändras. Ordet *fortlöpande* i bestämmelsen tas bort. Personalen i förskolan ska *föra samtal* med barnets vårdnadshavare om barnets utveckling.

Formuleringen *Arbetslaget ska fortlöpande föra samtal med barns vårdnadshavare om trivsel, utveckling och lärande* i förskolans läroplan¹⁰² ändras till *Arbetslaget ska föra samtal med barns vårdnadshavare om barnets trivsel, utveckling och lärande*.

Skälen för utredningens förslag

Ordet fortlöpande tas bort på ytterligare ett ställe i skollagen

Ordet *fortlöpande* finns även i bestämmelsen om *fortlöpande samtal* och *utvecklingssamtal* i förskolan. Vi föreslår att ordet *fortlöpande* av de skäl som angetts under avsnitt 6.3.1 utgår även i denna paragraf. Precis som vi konstaterat tidigare är ordet svårtolkat och skickar signaler om att förskolans personal ska ha ständig beredskap för att informera om barnets utveckling. Vår avsikt med att ta bort ordet *fortlöpande* är inte att förändra personalens ansvar för att lämna information till barnets vårdnadshavare i samband med hämtning och lämning.

¹⁰¹ ”Personalen ska föra fortlöpande samtal med barnets vårdnadshavare om barnets utveckling.”

¹⁰² Avsnitt 2.4 Förskola och hem.

Ändring av läroplanens skrivningar om fortlöpande samtal

Arbetslaget ska enligt förskolans läroplan föra fortlöpande samtal med barnets vårdnadshavare om barnets trivsel, utveckling och lärande. Vi föreslår även här att ordet fortlöpande ska tas bort. Personalens ansvar för att samtala med vårdnadshavare om barnets trivsel, utveckling och lärande kvarstår. Vi bedömer att detta är en lämplig reglering av personalens ansvar för att föra samtal med barnets vårdnadshavare vid lämning och hämtning eller vid organiserade föräldraaktiviteter.

6.3.4 Bedömning om uppdrag om riktlinjer för ändamålsenlig undervisningsnära dokumentation

Utredningens bedömning: Ett uppdrag bör ges till Skolverket om att ta fram riktlinjer för ändamålsenlig undervisningsnära dokumentation.

Skälen för utredningens bedömning

Ändamålsenlig undervisningsnära dokumentation bör grunda sig på förskollärares och lärares professionella omdöme

Vi har flera gånger tidigare konstaterat att undervisningsnära dokumentation är en viktig del av läraryrket. Barn, elever och deras vårdnadshavare har rätt att på olika sätt ta del av hur det går i förskolan eller skolan. Det är samtidigt också tydligt att dokumentationen har ökat över tid och bidragit till en hög arbetsbörda för förskollärare och lärare. Vi har tidigare i kapitlet resonerat kring att den undervisningsnära dokumentationen och den information som förmedlas främst bör handla om den undervisning som har bedrivits och om hur barnets eller elevens kunskaper har utvecklats. Det är centralt att den dokumentation som förs om barns och elevers utveckling, och som ofta ligger till grund för informationsöverföringen till elever och vårdnadshavare, är ändamålsenlig och grundar sig på förskollärarnas och lärarnas professionella omdöme och kunskaper om vad som är relevant i förhållande till ämne, ålder och kontext. Lärarförbundet uttryckte det som att sådan ändamålsenlig dokumentation

kan utveckla undervisningen och stärka lärandet.¹⁰³ I Skolverkets allmänna råd om betyg och prövning anges att rektor och lärare tillsammans kan komma fram till hur en ändamålsenlig dokumentation kan föras och vad det är lämpligt att den innehåller. Myndigheten betonar vidare att det är viktigt att lärare ges utrymme att använda olika betygsunderlag och att det även är viktigt att undvika överdokumentation. Hur lärare utformar sin dokumentation kan bland annat bero på ämnets karaktär samt vilken skolform och årskurs läraren undervisar i.¹⁰⁴

Skolverket bör utarbeta riktlinjer för ändamålsenlig undervisningsnära dokumentation

Undervisningsnära dokumentation är nödvändig men det blir ett arbetsmiljöproblem för förskollärare och lärare när kraven på dokumentation blir alltför omfattande och när dokumentationen sker dubbelt eller i onödan. Vi har i avsnitt 6.1 visat att kraven på att dokumentera kommer från staten, huvudmän, rektorer och vårdnadshavare, och att det i dagsläget finns få ramar eller riktlinjer kring vad som är en rimlig omfattning och utformning på dokumentationen. Vi bedömer därför att Skolverket bör ges i uppdrag att utforma riktlinjer för den undervisningsnära dokumentationen.

Riktlinjerna bör ta sin utgångspunkt i att ändamålsenlig dokumentation ska utgå från förskollärares och lärares professionella bedömning av vad som krävs för att på ett rättssäkert sätt följa ett barns eller en elevs utveckling, utveckla undervisningen och stärka lärandet. Dokumentationen ska handla om utvecklingen eller kunskapsutvecklingen och fylla sitt syfte, det vill säga ge elever och vårdnadshavare korrekt, tydlig och tillräcklig, men inte överflödig information. För att dokumentationen ska uppfattas som ändamålsenlig av den undervisande personalen, menar vi att mycket av bestämmanderätten kring utformningen och omfattningen av dokumentationen måste ligga hos professionen.

En utgångspunkt bör vara att lärarna har den yrkeskunskap som krävs för att fatta beslut om vilken dokumentation som är rimlig. Om förskollärare och lärare upplever att dokumentationen utgår från deras professionella bedömning av vad som krävs för att kunna

¹⁰³ Lärarförbundet (2021) *Dokumentationsbördan – ett hot mot lärares kärnuppdrag*.

¹⁰⁴ Skolverket (2022) *Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om betyg och prövning*.

följa barns och elevers kunskapsutveckling och de ges verktyg som anpassas till deras behov, ökar sannolikheten för att dokumentationen ska upplevas som ändamålsenlig.

Riktlinjer för en ändamålsenlig dokumentation av barns och elevers utveckling kan ge huvudmän och rektorer vägledning i vilka analoga eller digitala verktyg som är lämpliga att använda i olika verksamheter.¹⁰⁵ Riktlinjerna kan också bidra till att avgöra vilken omfattning dokumentationen bör ha. Det kan resultera i en mer rimlig arbetsbörda för förskollärarna och lärarna och minska onödig dubbel- och överdokumentation. Utöver detta kan sådana riktlinjer också vägleda skolmyndigheterna när de tar fram allmänna råd eller stödmaterial. Tydligare riktlinjer om att dokumentation om utveckling och kunskapsutveckling inte ska upprättas i onödan innebär att myndigheter, huvudmän och rektorer kan se över sina råd, rekommendationer och rutiner i syfte att minska den administrativa bördan för förskollärare och lärare samt ge förskollärare och lärare mer inflytande över sin undervisningsnära dokumentation.

6.4 Förslag om utvecklingssamtal

6.4.1 Förslag om att minska antalet utvecklingssamtal till minst ett per läsår

Utredningens förslag: Utvecklingssamtal i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska äga rum minst en gång per läsår.¹⁰⁶

Nuvarande bestämmelser för förskolan och förskoleklassen ändras inte.

¹⁰⁵ I avsnitt 6.7 ger vi ett förslag om att användningen av digitala system och verktyg i skolväsendet ska utredas.

¹⁰⁶ 10 kap. 12 §, 11 kap. 15 §, 12 kap. 12 §, 13 kap. 12 §, 15 kap. 20 § och 18 kap. 20 § skollagen.

Skälen för utredningens förslag

Utvecklingssamtalen skapar administrativa sysslor

Bestämmelserna om utvecklingssamtal i skollagen innehåller inte några uttryckliga krav på skriftlig dokumentation. Ändå är det naturligt att skriftlig dokumentation sker inför samtalen, eftersom det är orimligt att en förskollärare eller lärare ska kunna ge en bild av utvecklingen hos alla barn och elever utan att ha stöd i någon form av dokumentation. I grundskolan och motsvarande skolformer ska läraren göra en utvärdering av elevens utveckling inför samtalet, vilket torde kräva en analys av inte bara dokumentationen i det egna ämnet utan av en samlad dokumentation från alla undervisande lärare. Det är rimligt att anta att en sådan analys görs även av lärare i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Av kommentarerna till Skolverkets allmänna råd om utvecklingssamtalet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen framgår att utvecklingssamtalen också behöver omfatta information om utvecklingen i ämnen som läraren inte själv ansvarar för, vilket förutsätter att lärarna samarbetar inför utvecklingssamtalen och utbyter information om elevers kunskapsutveckling och om hur eleven utvecklas. Även i samband med själva samtalet kan, enligt Skolverkets kommentarer, eventuella överenskommelser som görs under utvecklingssamtalet dokumenteras av läraren som stöd för uppföljning av elevens utveckling.¹⁰⁷ I kommentarerna betonas också att läraren är ytterst ansvarig för utvecklingssamtalet och därmed ansvarig för att i god tid föreslå en tidpunkt för samtalet till eleven och vårdnadshavaren.¹⁰⁸

Vår intervjustudie visar att lärarna i samtliga skolformer upprättar dokumentation i samband med utvecklingssamtalen. Det kan dels vara underlag inför samtalet, dels dokumentation efter samtalet. En högstadielärare uttrycker att planering och genomförande av utvecklingssamtal tar mycket tid som kan behöva förläggas efter den ordinarie skoldagen. En gymnasielärare beskriver att utvecklingssamtalen kräver mycket tid och förberedelser och kan kännas överflödiga eftersom eleverna redan vet vad de behöver förbättra och vad deras mål är. Ytterligare en lärare på låg- och mellanstadiet beskriver hur utvecklingssamtalen kan innebära dubbeldokumentation när unge-

¹⁰⁷ Skolverket (2022) *Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om utvecklingssamtalet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen*, s. 12 och 13.

¹⁰⁸ *Ibid.*, s. 11.

får samma typ av uppgifter först ska föras in i ett digitalt system inför utvecklingssamtalen, och sedan i ett annat system inför mitt-terminsavstämning.

Insamlingen och dokumentationen av information, utvärderingen av elevernas utveckling och planeringen av samtalstider riskerar sammantaget att skapa en relativt omfattande administrativ insats för lärarna.

Elever och vårdnadshavare har rätt till information om utveckling ...

Det är viktigt att utvecklingssamtalet kommer till stånd så att elever och vårdnadshavare får information om hur det går i skolan, hur elevens prestationer har utvärderats och hur elevens sociala situation ser ut. Samtalet är ett bra tillfälle för lärare, elev och vårdnadshavare att träffas och muntligt samtala under systematiserade former.

... men i dag finns många kanaler för informationsöverföring

Samtidigt finns många andra kanaler för att förmedla information. Digitala system för informationsöverföring är numera självklara i skolan, och de erbjuder många lösningar för att på olika sätt registrera och kommunicera resultat och kunskapsutveckling. Det senaste årtiondets snabba utveckling har på många sätt underlättat möjligheterna att informera och kommunicera med elevers vårdnadshavare.

De utvecklingssamtal som i dagsläget genomförs under höstterminen kan infalla så tidigt under läsåret att det ibland inte är möjligt att ha konstruktiva samtal om kunskapsutvecklingen. Med ett krav på minst ett utvecklingssamtal per läsår kan detta samtal förläggas när det anses mest lämpligt.

Det är tillräckligt att utvecklingssamtal äger rum en gång per läsår

I grund- och gymnasieskolan finns uttalade krav på att utvecklingssamtalen ska handla om både kunskapsutvecklingen, måluppfyllelsen och elevens allmänna situation, vilket innebär att läraren behöver lägga tid på att samla in information och sedan utvärdera den inför

samtalet. Våra intervjuer med lärare, rektorer och huvudmän visar att planering och genomförande av samtalen också kräver mycket tid och kan innebära att elever till exempel får bedriva självstudier hemma under några dagar när lärarna genomför samtal. Det är alltså tydligt att utvecklingssamtalen innebär en ansträngning för lärarna och under en period varje termin ökar arbetsbördan betydligt. Det innebär också att eleverna under den tid som utvecklingssamtalen pågår får en minskad undervisningstid.

Med tanke på de stora resurser som behöver avsättas för att genomföra utvecklingssamtal menar vi att det är rimligt att ta bort ett av de två tillfällen som erbjuds i dag för elever som inte uppvisar några svårigheter vare sig i skolarbetet eller i sin sociala situation. Samtidigt vill vi betona vikten av att det utvecklingssamtal som genomförs ger vårdnadshavare god och tillräcklig information om hur det går för en elev. Det kan till exempel vara särskilt viktigt att det vid behov finns en tolk.

Det kan finnas anledning att genomföra flera utvecklingssamtal

I normalfallet menar vi att minst ett utvecklingssamtal per läsår är tillräckligt och att förändringen vi föreslår kommer att innebära avsevärda lättnader för lärares administration och arbetsbelastning. Det kan dock finnas situationer då det föreligger behov av fler samtal där vårdnadshavare närvarar och ges samlad information om elevens utveckling. Det kan till exempel vara fallet för elever i någon av de anpassade skolformerna eller specialskolan där det kan finnas särskilda omständigheter eller behov som gör att endast ett utvecklingssamtal under läsåret inte kan anses tillräckligt. Det kan också vara fallet för elever i andra skolformer som riskerar att inte uppfylla kraven i betygs- eller bedömningskriterierna, har hög frånvaro eller problem med sociala relationer i skolan. Våra föreslagna ändringar av bestämmelserna om utvecklingssamtal innebär inga hinder för att lokalt välja att genomföra fler utvecklingssamtal med enskilda elever. Bedömningen av om det finns skäl att genomföra fler samtal än ett med enskilda elever kan lämpligen göras av lärare, elevhälsa och rektor i samråd.

Vid bedömningen av om det finns skäl att genomföra fler utvecklingssamtal behöver det övervägas om det är just ytterligare utveck-

lingssamtal som är den lämpligaste åtgärden när en elev uppvisar svårigheter i skolan. Det finns andra bestämmelser som reglerar exempelvis elevers behov av stöd i undervisningen och hur frånvaro ska förebyggas och åtgärdas.¹⁰⁹

Lärares administrativa arbetsuppgifter ska vara rimliga

Våra förslag innebär att ett av tillfällena då elever och vårdnadshavare får möjlighet att samtala på ett systematiskt sätt med läraren om elevens kunskapsutveckling i normalfallet faller bort. Vi menar dock att det stora administrativa arbete som det innebär att varje termin samla in information och organisera samtalen inte står i proportion till nyttan. Lärare har under många år fått hantera en ständigt växande administrativ uppgift, och genomförda åtgärder så som borttagandet av IUP i årskurser där det sätts betyg och införandet av stödåtgärden extra anpassningar har inte haft den effekt som var avsedd. Som tidigare nämnts har dock den digitala utvecklingen möjliggjort en ny och effektiv typ av informationsöverföring till elever och vårdnadshavare. De positiva effekterna av färre utvecklingssamtal, nämligen sänkt administrativ arbetsbörda och mer tid till arbetet med undervisningen, överväger därför de negativa effekterna.

Överväganden och konsekvenser

Vi har övervägt att föreslå att förändringen av antalet utvecklingssamtal per läsår endast ska gälla för de elever som får betyg. Ett starkt skäl för en sådan förändring är att betygen i sig är en tydlig återkoppling för hur det går för eleven i skolan. Två utvecklingssamtal per läsår kan därför ses som särskilt överflödigt för just de elever som får betyg. Elever som går i årskurserna 1–5, där betyg inte sätts, omfattas dock av bestämmelser om skriftlig individuell utvecklingsplan, vilket är en reglering för hur information om skolgången kan dokumenteras som inte omfattar elever som får betyg. Vi har därför bedömt att det, mot bakgrund av den oroväckande arbetsbördan för lärare, behövs motsvarande förändring även för de elever som går i årskurs 1–5, eller 1–6 i specialskolan.

¹⁰⁹ Extra anpassningar och särskilt stöd regleras i 3 kap. 5–9 §§ skollagen. Utredning om frånvaro regleras i 7 kap. 19 a §, 15 kap. 16 § och 18 kap. 16 § skollagen.

Vi menar att våra förslag kommer att innebära en betydande tidsvinst för lärarna, vilket i sin tur bör kunna ge positiva effekter på stressnivåer samt möjlighet till tid för planering, genomförande och uppföljning av undervisningen. Detta kommer därtill eleverna till del i form av en god undervisning. De negativa konsekvenserna för elever och deras vårdnadshavare bedömer vi på det stora hela inte bli påtagliga eftersom det finns effektiva digitala sätt att överföra relevant information på. I de fall en elev uppvisar svårigheter måste det dock finnas en organisation för att fånga upp behovet av ytterligare ett samtal. Eftersom det redan finns regelverk om stöd till elever som befaras inte uppfylla betygs- eller bedömningskriterierna, bedömer vi att risken är låg för att skolan inte uppmärksammar behovet av ytterligare kontakt med elev och vårdnadshavare.

6.5 Förslag om skriftliga kunskapsutvecklingsplaner

6.5.1 Förslag om att förtydliga syftet med de skriftliga utvecklingsplanerna

Utredningens förslag: Skriftlig individuell utvecklingsplan ska byta namn till skriftlig kunskapsutvecklingsplan. Innehållet i planen ska koncentreras till kunskapsutveckling. Möjligheten att även föra in omdömen om elevens utveckling i övrigt i planen tas bort.

De föreslagna ändringarna gäller för samtliga skolformer med krav på skriftliga utvecklingsplaner, det vill säga grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan.¹¹⁰

Skälen för utredningens förslag

I Skolverkets allmänna råd tydliggörs att utvecklingsplanen kan innehålla omdömen om både kunskapsutveckling och om elevens utveckling i övrigt

År 2013 skedde en förändring av regelverket så att skriftliga individuella utvecklingsplaner numera endast behöver upprättas för de elever som inte får betyg. Förändringen var avsedd att leda till en minskad administrativ börda för lärarna.

¹¹⁰ 10 kap. 13 §, 11 kap. 16 och 16 a §§, 12 kap. 13 och 13 a §§ och 13 kap. 13 § skollagen.

Skolverket har som tidigare nämnts gett ut allmänna råd om utvecklingssamtalet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen (IUP).¹¹¹ Kommentarererna om IUP gäller de årskurser där det finns krav på att upprätta en skriftlig individuell utvecklingsplan. Rektorn kan besluta att utvecklingsplanen utöver omdömen om elevens kunskapsutveckling också kan innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt. I allmänna råden anges att det då är elevens sociala utveckling som avses. Om sådana omdömen skrivs ska läraren enligt Skolverkets allmänna råd utgå från målen i läroplanens andra del, bland annat avsnitten Normer och värden, Elevernas ansvar och inflytande samt Skolan och omvärlden.

Lärare ska vidare enligt de allmänna råden samla in omdömen från varje undervisande lärare. Omdömena kan utformas på olika sätt, till exempel med symboler, kryss i en mall eller andra sätt som bidrar till elevens förståelse av sina kunskaper. Utvecklingsplanen ska även innehålla en framåtsyftande planering som redovisar dels vad skolan gör för att stödja och stimulera elevens fortsatta kunskapsutveckling, dels vad eleven och vårdnadshavaren kan göra och ta ansvar för.

I kommentarerna betonas att den skriftliga informationen i utvecklingsplanen också behöver kompletteras med mer nyanserad muntlig information, och inget hindrar att information om elevens kunskapsutveckling ges vid andra tillfällen än vid utvecklingssamtalet.¹¹²

Skriftliga IUP är administrativt tunga att upprätta

Vi har i avsnitt 6.1. redogjort för att vår intervjustudie visar att lärare i de obligatoriska skolformerna dokumenterar elevers utveckling på olika sätt, bland annat i skriftliga individuella utvecklingsplaner. Av intervjustudien framgår också att mängden dokumentation generellt har ökat över tid.

Det finns flera vittnesmål om att lärare och rektorer anser att kravet på att i samband med ett av utvecklingssamtalen ta fram skriftliga individuella utvecklingsplaner innebär för mycket administration. Statskontoret uppgav till exempel i en rapport från 2022

¹¹¹ Skolverket (2022) *Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om utvecklingssamtalet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen*.

¹¹² Ibid.

att lärare vid intervjuer och i enkätsvar menar att IUP är en onödigt formaliserad produkt och drog slutsatsen att framtagandet av IUP verkar vara så tidsödande att det riskerar att tränga undan lärares kärnuppgifter. Dessutom konstaterades det i rapporten att borttagandet av skriftliga IUP i årskurs 6–9 inte verkar ha fått avsedd effekt, det vill säga minskad administration. Lagändringen verkar ha fått begränsat genomslag, eftersom många huvudmän fortfarande kräver att lärare ska ta fram IUP även för elever som får betyg.¹¹³ Även tidigare nämnda studie från IFAU visade att ett omfattande arbete med att dokumentera och informera om elevernas kunskapsutveckling verkar kvarstå på de skolor som tagit bort kravet på skriftliga individuella utvecklingsplaner och att vissa skolor verkar ha behållit skriftliga omdömen även när kravet inte längre finns.¹¹⁴

De fackliga förbunden har också uppmärksammat att arbetet med utvecklingssamtal och IUP tar mycket tid och ibland även görs trots att det inte behövs. Dåvarande Lärarnas Riksförbund pekade till exempel på att grundskollärare enligt en genomförd undersökning upplever att kraven på dokumentation av elevernas kunskaper och målpuppfyllelse i form av omdömen och individuella utvecklingsplaner efterlevs, men att tidsbrist gör att dokumentationen brister. Lärarnas riksförbund ansåg att det inte ska få finnas möjlighet för skolhuvudmän att ta beslut om att skriftliga individuella utvecklingsplaner ska upprättas mer än en gång per år, och att det måste finnas tydliga riktlinjer för de individuella utvecklingsplanerna och annan dokumentation.¹¹⁵ Av en annan undersökning bland lärare från 2019, gjord av dåvarande Lärarförbundet, framgick att nära fyra av tio lärare måste upprätta en individuell utvecklingsplan även för elever som får betyg.¹¹⁶

¹¹³ Statskontoret (2022) *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner*. Rapport 2022:9.

¹¹⁴ Samuelsson, J., Östlin Brismark, A., Löfgren, H. (2018) *Papperspedagoger – lärares arbete med administration i digitaliseringens tidevarv*. Rapport 2018:5. IFAU.

¹¹⁵ Lärarnas Riksförbund (2016) *Viktig dokumentation eller onödigt krångel. En undersökning om lärarnas syn på dokumentationskraven*.

¹¹⁶ Lärarförbundet (2019) *Dokumentationsbördan – ett arbetsmiljöproblem för lärare*.

Skriftliga individuella utvecklingsplaner är ett bra verktyg för att dokumentera kunskapsutveckling ...

I bestämmelserna om IUP för årskurs 1–5 (1–6 i specialskolan) finns i dag reglerat vad lärarna skriftligt ska dokumentera angående kunskapsutvecklingen. De ska:

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6 (årskurs 7 i specialskolan) i de ämnen som eleven får undervisning i (för elever i anpassade grundskolan eller elever i specialskolan som läser ämnesområden enligt anpassade grundskolans kursplaner, ska omdömen ges i relation till kriterierna för bedömning av kunskaper), och
2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6 (årskurs 7 i specialskolan) och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.¹¹⁷

Vi föreslår att dessa stycken i bestämmelserna i stort kvarstår oförändrade. Omdömen är förvisso en administrativ börda, men i Skolverkets allmänna råd anges att de kan vara i form av symboler, kryss i en mall eller andra sätt som bidrar till elevens förståelse av sina kunskaper. De behöver alltså inte framställas i löptext. Det är också viktigt att kunna följa kunskapsutveckling och följa upp resultat över tid, vilket skulle försvåras utan en sådan skriftlig dokumentation.

... men när även övrig utveckling ska dokumenteras blir den administrativa bördan för hög

Vi föreslår dock att de delar av bestämmelserna om den individuella utvecklingsplanen som handlar om att sammanfatta insatser eller skriva omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen tas bort. Det avser dels den avslutande delen av punkt 2 som citerades ovan, dels den del som specificerar att lärare skriftligt kan dokumentera även annan utveckling än den som är kopplad till kunskaper. Där står:

¹¹⁷ 10 kap. 13 §, 11 kap. 16 §, 12 kap. 13 § och 13 kap. 13 § skollagen.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

Fokus i bestämmelserna om IUP ligger på att dokumentera kunskapsutveckling. Som framgått av citatet ovan är det även möjligt att dokumentera elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, det vill säga att skriva omdömen även om elevernas sociala utveckling. Vi redogjorde ovan för att Skolverket utifrån motiven bakom lagstiftningen råder att sådana omdömen ska utgå från målen i läroplanens andra del, bland annat avsnitten Normer och värden, Elevernas ansvar och inflytande samt Skolan och omvärlden.¹¹⁸

Vi menar att möjligheten att skriva omdömen om social utveckling och om normer och värden både är överflödigt och skapar onödiga krav på lärarna. Utöver att lärarnas administrativa arbete riskerar att öka finns även risk att informationen i den individuella utvecklingsplanen blir sådan att den inte gynnar elevens lärande. Forskning visar exempelvis att det finns skillnader i utformning beroende av kön. Innehållet i flickors individuella studieplaner tenderar att vara av högre kvalitet och syfta till att stärka självförtroendet och utvecklas, medan pojkar i sina individuella utvecklingsplaner i mindre utsträckning får framåtsyftande återkoppling och i stället får mer negativa kommentarer kopplat till personligheten.¹¹⁹ Vi menar även att dokumentation av den sociala utvecklingen kan leda till att känslig information om eleven nedtecknas. Den individuella utvecklingsplanen är en allmän handling och elevens integritet bör värnas. Även om uppgifter i en IUP kan omfattas av sekretess är så inte alltid fallet och innehållet bör därför vara allmänt hållet och fokusera på kunskapsutveckling.

Ytterligare en anledning till att ta bort möjligheten att skriva omdömen om elevens utveckling i övrigt är att undvika risken för

¹¹⁸ Skolverket (2022) *Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om utvecklingssamtalet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen*.

¹¹⁹ Se bland annat Korp, H., Sjöberg, L. & Thorsen, C. (2019) "Individual Development Plans in the Swedish Comprehensive School: Supporting High Quality Learning and Equity, or Rote Learning and Social Reproduction?" *Scandinavian Journal of Educational Research*, 63(2), 229–244.

att det ställs krav på att den skriftliga planen ska innehålla information om annat än kunskapsutveckling. Sådana krav kan lätt uppstå från olika nivåer i styrkedjan och ökar i så fall dokumentationsbördan för lärarna ytterligare.

Elevens utveckling i övrigt kan följas på andra sätt

Även om den skriftliga IUP:n inte innehåller information om elevens utveckling i övrigt kan den utvecklingen följas på andra sätt. Inget hindrar till exempel att utvecklingssamtalet handlar om elevens sociala utveckling. Samtal om elevens mående och sociala situation sker naturligtvis även i samband med undervisningen som en del av den dagliga interaktionen mellan läraren och eleverna. Om lärare eller övrig personal noggrant vill följa en elevs sociala utveckling kan det göras inom ramen för stödinsatser eller insatser från elevhälsan. Dokumentation om elevens sociala utveckling är dock inte nödvändig att föra in i utvecklingsplanen.

Bestämmelsen om att skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal tas bort

Bestämmelserna om utvecklingsplanen innehåller också ett stycke om att skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal. Bestämmelserna innehåller således dels bindande krav, dels upplysningar om att ytterligare information *får* lämnas vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

Vi avser inte att avlägsna möjligheten att vid behov lämna skriftlig information vid andra tillfällen än vid utvecklingssamtalet. Att en sådan möjlighet finns hör dock enligt vår bedömning inte hemma i skollagen. Vi menar också att det är överflödigt att reglera sådant som inte utgör tydliga krav. Skolan är i dag digitaliserad, och det finns flera möjligheter att upprätthålla skriftlig kommunikation med elever och vårdnadshavare. Informationsöverföring om kunskapsutveckling kan till exempel ske via mejl eller i digitala plattformar. Det finns därför i praktiken många sätt som lärare vid behov återkopplar skriftligt till elever och vårdnadshavare.

Planen byter namn

Eftersom våra förslag innebär att utvecklingsplanen ska fokusera enbart på kunskapsutveckling och inte på elevens övriga utveckling är det lämpligt att planens benämning i fortsättningen motsvarar syftet. Vi menar därtill att det inte finns någon uppenbar anledning att i namnet markera att planen är individuell. Detta kan anses självklart och underförstått eftersom en utvecklingsplan alltid skrivs om en enskild elev i samband med dennes utvecklingssamtal. Vi föreslår därför att planen ska kallas skriftlig kunskapsutvecklingsplan. Benämningen skapar en tydlig avgränsning som signalerar att planen ska innehålla information om kunskapsutveckling.

Motsvarande ändringar ska göras för de skriftliga individuella utvecklingsplanerna för årskurs 6–9 i anpassade grundskolan och årskurs 7–10 i specialskolan

Vi föreslår att bestämmelserna om individuella utvecklingsplaner för de elever i årskurs 6–9 i anpassade grundskolan och i årskurs 7–10 i specialskolan¹²⁰ som får undervisning i ett ämne som eleven eller vårdnadshavaren inte begär betyg i, eller ett ämnesområde, ska ändras på motsvarande sätt.

Mot bakgrund av de skäl som anges ovan föreslår vi att planen ska benämnas kunskapsutvecklingsplan och att planen inte ska innehålla information om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen. Vi föreslår också att kunskapsutvecklingsplanen för elever i dessa årskurser inte heller ska innehålla upplysningar om att skriftlig information om elevens skolgång även får ges vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

En striktare reglering av kunskapsutvecklingsplanens innehåll kommer att sänka dokumentationskraven på lärarna

Mot bakgrund av de motiv vi utvecklar ovan är det motiverat att renodla den skriftliga kunskapsutvecklingsplanen så att den enbart innehåller uppgifter om elevens kunskapsutveckling. Vi instämmer i Statskontorets slutsats att IUP är en onödigt formaliserad produkt

¹²⁰ 11 kap. 16 a § och 12 kap. 13 a § skollagen.

som är så tidsödande att ta fram att det riskerar att tränga undan lärares kärnuppgifter. Det främsta syftet med att renodla kunskapsutvecklingsplanen är alltså att sänka dokumentationskraven och freda lärarnas tid för undervisning.

Lärare ska fortfarande dokumentera och skriva omdömen om kunskapsutveckling. Elever och vårdnadshavare kommer alltså att ha tillgång till systematiserad information om kunskapsutvecklingen på samma sätt som i dag. Att upprätta kunskapsutvecklingsplaner kommer att kvarstå som en arbetsuppgift som ökar lärarnas administrativa arbete under en viss period av läsåret. Det kan dock ses som en rimlig arbetstopp och som en del av lärarens huvuduppgift och arbetet med undervisningen.

Sammantaget kommer dokumentationskraven då kunna minska eftersom social utveckling inte längre kommer att dokumenteras i kunskapsutvecklingsplanen. Som vi tidigare nämnt finns dock inga hinder för att muntligt diskutera elevens sociala utveckling i samband med utvecklingssamtalet. Om det finns farhågor kring den sociala utvecklingen finns det redan bestämmelser i skollagen som hanterar det, som stödbestämmelserna (3 kap.) och om elevhälsa (2 kap.).

Överväganden om att helt ta bort IUP eller att förtydliga att bestämmelsen om IUP inte gäller för elever som får betyg

Ett övervägande vi gjort är att helt ta bort regleringen av skriftliga individuella utvecklingsplaner. Eftersom framtagandet är en administrativ belastning för lärarna har vi resonerat att det kan vara tillräckligt att elever och deras vårdnadshavare får omdömen om hur det går i skolan muntligt vid utvecklingssamtalet och i samband med andra överenskomna tillfällen via till exempel digitala verktyg. Vi har dock tänkt att en sådan förändring kan bli för långtgående eftersom IUP enligt förarbetena ska upprättas för att eleven, föräldrarna och lärarna behöver kunna följa utvecklingen mot målen i läroplanen och i kursplanerna.¹²¹ Den administrativa belastningen torde också bli mindre framöver, dels för att omdömena i planen numera ofta är symbolliknande och inte i form av längre texter, dels för att vi föreslår att planerna i framtiden enbart ska innehålla omdömen om elevernas kunskapsutveckling och inte om övrig utveckling.

¹²¹ Utbildningsdepartementet (2004) *Individuella utvecklingsplaner i grundskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan*. Dnr U 2004/2868/S, s. 2.

Vi har även övervägt att utöver en striktare reglering av IUP också förtydliga att skriftliga IUP inte får upprättas för elever som får betyg. Vi har dock generellt bedömt att det är komplicerat att införa bestämmelser som uttryckligen förbjuder ett arbetssätt. Bakgrunden till övervägandet är att det är vanligt att även lärare i årskurs 6–9 (årskurs 7–10 i specialskolan) åläggs att skriva utvecklingsplaner, trots att kravet är borttaget sedan 2013.¹²² Det framstår som att de förändringar som gjordes då, både om administrativa lättnader i arbetet med utvecklingsplaner och stödinsatser (se avsnitt 6.2) inte har fallit ut så som det var tänkt. Snarare verkar dokumentationskraven ha ökat. En möjlig orsak kan vara att skolor, rektorer och lärare gärna arbetar utifrån gamla rutiner som de upplever fungerar och känner sig trygga med. Välmentade lättnader kanske därför inte alltid får det förväntade genomslaget.

6.6 Bedömning om dokumentation och genomförande av stödinsatser

Vi har bland annat i uppdrag att utreda vad som kan göras för att minska den undervisningsnära dokumentationen och för att frigöra mer tid för lärarna att bedriva undervisning. I arbetet har det framkommit att genomförandet av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen medför både dokumentation och en i övrigt svår arbetssituation för många lärare. Mot bakgrund av den problembilden (som vi även beskriver i avsnitt 6.1) lägger vi här fram en bedömning om en reviderad reglering gällande stödinsatser för elever i behov av stöd. Parallellt med vårt arbete har utredningen om en förbättrad elevhälsa (Dir. 2024:30) bland annat i uppdrag att ta ställning till om regleringen om extra anpassningar bör avskaffas. Då våra direktiv i detta avseende har flera beröringspunkter, och elevhälsoutredningen uttryckligen har fått i uppdrag att ta ställning till om extra anpassningar ska finnas kvar, har vi valt att inte ge förslag. Utifrån vårt uppdrag att föreslå vilka arbetsuppgifter som bör tas bort från förskollärare och lärare och i övrigt ge förslag i syfte att frigöra tid för undervisningen så gör vi bland annat bedömningen att regleringen av stöd i form av extra anpassningar bör tas bort.

¹²² Se till exempel Statskontoret (2022) *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner*. Rapport 2022:9.

6.6.1 Bedömning om att ta bort regleringen av "extra anpassningar"

Utredningens bedömning: Regleringen av stöd i form av "extra anpassningar" bör tas bort ur skollagen. Stödinsatser som ges inom ramen för den ordinarie undervisningen kan benämnas "stöd".

Stödinsatser bör beslutas och genomföras efter samverkan mellan olika yrkeskategorier.

Skälen för utredningens bedömning

Regleringen av "extra anpassningar" är belastad och intentionen med den har inte infriats

Vi beskriver i avsnitt 6.1 att de grundläggande intentionerna med införandet av extra anpassningar (ökad tydlighet vid gränsdragningen mellan stöd och särskilt stöd, minskad administrativ börda och mer tid för undervisningen) inte har infriats. Snarare verkar lärarnas arbete ha ökat i omfattning.

Den nuvarande regleringen innebär att ett stort ansvar faller på lärare att genomföra insatser av mycket olika typ och omfattning. Stödinsatser som före införandet av extra anpassningar fanns i åtgärdsprogram har nu i stället överförts till extra anpassningar. Det handlar om stödinsatser som kräver specialpedagogisk kompetens, så som viss färdighetsträning och andra specialpedagogiska insatser under kortare tid. Det handlar också om stödinsatser där läraren ska se till att enstaka elever får hjälp med att starta i gång olika digitala hjälpmedel, placeras på andra platser än i klassrummet eller arbeta med särskilda läromedel.

I avsnitt 6.1 redogör vi också för att det förekommer att lärare ska hantera en mängd olika extra anpassningar simultant i ett klassrum, inte sällan utifrån upprättade listor. En sådan undervisningssituation är mycket svår att hantera för en ensam lärare. Det är av stor betydelse att elevers behov av stöd och rätt till en undervisning som ger dem möjlighet att utvecklas så långt som möjligt tillgodoses, men samtidigt måste lärare ges möjlighet till en god och sund arbetsituation. Dessa två delar, elevers respektive lärares olika rättigheter och skyldigheter, måste ses som två sidor av samma mynt där den ena inte ensidigt bör premieras på bekostnad av den andra.

Vidare finns det en risk för att skolmyndigheternas ambitiösa råd och rekommendationer om att skapa anpassade lärmiljöer utifrån elevers behov skapar en mycket ansträngd arbetssituation om det inte också tillsätts erforderliga personella resurser. Det är viktigt att skolmyndigheterna ger ut råd och rekommendationer som överensstämmer med intentionen i förarbetena. När kraven på den ordinarie gruppundervisningen förutsätter resurser som den enskilde läraren inte har eller kan besluta om, så blir extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen en omöjlig ekvation.

Det är utöver de problem vi hittills redovisat också vanligt att de extra anpassningarna dokumenteras. När dokumentation sker skapas därmed ytterligare en arbetsuppgift för lärarna eftersom innehållet i denna inte sällan kan behöva kommuniceras med såväl vårdnadshavare som annan personal på skolan. Även detta är ett stort avsteg från en av avsikterna med reformen, som var att minska arbetsbördan för lärare och frigöra tid för undervisning.

Det är tydligt att arbetet med extra anpassningar inte fungerar så som det var menat och att lärare i många fall får bära ett alltför stort ansvar för genomförandet. Det framstår vidare som att den otydlighet som tidigare omringade arbetet med särskilt stöd och åtgärdsprogram har flyttats till arbetet med extra anpassningar. Det är en billig och praktisk lösning att lärare tar hand om en stor mängd extra anpassningar, men det går samtidigt ut över deras arbetssituation, ökar arbetsbördan och riskerar att kraftigt minska yrkets attraktionskraft. Därtill riskerar det att devalvera det stöd som ges till elever när mer specifika insatser med koppling till lärande i olika ämnen uteblir för mer generella anpassningar.

Eftersom reformen med extra anpassningar inte har fungerat som tänkt bedömer vi att den bör dras tillbaka, det vill säga att regleringen bör tas bort ur skollagen. Lärare bör ansvara för att arbeta med stöttande arbetsmetoder i den ordinarie undervisningen, medan stöd kan sättas in efter samverkan mellan relevanta yrkeskategorier och med hjälp av erforderliga resurser så som till exempel ytterligare lärare, speciallärare eller specialpedagog.

Den ordinarie undervisningen innehåller naturligt stöttande arbetsmetoder som inte behöver dokumenteras

Lärare har undervisningen som sin huvuduppgift och särskilda ansvar. I kapitel 4 har vi resonerat kring att undervisningen i normalfallet sker i grupp och att gruppundervisning är ett av lärarens starkaste verktyg för att både skapa meningsfulla lärandesituationer för elever och en rimlig arbetssituation för lärarna själva.

Elever har olika behov och stöttande arbetsmetoder är därför ett naturligt inslag i all undervisning. Vissa inslag i det som i dag kategoriseras som extra anpassningar kan alltså i stället ses som en del i ett inkluderande lektionsupplägg där alla elever ingår. Sådana arbetsmetoder beslutas och genomförs av lärare och är därmed anpassade utifrån vad läraren bedömer är rimligt och genomförbart. Sådana arbetsmetoder kräver heller ingen dokumentation. Det är missvisande att kalla sådana stöttande arbetsmetoder ”extra anpassningar”, eftersom det inte avser undervisningsinslag utöver det ordinarie, utan kan anses vara naturliga inslag av stöd i en undervisningssituation.

De stöttande arbetsmetoder vi menar ingår som naturliga inslag i undervisningen är till exempel att:

- ge instruktioner och förklara ämnesområden eller avsnitt på olika sätt,
- ge instruktioner enskilt,
- ge hjälp att förstå eller tolka innebörden i texter eller uppgifter,
- variera arbetssätt (så som skriftligt för hand eller digitalt, muntligt, enskilt, i grupp med mera), och
- hjälpa eleven med studieteknik, planering av skolarbete och genomförande av hemuppgifter.

Dessa stöttande arbetsmetoder behöver inte dokumenteras och de ska beslutas och genomföras av läraren. En eller flera elevers behov av stöttning kan vara avgränsade till ett specifikt ämne eller ämnesområde, men också vara mer generella och gälla flera eller alla ämnen eller ämnesområden. Ibland kan alltså läraren själv avgöra om stöttande arbetsmetoder behövs och om han eller hon har möjlighet att själv genomföra dem inom ramen för helklassundervisningen. Det är samtidigt viktigt att samverkan sker, det vill säga att man i verk-

samheten utnyttjar den samlade kunskap som finns i lärarkollegiet och hos elevhälsans personal för att avgöra vilka behov en grupp eller enskild elev har samt vilka metoder som kan användas för att underlätta för dem. Det kan till exempel handla om sådant som extra tydliga instruktioner eller hjälp med studieteknik. Kollegiala diskussioner kan vara nödvändiga för att avgöra om behoven är generella eller specifika för ett visst ämne eller ämnesområde och vilken typ av arbetsmetoder som passar en viss grupp eller elev. Sådana avgöranden ingår i den professionella yrkesutövningen.

Gemensamma kollegiala diskussioner och samverkan om vilka arbetsmetoder som passar olika elevers behov bör föras systematiskt på tillfällen som arbetslagsmöten eller liknande. Rektor ansvarar för att skapa en fungerande organisation för detta (vi utvecklar dessa resonemang senare i texten). Centralt för våra bedömningar är att lärarnas främsta fokus ska vara på undervisningen, och i den kan ingå ett samarbete lärare emellan och mellan lärare och elevhälsans personal. Det är viktigt att både undervisningsperspektivet och det specialpedagogiska perspektivet är representerade så att alla elever ges den stöttning eller det stöd de behöver och har rätt till.

Stöd bör ges inom ramen för den ordinarie undervisningen och med hjälp av erforderliga resurser

Om en elev har behov som inte kan mötas med hjälp av stöttande inslag i undervisningen behöver ytterligare åtgärder vidtas. Vi bedömer att sådana stödinsatser, som även de ges inom ramen för den ordinarie undervisningen, fortsättningsvis kan benämnas *stöd* och beslutas och genomföras efter samverkan mellan olika relevanta yrkeskategorier. I praktiken innebär detta att flera av de insatser som i dag genomförs under benämningen extra anpassningar i stället kategoriseras som stöd och kopplas till en ytterligare resurstilldelning (vi ger några konkreta exempel på stödinsatser nedan).

Av avsnitt 6.1 framgår att det i dag finns många vittnesmål om att lärare upplever arbetet med extra anpassningar som betungande. Det handlar dels om att det kan finnas många olika extra anpassningar i en och samma grupp, dels om att anpassningarna kan vara mer ingripande än vad stöttningar i den ordinarie undervisningen är, till exempel att det handlar om att använda alternativa läromedel eller särskilda digitala hjälpmedel. Vi drar av det slutsatsen att lärare

upplever att de inte alltid har kompetens att genomföra olika förväntade anpassningar, och att de alltför ofta lämnas ensamma med att genomföra insatser som egentligen skulle kräva ytterligare resurser, till exempel i form av personal med relevant kompetens eller tid för sådant uppdrag.

Vi har också noterat att det i motiven till lagstiftningen¹²³, i skollagens bestämmelse¹²⁴ och på Skolverkets webb finns ett slags dubbelkommando om hur arbetet med extra anpassningar ska gå till. Enligt förarbetena kan stöd i form av extra anpassningar handla om att hjälpa en elev med att planera och strukturera sina studier, och även enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid, till exempel två månader. I skollagen står vidare att stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövt.¹²⁵ Skolverket redogör på sin webbsida för att om en elev behöver extra anpassningar i ett ämne, ämnesområde eller kurs så ska skolan ta ett helhetsgrepp på elevens lärande när man planerar stödet. En skillnad mellan extra anpassningar och särskilt stöd beskrivs där också som att om en elev får stöd av speciallärare eller får enskild undervisning några enstaka gånger under en kortare period så kan det betraktas som extra anpassningar och inte som särskilt stöd.¹²⁶

Vi konstaterar att så som arbetet med extra anpassningar beskrivs så innebär anpassningarna att specialpedagogiskt stöd kan vara en förutsättning. Detta kan ses som motsägelsefullt eftersom lärare å ena sidan förväntas hantera extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, men å andra sidan förväntas ta ett helhetsgrepp vilket i många fall behöver involvera andra funktioner eller lärare.

Extra anpassningar är alltså inte bara enklare stödåtgärder inom ramen för lärarens undervisning utan också åtgärder med specialpedagogiska inslag. Lärare kan uppleva undervisningssituationen som omöjlig när de exempelvis ensamma ansvarar för undervisning i större grupper och hela klasser. De lokala kraven på dokumentation av extra anpassningar som finns på en del skolor och hos en del huvudmän riskerar därtill leda till att mer tid går till administration snarare än mindre.

¹²³ Prop. 2013/14:160 s. 36.

¹²⁴ 3 kap. 5 § skollagen.

¹²⁵ 3 kap. 5 § andra stycket skollagen.

¹²⁶ Skolverkets webbsida: "Att göra extra anpassningar och ge särskilt stöd i grundskole- och gymnasieutbildning" hämtad 2024-10-24.

För att skapa mer rimliga villkor för lärarna, och värna deras tid för en undervisning som oftast sker i grupp, menar vi därför att det behöver ske förändringar gällande genomförandet av stödinsatser. Elever i behov av stöd som går utöver det som kan anses vara naturligt stöttande arbetsmetoder i undervisningen bör identifieras i samverkan mellan lärare och elevhälsans personal (detta utvecklas under nästa rubrik).

Eftersom läraren enligt vår bedömning särskilt ansvarar för undervisningen och har sitt främsta fokus på undervisning i grupp kan denne inte samtidigt också ha huvudansvaret för genomförandet av olika stödinsatser som inte kan anses vara en del av den ordinarie undervisningen. Ett väl genomfört stöd förutsätter alltså ytterligare resurser i klassrummet, i form av ytterligare lärare, personal med specialpedagogisk kompetens och/eller ytterligare avsatt tid för den undervisning som bedöms nödvändig. Rektor bör ha ansvar för att skapa förutsättningar för att erforderliga resurser finns.

Stöd bör även fortsatt ske inom ramen för ordinarie undervisning, det vill säga att eleven inte lämnar ordinarie undervisningssituation mer än kortare stunder eller perioder. Samtidigt bör läraren ha sitt fokus på undervisning i gruppen, och därmed inte ansvara för genomförandet av stödinsatser som inte kan anses vara en del av den ordinarie undervisningen. Stödinsatser som går utöver ordinarie undervisning, och som kräver ytterligare resurser för sitt genomförande, är till exempel

- extra färdighetsträning, till exempel i läsning eller matematik,
- igångsättande av särskilda analoga eller digitala hjälpmedel,
- användande av särskilda analoga eller digitala läromedel, och
- insatser av specialpedagogisk karaktär i ordinarie klassrum eller i avskildhet i exempelvis angränsande grupprum eller särskilda lokaler.

För att dessa stödinsatser ska kunna genomföras framgångsrikt behöver ytterligare lärarstöd eller specialpedagogiskt stöd sättas in i en högre utsträckning än vad som sker i dag.

År 2023 ändrades regelverket gällande elevhälsan så att det numera ska finnas tillgång till specialpedagog eller speciallärare för elevhälsans specialpedagogiska insatser. Elevhälsans arbete ska nu

även bedrivs på såväl individ- som grupp- och skolenhetsnivå och ske i samverkan med lärare och övrig personal.¹²⁷ Vi menar att denna reglering är positiv för arbetet med stödinsatser, eftersom den pekar ut att samverkan ska finnas mellan olika yrkeskategorier i skolan. Vi tror dock inte att regleringen ensam kan komma åt problemet med att lärare själva måste både genomföra och dokumentera en stor mängd extra anpassningar. Därför kan det finnas skäl att överväga om rektor ska ges ett utpekat ansvar för att skapa en organisation runt stödarbetet, vilket vi utvecklar senare i texten.

Vår bedömning innebär i praktiken att de insatser som i dag samlas under begreppet "extra anpassningar" på ett tydligare sätt delas upp. Dels kommer det att handla om insatser som kan anses vara en del av naturligt stöttande arbetsmetoder i undervisningen, dels om insatser som i stället är stöd och kräver ytterligare resurstilldelning. Detta innebär dock inte att stöttning eller stödinsatser ska tas bort eller minska. Elever som har behov av stöttande arbetsmetoder eller stöd ska fortfarande erbjudas detta, och för stöd ska erforderliga resurser tillsättas.

När stöd behöver sättas in bör olika yrkeskategorier samverka

Vi har tidigare konstaterat att det är centralt att samtal om och bedömningar av elevers behov av stöttning i ordinarie undervisning sker mellan olika yrkeskategorier och på ett organiserat sätt. Lärares främsta ansvar är undervisning i grupp, men lärare är inte de enda personerna som träffar eleverna under en dag. Beroende på ålder och verksamhet omges elever av till exempel andra lärare, fritidshemspersonal, speciallärare och specialpedagoger. På många skolor finns också elev- och lärarassistenter med olika typer av uppdrag. Det innebär i sin tur att en lärare alltid ingår i en större krets av yrkesprofessionella där flera personer har kunskap om och insikt i elevernas behov. Det är därför en del av lärarprofessionen att dela sina observationer av elevers behov med kollegor och efterfråga andras perspektiv och lösningar. Detta utvecklar inte bara den egna yrkesutövningen utan kommer också elever till del eftersom det eventuella stöd som de får är samlat och genomtänkt.

¹²⁷ Se 2 kap. 25 § skollagen.

Samverkan mellan olika yrkeskategorier kan leda fram till beslut om att en elev behöver stöd för att ha möjlighet att nå skolans mål. Lärarnas särskilda kunskaper om ämnet eller ämnesområdet är ofta avgörande för att kunna sätta in rätt typ av stöd till en elev men en elevs behov kan också vara av annan karaktär, som koncentrations-svårigheter, personliga omständigheter eller ett behov av särskilda hjälpmedel eller läromedel. Oavsett stödets karaktär behöver det planeras utifrån en tilldelning av resurser i undervisningssituationen, primärt i form av ytterligare en lärare eller personal med specialpedagogisk kompetens. Stöd behöver bara dokumenteras i vissa fall (se särskilt avsnitt nedan).

Rektors ansvar

Rektor ansvarar för att kollegiala samtal om elevernas behov av stöd kommer till stånd i verksamheten och för att tillsätta erforderliga resurser. Vi vill understryka att rektor måste ha ett friutrymme att planera utifrån den situation som råder lokalt. Om behov av stöd har konstaterats kan rektor till exempel besluta att ytterligare en lärare finns med under hela eller delar av lektionstiden för att stötta elever med behov eller att en speciallärare genomför insatser med vissa elever under en kortare period. Vilken yrkeskategori som genomför insatserna kan variera, men arbetet bör organiseras på ett sådant sätt att den undervisande läraren kan lägga sitt fokus på undervisning för alla elever i gruppen. På motsvarande sätt ansvarar även huvudmannen för att rektor ges de resurser som krävs utifrån de behov och förhållanden som råder på den aktuella skolenheten.

Rektor bör alltså enligt vår bedömning skapa en organisation på skolan som medger att lärare dels kan ha ett effektivt samarbete om vilka stödbehov som finns bland eleverna, dels göra en rimlig arbetsfördelning av de stödinsatser som krävs. Organisationen och bemanningen bör, som redan nämnts, anpassas utifrån de lokala förutsättningarna och i övrigt skapa förutsättningar för lärare att planera, genomföra och följa upp undervisningen.

Vår bild är att det i dag finns stora utmaningar i arbetet med stöd och samverkan mellan lärare och personal med specialpedagogisk kompetens. Samtidigt finns skolor där det sker en god samverkan kring stödinsatser. Exempelvis visade Skolinspektionens granskning

av det specialpedagogiska arbetet för att stödja lärare inom garantin för tidiga stödinsatser att när arbetet fungerar väl bygger det på kända och etablerade rutiner, samt att lärare och personal med specialpedagogisk kompetens samarbetar med tydlig rollfördelning.¹²⁸

Stöd kan dokumenteras i vissa fall

En viktig del i att minska lärares arbetsbörda och administrativa arbetsuppgifter är, förutom att underlätta undervisningssituationen, att minska dokumentationen. I dag är grundregeln att extra anpassningar inte behöver dokumenteras. Det ska även vara grundregeln för stödinsatser eftersom stöd som sker inom ramen för den ordinarie undervisningen är en insats av mindre ingripande karaktär utan krav på uppföljning och utvärdering.

Vi bedömer dock att det kan finnas tillfällen när det finns anledning att dokumentera stöd. Viss dokumentation kan till exempel krävas för att kunna fatta välgrundade och ändamålsenliga beslut om vilket stöd som behöver sättas in. Det kan även handla om att skapa ett beslutsunderlag så att rektor kan planera för en fungerande organisation och synliggöra behov av resurser.

Överväganden gällande om dokumentation ska ske eller ej kan göras av rektor eller inom elevhälsan. Till exempel kan elevhälsans personal eller någon annan som rektor utser sedan dokumentera stödet. Dokumentation kommer sannolikt att se olika ut beroende på skolform och elevernas ålder.

Vi menar att vårdnadshavare inte ska ha rätt att kräva att dokumentation av stöd ska ske. Eventuell information till vårdnadshavare kan vidare ges av elevhälsan om det inte görs inom ramen för ett utvecklingssamtal eller annat möte läraren beslutat om.

Överväganden

Vi har övervägt att behålla begreppet extra anpassningar och skärpa regleringen dels gällande att dokumentation endast får ske av elevhälsan om det föreligger särskilda skäl, dels gällande vilka yrkeskategorier som ansvarar för olika typer av extra anpassningar. Vi har även övervägt att föreslå skarpare uppdrag till skolmyndigheterna gällande

¹²⁸ Skolinspektionen (2023) *Det specialpedagogiska arbetet för att stödja lärare inom garantin för tidiga stödinsatser*. Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 2022:8799.

vilken typ av råd och rekommendationer de ger målgrupperna, eftersom vi i dag ser tecken på att skolmyndigheternas publikationer riktade till lärare är dokumentationsdrivande. Det gäller till exempel Skolverkets allmänna råd om extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram¹²⁹, där det bland annat rekommenderas att skolans personal informerar och samverkar med eleven och elevens vårdnadshavare om extra anpassningar, vilket i praktiken leder till någon form av administrativ insats med muntlig eller skriftlig kommunikation.

Vi ser dock inte att sådana mindre ingripande förändringar skulle garantera en reell förbättring för lärarna eftersom det råder otydlighet gällande vilka stödinsatser som ska ges inom ramen för extra anpassningar. Vi bedömer därför att lärare främst ska ha ansvar för undervisningen och de naturligt stöttande arbetsmetoder som ingår där, medan mer ingripande stödinsatser kan genomföras med hjälp av resurser så som ytterligare lärare eller personal med specialpedagogisk kompetens.

Slutligen har vi också övervägt att införa en åtgärdsstrappa med tre steg: anpassningar, stöd och särskilt stöd, där olika yrkeskategorier har ett utpekat ansvar för att de olika stegen genomförs och vid behov dokumenteras. Även om vi ser vissa fördelar för främst lärarna med en sådan förändring, framför allt i form av sänkt arbetsbörda, är en stor nackdel med en sådan lagstiftning att den riskerar skapa alltför skarpa avgränsningar mellan olika yrkeskategorier. I samtal bland annat med vår expertgrupp har det framkommit att det sannolikt inte är till gagn för eleverna om olika yrkeskategorier arbetar alltför separat utan möjlighet till samarbete och reflektion. Det är heller inte förenligt med skollagens bestämmelser om samverkan mellan elevhälsan och lärare och annan personal.¹³⁰

Förslag på reform av stödsystemet i Finland

Under vårt arbete har en proposition om stödsystemet lagts fram i Finland.¹³¹ Förslaget innebär att en elev som har svårigheter att delta i undervisningen eller klara av sina studier i första hand ska ha rätt att

¹²⁹ Skolverket (2022) *Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

¹³⁰ Se 2 kap. 25 § skollagen.

¹³¹ Regeringens proposition RP 114/2024 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag om ändring av lagen om grundläggande utbildning och till lagar som har samband med den*. Publicerad 2024-12-16.

få gruppsspecifika stödformer, och i de fall studierna trots detta inte framskrider ska ha rätt till elevspecifika stödåtgärder. Utgångspunkten ska alltså vara att stödet startar i en gruppkontext, utan krav på förvaltningsbeslut, vilket antas minska lärarnas administrativa arbete. De elevspecifika stödåtgärderna ordnas på basis av en bedömning, en plan samt ett beslut och ges av en speciallärare. Förslaget liknar delvis vår bedömning.

6.7 Förslag om att användningen av digitala system och verktyg i skolväsendet ska utredas

Utredningens förslag: Användningen av digitala system och verktyg för information och dokumentation i skolväsendet ska utredas i särskild ordning.

Bland annat följande behöver utredas:

1. Vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att minska det administrativa dubbelarbetet, begränsa informationsöverföringen och på andra sätt förbättra arbetssituationen och arbetsmiljön för förskollärare och lärare vid användningen av digitala system inom skolväsendet.
2. Vilka behov som finns av obligatoriska standarder för digitala system i syfte att förbättra interoperabiliteten när uppgifter överförs mellan olika system, aktörer och huvudmän inom skolväsendet, såväl kommuner och regioner som enskilda sådana.
3. Hur standarder som avses i punkt två kan regleras.
4. Om det finns behov av föreskrifter för att förbättra interoperabiliteten vid överföring av data och i förekommande fall vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för att utfärda föreskrifter, utöva tillsyn och ta fram andra stödjande eller styrande dokument som val, och tillämpning, av tekniska och semantiska standarder.

Skälen för utredningens förslag

Samhällets digitalisering har på ett genomgripande sätt förändrat skolväsendet

På grund av en snabb teknisk utveckling har skolväsendet genomgått genomgripande förändringar och blivit alltmer sammanvävt med olika digitala system och verktyg, spel, appar, webbsidor och sociala medier. Det digitala arbetssättet är i dag en integrerad del av flertalet lärares vardagliga arbete. Samtidigt sker en fortsatt mycket snabb utveckling och digitala system och verktyg används i många olika syften. Det kan till exempel vara för att dokumentera och återkoppla barns och elevers utveckling, men även som verktyg för intern och extern kommunikation och som en del av styrningen genom insamling av resultat och statistik. Särskilt tydligt märks den digitala utvecklingen i den uppsjö av digitala plattformar, särskilt utformade för skola och utbildning som bidragit till att arbetet med undervisningen gradvis har ändrat form. Fenomenet har av forskare beskrivits som en ”plattformisering” av undervisning och lärares arbete.¹³² De digitala plattformarna och systemen utgör inte minst ett slags nav för informationsflöden och som vi i kapitel 5 beskriver som något som skapar och driver administration och dokumentation.

Styrningen av lärares, elevers och vårdnadshavares kommunikation, genom till exempel chattar, mejlfunktioner och informationsdelning, har skapat nya möjligheter men också nya svårigheter. Det finns därför starka skäl att i högre grad uppmärksamma lärares digitala verklighet utifrån arbetsmiljöaspekter och frågor om tid.

Förväntningar på att digitala system skulle skapa effektivitet och minskad arbetsbörda för lärare har inte infriats

En vanlig motivering till användning och införande av digitala system har varit ökad effektivitet och förenkling.¹³³ De krav som olika lagar och bestämmelser ställer upp gällande till exempel fortlöpande information till vårdnadshavare (se avsnitt 6.2), systematiskt kvali-

¹³² Decuypere, M., Grimaldi E., Landri, P. (2021) “Introduction: Critical studies of digital education platforms”, *Critical studies in Education*, 62:1, 1–16.

¹³³ Se till exempel Regeringen (2017) *Digitaliseringsstrategi för skolväsendet*. U2017/04119/S; Regeringen (2017) *Uppdrag att digitalisera de nationella proven m.m.* U2017/03739/GV.; Skolverket (2022) *Skolverkets uppföljning av digitaliseringsstrategin 2021*; Skolverket (2016) *Redovisning av uppdraget om nationella skolutvecklingsprogram med mera*. Dnr 2015:899.

tetsarbete (se avsnitt 6.8), arbetet mot kränkande behandling (se kapitel 7) och statistikinsamling har varit drivkrafter för den digitala utvecklingen inom skolväsendet. Samtidigt verkar det ofta ha tagits för givet att digitaliseringen ska underlätta för förskollärarna och lärarna, vilket till exempel avspeglas i Skolverkets samtliga tre uppföljningar av den nationella digitaliseringsstrategin från 2017.¹³⁴ Uppföljningarna hade ett stort fokus på teknikens möjliggörande av kommunikation och tillgång till information, medan motsvarande fokus på hur digitaliseringen konkret påverkar förskollärares och lärares arbetssituation så gott som helt saknades. Avsaknaden av frågeställningar och slutsatser kring hur en ökad digitalisering potentiellt kan förändra arbetssituationen i förskolan och skolan kan möjligen förstås som en konsekvens av den tidigare nämnda inställningen att digitalisering per definition innebär effektivisering och förenkling av personalens arbete.

Samtidigt framgår i andra rapporter och undersökningar en tydlig problembild av att de digitala systemen och verktygen bidrar till merarbete och en växande administrativ börda för såväl förskollärare som lärare. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) pekade i den rapport vi tidigare nämnt ut de digitala plattformarnas funktionalitet som en materiell aspekt som påverkar lärarnas arbete, och som kan göra arbetet svårare snarare än underlätta. Det framgick där bland annat att huvudmän och kommersiella aktörer skapar digitala system som erbjuder olika tjänster som både påverkar lärarnas arbetssituation och bidrar till en tolkning av statliga reformer, som till exempel förändringar av arbetet med särskilt stöd eller skriftliga individuella utvecklingsplaner.¹³⁵

Även dåvarande Lärarförbundet har i två olika rapporter uppmärksammat att många lärare dokumenterar elevers kunskapsutveckling i digitala system som inte upplevs ändamålsenliga. Det framgår till exempel att det sker mycket dubbeldokumentation då majoriteten lärare för egen dokumentation utöver den de utför i så kallade lärplattformar. I en första rapport från 2019 uppgav till exempel hela 59 procent av de grund- och gymnasielärare som svarade på enkäten

¹³⁴ Se Skolverket (2018) *Digital kompetens i förskola, skola och vuxenutbildning. Skolverkets uppföljning av den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet 2018*. Rapport, dnr 2018:1292; Skolverket (2020) *Huvudmännens arbete med skolans digitalisering*. Rapport 2020:05, dnr 5.1.3-2019:692 och Skolverket (2022) *Skolverkets uppföljning av digitaliseringsstrategin 2021*. Rapport 2022:4.

¹³⁵ Samuelsson, J., Östlin Brismark, A., Löfgren, H. (2018) *Papperspedagoger – lärares förändrade arbete med administration i digitaliseringens tidevarv*. Rapport 2018:5. IFAU, s. 25 och 37.

att de inte skulle använda lärplattformen om de inte var tvungna. I en efterföljande rapport från 2021 var slutsatsen att dokumentationsbördan tränger undan lärares kärnuppdrag och hotar den professionella autonomin. Många lärare uppfattar att plattformarna inte fyller sitt syfte och att om man verkligen eftersträvar att minska arbetsbelastningen och stödja eleverna så måste lärarna själva få avgöra hur de vill dokumentera. Ett resultat av att ålägga lärare att arbeta i förutbestämda plattformar som inte är anpassade utifrån deras behov är dels att de kan känna sig tvingade att dubbeldokumentera, dels att de känner stress och minskad arbetsglädje.¹³⁶

Trots att digitala plattformar alltså tar stor plats i skolväsendet har det konstaterats av forskare att det saknas ett kritiskt förhållningssätt gällande plattformarnas funktion och roll, liksom den påverkan dessa har på lärares psykosociala arbetsmiljö. Vid Göteborgs universitet har till exempel forskningsprojektet *Lärares digitala arbete – i balans mellan krav och stöd?* fokuserat på hur en intensifierad skoldigitalisering och digitalt plattformsarbete styr lärares arbete och arbetssituation.¹³⁷ I projektet uppmärksammas bland annat hur lärares arbete förändras när digitala plattformsteknologier som exempelvis lärplattformar och sociala medier får genomslag, något som tidigare varit relativt outforskat. Plattformarna gör inte bara en ny form av kommunikation möjlig mellan exempelvis lärare och elev, de styr också genom sin utformning *hur* denna kommunikation ser ut. En vanlig retorik är att plattformarna sparar tid och att de därmed ger lärarna möjlighet att fokusera på huvuduppdraget. Forskarna konstaterar att digitala plattformar – i en digitaliserad och starkt marknadiserad svensk skola – inte bara skapar möjligheter för lärare att arbeta flexibelt och självständigt utan också skapar en mängd nya krav och bjuder in till olika former av svåravgränsat merarbete.¹³⁸

I vår intervjustudie bekräftas denna bild och forskollärare och lärare pekar ut flera problem kopplade till de olika digitala system

¹³⁶Lärarförbundet (2019) *Dokumentationsbördan ett arbetsmiljöproblem för lärare*, Lärarförbundet (2021) *Dokumentationsbördan – ett hot mot lärares kärnuppdrag*.

¹³⁷ Projektet är finansierat av FORTE och har pågått mellan 2019 och 2024 och letts av docent Annika Bergviken Rensfeldt.

¹³⁸ Moraiti, K., Bergviken Rensfeldt, A. och Lundin, M. (2024) "Digital platform work reinforcing performativity: teacher responses to work intensification explored through trace ethnography", *Critical Studies in Education*. Se även Decuypere, M., Grimaldi, E., Landri, P. (2021) "Introduction: Critical studies of digital education platforms", *Critical studies in Education*, 62:1, 1–16.

de förväntas använda. Bland annat är de ofta tvungna att använda flera olika system parallellt och ibland registrera samma information flera gånger, till exempel en gång i ett system för utvecklingssamtal och sedan en gång till i ett annat system för så kallad mitterminsavstämning. De olika systemen kan fungera bra var för sig, men är inte alltid integrerade och kommunicerar inte heller alltid med varandra. Det finns även röster i studien som menar att yrkeskategorin administratör minskat över tid. En lärare konstaterar att ju mer allt digitaliseras, desto mindre tillgång finns till administrativ personal, vilket skapar ett ökat tryck på lärarna. I stället för att ges en administrativ lättnad kan man säga att de i många fall förväntas dokumentera mer samtidigt som de får mindre administrativt stöd.

De digitala systemen är många och uppmuntrar överdriven kommunikation och dokumentation

Digitala verktyg och system kan erbjuda praktiska sätt att dokumentera, informera och kommunicera. Skolans digitalisering verkar dock ha inneburit vad forskare kallat en ”plattformisering”, en framväxt av ett brokigt system av olika digitala system och verktyg som förändrat arbetet med undervisningen och därtill gjort en redan pressad arbetssituation än mer komplex.¹³⁹ Vår bild är att förskollärares och lärares olika arbetsuppgifter verkar fördelas mellan olika mer eller mindre sammanflätade digitala verktyg och system och att det saknas en övergripande analys av konsekvenserna för arbetssituationen. En lärare kan exempelvis behöva hantera ett system för att anmäla fall av kränkande behandling, ett annat system för att kommunicera med vårdnadshavare, ett tredje för frånvarorapportering och ett fjärde för att kommunicera med elever och planera och genomföra undervisning. Lärare vi samtalat med beskriver inloggningar i upp till fyra olika system, ibland fler. Följden blir att förskollärare och lärare måste fördela sin tid på många olika system, med olika inloggningar och med många klick som en konsekvens. Det digitala arbetet har också en tendens att bli gränslöst, och inte sällan använder förskollärare och lärare sin fritid till att skriva och

¹³⁹ Se t.ex. Bergviken Rensfeldt, A. & Player Koro, K. (2024) ”Platformized Teacher Work – Obstacles and Diffractions in Assessment Work Practices” I A. Bucht, Y. Lindberg, & T.C. Pargman (red.) *Framing Futures in Postdigital Education*. Springer, s. 39–50); Decuyper, M., Grimaldi E., Landri, P. (2021) ”Introduction: Critical studies of digital education platforms”, *Critical studies in Education*, 62:1, 1–16.

besvara meddelanden från elever och vårdnadshavare. De kan behöva bevaka och administrera ett stort antal olika kanaler som dessutom är svåra att stänga av och ignorera. I den digitala verkligheten finns en ständig uppkoppling, vilket gör att lärares arbetstid sväller och att de på ett sätt ständigt är i tjänst.¹⁴⁰ Samtidigt är det i sammanhanget viktigt att påpeka att vi även i samtal hör rektorer och representanter för huvudmän beskriva att de strävar efter att integrera system i syfte att exempelvis minska antalet inloggningar.

De digitala systemens utformning och funktioner motsvarar inte alltid förskolläraernas och lärarnas behov

Det är utöver denna flora av system och verktyg också problematiskt när förskollärares och lärares professionella behov inte är vägledande när digitala system köps in och upphandlas. Det framstår som tydligt utifrån lärares egna vittnesmål att verktygen behöver vara utformade och användas på ett sådant sätt att de både bidrar till en sund arbets-situation och till att ge rimliga förutsättningar, exempelvis för adekvat information och återkoppling till elever och vårdnadshavare. Undervisande personal i skolväsendet har olika behov, bland annat beroende på skolform, årskurs och vilket eller vilka ämnen de undervisar i. Vid upphandling och inköp av olika digitala system är det således viktigt att ta hänsyn till vilka behov som ska tillgodoses. Det är till exempel sällan ändamålsenligt att alla lärare oavsett skolform och årskurs använder sig av exakt likadant utformade digitala plattformar för dokumentation. Det är heller inte ändamålsenligt att förskollärare och lärare behöver logga in i flera olika digitala verktyg för att registrera eller dokumentera samma information flera gånger.

Det är vidare vanligt att de plattformar som används har funktioner som möjliggör omfattande information och återkoppling till elever och vårdnadshavare. Det kan handla om att dela både övergripande planeringar och lektionsplaneringar, lägga ut uppgifter, dela styrdokument som kurs- och ämnesplaner med betygskriterier eller elevers resultat på läxförhör, prov eller inlämningsuppgifter. Det finns inte bestämmelser där det preciseras hur mycket information som förskollärare och lärare bör dela med sig av. Det är inte heller

¹⁴⁰ Se även Moraiti, K., Bergviken Rensfeldt, A. & Lundin, M. (08 Oct 2024) "Digital platform work reinforcing performativity: teacher responses to work intensification explored through ethnography", *Critical studies in Education*.

preciserat hur denna information ska förmedlas (se även avsnitt 6.1). Det är trots detta vanligt att lärare använder digitala plattformar för att återkoppla det mesta av det som sker i skolan, vilket vi menar kan bero på att de digitala plattformarna, genom sin utformning, uppmuntrar detta.

Digitala arbetssätt påverkar arbetsmiljön

De digitala systemen och verktygen och nya arbetssätt för administration och dokumentation utgör en del av förskollärares och lärares digitala arbetsmiljö. Digital arbetsmiljö har beskrivits som de delar av arbetet där vi jobbar i eller styrs av digitala system. Det handlar om datorer och IT-program, men också om hur anpassade de digitala systemen är till användarna och om gränssättning för arbetstiden när man alltid kan nå digitalt.¹⁴¹

Arbetsmiljöverket har konstaterat att digitaliseringen gör det möjligt att organisera och genomföra arbetet på nya sätt, men att detta också skapar nya risker som kan leda till högre arbetsbelastning och påverka hjärnan negativt. Myndigheten har nyligen granskat 1 500 arbetsplatsers förebyggande arbetsmiljöarbete mot risker med digitala arbetssätt. Vuxenutbildningen är en av de branscher som inspekterats.¹⁴² Arbetsmiljöverket uppmanar arbetsgivare att i sina undersökningar och riskbedömningar inkludera den digitala arbetsmiljön för att förebygga ohälsa bland sina medarbetare. De uppmuntrar till exempel arbetsgivare att öppna upp för en dialog kring hur de digitala systemen påverkar arbetet och uppmanar bland annat till att sätta tydliga och rimliga gränser för arbetet och låta behoven styra när nya arbetsmetoder och system införs.¹⁴³

¹⁴¹ Se till exempel webbsida för Suntarbetsliv som är en ideell förening som drivs gemensamt av de fackliga organisationerna och arbetsgivarorganisationerna SKR och Sobona.

¹⁴² Arbetsmiljöverket (2023) Pressmeddelande: Förebygg riskerna med digitala arbetssätt. 2023-09-13. Granskningen är en del av en EU-gemensam insats. Under åren 2023–2025 genomförs EU-kampanjen ”Friska arbetsplatser i ett digitalt arbetsliv”. I Sverige var temat 2023 digitala arbetssätt.

¹⁴³ Ibid.

Bristande interoperabilitet kan lösas med standarder

Interoperabilitet innebär att olika digitala system kommunicerar med varandra. Resultatet när systemen inte kommunicerar blir ofta att förskollärare och lärare kan tvingas rapportera samma uppgifter flera gånger, men i olika system. Sådan bristande interoperabilitet verkar enligt vår intervjustudie och andra rapporter vara ett återkommande irritationsmoment och en tidstjuv för många förskollärare och lärare.

Utredningen om interoperabilitet vid datadelning konstaterade i sitt betänkande (2023) att bristande interoperabilitet inom offentlig förvaltning leder till att de nyttor som datadelning kan ge inte realiseras och att digitaliseringen av offentlig förvaltning bromsas. Sådana nyttor kan vara förbättrat informationsutbyte mellan myndigheter, bättre service för enskilda, en högre tillgänglighet, delaktighet, datakvalitet, effektivitet och tillit. Utredningen föreslog att det ska vara ett politiskt mål att offentlig förvaltnings mest angelägna datadelning ska vara fullt interoperabel senast år 2030. Skolan är enligt utredningen ett område där det är av stor betydelse att information kan delas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt mellan skola, föräldrar och elever. Det är dock vanligt att viktig information delas genom olika system eller digitala tjänster, så att inloggning krävs i flera olika system eller applikationer. Utredningen konstaterade bland annat att om öppna standarder användes vid utvecklingen av digitala system och appar skulle det dels ge fördelar för föräldrar och elever som inte behöver logga in i flera olika system, dels öka förutsättningarna för att återanvända samma tekniska lösningar och därmed minska kostnaderna för it-utveckling.¹⁴⁴

Här vill vi påpeka att nämnda utredning har nyttan av datadelning och förbättrat informationsutbyte i fokus medan vårt perspektiv är förskollärares och lärares arbetssituation. Samtidigt som förbättrad interoperabilitet är något som efterfrågas i syfte att underlätta så vill vi betona att ökade informationsflöden i sig riskerar skapa mer administration och dokumentation för de som arbetar i skolväsendet.

Nämnda utredning beskrev vidare att interoperabilitet kan ses utifrån fyra olika lager: rättslig, organisatorisk, semantisk och teknisk.¹⁴⁵ Detta synsätt har även framgått i samtal vi fört med Skol-

¹⁴⁴ SOU 2023:96 *En reform för datadelning*.

¹⁴⁵ Ibid, s. 77.

verket, som bland annat lyft att det är problematiskt att rättsliga regler som lagen om offentlig upphandling¹⁴⁶ innebär att de kommunala huvudmännen regelbundet måste upphandla och ibland byta ut digitala system. Det leder i sin tur till att förskollärare och lärare tvingas överge de gamla systemen och lära sig nya, vilket ökar arbetsbördan. Skolverket har även betonat att interoperabilitet inom skolväsendet i praktiken oftast är ett tekniskt och semantiskt problem och, i likhet med utredningen om interoperabilitet vid datadelning, påtalat att det kan lösas med standarder som kan specificera både hur informationen ska vara uppbyggd och hur den ska utbytas mellan systemen. Ett exempel på standard är SS12000, som dels beskriver en informationsmodell som säkerställer en enhetlig begreppsapparat, dels hur systemen ska kunna utbyta data. Skolverket rekommenderar på sin webbsida SS12000:2020 som gemensam teknisk standard, för att underlätta administrationen på skolorna.¹⁴⁷

Gemensam standard för digitala system kan skapa större likvärdighet och en rimlig arbetssituation

Det går att dra slutsatsen att även om digitalisering över lag förmodats leda till effektivisering och förenkling, verkar förskollärare och lärare alltför ofta uppleva att de digitala systemen är krångliga och en bidragande orsak till ökad administration och dokumentation. Den ökade arbetsbördan är som nämnts bland annat orsakad av att systemen erbjuder funktioner som både uppmuntrar överdriven dokumentation och styr vad som dokumenteras. Som vi redan betonat behöver lärarna inte sällan arbeta i flera parallella system som inte talar med varandra. Systemen byts dessutom ofta ut så att lärare och annan personal måste lära om. Begränsad tid för inläring av de nya systemen i kombination med en hög arbetsbörda kan göra dessa byten problematiska för lärarna. Lite tid avsätts också för att följa upp hur individer uppfattar ny digital teknik, vilket blir extra problematiskt när användningen är tvingande.¹⁴⁸

Att den svenska skolan är utsatt för marknadskrafter bidrar också till att bilden av den svenska skolans digitalisering är kom-

¹⁴⁶ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

¹⁴⁷ Skolverkets webbsida. "Skolverket rekommenderar en gemensam teknisk standard – ska underlätta för skolor" hämtad 2024-10-21.

¹⁴⁸ Palm, K., Asp, A. och Håkansta, C. (25 Jul 2024): "Implementing digital technologies in the school setting – how does it relate to work environment?" *Educational Review*.

plex. Tidigare nämnda forskningsprojekt¹⁴⁹ uppmärksammade att digitala plattformar och verktyg som köps in eller upphandlas till svenska förskolor och skolor ofta befinner sig i globala plattformsmiljöer, som sätter ramarna för vilken teknik, och vilka datorer och plattformar som kan användas. De skapar också osäkerhet hos lärare kring hur data används. Därtill finns en marknadsdriven dynamik inbäddad i hela utbildningssektorn, i skolorna och i lärarnas arbete. Att globala plattformar har integrerats med lokala lärplattformar resulterar i liten offentlig kontroll över utbildningens digitalisering, något som får särskilt stor effekt i ett decentraliserat och marknadsorienterat skolsystem. När lärplattformarnas infrastrukturella krafter möter skolmarknaden och de lokala skol- och arbetsförhållandena skapas också nya skillnader och ojämlikheter mellan skolor.¹⁵⁰

Inom ramen för forskningsprojektet beskrivs vidare hur en kommersiell logik har kommit att infiltrera skolan via användningen av olika plattformar. Frågorna om ägandeskap av data och datasäkerhet är centrala för lärare, men de kommersiella krafterna drar åt andra håll. Till exempel kan ett byte av plattform på en skola ha som olycklig konsekvens att skolan inte längre har rätt till den data som har lagts in i verktyget. Därtill kan lärare också uppleva det som osäkert att data om elever får ligga i kommersiella molntjänster.¹⁵¹

Mot bakgrund av att skolans digitalisering dels skapar en hög arbetsbörda för lärarna, dels verkar bidra till en ojämlikhet mellan skolor, ser vi ett behov av att staten i högre grad uppmärksammar hur den snabba digitaliseringen påverkar förskollärares och lärares arbetssituation. Detta uppmärksammades även i betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum* från 2018¹⁵², som hänvisade till en rapport från 2016 där behovet av en sammanhållen och samverkande it-miljö på nationell, regional och kommunal nivå diskuterades.¹⁵³ Utredningen gjorde vidare redan då en bedömning om att Skolverket bör ta en aktiv roll i att verka för standarder för dokumentation och uppgiftslämnande i de digitala systemen. Bedömningen gjordes mot

¹⁴⁹ Lärares digitala arbete – balans mellan krav och stöd? Göteborgs universitet.

¹⁵⁰ Bergviken Rensfeldt, A. och Hillman, T. (2024) "The relational powers of platforms and infrastructures played out in school. Differences and implications for teacher work". *World Yearbook of Education 2024: Digitalisation of Education in the Era of Algorithms, Automation and Artificial Intelligence*, 106–121.

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² SOU 2018:17.

¹⁵³ Groth, J. och Hultin, J. (2016) "IT-stöd för lärarnas administrativa arbete" Bilaga 2 till Skolverket (2016) *Redovisning av uppdraget om att föreslå nationella IT-strategier för skolväsendet*. Dnr 2015:01153.

bakgrund av samma problembild som vi har redogjort för, nämligen att systemen uppmuntrar till överflödigt dokumentation och att det finns ett stort utbud av olika system som används parallellt och orsakar dubbeldokumentation.

Förutsättningarna för att förbättra interoperabiliteten och den digitala arbetsmiljön behöver utredas vidare

Bilden av att de digitala systemen försvårar förskollärarnas och lärarnas arbete genom att uppmuntra information och dokumentation samt skapa dubbeldokumentation är entydig. I våra samtal med rektorer och lärare framförs genomgående att det administrativa arbetet i olika digitala system upptar enormt mycket tid, och att bördan ökar för varje år. När de digitala systemens utformning styr dokumentationen snarare än förskollärarnas och lärarnas faktiska behov krymper dessutom det professionella utrymmet.¹⁵⁴ Digitalisering som leder till hög arbetsbörda har därtill pekats ut som en risk för arbetsmiljön och lärares välmående vilket i förlängningen kan leda till att lärare väljer att lämna sina jobb.¹⁵⁵

Den digitala arbetsmiljön är ett område där statliga myndigheter har lämnat ett stort utrymme till marknadskrafterna och där förskollärare och lärare på sätt och vis kan sägas ha lämnats åt sitt öde.¹⁵⁶ Vi bedömer därför förenklingar och lättnader inom det här området som nödvändiga för att minska administrationen, freda förskollärarnas och lärarnas tid samt öka attraktiviteten och minska stressen i förskollärar- och läraryrkena. Vi vill samtidigt betona att vårt syfte med att problematisera digitaliseringen inte är att helt och hållet stoppa den digitala utvecklingen, utan att just uppmärksamma de negativa konsekvenserna för förskollärares och lärares arbetssituation. Detta kan, menar vi, också vara viktigt för att inte framöver gå miste om sådan digital utveckling som faktiskt kan gynna förskollärare och lärare.

¹⁵⁴ Se Skolinspektionen (2019) *Betygsättning på högskoleförberedande program i kursen svenska 3*. Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 400-2017:10213.

¹⁵⁵ Se t.ex. Palm, K., Asp, A. & Håkansta C. (25 Jul 2024): "Implementing digital technologies in the school setting – how does it relate to work environment?" *Educational Review*.

¹⁵⁶ Se även Moraiti, K., Bergviken Rensfeldt A., & Lundin, M. (08 Oct 2024): "Digital platform work reinforcing performativity: teacher responses to work intensification explored through ethnography" *Critical studies in Education*.

Att det finns bristande interoperabilitet mellan olika digitala system inom den offentliga förvaltningen och behov av att införa gemensamma standarder, såväl på förvaltningsgemensam nivå som inom respektive sektor, har också uppmärksammats av tidigare nämnda utredning om interoperabilitet vid datadelning. Den utredningen gjorde bland annat bedömningen att det finns behov av ett förvaltningsgemensamt regelverk och specialreglering inom respektive sektor.¹⁵⁷ Utredningen bedömde dock att förutsättningarna för att införa speciallagstiftning inom sektorer behövde utredas i särskild ordning, bland annat med hänsyn till att sådan lagstiftning behöver omfatta såväl offentliga som privata aktörer.¹⁵⁸ Utredningens uppdrag omfattade endast den offentliga förvaltningen och lagstiftning som riktar sig till såväl offentliga som privata aktörer behöver vara föremål för ytterligare överväganden.

En annan utredning som analyserat de rättsliga, organisatoriska, ekonomiska och tekniska förutsättningarna för att förbättra interoperabiliteten vid överföring av uppgifter om hälsa mellan olika system, aktörer och huvudmän på hälso- och sjukvårdens område lämnade förslag på en sådan speciallagstiftning för hälso- och sjukvårdssektorn.¹⁵⁹ Utredningen bedömde bland annat att det fanns behov av standarder för information i vårdinformationssystemen och myndighetsföreskrifter som reglerar vilka kodverk och terminologier som ska användas för att förbättra interoperabiliteten vid överföring av uppgifter om hälsa.¹⁶⁰

Vi bedömer att det finns behov av att tillsätta en motsvarande utredning som inom hälso- och sjukvårdssektorn som kan utreda förutsättningarna för att förbättra interoperabiliteten vid överföring av uppgifter inom skolväsendet och se över behovet av standarder för digitala system och myndighetsföreskrifter och stödmaterial inom skolsektorn. En sådan utredning behöver ta avstamp i den problematik som identifierats ovan. Det behöver analyseras vilka förutsättningar som finns för att vidta andra åtgärder, utöver standarder, för att minska det administrativa dubbelarbetet och i övrigt förbättra den digitala arbetsmiljön för forskollärare och lärare. Det innefattar att begränsa överföringen av information mellan olika

¹⁵⁷ Se SOU 2023:96 *En reform för datadelning*, s. 220 och 246 f.

¹⁵⁸ Ibid, s. 249.

¹⁵⁹ Se SOU 2024:33 *Delad hälsodata – dubbel nytta – Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården*.

¹⁶⁰ Ibid.

aktörer inom skolområdet såsom lärare, huvudmän och vårdnadshavare. Detta är till exempel angeläget mot bakgrund av det arbete som Skolverket nu genomför genom digitaliseringen av de obligatoriska nationella proven. Att det finns leverantörer som uppmuntar överflödiga informationsöverföring genom hur de digitala systemen är utformade och vilka följder detta får för förskollärare, lärare och annan personal inom skolväsendet som ska använda systemen behöver särskilt analyseras och vid behov åtgärdas.

6.8 Bedömning om systematiskt kvalitetsarbete

Utredningens bedömning: Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten bör aktivt verka för att information om, och stöd för, arbetet med det systematiska kvalitetsarbetet inte skapar onödiga dokumentation eller dubbel- och överdokumentation för verksamhetsnära personal som förskollärare och lärare.

Skälen för utredningens bedömning

Systematiskt kvalitetsarbete är reglerat på flera nivåer i skolväsendet

Systematiskt kvalitetsarbete är reglerat i skollagen och bestämmelserna riktar sig till olika nivåer i styrkedjan. För den nationella nivån finns bestämmelser om tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning av skolväsendet och andra utbildningar.¹⁶¹ På huvudmannanivå finns bestämmelser om att varje huvudman inom skolväsendet systematiskt och kontinuerligt ska planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen.¹⁶² På enhetsnivå finns bestämmelser om att sådan planering, uppföljning, analys och utveckling av utbildningen även ska genomföras på förskole- och skolenhetsnivå. Där ska kvalitetsarbetet genomföras under medverkan av lärare, förskollärare, övrig personal och

¹⁶¹ 4 kap. 2 § skollagen.

¹⁶² 4 kap. 3 § skollagen.

elever. Barn i förskolan, deras vårdnadshavare och elevernas vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta i detta arbete.¹⁶³

Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.¹⁶⁴ I förarbetena till bestämmelsen pekades det bland annat på dokumentation som ett viktigt underlag för de statliga myndigheterna i deras arbete, framför allt för den nationella inspektionsverksamheten.¹⁶⁵ De närmare rutinerna för dokumentationsarbetet får utarbetas hos huvudmannen och på de enskilda förskole- och skolenheterna. Även om det inte krävs att huvudmannen redovisar några egna bedömningar av kvalitetsarbetet och måluppfyllelsen, så påtalas att det naturligtvis är ytterst angeläget att materialet kan ligga till grund för andras bedömningar i detta avseende. Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen vidta nödvändiga åtgärder.¹⁶⁶

Hur kan systematiskt kvalitetsarbete förstås?

Systematiskt kvalitetsarbete har beskrivits som ”ett system som innebär att man har koll på läget, och ordning och reda.”¹⁶⁷ Daniel Castillo och Anders Ivarsson Westerberg beskriver vidare systematiskt kvalitetsarbete som ett obligatoriskt administrativt ramverk som ska säkerställa att styrningen sker rationellt och får det genomslag man vill ha i verksamheten. Dessutom tillkommer att analyser ska göras av varför saker och ting sker, som till exempel varför resultat skiljer sig mellan pojkar och flickor. Arbetet beskrivs vidare bestå av ett komplext samspel mellan flera olika aktörer. Förutom skolan och huvudmannen själv kan det till exempel handla om Skolverket, Skolinspektionen, externa utvärderare och konsultfirmor. De konstaterar vidare att det inte framgår av bestämmelserna hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas. Däremot har olika aktörer så som Skolverket, Skolinspektionen och SKR alla råd och rekommendationer, ibland även konkreta verktyg, som kan användas för att bedriva ett gott systematiskt kvalitetsarbete. Det finns också

¹⁶³ 4 kap. 4 § skollagen.

¹⁶⁴ 4 kap. 6 § skollagen.

¹⁶⁵ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 303–308.

¹⁶⁶ 4 kap. 7 § skollagen.

¹⁶⁷ Castillo, D. & Ivarsson Westerberg, A. (2019) *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker? Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*. Förvaltningsakademien, Södertörns högskola.

flera olika digitala verktyg på marknaden som erbjuder en administrativ struktur åt skolorna som är enkel att presentera och använda i det systematiska kvalitetsarbetet. Det är alltså många aktörer inblandade i processen och många styrsignaler som samverkar, vilket gör det svårt att urskilja exakt varifrån styrningen kommer.¹⁶⁸

Att det systematiska kvalitetsarbetet inte har några konkreta ramar har poängterats i en rapport från Lärarförbundet. Förbundet pekade på att det finns krav på att det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras både på huvudmannanivå och skolnivå, men att antalet mätpunkter inte finns angivna. Huvudmännen ställer därför krav på att skolenheterna dokumenterar sin verksamhet med utgångspunkt i huvudmännens eget kvalitetsarbete, samtidigt som skolorna i sin tur har egna dokumentationskrav inom det systematiska kvalitetsarbetet. Sammantaget, konstaterade Lärarförbundet, leder kraven till ökad dokumentation.¹⁶⁹

Systematiskt kvalitetsarbete upplevs i vår intervjustudie som viktigt av vissa och onödigt av andra

I kapitel 5 redogör vi för hur lärare i vår intervjustudie har olika inställning till det systematiska kvalitetsarbetet. De som har en positiv bild av arbetet menar att det är viktigt att utveckla utbildningen och undervisningen och att det systematiska kvalitetsarbetet bör ha en nära koppling till undervisningen. De som har en negativ bild menar att det systematiska kvalitetsarbetet har liten betydelse och är ett nödvändigt ont. Somliga kopplar arbetet till New Public Management¹⁷⁰ och menar att det framför allt handlar om att jobba bättre och mer för mindre pengar.

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Lärarförbundet. (2019) *Dokumentationsbördan – ett bot motlärares kärnuppgdrag*.

¹⁷⁰ New Public Management (NPM) har beskrivits som "ett kluster av idéer som hämtats från det privata näringslivet som går ut på ett marknadstänkande, där stor uppmärksamhet ägnas åt kostnadskontroll och finansiell genomskinlighet, överföringen av marknadsmekanismer till den offentliga verksamheten, decentralisering samt bolagisering och privatisering av offentlig verksamhet. Här följer även ett s.k. 'manager'-ideal, vilket i korthet går ut på en idé om ett starkt och professionellt ledarskap – ett ledarskap som hämtar inspiration från privat företagsledning." Öberg Ahlbäck, S. & Widmalm, S. (2013) "Att göra rätt – även när ingen ser på" *Statsvetenskaplig tidskrift*, årgång 118, 2016:1.

*Föreskrifter om det systematiska kvalitetsarbetet
bör inte styra förskollärares och lärares arbete*

Skolverket har för närvarande i uppdrag att ta fram föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas. I regleringsbrevet för 2023 fick Skolverket i uppdrag att meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas inom skolväsendet.¹⁷¹ I beslut den 22 februari 2024 om ändring av Skolverkets regleringsbrev för 2024 ersattes detta uppdrag av ett nytt.¹⁷² Av det nya uppdraget framgår bland annat att det i föreskrifterna ska ingå bestämmelser om hur arbetet ska bedrivas för att betyg ska sättas på ett rättvisande sätt som återspeglar elevens kunskaper i ämnet. Skolverket ska vidare inhämta synpunkter från Statens skolinspektion i syfte att föreskrifterna ska bli ändamålsenliga vid tillsyn. Föreskrifterna ska meddelas senast den 28 februari 2025.

Föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas på den detaljnivån, med risk för sanktioner från Skolinspektionen, bedömer vi kraftigt skulle öka risken för ökad dokumentation på förskolor och skolor. Vi menar exempelvis att den så kallade ”hålla ryggen fri”-problematiken vi beskrivit i avsnitt 6.1.2, det vill säga dokumentation som sker för säkerhets skull, skulle aktualiseras och skapa ytterligare dokumentationskrav på förskollärare, lärare och rektorer. Föreskrifter kan innebära en detaljstyrning av skolors kvalitetsarbete och att tid som läggs på detta sker på bekostnad av arbetet med undervisningen. Det är därför vår bedömning att föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas inte bör tas fram.

*Skolmyndigheterna bör aktivt verka för att kommunicera rimliga
förväntningar på det systematiska kvalitetsarbetet*

Arbetsuppgifter som vi har kunnat definiera inom området systematiskt kvalitetsarbete är exempelvis att skriva och uppdatera planer och rapporter, delta i kvalitetsdialoger, förbereda sig för och delta

¹⁷¹ Skolverkets regleringsbrev för budgetåret 2023 II:6, dnr U2023/00931, avsnitt 3 punkt 7. Föreskrifter om det systematiska kvalitetsarbetet. Skolverket har bemyndigande att meddela föreskrifter om det systematiska kvalitetsarbetet i 15 kap. 4 § skolförordningen (2011:185), 14 kap. 3 § gymnasieförordningen (2010:2039) och 7 kap. 10 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

¹⁷² Skolverkets regleringsbrev för 2024 II:2, dnr U2024/01657, avsnitt 3 punkt 17. Föreskrifter om det systematiska kvalitetsarbetet.

i möten om det systematiska kvalitetsarbetet och ge input till olika delar av det systematiska kvalitetsarbetet. Den dokumentation som förskollärare och lärare gör sker ofta i mallar som huvudmannen eller rektor tillhandahåller. Det förskollärare och lärare skriver vidareförmedlas till utvecklingsansvarig personal eller skolledning (se även bilaga 3 och 4).

Statskontoret har i en rapport beskrivit de statliga kraven på systematiskt kvalitetsarbete som onödigt detaljerade och därmed administrationsskapande. Det handlar om krav på processer, rutiner och dokumentation. Statskontoret menar vidare att Skolverkets allmänna råd och stödmaterial styr mot alltför omfattande dokumentation.¹⁷³ Vi erfar utifrån genomförda intervjuer att förskollärare och lärare kan uppleva det systematiska kvalitetsarbetet som abstrakt och avskilt från undervisningen, och att det saknas återkoppling på vad de siffror och texter de rapporterat in resulterar i för åtgärder. Det framstår som att förskollärare och lärare ofta känner ett stort ansvar för den undervisningsnära dokumentationen, som ju är tydligt kopplad till undervisningsuppdraget, men känner mindre ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet.

Staten har en hög ambitionsnivå gällande det systematiska kvalitetsarbetet och det behövs tid för att göra de nulägesbeskrivningar, analyser och beskrivningar som Skolverket rekommenderar.¹⁷⁴ Detta, tillsammans med att förskollärare och lärare stundtals inte ser den omedelbara vitsen med kvalitetsarbetet, kan vara orsaken till att lärare uttrycker ett ointresse eller en frustration över det systematiska kvalitetsarbetet. Vi bedömer därför att det krävs prioriteringar från alla nivåer i skolväsendet för att undvika att dokumentationskraven blir för högt ställda. Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten bör aktivt verka för att information om, och stöd för, arbetet med det systematiska kvalitetsarbetet inte skapar onödig dokumentation eller dubbel- och överdokumentation för verksamhetsnära personal som förskollärare och lärare. Förväntningarna på förskollärare och lärare gällande det systematiska kvalitetsarbetet bör vara rimliga och i den utsträckning det är möjligt ligga i anslutning till deras särskilda ansvar för undervisningsuppdraget.

¹⁷³ Statskontoret (2022) *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner*. Rapport 2022:9.

¹⁷⁴ Skolverkets webbsida. "Systematiskt kvalitetsarbete – så fungerar det" hämtad 2024-12-16.

7 Behov av lättnader i regelverket som styr arbetet mot kränkande behandling

Bestämmelserna om kränkande behandling har uppmärksammats bidra till särskilt mycket administration för bland annat förskollärare och lärare. Detta kapitel handlar om hur utformningen av bestämmelserna om åtgärder mot kränkande behandling bidrar till administration och dokumentation. Vi inleder i avsnitt 7.1 med bakgrunden till nuvarande regelverk om åtgärder mot kränkande behandling. I avsnitt 7.2 finns den nu gällande rättsliga regleringen. Därefter redogör vi i avsnitt 7.3 för den problembild som framträtt i såväl tidigare studier och rapporter som i de samtal vi fört i arbetet med utredningen. Avslutningsvis, i avsnitt 7.4, finns utredningens förslag på ändring av bestämmelserna om åtgärder mot kränkande behandling. I avsnitt 7.5 finns därtill utredningens bedömningar om behov av att samordna lagstiftning och att utreda Barn- och elevombudets roll.

7.1 Reglerna som styr arbetet mot kränkande behandling har byggts ut över tid

Förskolan och skolan ska vara en trygg och säker plats för alla barn och elever. Att förskollärare och lärare, liksom alla andra som arbetar i verksamheterna, arbetar aktivt med detta har stor betydelse. Synen på vad förskolans och skolans personal ska, bör och kan göra har dock varierat i takt med övriga förändringar i skolväsendet och i samhället. En sådan förändring är synlig i utvecklingen av regelverket mot kränkande behandling som byggts ut och förändrats över tid.

Ursprungligen var de kränkningar som elever utsätter varandra för respektive lärares kränkande och olämpliga behandling av elever reglerade på olika sätt. Lärares våld och kränkande behandling av elever reglerades genom förbud och motsvarande betydligt tidigare än kränkningar mellan elever. För de allmänna läroverken infördes redan 1928 ett förbud mot kroppslig bestraffning och kränkande och sårande behandling av elever.¹ Det förbudet gällde dock endast läroverken och omfattade inte de elever som gick i folkskolan.² I samband med den stora folkskolereformen 1958 infördes ett generellt agaförbud i den nya folkskolestadgan. Genom agaförbudet förbjöds lärares fysiska bestraffning av de elever som betett sig klandervärt i skolan. Agaförbudet togs bort genom 1985 års skollag med motiveringen att föräldrabalken då innehöll motsvarande bestämmelser. Det ansågs därför obehövt med ett särskilt förbud mot aga i skolan.

Bestämmelser om att elever ska behandla varandra väl och inte utsätta varandra för våldsam eller skymfande behandling har funnits under en längre tid, såväl i regelverken för de allmänna läroverken som för folkskolan.³ Före införandet av 1985 års skollag fanns det emellertid inte något rättsligt ansvar för skolornas personal att förhindra kränkande behandling mellan elever. Det var först 1994 som det infördes tydligare riktlinjer om personalens ansvar för att motverka kränkningar mellan elever i 1985 års skollag. Då infördes en skyldighet för personalen som verkade inom skolan att särskilt: ”bemöda sig om att hindra varje försök från elever att utsätta andra för kränkande behandling”.⁴ Bestämmelsen skärptes 1998. Genom den nya lydelsen skulle personalen ”aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden.”⁵ Utöver detta hade personalen ett ansvar för att arbeta förebyggande mot kränkande behandling. Detta ansvar var reglerat i läroplanen för de obligatoriska respektive frivilliga skolformerna.⁶ Sedan 1994 har personalen i skolan alltså haft ett visst rättsligt ansvar för att

¹ Se 53 § i Kungl. Maj:ts stadga för allmänna läroverk (1928:412).

² Se NJA 1935, s. 486.

³ 50 § tredje stycket i Kungl. Maj:ts stadga för allmänna läroverk (1928:412) samt 7 kap. 59 § Kungl. Maj:ts stadga för folkskolor, fortsättningsskolor och försöksskolor (1958:399).

⁴ Se lag (1993:1679) om ändring i skollagen (1985:1100) och prop. 1992/93:220 s. 86 ff.

⁵ Se lag (1997:1212) om ändring i skollagen (1985:1100) och prop. 1997/98:6, s. 64 ff.

⁶ Se exempelvis Del 2 Mål och riktlinjer, 2.6. Rektors ansvar i förordning (SKOLFS 1998:15) om ändring i förordningen (SKOLFS 1994:1) om läroplan för det obligatoriska skolväsendet. Motsvarande skrivningar finns i Del 2, Mål och riktlinjer, 2.6 Rektors ansvar i förordning (SKOLFS 2000:147) om ändring i förordningen (SKOLFS 1994:2) om 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna.

förhindra kränkande behandling mellan elever, men före 2006 var det inte tydligt hur långt detta ansvar sträckte sig.

Det var först genom barn- och elevskyddslagen som trädde i kraft 2006 som elevers skydd mot kränkande behandling från personal och skolans ansvar för att motarbeta kränkande behandling mellan elever reglerades på samma ställe. Genom barn- och elevskyddslagen infördes ett förbud mot kränkande behandling. Regleringen innebar att det uttryckligen blev förbjudet för skolans personal att utsätta barn och elever för kränkande behandling. I samma lag fick skolan även vissa skyldigheter att förebygga och åtgärda kränkande behandling mellan elever, däribland att utreda uppgifter om uppgivna kränkningar och en skyldighet att vidta åtgärder om kränkande behandling kunde konstateras. Förbudet och personalens utrednings-skyldighet sanktionerades med skadestånd. Bestämmelserna som infördes i barn- och elevskyddslagen finns med mindre ändringar fortfarande kvar, men flyttades över till skollagen i samband med att motsvarande reglering av diskriminering och trakasserier flyttades från barn- och elevskyddslagen till den nya diskrimineringslagen.

Regelverket som reglerar arbetet mot kränkande behandling är alltså betydligt mer omfattande i dag än enligt tidigare reglering. Sedan nuvarande regelverk infördes 2006 har barn och elever rätt att skyddas mot kränkande behandling som äger rum i samband med skolverksamheten. Förskolans och skolans personal har motsvarande skyldigheter att tillgodose dessa rättigheter. Regelverket är utformat ur ett barn- och elevperspektiv och rättigheterna är juridiskt utkrävbara. Denna förändring där fokus har flyttats från verksamheternas arbete till barns och elevers rättigheter har, som vi kommer att visa senare i detta kapitel, bidragit till att dokumentationskraven på förskollärare och lärare successivt har ökat och bidragit till att det över tid har tagit alltmer av lärares och förskollärares tid att administrera ärenden om kränkande behandling.

7.2 Rättslig reglering

I detta avsnitt redogör vi för regelverket som styr arbetet mot kränkande behandling. Regelverket finns primärt i 1 kap. 5 § och 6 kap. skollagen. Arbetet mot kränkande behandling är också en del av arbetet mot trygghet och studiero och det systematiska kvali-

tetsarbetet. Vi redogör därför även för dessa bestämmelser under detta avsnitt. Slutligen beskriver vi regelverket mot diskriminering, trakasserier och sexuella trakasserier eftersom det hänger samman med regelverket mot kränkande behandling.

7.2.1 Personalens ansvar för att aktivt motverka kränkande behandling

Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling.⁷ Med var och en som verkar inom utbildningen avses anställda och andra som har uppdrag i verksamheten.⁸

Den som verkar inom skolan ska bemöda sig om att hindra varje försök från elever att utsätta andra elever eller personal för kränkande behandling.⁹ När bestämmelsen infördes i den äldre skollagen angavs bland annat att de vuxna i skolan har ett stort ansvar för att uppmärksamma ansatser till mobbning och att vara lyhörda för sådana signaler som kan tyda på dåliga kamratrelationer i skolan eller på att en enskild elev inte mår bra. De som verkar i skolan bör därför gripa in och vidta lämpliga åtgärder vid tecken på vantrivsel eller mobbning i skolan.¹⁰

7.2.2 Regleringen av arbetet mot kränkande behandling i 6 kap. skollagen

Ändamål och tillämpningsområde

Syftet med bestämmelserna i 6 kap. skollagen är att motverka kränkande behandling av barn och elever. Bestämmelserna ska tillämpas på utbildning och annan verksamhet enligt skollagen.¹¹

Med utbildning avses utbildning inom skolväsendet. Bestämmelserna i 6 kap. omfattar även särskilda utbildningsformer enligt 24 kap. skollagen och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen.¹²

⁷ 1 kap. 5 § andra stycket skollagen (2010:800).

⁸ Se prop. 2009/10:165 s. 635.

⁹ Se prop. 2009/10:165 s. 635 och prop. 1992/93:220 s. 86 f.

¹⁰ Prop. 1992/93:220 s. 86 f.

¹¹ 6 kap. 1 § skollagen.

¹² Prop. 2009/10:165 s. 692.

Definitionen av kränkande behandling

Kränkande behandling definieras som ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567) kränker ett barns eller en elevs värdighet.¹³

I förarbetena finns det exempel på beteenden som kan ingå i begreppet kränkande behandling. Vilka uppträdanden som ingår i definitionen har lämnats öppet för tolkning för respektive verksamhet. Avsikten är att kränkande behandling ska kunna täcka in ett stort antal såväl fysiska, verbala och icke-verbala beteenden.¹⁴ Att ge uttryck för sitt missnöje genom att med jämna mellanrum knuffa någon, rycka någon i håret eller sätta krokben för någon kan utgöra kränkande behandling liksom att frysa ut, tala nedsättande om någon eller förnedra någon.¹⁵

Avsikten har inte varit att alla uppträdanden som någon kan uppfatta som kränkande behandling ska betraktas som detta. I förarbetena anges att det inte är rimligt att varje beteende som en elev upplever som kränkande behandling ska ingå och att det är skillnad mellan trakasserier och en trött och stressad lärares ogenomtänkta tillsägelser och tonåringars retsamma jargong.¹⁶

Det ska vidare vara fråga om märkbara och tydliga kränkningar. Om det inte är uppenbart att beteendet är kränkande ska det barn eller den elev som känner sig illa behandlad tydliggöra för den som "kränker" att han eller hon känner sig kränkt av beteendet.¹⁷

Alla kränkande beteenden i skolan är inte kränkande behandling enligt skollagen

Inom förskolan och skolan används begreppen kränkning och kränkande behandling ofta som paraplybegrepp för handlingar och åtgärder som är riktade mot ett barn eller en elev och har en kränkande innebörd, oavsett om handlingen är kopplad till en diskrimineringsgrund eller inte. Om det finns en koppling till en diskrimineringsgrund betraktas handlingen dock som trakasserier eller sexuella trakasserier. I 6 kap. skollagen finns en hänvisning till diskriminer-

¹³ 6 kap. 3 § skollagen.

¹⁴ Prop. 2005/06:38 s. 136 ff.

¹⁵ Prop. 2005/06:38 s. 136 ff.

¹⁶ Prop. 2005/06:38 s. 103.

¹⁷ Prop. 2005/06:38 s. 136 ff.

ingslagen där det förklaras att bestämmelser om bland annat förbud mot diskriminering finns i den lagen.¹⁸ Vi utvecklar förskolans och skolans arbete med att motverka trakasserier och sexuella trakasserier i avsnitt 7.2.6.

Huvudmannens ansvar för personalen

Huvudmannen ansvarar för att personalen fullgör sina skyldigheter enligt 6 kap. skollagen inom ramen för sin tjänst eller sitt uppdrag.¹⁹ Skyldigheterna i 6 kap. gäller alltså både för anställda och uppdragstagare i verksamheten.

Det förebyggande arbetet

Huvudmannen ska se till att det inom ramen för varje särskild verksamhet bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av barn och elever.²⁰

”Med särskild verksamhet” avses den utbildning eller annan verksamhet som en särskild förskola eller skola bedriver och även sådan verksamhet som regleras i 25 kap. skollagen.²¹

Som en del av det målinriktade arbetet ska huvudmannen se till att det genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling.²²

Det framgår inte av lagens förarbeten hur det förebyggande arbetet ska bedrivas och vilka åtgärder som ska vidtas. Däremot framgår det att barnens och elevernas ålder och i vilken utsträckning det går att förutse kränkningar har betydelse för hur det förebyggande arbetet ska bedrivas. Skolpersonalen behöver bland annat uppmärksamma elevernas jargong och beteendemönster.²³ Avsikten är att det förebyggande arbetet ska utgå från omständigheterna i det enskilda fallet.

Skolinspektionen har utvecklat kraven på det förebyggande arbetet. Myndigheten har bland annat uttalat att arbetet ska bedrivas

¹⁸ 6 kap. 2 § skollagen.

¹⁹ 6 kap. 5 § skollagen.

²⁰ 6 kap. 6 § skollagen.

²¹ Se prop. 2007/08:95 s. 544 och prop. 2009/10:165 s. 694.

²² 6 kap. 7 § skollagen.

²³ Prop. 2005/06:38 s. 140.

målinriktat och systematiskt och involvera både elever och vuxna.²⁴ I ärendet bedömde Skolinspektionen att arbetet ska utgå från den aktuella situationen på skolan och baseras på kunskap om kränkande behandling och hur man skapar en trygg skolmiljö. Personalen behöver exempelvis enligt Skolinspektionen vara vaksam på eventuella signaler om missförhållanden för att utifrån detta göra en analys av vilka faktorer som bidrar till att kränkningar uppstår. Det viktigaste i arbetet är att identifiera riskfaktorerna för att kunna sätta in nödvändiga insatser. Kartläggningen och uppföljningen behöver enligt Skolinspektionen ske årligen.

Sammanhängande med arbetet att motverka kränkande behandling är arbetet för att främja likabehandling. I förarbetena till barn- och elevskyddslagen angavs bland annat följande.²⁵

Ett sätt att verka för mänskliga rättigheter och människors lika värde är att förändra människors attityder och normer och öka medvetenheten om förekomsten av och kunskapen om diskriminering och andra former av kränkande behandling. Detta gäller på alla samhällsområden och inte minst inom förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen, grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen.

För att bekämpa intolerans, fördomsfullhet och diskriminering är det mycket angeläget att också förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen liksom alla verksamhetsformer inom skolväsendet bedriver ett aktivt och målinriktat arbete i detta avseende. Skyldigheten att bedriva ett sådant aktivt och målinriktat arbete är ett led i regeringens strävan mot ett jämlikt och jämställt samhälle för alla. I denna strävan har dessa verksamheter viktiga samhällsfunktioner.

Huvudmannen ska se till att det varje år upprättas en plan med en översikt över de åtgärder som behövs för att förebygga och förhindra kränkande behandling av barn och elever.²⁶ Planen ska innehålla en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som ska påbörjas eller genomföras under det kommande året. En redogörelse för hur de planerade åtgärderna har genomförts ska tas in i efterföljande årets plan. Planen ska liksom det förebyggande arbetet i övrigt inriktas mot att både motverka kränkande behandling och främja likabehandling. Syftet med att samla de aktiva åtgärderna i en plan är att komplettera förbuden och förstärka verksamheternas värdegrundsuppdrag.²⁷ Bestämmelserna om det förebyggande arbetet ska tillsammans med

²⁴ Skolinspektionens beslut den 4 februari 2010, dnr 2009:3020.

²⁵ Prop. 2005/06:38 s. 87 f.

²⁶ 6 kap. 8 § skollagen.

²⁷ Prop. 2005/06:38 s. 88–89.

planen och det åtgärdande arbetet främja en utveckling mot lika-behandling och människors lika värde.²⁸

Det är inte specificerat vilka frågor som ska ingå i planen eftersom den ska kunna utformas utifrån lokala förhållanden.²⁹ Avsikten är att planen ska ta sikte på både ingripanden i akuta situationer och avse både främjande, förebyggande och uppföljande verksamhet. Den ska även innehålla rutiner för hur personalen ska agera och hur ansvarsfördelningen ska se ut samt hur händelser och åtgärder ska dokumenteras.³⁰

Ursprungligen var det tillräckligt att följa upp och se över planen varje år. 2009 skärptes bestämmelsen. Sedan dess ska en ny plan upprättas årligen och innehålla en dokumentation av vilka åtgärder som ska genomföras det kommande året. Det huvudsakliga skälet till skärpningen var att det inte fanns skäl att reglera planen på olika sätt i skollagen och diskrimineringslagen.³¹ Att regleringen såg likadan ut underlättade för skolorna som kunde använda en och samma plan för att motverka diskriminering och annan kränkande behandling.³²

Förbudet mot kränkande behandling

Huvudmannen eller personalen får inte utsätta ett barn eller en elev för kränkande behandling.³³ Det är alltså förbjudet för huvudmannen eller annan personal att utsätta barn eller elever för kränkande behandling. Det finns dock inte några exempel i förarbetena på vad förbudet innefattar.³⁴

Som utgångspunkt innefattar förbudet sådana handlingar som kränker ett barns eller en elevs värdighet. Högsta domstolen har bland annat angett följande gällande bedömningen av vad som är att betrakta som kränkande behandling av personal och som omfattas av förbudet.³⁵

²⁸ Prop. 2005/06:38 s. 89.

²⁹ Prop. 2005/06:38 s. 139.

³⁰ Ibid.

³¹ Prop. 2007/08:95 s. 359.

³² Ibid.

³³ 6 kap. 9 § skollagen.

³⁴ Prop. 2005/06:38 s. 145.

³⁵ NJA 2016 s. 596.

Bestämmelserna i skollagen om kränkande behandling avser många situationer. De tar bl.a. sikte på handlande av andra elever. Varken i lagtexten eller i förarbetena till de två lagarna ges någon närmare ledning beträffande när en elevs värdighet ska anses vara kränkt. Förarbetena ger intrycket att den situation som lagstiftaren närmast har haft för ögonen är att en elev utsätts för mobbning av andra elever. Det står likväl klart att ett otillåtet kroppsligt ingrepp av en lärare som utgångspunkt är en kränkande behandling i skollagens mening.

Bedömningen av vad som är att anse som kränkande behandling av personal behöver dock göras på delvis andra grunder än när det avser elever. För personal hos offentliga huvudmän behöver förbudet mot kränkande behandling läsas ihop med förbudet mot påtvingade kroppsliga ingrepp i regeringsformen.³⁶ Gränsen för vilka handlingar som är att betrakta som kränkande behandling som innefattas i förbudet behöver också nyanseras mot bakgrund av skolpersonalens tillsynsplikt.³⁷ Läraren har också ett ansvar för att upprätthålla trygghet och studiero. I regelverket som styr arbetet med trygghet och studiero anges att personalen får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. Det innefattar en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar och andra ordningsstörningar.³⁸ Arbetet för att främja trygghet och studiero beskrivs närmare i avsnitt 7.2.4.

Anmälnings-, utrednings- och åtgärdsskyldigheten

Övergripande om anmälnings- utrednings- och åtgärdsskyldigheten

En lärare, förskollärare eller annan personal³⁹ som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till rektorn.

³⁶ Enligt bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen får representanter för det allmänna (exempelvis lärare eller rektorer eller annan skolpersonal) inte utsätta enskilda (exempelvis barn och elever) för påtvingade kroppsliga ingrepp.

³⁷ Eftersom barn bosatta i Sverige har skolplikt övergår tillsynsansvaret från vårdnadshavaren till huvudmannen under den tid då eleven befinner sig i barnomsorgs-, förskoleklass- och skolverksamhet (se bland annat NJA 1984 s. 764).

³⁸ 5 kap. 6 § första stycket skollagen.

³⁹ Av 6 kap. 10 § tredje stycket skollagen framgår att för fritidshem som inte är integrerade med en förskoleenhet eller skolenhet och för verksamhet som regleras i 25 kap. skollagen gäller anmälningsskyldigheten för den personal som huvudmannen utser.

En rektor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till huvudmannen.

Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden.⁴⁰

Lärares, förskollärares eller annan personals kännedom

Anmälningsskyldigheten omfattar lärare, förskollärare och annan personal.

Personalens anmälningsskyldighet träder in när någon i personalen får *kännedom* om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling. Det saknar betydelse av vem eller på vilket sätt som någon i personalen får reda på att en elev anser sig utsatt för kränkande behandling.⁴¹ Det är alltså inte en förutsättning att barnet eller eleven själv kontaktar någon i personalen. Det kan exempelvis vara barnets vårdnadshavare eller någon annan i verksamheten som påtalar detta. En anmälan kan också vara anonym.⁴²

Barnets eller elevens upplevelse av att vara utsatt för kränkande behandling

Anmälningsskyldigheten träder in om barnet eller eleven *anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling*. Denna tidpunkt beskrivs i förarbetena som när det förekommit kränkningar eller något barn eller elev känt sig kränkt.⁴³ Den i personalen som fått kännedom om uppträdandet behöver alltså endast bedöma om det *kan* vara ett uppträdande som innefattas i begreppet kränkande behandling. Det behöver inte vara konstaterat att kränkande behandling har ägt rum. Barnets eller elevens subjektiva upplevelse av att ha blivit utsatt för något som kan utgöra kränkande behandling är avgörande. Det är alltså en låg tröskel för när uppträdandet är anmälningspliktigt enligt

⁴⁰ 6 kap. 10 § skollagen.

⁴¹ Se prop. 2005/06:38 s. 91 och 140.

⁴² Ibid.

⁴³ Se prop. 2005/06:38 s. 141.

lagens krav. Det finns dock en begränsning och det är att den kränkande behandlingen ska ha samband med verksamheten, se nedan.

Sambandet med verksamheten

En förutsättning för att anmälningsskyldigheten ska inträda är att de uppgivna kränkningarna uppges ha ägt rum i samband med verksamheten. Det innebär dock inte att ansvaret är begränsat till uppgivna kränkningar som inträffar under skoldagen eller i förskolans eller skolans lokaler.

I förarbetena anges att med kravet på samband med verksamheten avser att kränkningen ska ha ett *nära samband* med verksamheten.⁴⁴ Ansvaret får exempelvis anses sträcka sig till vad som händer på väg till och ifrån skolan, exempelvis i en skolbuss, även om skolan inte har någon övervakning vid sådana transporter. I senare förarbeten till motsvarande regel i diskrimineringslagen har uttrycket ”i samband med verksamheten” tolkats som att ansvaret också sträcker sig till en annan plats än i verksamheten om händelserna har ett *naturligt* samband med verksamheten.⁴⁵ Det kan avse kränkningar som inträffar i samband med en skolutflykt eller en skolfest.⁴⁶

Anmälningsskyldigheten

Anmälningsskyldigheten innebär att lärare, forskollärare, och övrig personal är skyldiga att anmäla händelsen till rektorn. En rektor som får kännedom om samma typ av uppgifter som personalen har en skyldighet att i sin tur anmäla uppgifterna vidare till huvudmannen. Personalen ska inte göra någon egen bedömning av hur allvarligt uppträdandet är för att anmälningsskyldigheten ska träda in.

⁴⁴ Se prop. 2005/06:38 s. 142.

⁴⁵ Se prop. 2007/08:95 s. 510.

⁴⁶ Ibid.

Utrednings- och åtgärdsskyldigheten

Huvudmannens utrednings- och åtgärdsskyldighet träder in när huvudmannen får del av en anmälan om kränkande behandling.

Avsikten är att alla anmälningar ska utredas. Huvudmannen ska normalt inte göra någon bedömning om det finns skäl att utreda anmälan utifrån en värdering av omständigheterna. I förarbetena omnämns dock en mindre ventil då huvudmannen kan avstå från att utreda omständigheterna i anmälan.⁴⁷ Där anges att det finns en risk för att vissa elever och föräldrar kan utnyttja skolans skyldighet att utreda uppgivna kränkningar genom att anmäla även bagatellartade meningsskiljaktigheter till personalen. Enligt förarbetena är det inte meningen att verksamhetens resurser ska användas för att utreda upprepade påståenden som visat sig vara utan substans. Verksamheten får i sådana situationer bedöma om det finns tillräcklig anledning att ingripa.⁴⁸

Omfattningen av utredningen ska anpassas till omständigheterna i det enskilda fallet.⁴⁹ I vissa situationer ansågs det enligt förarbetena tillräckligt att klarlägga händelsen genom några få frågor. Det bedömdes dock endast tillräckligt om händelsen är bagatellartad. I mer komplicerade fall är utredningsskyldigheten mer långtgående och ska omfatta fler barn eller elever och personal.⁵⁰

Syftet med utredningen är att förhindra fortsatt kränkande behandling. Omständigheterna vid händelsen behöver klarläggas så att det står klart vad som har inträffat, huruvida kränkande behandling har ägt rum och om några åtgärder behöver vidtas för att förhindra kränkande behandling i framtiden.⁵¹

Om utredningen visar att kränkande behandling har ägt rum leder det till en åtgärdsskyldighet för huvudmannen som har ansvar för att sätta in de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i fortsättningen. I förarbetena beskrivs bland annat att skolan kan vidta ett antal disciplinära åtgärder för att förhindra ytterligare kränkningar.⁵²

I bestämmelsen finns inte något hinder mot att huvudmannen delegerar utredningen och skyldigheten att vidta åtgärder till någon

⁴⁷ Prop. 2005/06:38 s. 141.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Prop. 2005/06:38 s. 141

⁵² Prop. 2005/06:38 s. 141 och prop. 2007/08:95 s. 472–474.

annan som är anställd hos huvudmannen, exempelvis en lärare eller en förskollärare.

I förarbetena framförs att det är viktigt att vidtagna åtgärder dokumenteras, eftersom huvudmannens ställning annars blir sämre vid en eventuell skadeståndsprocess.⁵³ Även utredningen och anmälan behöver normalt dokumenteras eftersom tidpunkten för händelsen och hur den utretts har en koppling till vilka åtgärder som har vidtagits av huvudmannen.

Repressalieförbudet

Huvudmannen eller personalen får inte utsätta ett barn eller en elev för repressalier på grund av att barnet eller eleven har medverkat i en utredning eller anmält eller påtalat att någon handlat i strid med bestämmelserna i 6 kap. skollagen.⁵⁴ Med repressalier avses någon form av ogynnsam behandling eller ogynnsamma följder som kan drabba ett barn eller en elev som exempelvis anmält någon för att hon eller han uppfattat att verksamheten inte vidtagit åtgärder för att förhindra fortsatta trakasserier. Repressalier har karaktär av bestraffningsåtgärder.⁵⁵ I skolverksamhet krävs i praktiken att en lärare behandlar barnet eller eleven sämre i förhållande till övriga barn och elever.⁵⁶

Skadestånd och Barn- och elevombudets roll

Skadestånd

Ett barn eller en elev har möjlighet att få skadestånd⁵⁷ från huvudmannen om huvudmannen eller någon som är anställd hos huvudmannen åsidosätter någon av följande skyldigheter:

- skyldigheten att förebygga och förhindra kränkande behandling,⁵⁸
- skyldigheten att upprätta en plan mot kränkande behandling,⁵⁹

⁵³ Prop. 2005/06:38 s. 142.

⁵⁴ 6 kap. 11 § skollagen.

⁵⁵ Prop. 2005/06:38 s. 146.

⁵⁶ Prop. 2005/06:38 s. 106.

⁵⁷ Möjligheten till skadestånd regleras i 6 kap. 12 § skollagen.

⁵⁸ 6 kap. 7 § skollagen.

⁵⁹ 6 kap. 8 § skollagen.

- förbudet mot att någon i personalen utsätter ett barn eller en elev för kränkande behandling,⁶⁰
- skyldigheten att anmäla, utreda och vidta åtgärder mot kränkande behandling,⁶¹ eller
- repressalieförbudet.⁶²

Skadestånd för kränkning i andra fall än vid repressalier lämnas inte, om kränkningen är ringa. Om det finns särskilda skäl kan skadeståndet för kränkning sättas ned eller helt falla bort.

Bestämmelsen om skadestånd är alltså sammankopplad med huvudmannens övriga skyldigheter att förebygga och åtgärda kränkande behandling. En förutsättning för att skadestånd ska utgå är att det uppkommit en skada, vilket innebär att det ska vara *visat* att ett barn eller en elev har utsatts för sådan kränkande behandling som avses i 6 kap. skollagen och att huvudmannen i övrigt inte följt sina skyldigheter.

Skadestånd för kränkning i andra fall än vid repressalier lämnas inte om kränkningen är *ringa*. Det krävs alltså i normalfallet att den kränkande behandlingen kommer upp till en viss nivå för att kunna läggas till grund för skadeståndsskyldighet. Av förarbetena till barn- och elevskyddslagen framgår att ett barn eller en elev inte har rätt till skadestånd för bagatellartade förseelser, som är naturliga inslag i mellanmänskliga och ömsesidiga relationer.⁶³

Att det inte skulle finnas möjlighet att få skadestånd för bagatellartade förseelser motiverades med att definitionen av kränkande behandling är mycket vid och behöver vara det för att fånga in de handlingar som ska motarbetas, men det motiverar att kvalifikationskravet för att få skadestånd behöver sättas högre.⁶⁴

⁶⁰ 6 kap. 9 § skollagen.

⁶¹ 6 kap. 10 § skollagen.

⁶² 6 kap. 11 § skollagen.

⁶³ Prop. 2005/06:38 s. 147.

⁶⁴ Ibid.

Placeringen av bevisbördan

Det finns en särskild bevisregel för skadeståndsärenden som rör uppgifter om kränkande behandling eller repressalier av personal.⁶⁵

Ansvaret för bevisningen är uppdelat på så sätt att barnet eller eleven ska visa faktiska omständigheter som ger anledning att anta att han eller hon blivit satt för kränkande behandling. Då övergår bevisbördan på huvudmannen som behöver styrka att annan kränkande behandling inte har förekommit, exempelvis genom att visa att agerandet inte utgör kränkande behandling.⁶⁶

Skälen bakom regeln var enligt förarbetena till barn- och elevskyddslagen att det krävs lättnader i beviskraven för att uppnå ett effektivt skydd för den person som anser sig blivit diskriminerad.⁶⁷

Skolinspektionens talerätt och Barn- och elevombudets roll

Skolinspektionen har rätt att föra talan som biträde för ett barn eller en elev i en domstolsprövning av om huvudmannen har överträtt sina skyldigheter och därmed är skyldig att betala skadestånd till ett barn eller en elev enligt 6 kap. skollagen.⁶⁸ Motiveringen bakom talerätten är att det är betydelsefullt att ett barn eller en elev kan få sakkunnig hjälp att föra sin talan i domstol för att kunna ta tillvara sin rätt inklusive rätten till skadestånd.⁶⁹

Vid tillkomsten av barn- och elevskyddslagen inrättades samtidigt Barn- och elevombudet som numera är en särskild funktion inom Skolinspektionen.⁷⁰ Barn- och elevombudets funktion är dels att se till att huvudmännen följer bestämmelserna i 6 kap. skollagen⁷¹, dels att föra en skadeståndstalan för ett barns eller en elevs vägnar.⁷² Avsikten är att Barn- och elevombudet ska ha en motsvarande roll som Diskrimineringsombudsmannen⁷³ och kunna föra ett barns eller en elevs talan vid *annan kränkande behandling*. Barn- och elevombudet har i uppgift att hänvisa eleven till Diskrimineringsombuds-

⁶⁵ 6 kap. 14 § skollagen.

⁶⁶ Prop. 2005/06:38 s. 150.

⁶⁷ Prop. 2005/06:38 s. 122.

⁶⁸ 6 kap. 15 § skollagen.

⁶⁹ Prop. 2005/06:38 s. 117–119.

⁷⁰ Ursprungligen var ombudet placerat hos Skolverket.

⁷¹ Ursprungligen barn- och elevskyddslagen.

⁷² Prop. 2005/06:38 s. 117–119 och 12–15 §§ i förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

⁷³ Ursprungligen ombudsmännen mot diskriminering.

mannen⁷⁴ om Barn- och elevombudet inte själv kan handlägga ärendet.⁷⁵

7.2.3 Arbetet mot kränkande behandling är en del av värdegrundsuppdraget

Arbetet mot kränkande behandling är också en del av värdegrundsuppdraget i skolväsendet som regleras i 1 kap. skollagen.

Av de övergripande målen för utbildningen i skolväsendet framgår att syftet med utbildningen är att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.⁷⁶ Med värden avses förskolans och skolans värdegrund som ska utgå från grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna. Det närmare innehållet i rättigheterna uttrycks i flera internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till.⁷⁷

Utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människor lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor.⁷⁸

Betydelsefulla delar i det förebyggande arbetet för att motverka kränkande behandling är skolans arbete med normer och värden. Det arbetet är inriktat på att främja jämställdhet och mänskliga rättigheter och att motverka alla former av kränkande behandling (se även avsnitt 7.2.1).⁷⁹

⁷⁴ Ursprungligen ombudsmännen mot diskriminering.

⁷⁵ Prop. 2005/06:38 s. 117–119.

⁷⁶ 1 kap. 4 § skollagen.

⁷⁷ Prop. 2009/10:165 s. 634.

⁷⁸ 1 kap. 5 § skollagen.

⁷⁹ Se prop. 2021/22:160 s. 46.

7.2.4 Arbetet mot kränkande behandling är också en del av arbetet med att främja trygghet och studiero

Alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet och undervisningen av studiero.⁸⁰ Med studiero avses att det finns goda förutsättningar för eleverna att koncentrera sig på undervisningen. Huvudmannen ska säkerställa att det på skolenheten bedrivs ett förebyggande arbete som syftar till att skapa trygghet och studiero.

Huvudmannen ska bland annat se till att rektorn har de förutsättningar som behövs, såsom de resurser som krävs, för att trygghet och studiero ska kunna tillförsäkras alla elever.⁸¹ Det förebyggande arbetet innebär att skolor och huvudmän följer upp elevernas trygghet och studiero. Skolor och huvudmän ska analysera vilka hinder som finns för att eleverna ska vara trygga och ha studiero och aktivt verka för att undanröja dessa hinder.⁸² Skolan kan exempelvis förebygga ordningsstörningar genom väl förankrade ordningsregler. Det förebyggande arbetet omfattar även ett aktivt arbete med att främja de normer och värden som ska präglade utbildningen, bland annat alla människors lika värde och respekt för andra människors egenvärde och jämställdhet samt åtgärder riktade mot specifika problem som sexuella trakasserier eller andra former av kränkningar.⁸³ Utifrån en uppföljning och analys av de behov som finns i verksamheten kan både generella och riktade åtgärder behöva vidtas.⁸⁴ Det är viktigt att arbetet bedrivs skolövergripande och att personalen har ett gemensamt förhållningssätt.⁸⁵

Skolans arbete med trygghet är sammankopplat med hur skolan ser till att förebygga och motverka kränkningar och att det finns ett främjande arbete med normer och värden.⁸⁶ Det finns alltså krav på ett systematiskt arbete för att arbeta med normer och värden i syfte att främja en trygg skolgång för eleverna. Ett sådant systematiskt arbete påminner om det systematiska arbetet för att motverka kränkande behandling.

⁸⁰ 5 kap. 3 § skollagen.

⁸¹ Prop. 2021/22:160 s. 229.

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid, s. 229–230.

⁸⁵ Ibid, s. 48.

⁸⁶ Ibid, s. 41.

Personalen får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero.⁸⁷ Detta innefattar en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar. Åtgärden får vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. Utifrån förutsättningarna i respektive bestämmelse i 5 kap. skollagen får det beslutas om utvisning ur undervisningslokalen, kvarsittning, tillfällig omplacering, tillfällig placering utanför den egna skolenheten, avstängning och omhändertagande av föremål.

Med tillfälliga och omedelbara åtgärder avses ingripanden under en kort och begränsad tid och som syftar till att komma tillrätta med en akut situation.⁸⁸ Befogenheterna att vidta omedelbara och tillfälliga åtgärder gäller oavsett tidpunkt och plats så länge det sker inom ramen för yrkesutövningen.⁸⁹

Åtgärder som kan behöva vidtas enligt regelverket i 5 kap. skollagen är att ingripa vid bråk vid raster eller kränkande behandling.⁹⁰ Det kan också vara att tillrättavisa och placera om elever.⁹¹ Redan innan 5 kap. 6 § skollagen fick sin nuvarande lydelse har det funnits en oskriven grund för straffrättslig ansvarsfrihet som är baserad på tillsynsansvaret.⁹² Att personalen har befogenhet att ingripa med stöd av sitt tillsynsansvar regleras uttryckligen i 5 kap. 6 § skollagen.⁹³ Tillsynsansvaret innebär inte bara en rättighet utan även en skyldighet att ingripa, vilket följer av skadeståndsrättsliga principer.⁹⁴ Om ett fysiskt ingripande anses påkallat ska det vara lindrigt och vidtas under så kort tid som möjligt.⁹⁵ Åtgärderna ska alltid vara inriktade på att förbättra elevens framtida beteende och inte utgöra en bestraffning för elevens tidigare beteende.⁹⁶

Befogenheten att ingripa fysiskt med stöd av 5 kap. 6 § skollagen förhåller sig till förbudet mot kränkande behandling i 6 kap. 9 § samma lag på så sätt att om personalen har hållit sig inom ramen för sin befogenhet enligt 5 kap. 6 § skollagen har personalen inte heller brutit mot förbudet mot kränkande behandling i 6 kap. 9 §

⁸⁷ 5 kap. 6 § skollagen.

⁸⁸ Prop. 2009/10:165 s. 680.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Prop. 2021/22:160 s. 237.

⁹¹ Ibid.

⁹² Se NJA 1988 s. 586.

⁹³ Prop. 2021/22:160 s. 237.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Prop. 2009/10:165 s. 323.

skollagen.⁹⁷ Ett ingripande som däremot går utöver befogenheterna i 5 kap. 6 § skollagen och inte heller innefattas inom ramen för bestämmelserna om nöd och nödvärn utgör kränkande behandling enligt 6 kap. 9 § skollagen.⁹⁸

7.2.5 Arbetet mot kränkande behandling är också en del av det systematiska kvalitetsarbetet

Varje huvudman inom skolväsendet har ansvar för att systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen.⁹⁹ Sådan planering, uppföljning, analys och utveckling av utbildningen ska genomföras även på förskole- och skolenhetsnivå, och ska där genomföras under medverkan av lärare, förskollärare, övrig personal och elever.¹⁰⁰ Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet är att de nationella mål som finns för utbildningen i skollagen och i andra föreskrifter uppfylls.¹⁰¹ Arbetet mot kränkande behandling är därför också en del av det systematiska kvalitetsarbetet.

7.2.6 Arbetet mot diskriminering, trakasserier och sexuella trakasserier regleras i diskrimineringslagen

Reglerna för att motverka diskriminering och annan kränkande behandling var tidigare samlade i barn- och elevskyddslagen och bestämmelserna var utformade på likartat sätt. Regelverket mot diskriminering och trakasserier som en form av diskriminering flyttades från barn- och elevskyddslagen till diskrimineringslagen under 2009, vid samma tidpunkt som regelverket mot annan kränkande behandling placerades i skollagen. När bestämmelserna flyttades över till olika regelverk var de ursprungligen fortfarande likartade i sin utformning.

⁹⁷ Prop. 2021/22:160 s. 238.

⁹⁸ Ibid, s. 161.

⁹⁹ 4 kap. 3 § skollagen.

¹⁰⁰ 4 kap. 4 § skollagen.

¹⁰¹ 4 kap. 5 § skollagen.

Därefter har regelverket som styr det förebyggande arbetet i diskrimineringslagen ändrats liksom vilka sanktioner som kan dömas ut om någon åsidosätter regelverket i diskrimineringslagen.

Det förebyggande arbetet mot diskriminering

Huvudmannen för utbildningen benämns utbildningsanordnaren i diskrimineringslagen. Kravet att utbildningsanordnaren ska upprätta en likabehandlingsplan har utgått och ersatts med ett krav på att utbildningsanordnaren inom ramen för sin verksamhet ska bedriva ett arbete med aktiva åtgärder samt ha riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier.¹⁰²

I diskrimineringslagen benämns det förebyggande arbetet aktiva åtgärder. Det är ett förebyggande och främjande arbete för att inom en verksamhet motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett diskrimineringsgrund.¹⁰³ Arbetet med aktiva åtgärder innebär att bedriva ett förebyggande och främjande arbete som innefattar att

1. undersöka om det finns risker för diskriminering eller repressalier eller om det finns andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter i verksamheten,
2. analysera orsaker till upptäckta risker och hinder,
3. vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas, och
4. följa upp och utvärdera arbetet enligt 1–3.¹⁰⁴

Begreppet hinder avser såväl synliga hinder som hinder i form av attityder och strukturer.¹⁰⁵ Med undersökning avses en inventering och utredning av verksamheten för att identifiera hinder för lika rättigheter och möjligheter och om det förekommer diskriminering eller risker för diskriminering eller repressalier.¹⁰⁶ Det handlar om att göra en generell översyn av riktlinjer och rutiner samt attityder

¹⁰² 3 kap. 16 och 18 §§ diskrimineringslagen (2008:567).

¹⁰³ 3 kap. 1 § diskrimineringslagen och prop. 2015/16:135 s. 30 f.

¹⁰⁴ 3 kap. 2 § diskrimineringslagen.

¹⁰⁵ Prop. 2015/16:135 s. 37.

¹⁰⁶ Ibid, s. 99.

och normer i den egna verksamheten.¹⁰⁷ Av diskrimineringslagen följer även att arbetet med aktiva åtgärder ska genomföras fortlöpande och att åtgärder ska tidsplaneras och genomföras så snart som möjligt.¹⁰⁸

Utbildningsanordnaren ansvarar även för att ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier. Rutinerna och riktlinjerna ska följas upp och utvärderas.¹⁰⁹ Rutinerna ska bland annat innehålla information om hur verksamheten ska agera om trakasserier påstås ha inträffat, vem den som anser sig trakasserad ska vända sig till och vem som ansvarar för att händelsen eller påståendena utreds.¹¹⁰

Arbetet med aktiva åtgärder ska dokumenteras av huvudmannen. Även riktlinjerna och rutinerna mot trakasserier och sexuella trakasserier liksom uppföljningen av riktlinjerna och åtgärderna som behöver vidtas som en följd av uppföljningen av riktlinjerna behöver dokumenteras av huvudmannen.¹¹¹

Huvudmannen ansvarar för att samverka med de barn och elever som deltar i utbildningen i arbetet med aktiva åtgärder.¹¹²

Förbudet mot diskriminering, trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier

De bestämmelser som reglerar det åtgärdande arbetet i 2 kap. diskrimineringslagen överensstämmer fortfarande i huvudsak med motsvarande regler i skollagen.

Den som bedriver verksamhet som avses i skollagen får inte diskriminera något barn eller någon elev som deltar i eller söker till verksamheten. Anställda och uppdragstagare ska likställas med utbildningsanordnaren inom ramen för anställningen eller uppdraget.¹¹³

Om en utbildningsanordnare får kännedom om att bland annat ett barn eller en elev som deltar i eller söker till utbildningsanordnarens verksamhet anser sig i samband med verksamheten ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier är utbildningsanord-

¹⁰⁷ Ibid, s. 37 och 99.

¹⁰⁸ 3 kap. 3 § diskrimineringslagen.

¹⁰⁹ 3 kap. 18 § diskrimineringslagen.

¹¹⁰ Prop. 2015/16:135 s. 69.

¹¹¹ 3 kap. 20 § diskrimineringslagen.

¹¹² 3 kap. 19 § diskrimineringslagen.

¹¹³ 2 kap. 5 § diskrimineringslagen.

naren skyldig att utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserier och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra trakasserier i framtiden.¹¹⁴

Med trakasserier avses samma typ av handlingar som utgör kränkande behandling. Skillnaden är att trakasserier är ett uppträdande som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna i diskrimineringslagen.¹¹⁵

I diskrimineringslagen saknas däremot en anmälningsskyldighet för rektorn och personalen som motsvarar den som regleras i 6 kap. skollagen. Det finns i stället i skollagen en hänvisning till att en sådan anmälningsskyldighet för personalen också gäller om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier som avses i diskrimineringslagen.¹¹⁶

Vite och diskrimineringsersättning

Bestämmelserna i diskrimineringslagen är inte längre förenade med skadeståndsskyldighet för utbildningsanordnaren. De aktuella sanktionerna vid överträdelser är i stället vite och diskrimineringsersättning.

Den som inte fullgör sina skyldigheter att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder eller att dokumentera arbetet får föreläggas att fullgöra sina skyldigheter.¹¹⁷ Ett sådant föreläggande ska förenas med vite och meddelas av nämnden mot diskriminering efter framställning av Diskrimineringsombudsmannen. I framställningen ska det anges vilka åtgärder som bör åläggas den som framställningen riktas mot, vilka skäl som åberopas till stöd för framställningen och vilken utredning som har gjorts.

Den som bryter mot förbuden mot diskriminering eller represalier eller som inte uppfyller sina skyldigheter att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier eller sexuella trakasserier enligt lagen ska betala diskrimineringsersättning för den kränkning som överträdelserna innebär.¹¹⁸ När ersättningen bestäms ska särskilt syftet att motverka sådana överträdelser av lagen beaktas. Ersättningen ska betalas

¹¹⁴ 2 kap. 7 § diskrimineringslagen.

¹¹⁵ 1 kap. 4 § diskrimineringslagen.

¹¹⁶ 6 kap. 10 § andra stycket skollagen.

¹¹⁷ 3 kap. 16, 18 och 20 §§ och 4 kap. 5 § diskrimineringslagen.

¹¹⁸ 5 kap. 1 § diskrimineringslagen.

till den som kränkts av överträdelsen. Om det finns särskilda skäl kan ersättningen sättas ned helt eller delvis.

Diskrimineringsombudsmannens roll

Diskrimineringsombudsmannen utövar tillsyn över att diskrimineringslagen följs. Uppdraget innefattar bland annat att se till att bestämmelserna om diskriminering och repressalier, skyldigheten att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier och om aktiva åtgärder följs.¹¹⁹ Diskrimineringsombudsmannen får på en enskilds vägnar föra talan i bland annat ärenden som rör förbudet mot diskriminering och skyldigheten att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier.¹²⁰ Diskrimineringsombudsmannen har alltså en motsvarande roll som Barn- och elevombudet.

7.3 Bestämmelserna om kränkande behandling behöver reformeras

Att lärare och förskollärare får tillräckligt med tid för att arbeta med såväl undervisningsuppdraget som värdegrundsuppdraget är viktigt för att skapa kvalitet i undervisningen och en trygg skolgång för barnen och eleverna. En trygg skolsituation för barn och elever främjas också av ett välfungerande främjande och förebyggande arbete mot kränkande behandling och att det finns närvarande lärare, förskollärare och andra vuxna som uppmärksammar och ingriper mot kränkande behandling i verksamheten.

Vi har dock identifierat att det systematiska och dokumentationskrävande arbetet mot kränkande behandling som följer av utformningen av bestämmelserna riskerar att ta mycket av förskollärares och lärares tid. Den tid som tas i anspråk av dokumentation och utredning av uppkomna incidenter riskerar att ta tid som i stället kan ägnas åt undervisning och det förebyggande arbetet. Vår bild är att bedömningar utifrån regelverket och efterhandsstyrningen har fått ta stor plats inom detta område och att det tenderar att tränga undan lärares och förskollärares professionella bedömning. Det får konsekvenser för förskollärares och lärares yrkesutövning. Vi menar att

¹¹⁹ 4 kap. 1 § diskrimineringslagen.

¹²⁰ 2 kap. 5–7 §§ och 6 kap. 1–2 §§ diskrimineringslagen.

de bedömningar som utgår från regelverket behöver balanseras med större tillit till professionerna och ge lärare och förskollärare utrymme för att hinna med undervisningsuppgifterna och större fokus på det främjande och förebyggande arbetet mot kränkande behandling.

7.3.1 Arbetet mot kränkande behandling är administrativt betungande

Att och hur bestämmelserna om kränkande behandling bidrar till administration och dokumentation för förskollärare och lärare framgår av såväl tidigare rapporter som samtal vi fört i arbetet med utredningen. Såväl lärarnas fackförbund som Statskontoret har uppmärksammat området som en del av de ökade kraven på dokumentation, liksom att dessa krav riskerar leda till arbetsmiljöproblem och en minskning av läraryrkets attraktionskraft (se även kapitel 4). Till sammans med dokumentation av och information om kunskapsutveckling samt stöd i form av extra anpassningar har just arbetet för att motverka kränkande behandling lyfts som särskilt problematiskt.¹²¹

7.3.2 Regelverket resulterar i informationsflöden som tar tid och gör det svårt att sortera och prioritera

Statskontoret har i en rapport om administrativa kostnader i kommunsektorn utvecklat skälen till att hanteringen av kränkningsärenden är administrativt betungande.¹²² Det handlar bland annat om att bestämmelserna innehåller detaljer som styr hur informationen ska färdas genom huvudmannens organisation, det vill säga att personal anmäler till rektor som anmäler till huvudmannen som i sin tur har ansvar för att utreda händelsen. Enligt Statskontoret sker utredningarna dock på skolnivå och många anmälningar skickas till huvudmannen utan att utredas där. Det innebär många och långa informationsflöden uppåt och nedåt i huvudmannens organisation.

¹²¹ Se till exempel Lärarnas riksförbund (2016) *Viktig dokumentation eller onödigt krångel. En undersökning om lärarnas syn på dokumentationskraven*; Lärarförbundet (2019) *Dokumentationsbördan ett arbetsmiljöproblem för lärare*; Lärarförbundet (2021) *Dokumentationsbördan – ett bot mot lärares kärnuppdrag*.

¹²² Statskontoret (2022) *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner*.

Att informationen flyttas uppåt i organisationen innebär också att det kan vara svårt att sortera och prioritera mellan ärenden. Flera rektorer och huvudmän i Statskontorets intervjustudie beskriver att den låga tröskeln för vad som ska anmälas innebär att de får ta emot en mycket stor mängd information om upplevda kränkningar.¹²³ Det innebär att anmälningarna blir svåra att överblicka. De befärar att allvarliga kränkningar kan försvinna i mängden när de anmäls på samma sätt som mindre allvarliga händelser.¹²⁴

Representanter hos huvudmännen som tar emot anmälningarna om kränkande behandling sitter vanligtvis långt ifrån verksamheten. De kan få svårt att ta ställning till vilka anmälningar som behöver prioriteras och utredas i första hand när den som ursprungligen tagit emot uppgifterna inte kan skilja ut mer allvarliga uppgifter om kränkande behandling från mindre allvarliga. Huvudmannen kan därmed också få svårt att skaffa sig en överblick över om en och samma elev eller grupp av elever exempelvis återkommer i flera anmälningar under en kortare period. Det kan alltså vara svårt att utifrån anmälningarna urskilja mönster som kan användas för att prioritera vilka uppgifter som behöver utredas mer skyndsamt eller på ett mer allsidigt sätt.

7.3.3 Personalen behöver förhålla sig till ett ambitiöst och svåröverblickbart regelverk i både skollagen och diskrimineringslagen

Vi har ovan (7.2.6) beskrivit att det över tid har uppstått skillnader i regelverket mot kränkande behandling i skollagen och regelverket mot diskriminering i diskrimineringslagen. Det finns krav på att personalen dokumenterar sitt arbete i både skollagen och diskrimineringslagen, men kraven på *vad* som ska dokumenteras skiljer sig åt mellan de två regelverken. I skollagen finns exempelvis krav på att huvudmännen ska ta fram en årlig plan mot kränkande behandling och enligt diskrimineringslagen krävs att de aktiva åtgärderna för att främja likabehandling och förebygga diskriminering dokumenteras. Enligt diskrimineringslagen krävs också att huvudmannen tar fram rutiner och riktlinjer för att förhindra trakasserier och sexuella

¹²³ Statskontoret (2020) *Klagomålshanteringen i skolan – förslag till ett mer ändamålsenligt system*, s. 55.

¹²⁴ Ibid..

trakasserier. Även dessa rutiner och riktlinjer ska dokumenteras och följas upp. Även uppföljningen av rutinerna och riktlinjerna ska dokumenteras.

Att regelverken skiljer sig åt kan innebära ett dubbelarbete ute i verksamheterna. Det finns exempelvis ett formellt krav på att varje år ta fram en plan mot kränkande behandling som ska innehålla uppgifter om bland annat rutiner och ansvarsfördelning (se 7.2.2). Dokumentationen av de aktiva åtgärderna mot diskriminering ska i stället bland annat innehålla uppgifter om risker för diskriminering och en analys av identifierade risker (se 7.2.6). En annan skillnad är att rutinerna och riktlinjerna för att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier ska finnas dokumenterade och följas upp separat enligt diskrimineringslagen, men vara en del av den årliga planen mot kränkande behandling enligt skollagen (se 7.2.2 och 7.2.6). Liknande dokumentation kan alltså behöva finnas på två ställen om dokumentationen ska kunna utformas utifrån de krav som följer av regelverket.

Kommunföreträdare vi har träffat har redogjort för att de tidigare, bland annat utifrån skillnader i regelverken, har delat upp det förebyggande arbetet mot kränkande behandling respektive diskriminering. De har dock upptäckt att det blev mycket dubbelarbete ute i verksamheterna när motsvarande arbete ska dokumenteras på olika ställen. De observerade exempelvis att det fanns en risk för att det förebyggande arbetet mot kränkande behandling och diskriminering bedrevs utifrån olika tankesätt, trots att de bakomliggande syftena bakom regelverket var detsamma. En kommunrepresentant beskrev att de därför valt att sammanföra arbetet i en och samma plan och låta de mål som ska dokumenteras i den planen omfatta både diskriminering och kränkande behandling. Företrädare för kommunen uppgav dock att det är en utmaning att bestämmelserna skiljer sig åt, eftersom det innebär att skolan ska dokumentera på olika sätt och med olika innehåll om skolan fullt ut ska följa regelverket. De bedömde att arbetet skulle underlättas om reglerna hade motsvarande innehåll och om regelverket fanns i samma lagstiftning. Vi har också träffat andra företrädare för kommuner som använder samma dokumentation för det förebyggande arbetet mot kränkande behandling som mot diskriminering. De utgår då från regelverket i skollagen. Det innebär att de exempelvis sätter upp mål för det förebyggande arbetet mot diskriminering och mål för att främja likabe-

handling. Att arbeta med mål för att förebygga diskriminering och främja likabehandling är dock inte längre ett krav enligt regelverket.

Skillnader i regelverken kan också leda till överdokumentation. Vi har tidigare påtalat svårigheterna med att avimplementera tidigare krav som ställts på verksamheterna. Sådana svårigheter blir särskilt påtagliga när en regel finns kvar med förändrat innehåll, vilket är fallet med den tidigare *likabehandlingsplanen* som nu har bytt namn och begränsats till att endast omfatta annan kränkande behandling. Vår intervjustudie har visat att användningen av ordet likabehandlingsplan fortfarande förekommer i verksamheterna och används av personalen, trots att kravet togs bort i samband med en ändring av diskrimineringslagen som skedde redan 2017. Vi menar att det är svårt för skolans personal att överblicka och sätta sig in i förändringar som i praktiken inte uppfattas som särskilt stora. Det kan resultera i att tidigare krav lever kvar ute i verksamheterna trots att de inte längre finns kvar i regelverket.

7.3.4 I skolmyndigheternas stödmaterial finns också en hög ambitionsnivå för hur arbetet mot kränkande behandling ska bedrivas och dokumenteras

I skolmyndigheternas stödmaterial om kränkande behandling beskrivs att skolan har ett mycket långtgående ansvar för att både förebygga och åtgärda uppgifter om kränkande behandling. På Barn- och elevombudets webbplats uppges bland annat följande i informationen till barn och elever.¹²⁵

Skolan måste göra allt den kan för att hjälpa dig direkt. Alla former av mobbning som har koppling till skolan måste utredas. Det spelar ingen roll om det bara har hänt en enda gång eller om det har hänt på skolan eller på fritiden. Det är alltid skolans jobb att se till att det slutar.

Att det finns en möjlighet att avstå från att utreda exempelvis mindre allvarliga fall av kränkande behandling och meningsskiljaktigheter som exempelvis påtalas av elevernas vårdnadshavare kommuniceras inte ut av skolmyndigheterna, trots att avsikten inte har varit att verksamhetens resurser ska tas i anspråk för att utreda upprepade påståenden som saknar substans (se avsnitt 7.2.2). Barn- och elev-

¹²⁵ Se Barn- och elevombudets webbplats. "För barn och elever, Skolan måste hjälpa dig" hämtad 2024-08-08.

ombudet beskriver exempelvis på sin webbplats att den som utreder en händelse *inte* ska göra någon värdering av hur allvarlig en händelse är innan den utreds.¹²⁶ Skolverket beskriver på liknande sätt att personalen inte ska göra någon värdering av händelsens allvar för att anmälnings- och utredningsskyldigheten ska inträda.¹²⁷ Personalen som tar del av stödmaterialet får alltså inte någon information om under vilka omständigheter som de kan avstå från att utreda uppgifterna.

På Skolverkets webb uppmuntras också den som är ansvarig att dokumentera uppgifterna. Det anges att det är viktigt att hela utredningen och åtgärderna dokumenteras.¹²⁸ Den som utreder ska enligt uppgift på webbplatsen skriva ned vad som hänt, vilka åtgärder som genomförts, uppföljningen och utvärderingen. Det uppges att det är ett viktigt underlag för att kunna följa upp effekten av åtgärderna. Enligt Skolverkets bedömning kan huvudmannen genom dokumentationen bli uppmärksam på om kränkningarna är en del av ett större problem som kräver mer omfattande insatser.¹²⁹

Informationen på myndigheternas webbsidor visar att det finns en hög ambition avseende såväl utredningsskyldigheten som dokumentationen. Det anges exempelvis inte någonstans på Skolverkets webbplats att det under vissa omständigheter kan finnas skäl att göra en mindre omfattande dokumentation eller att huvudmannen kan skapa sina egna rutiner för hur dokumentationen ska utformas.

7.3.5 Anmälnings- och utredningsskyldigheten har ökat till följd av den digitala utvecklingen

När regelverket mot kränkande behandling infördes använde sig inte barn och elever av sociala medier på det sätt som de gör i dag. Innan barn- och elevskyddslagen infördes tog lagstiftaren inte ställning till om skolans ansvar för att åtgärda kränkande behandling omfattar kränkningar på sociala medier.

Barn- och elevombudet har bedömt att kränkande behandling som inträffar på elevernas fritid, exempelvis på sociala medier, har

¹²⁶ Se Barn- och elevombudets webbplats. "Vad ska skolan och huvudmannen göra? Utredda uppgifter om kränkande behandling", hämtad 2024-08-08.

¹²⁷ Se Skolverkets webbplats. "Kränkande behandling, mobbning och diskriminering" och "Åtgärder mot kränkande behandling", hämtad 2024-08-13.

¹²⁸ Se Skolverkets webbplats. "Åtgärder mot kränkande behandling", hämtad 2024-08-13.

¹²⁹ Se Skolverkets webbplats. "Åtgärder mot kränkande behandling", hämtad 2024-08-13.

ett sådant samband med verksamheten att det faller under personalens ansvar om kränkningarna fortsätter in i verksamheten och de elever som utsätter varandra för kränkningar på nätet tillhör samma skolklass.¹³⁰ På sin webbplats uppmuntrar Barn- och elevombudet också till att skolan ska ta ansvar för kränkningar som inträffar på nätet.¹³¹ Där anges bland annat följande.

Alla former av mobbning som har koppling till skolan måste utredas av dem som har ansvar för skolan. Det gäller även om det som har hänt inte inträffat på skolans område eller under skoltid. Det är *alltid* (vår kursivering) skolans och huvudmannens uppgift att se till att kränkningarna slutar.

På sociala medier möts eleverna utanför undervisningen och i många fall efter skoldagens slut. Det innebär att lärares och förskollärares anmälningsskyldighet har blivit mer omfattande genom Barn- och elevombudets bedömning att personalen har ansvar för kränkningar på nätet. Eftersom kränkningar på nätet kan inträffa alla tider på dygnet och i miljöer där vuxna ofta inte är eller har uppsikt har den digitala utvecklingen och Barn- och elevombudets tolkning inneburit att kravet att händelsen ska ha *samband med verksamheten* inte utgör samma begränsning av personalens anmälningsskyldighet som tidigare. Det innebär att det finns krav på att personalen utreder en mycket större andel uppgivna kränkningar än tidigare och ärendena tenderar att växa i omfattning när kränkningarna fortsätter på fritiden. Utöver detta kan utredningar om kränkningar på nätet ta mer tid och resurser i anspråk från lärare och förskollärare eftersom de inte har bevittnat händelsen eller fått förstahandsinformation om kränkningen under skoldagen.

¹³⁰ Se Barn- och elevombudets beslut den 12 februari 2019, dnr 45-2018:9248.

¹³¹ Se Barn- och elevombudets webbplats. "Frågor och svar, Nätkränkningar, Ansvarar skolan för kränkningar på nätet", hämtad 2024-08-13.

7.3.6 Möjligheten till efterhandsstyrning av Barn- och elevombudet flyttar arbetets fokus mot dokumentation

Statskontoret har beskrivit att Barn- och elevombudets utredningar om kränkande behandling och förutsättningarna för skadestånd är omfattande och tidskrävande.¹³² Myndigheten beskriver bland annat att den begäran om yttrande som Barn- och elevombudet skickar till huvudmännen är utformad på så sätt att huvudmannen behöver besvara detaljerade frågor om var och en av de händelser som anmäls. Det handlar till exempel om när någon fick veta att händelsen inträffat, hur huvudmannen har utrett händelsen, vilka som har hörts i utredningen och vad de sade, när samtalen ägde rum, när huvudmannen genomförde eventuella åtgärder och hur länge de pågick.¹³³

En rektor som Statskontoret intervjuat beskrev ett ärende som omfattade drygt 20 upplevda kränkningar. Hela skolläningen, flera lärare och en jurist från huvudmannens organisation arbetade med ärendet under nästan ett års tid innan domstolen till sist dömde till huvudmannens fördel. Ärendet resulterade i över 300 sidor dokumentation.¹³⁴

För att kunna visa vilka åtgärder som har vidtagits krävs att huvudmannen redan har dokumentation som styrker vilket arbete som har gjorts eller att dokumentation upprättas och sammanställs i efterhand. Detta ska också göras under kort tid eftersom Barn- och elevombudet sätter en viss tidsfrist då begäran om yttrande från myndigheten ska besvaras. Statskontoret beskriver att huvudmän de intervjuat beskriver hur ”allt behöver läggas åt sidan” under en pågående tillsyn.¹³⁵ Att sammanställa nödvändiga uppgifter i efterhand kan innebära att arbetet för huvudmannen kan bli ännu svårare och mer tidskrävande. Det är svårt att besvara detaljerade frågor om det saknas dokumentation, i synnerhet om händelserna ligger långt tillbaka i tiden och eleven och kanske även personal har slutat på skolan.¹³⁶ Det finns då anledning att uppmuntra lärare och annan

¹³² Statskontoret (2020) *Klagomålshanteringen i skolan*, s. 49. Sedan rapporten skrevs har Barn- och elevombudet sett över sitt arbetssätt. Vi bedömer dock att slutsatserna i rapporten fortfarande är relevanta. Se avsnitt 7.5.2.

¹³³ Ibid., s. 49.

¹³⁴ Ibid., s. 49.

¹³⁵ Ibid., s. 49.

¹³⁶ Statskontoret beskriver hur Barn- och elevombudets utredningsprocess ställer krav på detaljerad dokumentation i Statskontoret (2020) *Klagomålshanteringen i skolan*, s. 51 f.

personal att för säkerhets skull dokumentera ”en gång för mycket” än ”en gång för lite”.

Vi har fått en liknande bild under vårt arbete med utredningen. I ett samtal med kommunföreträdare framkom att antalet anmälningar om kränkande behandling har ökat under senare år och att de historiskt har kunnat se ett samband mellan antalet inkomna anmälningar om kränkande behandling från en viss skolenhet och en tillsyn från Skolinspektionen. Ett skäl till detta kan vara att Skolinspektionen har uppmärksammat skolan på att de behöver anmäla fler fall av kränkande behandling vidare till huvudmannen. Vår bild är att det finns anledning att tro att skolor och huvudmän fortsätter att uppmuntra till dokumentation efter de haft en tillsyn från Barn- och elevombudet eller Skolinspektionen, exempelvis i syfte att undvika att behöva upprätta anmälningar och samla in uppgifter i efterhand.

7.3.7 Anmälningsskyldigheten är svår använd, vilket kan leda till överdokumentation

Anmälnings- och utredningsskyldigheten är utformad på så sätt att personalen ska anmäla uppgifter om alla händelser som *kan* utgöra kränkande behandling vidare till rektorn. Huvudskälet till att anmälningskyldigheten infördes var att den ansågs behövlig för att huvudmannen skulle få kännedom om de uppgivna fall av kränkande behandling som behövde utredas i verksamheten.¹³⁷ En förutsättning för att bestämmelsen ska vara effektiv är dock att det finns en gemensam bild av hur långt anmälningskyldigheten sträcker sig som delas av personalen, rektorerna och kommunföreträdare. Ramarna för anmälningskyldigheten behöver också delas av de aktörer som har tillsyn över regelverket.

Oavsett vem som ska avgöra om det *kan* vara fråga om kränkande behandling är det dock en svår bedömning. Egentligen krävs i praktiken en förståelse för begreppen *värdighet* och *kränkning* och hur de begreppen ska tolkas i en skolkontext. Samtidigt finns inte någon konsensus kring innebörden av något av begreppen.¹³⁸ Vad som

¹³⁷ Prop. 2009/10:165, s. 332.

¹³⁸ Refors Legge, M. (2021) *Skolans skyldighet att förhindra kränkande behandling av elever*, s. 52 och 164 f.

utgör en kränkning är också beroende av en samhällskontext och kan komma att förändras över tid.

Det finns en uppräknings av några beteenden som *kan* utgöra kränkande behandling i förarbetena till lagen, men det saknas exempel på vad som *inte* ska betraktas som kränkande behandling. Förarbetena är dessutom motsägelsefulla. Det står exempelvis att det ska vara fråga om *märkbara* och *tydliga* kränkningar. Vidare anges att det är avgörande att den som känner sig kränkt ska göra tydligt att han eller hon uppfattar beteendet som kränkande. Det är alltså inte tydligt om den som anses utsätta någon annan för kränkande behandling behöver förstå att beteendet kan uppfattas som kränkande. Detta är svårt att förena med uttalandet att kränkningarna ska vara just *märkbara* och *tydliga*. Ramarna för definitionen och anmälningsskyldigheten ger därför inte någon tydlig vägledning, menar vi, för den som ska avgöra om det finns skäl att anmäla en viss händelse.

Att anmälningsskyldigheten är svåransvänd framgår av en studie av Maria Refors Legge. Studien visar bland annat att det finns skillnader i hur rektorer respektive myndighetsföreträdare tolkar anmälningsskyldigheten och definitionen av kränkande behandling.¹³⁹

Av studien framgår att myndigheterna ofta bedömer att de handlingar som anmälts till myndigheterna är *uppenbart* kränkande. Myndigheterna avstår i regel från att bedöma om barnet eller eleven har *tydliggjort för den som kränker* att beteendet uppfattas som kränkande eller om kränkningarna har varit *tydliga* och *märkbara*. I stället hänvisar Barn- och elevombudet och Skolinspektionen ofta till att nedläggande tilltal, förlöjliganden eller fysiskt våld *alltid* är att betrakta som kränkande behandling.¹⁴⁰ Skolinspektionen och Barn- och elevombudet bedömer vidare en konflikt mellan elever som i första hand en indikation på att kränkande behandling *har* ägt rum.¹⁴¹ En av eleverna eller båda kan alltså samtidigt som de har en pågående konflikt utsätta varandra för kränkande behandling. Av myndighetsbesluten framgår också att myndigheterna visserligen anser att det finns en undre gräns för vilka handlingar som kan utgöra kränkande behandling, men att gränsen är svårbestämd.¹⁴²

¹³⁹ Ibid., s. 177 ff.

¹⁴⁰ Ibid., s. 177.

¹⁴¹ Ibid., s. 180.

¹⁴² Ibid., s. 184.

Rektorerna i studien hade delvis en annan uppfattning om vad som utgör kränkande behandling och ska anmälas. Det var inte någon av rektorerna som anmälde alla fall av uppgivna kränkningar vidare till huvudmannen.¹⁴³ Flera rektorer bedömde exempelvis inte att konflikter och mindre allvarliga kränkningar som ”lösts på plats” utgjorde sådan kränkande behandling som behöver anmälas enligt skollagen.¹⁴⁴ Av praktiska skäl bedömde även flera rektorer att det behöver göras en avgränsning av vad som kan vara att betrakta som kränkande behandling. Den som anses ”kränka” behövde vidare enligt flera rektorsers uppfattning ha kapacitet att förstå att beteendet var kränkande och insikt i handlingens kränkande natur för att det ska vara fråga om kränkande behandling.¹⁴⁵ Flera rektorer valde att begränsa sig till att anmäla allvarligare fall av kränkande behandling vidare till huvudmannen. Det kunde vara fråga om våldshandlingar eller systematiska kränkningar som pågått under en längre tid.¹⁴⁶

Vi konstaterar att studien visar att anmälningsskyldigheten är svår att använda, trots intentionen att uppgifter ska nå huvudmannen i syfte att främja likvärdighet. Att anmälningsskyldigheten är svåransvänd överensstämmer med den bild vi har fått när vi har pratat med kommunföreträdare. De bedömer att antalet anmälningar skiljer sig mellan skolor och att det är troligt att rektorer tolkar anmälningsskyldigheten olika. Att lärare, förskollärare och rektorer upplever anmälnings- och utredningsskyldigheten som svårtolkad och svåravgränsad framgår också av en rapport från Statskontoret om klagomålshanteringen.¹⁴⁷

När bestämmelser är svåransvända blir den så kallade efterhandsstyrningen betydelsefull.

Att det finns en risk för ”överprövning” av förskollärares eller lärarens ursprungliga bedömning kan innebära att läraren inte vågar förlita sig på sitt professionella omdöme och i stället väljer att anmäla, utreda och dokumentera fler händelser än vad han eller hon själv betraktar som kränkande behandling för ”säkerhets skull”. Det kan exempelvis vara mindre allvarliga och upprepade påståenden om meningsskiljaktigheter som kan sakna substans. Statskontoret har i nämnda rapport angett att möjligheten för elever att få skadestånd

¹⁴³ Ibid., s. 233.

¹⁴⁴ Ibid., s. 185 f. och s. 233 f.

¹⁴⁵ Ibid., s. 186.

¹⁴⁶ Ibid., s. 233.

¹⁴⁷ Statskontoret (2020) *Klagomålshanteringen i skolan – förslag till ett mer ändamålsenligt system*.

spär på osäkerheten och uppmuntrar personalen att dokumentera för säkerhets skull.¹⁴⁸ Det kan så att säga vara mer ”riskfritt” att utreda en händelse *för mycket* än *för lite*. Statskontoret beskriver att flera av de lärare och rektorer som de har intervjuat dokumenterar händelser som de själva uppfattar som mycket ringa eller snabbt utagerade, exempelvis en konflikt mellan skolkamrater i syfte att ”hålla ryggen fri.”¹⁴⁹

7.3.8 Personalen uppger att arbetet mot kränkande behandling är viktigt, men har svårt att hinna dokumentera enligt regelverket

Det finns vittnesmål från lärare om att dokumentationen av kränkande behandling kan fylla ett viktigt syfte. Lärarförbundet visade i en undersökning från 2016 att mer än två tredjedelar av de deltagande lärarna anser att de har nytta av dokumentationen om kränkande behandling och att kraven på dokumentation inom området är nödvändiga utifrån syftet att andra ska kunna få insyn i verksamheten.¹⁵⁰ Åtta av tio lärare i samma undersökning anser dock att dokumentationen brister på grund av tidsbrist.¹⁵¹ I en undersökning från 2021 uppgav mellan 80 och 90 procent av lärare i grundskolan och gymnasieskolan att det finns krav på deras arbetsplats att de ska skriva så kallade incidentrapporter.¹⁵²

Lärare kan uppmanas att dokumentera både i det förbyggande arbetet, då det inträffat incidenter och inom ramen för en utredning. I verksamheter där kränkningar ofta inträffar kan incidentrapporterna bli en omfattande uppgift som tar mycket tid.¹⁵³ Denna bild bekräftas i flera underlag, bland annat i den intervjustudie vi gjort.

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Ibid., s 53.

¹⁵⁰ Lärarnas riksförbund (2016) *Viktig dokumentation eller onödigt krångel. En undersökning om lärarnas syn på dokumentationskraven*. Cirka 1 200 lärare deltog i undersökningen.

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² Lärarförbundet (2021) *Dokumentationsbördan – ett hot mot lärares kärnuppgifter*; Begreppet ”incidentrapporter” av fall av kränkande behandling verkar vanligtvis avse en skriftlig redogörelse av ett händelseförlopp som i normalfallet skrivs av den som bevittnat det.

¹⁵³ Se även Castillo, D. och Ivarsson Westerberg, A. (2019) *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker? Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*.

7.3.9 Kraven i regelverket innebär att arbetet mot kränkande behandling ständigt är närvarande och tar tid från undervisningen

Ärenden om kränkande behandling ska hanteras skyndsamt och vår intervjustudie visar att lärare därför ofta behöver lägga annat åt sidan, som till exempel planering och uppföljning av undervisningen. Dokumentation görs som nämnts i alla faser av arbetet, som till exempel incidentrapporter (skriftliga redogörelser) av fall av kränkande behandling som inträffat, dokumentation av samtal med elever och vårdnadshavare samt anmälan till huvudmannen.

Vi har fått samma bild under arbetet med utredningen. Kommunföreträdare har bland annat uppgett att på ”fritids avsätts en vuxen person för att skriva anmälningar i stället för att vara med barnen, vilket går ut över det pedagogiska”. Att arbetet med kränkande behandling kan ta tid från undervisningen framkommer även i andra intervjuer och studier. I en rapport från Statskontoret om de administrativa konsekvenserna av styrningen av skolan beskrevs en skola där en lärare togs ur undervisningen för att bli ”kränkingsadministratör” på heltid.¹⁵⁴ Exempel på skolpersonal som endast arbetar med att dokumentera kränkande behandling finns även i en senare rapport från Statskontoret.¹⁵⁵

Vår intervjustudie, liksom andra underlag, visar att arbetsuppgiften att upptäcka, utreda och dokumentera kränkingsärenden är vanligast för lärare i grundskolan men uppgiften nämns även av förskollärare i förskolan och lärare i gymnasieskolan. Lärare på komvux har en beredskap för att hantera fall av kränkande behandling, men ingen av de intervjuade lärarna i skolformen har erfarenhet av några incidenter.

När kränkningar inträffar sker det oftast mellan elever, men det kan även ske mellan personal och barn eller elever. Flera intervjuade uppger att de också behöver hantera kränkningar som har skett mellan elever på fritiden, till exempel på sociala medier.

Rutinerna för arbetet med kränkande behandling ser olika ut hos olika huvudmän. Flera enheter i vår studie har digitala ärendehanteringssystem eller digitala blanketter för kränkingsanmälningar.

¹⁵⁴ Statskontoret (2019) *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting*. Bilaga 2, Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna, s. 36 ff.

¹⁵⁵ Statskontoret (2020) *Klagomålshanteringen i skolan – förslag till ett mer ändamålsenligt system*, s. 54.

Utredningar av kränkningsärenden startar oftast med samtal med det kränkta barnet eller eleven samt de som påstås ha kränkt. Vårdnadshavare ska också informeras i något skede av förloppet och eventuella åtgärder ska dokumenteras. Dessa insatser görs enligt de som intervjuats under eller i anslutning till arbetsdagen.

Även i vår intervjustudie nämns arbetet mot kränkande behandling återkommande och i många olika sammanhang, vilket i sig kan ses som en indikation på att det är en arbetsuppgift som tar mycket tid. Studien visar bland annat följande:

- Skollagen ställer höga krav på arbetet mot kränkande behandling.
- I mentorsuppdraget är arbetet med åtgärder mot kränkande behandling ett vanligt inslag.
- Arbetet med skolutveckling eller systematiskt kvalitetsarbete innefattar ofta att utveckla och uppdatera planen mot kränkande behandling.
- Fall av kränkande behandling ska ofta dokumenteras i digitala system som inte är anpassade till verksamhetens förutsättningar.
- Vårdnadshavare kan ställa krav på att lärare upprättar kränkingsanmälningar. En mellanstadielärare i vår studie uttrycker att lärarna utgör något slags kundtjänst till vårdnadshavare och att det är oroväckande att vårdnadshavare kan beställa en kränkingsanmälan och en utredning.
- Vissa lärare och rektorer menar att reglerna kring kränkande behandling är kontraproduktiva och kan tas bort utan att påverka verksamheten eller barn och elever negativt. Även om tanken bakom regelverket är god gör tillämpningen att bland annat lärare får ägna tid till arbete som inte ökar elevernas trygghet i skolan.

7.3.10 När regelefterlevnad blir styrande finns risk att bestämmelserna inte fyller sitt syfte att motverka kränkande behandling

I kapitel 5 har vi beskrivit hur det skett en ökad byråkratisering och juridifiering av samhället och skolan. Det ansvarsutkrävande arbetssättet riskerar att bli ett hot mot lärares och förskollärares professionella yrkesutövning och autonomi.

Lindgren med flera beskriver att personalen på skolorna i dag ställs inför svåra avgöranden kring var gränsen går för vad som måste dokumenteras och inte, vilket vi också redogjort för i avsnitt 7.3.7.¹⁵⁶ En paradoxal effekt av lagstiftningens krav kan, enligt forskarna,¹⁵⁷ därför bli att lärare väljer att inte se incidenter, eftersom det inte finns någon tid för att samla ihop detaljer kring händelsen och fylla i de rätta formulären. Lärare har också en skyldighet att rapportera händelser som elever har anförtrott dem i enskilda samtal. Att göra rapporter utifrån denna information kan bli att svika ett förtroende, och därför i förlängningen underminera möjligheten till fortsatta samtal mellan elev och lärare om kränkningar.

Forskarna konstaterade bland annat mot bakgrund av detta att lärare med anledning av kraven i skollagen ställs inför svåra avgöranden i sin yrkesvardag. Att rapportera incidenter leder till tidsödande aktiviteter som dokumentation, samtal med elever och kontakt med vårdnadshavare. Att inte rapportera incidenter kan leda till problem i ett senare skede, med ansvarsutkrävande från Skolinspektionen eller Barn- och elevombudet. De val som görs påverkar på ett djupgående sätt lärares professionella praktik.¹⁵⁸

Vi menar att det är problematiskt att arbetet mot kränkande behandling i så hög grad bygger på ansvarsutkrävande och på den rapportering med efterföljande dokumentation som följer. Detta riskerar att ta både tid och utrymme från det aktiva arbetet med att motverka kränkande behandling och att arbeta förebyggande. I samtal vi fört har också framkommit just sådana exempel där lärare undviker att vistas i skolmiljöer där risken är stor att bli vittne till kränkningar som kommer behöva anmälas och då dokumenteras.

¹⁵⁶ Lindgren, J., Hult, A., Carlbaum, S. och Segerholm, C. (2021) "To see or not to see: Juridification and Challenges for Teachers in Enacting Policies on Degrading Treatment in Sweden" *Scandinavian Journal of Educational research*, 65:6, 1052-1064.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Ibid.

Kraven på dokumentation och anmälan av alla incidenter, utan möjlighet till professionell reflektion eller rimlighetsbedömning, riskerar att avprofessionalisera förskollärarna och lärarna. Mindre kränkningar, som tidigare löstes genom omedelbara samtal mellan vuxna och barn eller elever, kan nu resultera i en administrativ börda som inte står i proportion till allvaret i det inträffade. Det i sin tur leder till att förskollärare och lärare ägnar mindre tid åt sitt huvuduppdrag på grund av dokumentation, eller väljer att inte alls uppmärksamma det de ser eftersom de inte har tid att dokumentera.

7.3.11 Det saknas uppföljningar som visar att det ambitiösa regelverket leder till färre fall av kränkande behandling i verksamheten

Innan barn- och elevskyddslagen infördes visade Skolverkets lägesbedömning att arbetet mot mobbning hade intensifierats och att mobbningen föreföll ha minskat mellan elever och mellan lärare och elever.¹⁵⁹ I förarbetena till lagen angavs att det visade att det förebyggande arbetet ger resultat. Bedömningen var att det aktiva och förebyggande arbetet därför behövde stärkas och kompletteras med skarpare verktyg för att ge alla barn och elever en säker och trygg miljö.¹⁶⁰ Regeringen avsåg att noga följa kostnadsutvecklingen och effekterna av de nya bestämmelserna.¹⁶¹

Det saknas dock en allsidig uppföljning av bestämmelsernas effekt på förekomsten av kränkande behandling i verksamheten. Det är därför svårt att redovisa en fullständig bild av vilken effekt anmälnings- och utredningsskyldigheten har fått för tryggheten och förekomsten av kränkande behandling på skolor och förskolor. Vår bild är dock att det saknas ett tydligt samband mellan förekomsten av kränkande behandling i verksamheten och skarpare verktyg i form av anmälnings- och utredningsskyldighet samt möjlighet till skadestånd för enskilda barn och elever. Kommunföreträdare vi har pratat med uppger att vissa skolor anmäler ett stort antal händelser vidare till huvudmannen för utredning och åtgärder, men att det inte är samma skolor som huvudmannen genom annan uppföljning har uppmärksammat för brister i tryggheten för eleverna. Kommun-

¹⁵⁹ Se prop. 2005/06:38 s. 88.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Se prop. 2005/06:38 s. 134.

företrädares bild är att de skolor som enligt trygghetsenkäter och motsvarande har större utmaningar med att skapa trygghet för eleverna inte gör fler anmälningar om kränkande behandling till huvudmannen. De upplever i stället att det i många fall finns tendenser till att de skolor som framstår som trygga enligt annat underlag som kommunen hämtar in och sammanställer anmäler fler ärenden om kränkande behandling till huvudmannen. Vår bild utgår visserligen från uppgifter från några huvudmän som vi har pratat med och det kan se annorlunda ut i andra kommuner, hos andra huvudmän och skolor. Vi bedömer dock att det trots allt saknas ett *tydligt* samband mellan antalet anmälningar och förekomsten av kränkande behandling eller andra indikationer på en mindre trygg skolmiljö för barnen och eleverna.

Oavsett vilka skäl som finns bakom svårigheterna att se ett samband mellan antalet anmälningar till huvudmannen och förekomsten av kränkande behandling och brister i tryggheten i annat underlag indikerar denna tendens att det är svårt att konstatera att bestämmelserna leder till att uppgivna kränkningar identifieras och följs upp av huvudmannen. Det blir då ännu svårare att se att bestämmelserna leder till en miljö med färre kränkningar.

7.4 Förslag om att minska krav på dokumentation och tydliggöra personalens ansvar att agera

7.4.1 Personalens ansvar för att uppmärksamma och hantera kränkande behandling ska tydliggöras

Utredningens förslag: Personalens ansvar för att aktivt motverka kränkande behandling inom utbildningen enligt 1 kap. 5 § skollagen flyttas till en ny bestämmelse i 6 kap. skollagen. Bestämmelsen formuleras om i syfte att förtydliga att ansvaret innefattar att uppmärksamma och agera för att hantera alla former av kränkande behandling. Utöver skolväsendet gäller den nya bestämmelsen även i annan verksamhet enligt skollagen.

Skälen för utredningens förslag

Behov att flytta fokus från personalens ansvar att anmäla och utreda till att uppmärksamma och agera

Studier visar att det viktigaste för att motverka mobbning och kränkningar är positiva, varma och stöttande relationer mellan lärare och elever. Det är också viktigt att det finns vuxna som sätter gränser, är lyhörda och skapar en trygg studiero i klassrummet.¹⁶² Utifrån syftena bakom regelverket är det tydligt att inga barn, ungdomar eller vuxna ska behöva utsättas för någon form av kränkande behandling i skolväsendets verksamheter.¹⁶³ I förarbetena till barn- och elevskyddslagen anges att inga former av diskriminering eller kränkningar av människovärdet kan tolereras i skolväsendet.¹⁶⁴ Det har tolkats som att det råder en *nolltolerans* mot kränkande behandling i skolväsendet.

En sådan *nolltolerans* är emellertid svår att upprätthålla i verksamheterna. Vi bedömer att anmälningsskyldighetens utformning riskerar att delvis motverka syftet bakom regelverket då bestämmelsen flyttar fokus från det aktiva arbetet med att uppmärksamma och agera för att hantera fall av kränkande behandling till arbetet med att dokumentera och rapportera incidenter.

I avsnitt 7.3.10 har vi beskrivit att anmälnings- och utredningsskyldigheten kan få den paradoxala effekten att lärare väljer att inte se och ingripa mot incidenter eftersom de inte upplever sig ha förutsättningar att dokumentera händelseförloppet.

Bestämmelsen om personalens ansvar för att motverka kränkande behandling ska samordnas med det övriga regelverket

I avsnitt 7.2.1 har vi redogjort för att personalens ansvar för att aktivt motverka kränkande behandling är reglerat i 1 kap. skollagen. En tidigare lydelse av den bestämmelsen infördes redan före tillkomsten av barn- och elevskyddslagen i den tidigare skollagen. Med mindre ändringar har den förts in i 1 kap. i nuvarande skollag.

¹⁶² Thornberg, R., Bjereld, Y., & Sjögren, B. (2022) *Skapa trygghet för lärande: Om skolans arbete mot mobbning, trakasserier och kränkande behandling*.

¹⁶³ Se prop. 2005/06:38 s. 23.

¹⁶⁴ Ibid, s. 78.

I samband med att anmälnings- och utredningsskyldigheten reglerades i barn- och elevskyddslagen och därefter i 6 kap. skollagen skedde emellertid inte någon samordning av regeln om personalens ansvar att aktivt motverka kränkande behandling och övriga skyldigheter i arbetet, det vill säga att arbeta förebyggande, samt att anmäla, utreda och åtgärda uppgivna kränkningar. Vi erfar att sanktionsmöjligheten, som bland annat hör ihop med anmälningskyldigheten, kan ha resulterat i en förskjutning från det aktiva arbetet mot kränkande behandling till ett arbete med fokus på rapportering och dokumentation. Vi bedömer därför att det finns anledning att föra samman denna regel med övriga åtgärder mot kränkande behandling.

Det ska förtydligas att personalen har ansvar för att aktivt uppmärksamma och agera för att hantera kränkande behandling

Som vi redogjort för under avsnitt 7.2.1 är nuvarande lydelse av bestämmelsen som reglerar personalens ansvar för att motverka kränkande behandling att alla som verkar inom utbildningen aktivt ska motverka alla former av kränkande behandling.

Vi bedömer att det finns skäl att förtydliga i bestämmelsen att ansvaret innefattar att aktivt uppmärksamma uppträdanden som kan vara att anse som kränkande behandling och att agera för att hantera sådana uppträdanden. Det var avsikten även med nuvarande reglering (se avsnitt 7.2.1).

Aktivt uppmärksamma avser att vara uppmärksam på signaler som indikerar att en elev är ensam och utsatt. Det kan exempelvis avse att uppmärksamma frekvens och kraft i nedsättande språk eller om en elev är utesluten ur vissa konstellationer eller elevgrupper. Ett sådant ansvar innefattar också att personalen uppmärksammar om det finns konflikter i elevgruppen och tar ställning till om det finns skäl att ingripa eller agera på något annat sätt för att hantera konflikten. Personalens ansvar innefattar också att uppmärksamma om det finns en jargong eller ett språkbruk i elevgruppen som inte står i överensstämmelse med utbildningens värdegrund och de normer och värden som ska prägla verksamheten. Det är också viktigt att personalen uppmärksammar om en viss jargong i elevgruppen innebär att en viss elev skulle vara särskilt utsatt.

Aktivt agera för att hantera avser att ta ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas när ett barn eller en elev anser sig utsatt för någon

form av kränkande behandling i verksamheten och att vidta sådana åtgärder. En sådan åtgärd kan exempelvis vara att hantera ett pågående bråk eller konflikt. Det kan också vara att aktivt söka upp och föra samtal med en elev som behöver få kontakt med någon i personalen för att därefter kunna bedöma vilka åtgärder som ska vidtas i verksamheten. Att aktivt agera kan även innebära att involvera annan personal som har möjlighet att agera, utifrån sin roll och relation till barnet eller eleven.

Personalens ansvar omfattar alla former av kränkande behandling

Personalens ansvar för att uppmärksamma och agera mot kränkande behandling omfattar med vårt förslag liksom med nuvarande reglering i 1 kap. skollagen alla former av kränkande behandling i verksamheten, alltså även handlingar som kan betraktas som mindre allvarliga och som kan redas ut på plats.

I sådana situationer kan det vara tillräckligt att klarlägga händelsen genom några få frågor för att den ska vara löst och utagerad. Det kan exempelvis vara fråga om en mindre allvarlig konflikt mellan elever. Det är viktigt att det finns personal som uppmärksammar situationer och vid behov kan ta hand om och avstyra konflikter. Den nya föreslagna bestämmelsen i 6 kap. skollagen tydliggör att ett sådant ansvar kvarstår för personalen, och att ansvaret föreligger oavsett hur anmälnings- och utredningsskyldigheten är utformad och vem som bär ansvaret för att utreda händelsen i efterhand. Rektorn har ett ansvar för att det är tydligt för personalen på förskolan eller skolan vad detta ansvar innebär. Huvudmannen behåller det övergripande ansvaret för att personalen följer bestämmelserna i 6 kap. skollagen som vi redogjort för under avsnitt 7.2.2.

Ansvaret gäller i verksamheten

I avsnitt 7.2.1 har vi redogjort för att personalens ansvar i nuvarande bestämmelse i 1 kap. skollagen gäller inom utbildningen. Vårt förslag innebär att ansvaret ska gälla i verksamheten. Ändringen av bestämmelsens tillämpningsområde från utbildningen till verksamheten har gjorts i syfte att samordna bestämmelsen med det övriga regelverket i 6 kap. skollagen.

Ändringen innebär att ansvaret för att aktivt uppmärksamma och agera för att hantera kränkande behandling liksom de övriga bestämmelserna i 6 kap. skollagen även gäller i särskilda utbildningsformer enligt 24 kap. skollagen och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen. Vår avsikt med förslaget är som angetts ovan att flytta fokus från personalens ansvar att dokumentera och rapportera inträffade händelser till att personalen aktivt agerar för att hantera sådant som inträffat i verksamheten. Det finns därför inte anledning att detta ansvar, till skillnad från de övriga skyldigheterna i 6 kap. skollagen, enbart ska gälla inom utbildningen i skolväsendet.

Den nya bestämmelsen ska placeras i anslutning till regeln om huvudmannens ansvar för personalen

Vi har i avsnitt 7.2.2 beskrivit att det finns en bestämmelse om huvudmannens ansvar för att personalen fullgör de skyldigheter som finns i 6 kap. skollagen.¹⁶⁵ Vi bedömer att det är lämpligt att den nya bestämmelsen placeras i anslutning till denna eftersom båda bestämmelserna reglerar ansvaret för att personalen fullgör skyldigheterna i 6 kap. skollagen.

Alternativa överväganden

I stället för att flytta bestämmelsen om personalens ansvar för att motverka kränkande behandling från 1 kap. till 6 kap. skollagen har vi övervägt att reglera personalens ansvar för att uppmärksamma och hantera kränkande behandling i ett nytt första stycke i bestämmelsen om anmälnings-, utrednings- och åtgärdsskyldigheten. Vi bedömer dock att ansvaret hör bättre hemma i anslutning till huvudmannens ansvar för att se till att personalen följer sina skyldigheter enligt 6 kap. skollagen. Ansvaret kan då även kopplas till mer övergripande åtgärder såsom att bedriva ett fungerande förebyggande arbete mot kränkande behandling med utgångspunkt i inträffade händelser. En konsekvens av att reglera ansvaret enligt vårt förslag är att personalens skyldigheter i denna del, liksom i dag, inte omfattas av huvudmannens skadeståndsskyldighet.

¹⁶⁵ Se 6 kap. 5 § skollagen.

Vi har också övervägt att använda ordet *ingripa* som en beskrivning av personalens ansvar i stället för orden *uppmärksamma* och *agera*. Vi bedömer dock att ett ansvar för personalen att ingripa för att hantera fall av kränkande behandling sträcker sig längre än vad som är avsikten med vårt förslag. Detta ansvar kan i vissa fall innefatta att ingripa för att avstyra ett bråk eller motsvarande, men i vissa fall kan hanteringen vara inriktad mot att rapportera en händelse vidare eller att arbeta förebyggande för att motverka att liknande situationer uppstår. Vi bedömer också att det inte är lämpligt att införa en skyldighet för personalen att ingripa fysiskt, eftersom det skulle resultera i många svåra gränsdragningsfrågor. I vissa fall är det exempelvis mindre lämpligt med ett sådant ingripande. I avsnitt 7.2.2. och 7.2.4 har vi beskrivit att det är svårt att ta ställning till ramarna för personalens befogenheter och att personalen i stället kan utsätta ett barn eller en elev för kränkande behandling genom att ingripa mot pågående kränkande behandling.

7.4.2 Anmälnings- utrednings- och åtgärdsskyldigheten ska begränsas till sådan kränkande behandling som är allvarlig eller upprepad

Utredningens förslag: 6 kap. 10 § skollagen ändras.

Personalens anmälningsskyldighet ändras till en informations-skyldighet.

Personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit 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.

Lärare och förskollärare ska inte särskilt pekas ut som ansvariga för att informera rektorn.

Rektorns anmälningsskyldighet och huvudmannens utrednings- och åtgärdsskyldighet ska gälla samma uppgifter som omfattas av personalens informationsskyldighet.

Personalens och rektorns skyldighet att anmäla trakasserier och sexuella trakasserier flyttas från skollagen till diskrimineringslagen, men ändras inte i sak.

Skälen för utredningens förslag

Tid som läggs på anmälningar och utredningar bör i högre grad läggas på förebyggande arbete och förskollärares och lärares undervisningsuppdrag

Vi har i avsnitt 7.3 redogjort för konsekvenserna av anmälnings-skyldigheten som den ser ut nu och beskrivit de informationsflöden, med medföljande administration, som skapas. Vi menar att den tid som läggs på informationsflöden i stället behöver frigöras för att ge lärare och förskollärare förutsättningar att arbeta med alla delar av sitt undervisningsuppdrag. Vi beskriver också de olika delarna i undervisningsuppdraget närmare i kapitel 4 och i kapitel 8.

Tiden behöver också användas för att arbeta främjande, förebyggande och för att vidta åtgärder mot kränkande behandling

Personalen i förskolan och skolan behöver förutsättningar för att kunna främja goda relationer och ett gott skolklimat. Skolors arbete fokuserar ofta på att identifiera och förebygga risksituationer eller på åtgärdande arbete på individnivå. Men att förebygga kränkningar och mobbning handlar även till stor del om att utveckla en god atmosfär, ge ledning, stöd och stimulans, arbeta relationsfrämjande och göra eleverna delaktiga och engagerade.¹⁶⁶ Detta arbete kan ses som en del av ett hälsofrämjande arbete och behöver bedrivas av såväl förskollärare och lärare som av övrig personal, enskilt och gemensamt.¹⁶⁷

Det är viktigt att kunna förebygga kränkande behandling och att vidta åtgärder för att förhindra att barn och elever utsätts för kränkningar. Då trygghet är en viktig förutsättning för barns och elevers lärande och utveckling har detta arbete stor betydelse. Otrygghet får också stora konsekvenser. Det är exempelvis betydligt vanligare att elever som känner sig otrygga och ensamma är frånvarande från skolan.¹⁶⁸ Som en del av skolans trygghets- och värdegrundsuppdrag behöver personalen arbeta såväl brett som mer riktat och aktivt för att upptäcka och ingripa mot såväl tydliga kränkningar som mer diffusa kränkningar och elever som är ensamma och utsatta.

¹⁶⁶ Skolverket (2011) *Utvärdering av metoder mot mobbning*, s. 17 ff.

¹⁶⁷ Se exempelvis Skolverket (2019) *Hälsa för lärande – lärande för hälsa*. Kunskapsöversikt.

¹⁶⁸ Se exempelvis Friends (2024) *Friendsrapporten 2024. Mobbning och skolprestation*.

För att frigöra tid behöver också dokumentationen begränsas

I avsnitt 7.3 har vi beskrivit att ärenden om kränkande behandling inklusive möjligheterna för barn, elever och vårdnadshavare att utkräva ansvar genom huvudmannens klagomålshantering och efterhandsstyrning från bland annat Barn- och elevombudet kan resultera i stora mängder dokumentation. Även om de flesta anmälningar om kränkande behandling inte resulterar i större utredningar så bidrar förfarandet till att dokumentation görs i förebyggande syfte. Om en utredning inleds, hos huvudmannen eller av Barn- och elevombudet, så behöver bevisen finnas. Det gäller att ha ”ryggen fri”, eller på fötterna så att säga. Anmälningar och utredningar som en del av arbetet mot kränkande behandling kan ses i ljuset av hur granskningen av svenska skolan har förändrats. En förändring över tid mot fler åtgärder som syftar till verifierbarhet har till exempel beskrivits. Det handlar exempelvis om olika tekniker och system som ska öka möjligheten att granska och öka informationens tillgänglighet.¹⁶⁹ Vi menar att även om syftet är gott så står inte mängden arbete och dokumentation i proportion till vad som uppnås och hur. Vi menar därför att det krävs en förändring av anmälnings-skyldigheten i syfte att minska mängden dokumentation.

Det är mer effektivt om anmälnings- och utredningsskyldigheten utgår från en tilltro till skolans professioner...

I kapitel 4 har vi redogjort för betydelsen av att lärare och förskollärare ges tillit och förutsättningar att ta professionellt ansvar. Vi menar att det har betydelse för såväl undervisningens kvalitet och barns och elevers kunskapsutveckling, som för yrkets attraktivitet.

Vi bedömer att nuvarande reglering av anmälnings- och utredningsskyldigheten är ett exempel på sådan juridisk och byråkratisk styrning som fråntar lärare, förskollärare och rektorer möjligheten att göra bedömningar utifrån sitt professionella kunnande och sin erfarenhet. I ljuset av det behov som finns av större tillit och den tendens som finns att överdokumentera för att hålla ryggen fri (se avsnitt 7.3.7) menar vi att det behövs ett skifte i fokus.

¹⁶⁹ Nyhlén, J. (2021) ”Förändringar av granskning och utvärdering av svenska skolan. Om granskningens organisering, syfte och fokus” *Statsvetenskaplig tidskrift*. Årgång 123, 2021/2.

Vi menar att lärare och förskollärare utifrån sin erfarenhet av arbete med barn och elever i grupp har kunskap om och vana att hantera konflikter mellan elever. Det ingår vidare i lärares och rektorers yrkesroller att bedöma och hantera incidenter som barn och elever kan uppleva som kränkande. Lärare och förskollärare känner i många fall barnen och eleverna och har möjlighet att ingripa i stunden. Utifrån sin kännedom om gruppen har de ofta en förståelse för bakgrunden till en incident. Vi menar därför att lärare och förskollärare har goda förutsättningar att göra en professionell bedömning av vilka fall av kränkande behandling som kan lösas på plats och vilka handlingar som behöver lyftas och utredas på ett mer samlat sätt. Det samma gäller för ett antal andra personalgrupper i förskolan eller skolan, såsom kuratorer och personal inom elevhälsan.

I vissa situationer är det tillräckligt att klarlägga händelsen genom några få frågor för att den ska vara löst och utagerad. För de uppgifter som lätt löses på plats är det tveksamt om den omfattande dokumentation och arbetsinsats som krävs i en utredning om kränkande behandling står i proportion till det som inträffat.

Vi menar därför att förskollärare och lärare behöver få bättre möjligheter att göra en professionell bedömning av vilka uppgifter som behöver anmälas och utredas på ett mer allsidigt sätt. Vår bild är att många rektorer av flera skäl gör en sådan värdering och bedömning redan i dag (se avsnitt 7.3.7). Många lärare och förskollärare känner sig dock förhindrade att göra en sådan bedömning och dokumenterar hellre en gång för mycket än en gång för lite. Det innebär att arbetet med att dokumentera i många fall tar mycket tid från undervisningen, men också att regelverket inte används på ett likvärdigt sätt. Anmälningar om kränkande behandling kan visserligen användas som ett bra underlag för att använda i det förebyggande arbetet mot kränkande behandling. Utifrån bristerna i anmälnings-skyldighetens utformning är dock vår bild att "rätt" ärenden inte alltid når huvudmannen för utbildningen för att utredas där. De uppgifter som behövs för det förebyggande arbetet för att förhindra fortsatta kränkningar når då inte heller huvudmannen.

...och om personalen har förutsättningar att följa anmälningsskyldigheten i praktiken

För att en anmälningsskyldighet ska fungera i praktiken behöver de som ska använda den, vilket i första hand är lärare, förskollärare, rektorer och annan personal i förskolan och skolan, dels förstå *vad* som ska anmälas dels ha praktiska förutsättningar att *faktiskt* göra sådana anmälningar.

I avsnitt 7.3.7 har vi beskrivit hur många lärare, förskollärare, och rektorer har svårt att följa anmälningsskyldigheten eftersom de inte har kännedom om vad den innefattar i praktiken. Detta resulterar bland annat i överdokumentation. I avsnitt 7.3.8 och 7.3.9 har vi bland annat beskrivit att lärare och förskollärare har svårt att hinna med att anmäla och dokumentera enligt regelverket och att utformningen av anmälningsskyldigheten riskerar att bli kontraproduktiv om lärare väljer att inte se incidenter och ingripa för att de inte har tid att anmäla och dokumentera.

Personalens anmälningsskyldighet ändras till en skyldighet att informera rektorn vid kännedom om upprepad eller allvarlig kränkande behandling

Vi föreslår att personalens anmälningsskyldighet ska ändras till en skyldighet att informera rektorn. Vi menar att det är mer naturligt för personalen utifrån sin profession att lämna information till rektorn än att göra en anmälan. Anmälan är ett begrepp som vi menar hör bättre hemma i en rättsbekämpande eller polisiär verksamhet än i en förskole- eller skolverksamhet.

Enligt vårt förslag ska personalens skyldighet att informera rektorn begränsas i förhållande till den nuvarande anmälningsskyldigheten. Vi föreslår att personalen ska informera rektorn om någon i personalen uppges utsätta ett barn eller en elev för kränkande behandling. Rektorn ska också informeras om ett barn eller en elev anser sig utsatt för upprepad eller allvarlig kränkande behandling.

Vi vill förtydliga att ändringen avser personalens *skyldighet* att informera rektorn. Avsikten med förslaget är inte att hindra personalen från att även informera rektorn om andra incidenter om personalen bedömer att det kan behövas utifrån rektorns helhetsansvar för tryggheten på skolenheten eller från att samtala med en kollega

för att avgöra om det kan vara fråga om sådan kränkande behandling som kan omfattas av informationsskyldigheten. Det är heller inte avsikten att hindra en rektor från att under en begränsad period och som del av ett åtgärdande arbete besluta om utökad rapportering.

Personalen ska alltid informera rektorn om ett barn eller en elev anser sig utsatt för upprepade kränkande behandling ...

Om ett barn eller en elev anser sig utsatt för kränkande behandling vid upprepade tillfällen innebär detta att det finns anledning att utreda uppgifterna om detta mer noggrant i syfte att få en helhetsbild av barnets eller elevens situation. Det är viktigt för att det ska gå att bedöma om det inträffade är en del av ett större mönster. Vi föreslår därför att personalen alltid ska informera rektorn om barnet eller eleven anser sig utsatt vid *upprepade* tillfällen.

Om personalen får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig utsatt vid fler än ett tillfälle är det fråga om sådana upprepade fall som omfattas av vårt förslag. Avsikten är inte att det som uppges också behöver vara av en viss karaktär eller allvarlighetsgrad. Det kan bland annat finnas verbala uttalanden, exempelvis skällsord eller öknamn, som i enstaka fall kan hanteras utan utredning. Om det som inträffat upprepas behöver rektorn informeras för att uppgifterna ska kunna utredas så att personalen kan få en helhetsbild av elevens utsatthet. Det är inte endast aktiva handlingar som innefattas i sådan upprepade behandling som rektorn ska informeras om. Om personalen noterar att en elev ofta är ensam eller utesluten i gruppen behöver rektorn informeras om detta. Så är också fallet om en elev anser sig utsatt för flera handlingar som i sig kan framstå som harmlösa, men som sker vid upprepade tillfällen och är riktade mot ett visst barn eller en viss elev.

Informationsskyldigheten är kopplad till om ett barn eller en elev anser sig utsatt för kränkande behandling. Om en elev vid upprepade tillfällen utsätter andra elever för kränkande behandling behöver även sådana uppgifter noteras för att kunna utredas med stöd av bestämmelserna om trygghet och studiero (se avsnitt 7.2.4).

*... eller om ett barn eller en elev anser sig utsatt
för allvarlig kränkande behandling*

Rektorn ska också informeras om ett barn eller en elev anser sig utsatt för allvarlig kränkande behandling. Det innebär en viss kvalifikationsnivå. Det är svårt att ge detaljerad ledning för bedömningen av vilken behandling som ska betraktas som allvarlig, men viss ledning kan lämnas för bedömningen när uppgiven kränkande behandling *alltid* ska betraktas som allvarlig.

Om ett barn eller en elev anser sig utsatt för behandling som också kan utgöra ett brott, exempelvis ett sexualbrott eller våldsbrott, ska uppgifterna om detta alltid betraktas som allvarliga enligt vårt förslag.

Det har också betydelse om det barn eller den elev som anser sig utsatt har särskilt svårt att skydda sig. Det ska alltid anses som allvarligt om ett barn eller en elev uppges blivit utsatt av flera barn eller elever. En uppgiven kränkning som riktats mot ett barn eller en elev som är betydligt yngre än den eller de som påstås kränka är också alltid att betrakta som allvarlig. Detsamma är fallet om den som anser sig utsatt har särskilt svårt att skydda sig, exempelvis till följd av en funktionsnedsättning.

Barnets eller elevens personliga förhållanden behöver beaktas. Det finns barn och elever som är särskilt sårbara och därför kan tänkas reagera mer kraftigt. Så kan exempelvis vara fallet om en elev tidigare varit utsatt för kränkande behandling, exempelvis på en tidigare skolenhet eller i en annan klass. Eleven kan av detta skäl vara särskilt skör eller känslig för att bli utsatt på nytt.

Det är däremot inte möjligt att på samma sätt ge exempel på sådan behandling som normalt sett inte ska betraktas som allvarlig. Vi har tidigare redogjort för att vi menar att det ligger inom personalens kompetens att ta ställning till vilka incidenter som kan betraktas som mindre allvarliga och snabbt utagerade utan att situationen behöver utredas på ett mer allsidigt sätt. Det kan vara fråga om en retsam jargong i en grupp eller mindre meningsskiljaktigheter. Det kan också vara fråga om en konflikt mellan två elever som bäst löses "på plats" av skolans personal och där det inte finns behov av ytterligare utredning för att det ska stå klart vad som har hänt och vilka eventuella åtgärder som behöver vidtas.

Vid bedömningen av om den kränkande behandlingen är att betrakta som allvarlig har det också betydelse vilken insikt som den som uppges utsätta en annan elev har till om beteendet är att betrakta som kränkande. Om barnet eller eleven som kränker inte har förstått eller kan förväntas ha förstått att beteendet kan tolkas som kränkande är det i normalfallet inte lika allvarligt som om behandlingen varit avsiktlig.

Rektorn ska också alltid informeras om någon i personalen uppges utsätta ett barn eller en elev för kränkande behandling

Om någon i personalen får kännedom om att någon annan i personalen uppges utsätta ett barn eller en elev för kränkande behandling behöver personalen alltid informera rektorn om detta. Rektorn behöver få kännedom om sådana uppgifter eftersom en sådan händelse alltid behöver utredas på ett mer allsidigt sätt för att det ska gå att bedöma om det kan vara fråga om sådan kränkande behandling som är förbjuden i förskolan och skolan. I avsnitt 7.2.2 har vi redogjort för att det är en svår bedömning som i normalfallet behöver ske i flera steg. En mer allsidig utredning behövs för att det ska gå att ta ställning till vad som har hänt och om personalen har hållit sig inom ramarna för sitt tillsynsansvar och övriga befogenheter enligt skollagen (se avsnitt 7.2.2 och 7.2.4). För uppgifter om denna form av kränkande behandling sker med vårt förslag inte någon ändring i förhållande till personalens nuvarande anmälningsskyldighet.

Rektorns anmälningsskyldighet och huvudmannens utrednings- och åtgärdsskyldighet

Vi har i avsnitt 7.2.2 redogjort för systematiken bakom anmälningsskyldigheten. Det är huvudmannen som har ansvaret för att utreda uppgifter om kränkande behandling och, för det fall kränkande behandling kan konstateras, sätta in de åtgärder som krävs för att behandlingen ska upphöra. Huvudmannen behöver alltså få kännedom om de uppgifter som behöver utredas på ett allsidigt sätt. Vi föreslår därför att rektorns skyldighet att anmäla till huvudmannen omfattar samma uppgifter som personalen ska informera rek-

torn om. Huvudmannens utrednings- och åtgärdsskyldighet omfattar också samma uppgifter som personalens informationsskyldighet.

*Skyldigheten att anmäla uppgifter om trakasserier
och sexuella trakasserier tas bort från skollagen*

Det framgår av skollagen att anmälningsskyldigheten ska tillämpas på motsvarande sätt för uppgifter om trakasserier eller sexuella trakasserier enligt diskrimineringslagen.¹⁷⁰ Vi har ovan (avsnitt 7.2.6) redogjort för att skyldigheten att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier och sexuella trakasserier är reglerad i diskrimineringslagen. En huvudman som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt trakasserier eller sexuella trakasserier i samband med verksamheten är skyldig att utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna och vidta de åtgärder som skäligen kan krävas.

Denna del av vårt uppdrag innebär att se över bestämmelserna om kränkande behandling i syfte att minska den administrativa bördan för lärare och förskollärare. Vi har därför inte gjort någon översyn av motsvarande bestämmelser om trakasserier i diskrimineringslagen. Vårt förslag påverkar därför inte huvudmannens skyldighet att utreda omständigheterna kring uppgivna trakasserier eller sexuella trakasserier som huvudmannen får kännedom om. Vi gör ingen ändring av skyldigheterna i diskrimineringslagen.

Vi bedömer att förfaranderegler som styr hur bestämmelser i diskrimineringslagen ska tillämpas, såsom skyldigheten att anmäla uppgifter om trakasserier och sexuella trakasserier, hör hemma i diskrimineringslagen och inte i skollagen. Vi föreslår därför att rektorns och personalens skyldighet att anmäla uppgifter om trakasserier och sexuella trakasserier tas bort från skollagen.

*Personalens och rektorns anmälningsskyldighet ska
i stället regleras i diskrimineringslagen*

Vi har övervägt att endast ta bort personalens och rektorns skyldighet att anmäla uppgifter om trakasserier eller sexuella trakasserier ur skollagen utan att ersätta den med någonting annat. Vi avser dock inte

¹⁷⁰ 6 kap. 10 § andra stycket skollagen.

att lämna förslag som innebär en försämring av personalens ansvar för att se till att barn och elever skyddas mot trakasserier och sexuella trakasserier i förskolan eller skolan i förhållande till vad som är fallet i dag. När anmälningsskyldigheten för personalen och rektorn infördes motiverades detta med att en sådan anmälningsskyldighet behövdes för att säkerställa att skyldigheten att utreda och vidta åtgärder mot kränkande behandling var tillräckligt effektiv.¹⁷¹ Det saknas visserligen överväganden i förarbetena om varför motsvarande anmälningsskyldighet också skulle gälla för trakasserier och sexuella trakasserier.¹⁷² Vi bedömer dock att det inte ska finnas ett sämre skydd mot trakasserier och sexuella trakasserier än mot kränkande behandling. Huvudmannen för utbildningen behöver därför få kännedom om uppgifter om trakasserier eller sexuella trakasserier på samma sätt som uppgifter om kränkande behandling för att kunna iaktta sitt ansvar för att utreda och vidta åtgärder.

Vi föreslår därför att utbildningsanordnarens¹⁷³ skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier i diskrimineringslagen ska ändras.¹⁷⁴ Genom ändringen ska det framgå att anställda och uppdragstagare i verksamhet, som regleras i skollagen, som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier i samband med verksamheten, ska anmäla detta till rektorn. Rektorn ska enligt samma förutsättningar anmäla kännedom om uppgifter om trakasserier eller sexuella trakasserier till utbildningsanordnaren. Det innebär ingen ändring i sak mot vad som gäller i dag.

Förskollärare och lärare stryks ur 6 kap. 10 § skollagen

Att lärare och förskollärare har en anmälningsskyldighet till rektorn vid kännedom om att ett barn eller en elev anser sig blivit utsatt för kränkande behandling är utpekat i skollagen. Detta trots att det framgår av samma bestämmelse att motsvarande skyldighet gäller för övrig personal i skolan. Det var först i samband med att bestämmelsen infördes i och med 2010 års skollag som lärare och förskollärare sär-

¹⁷¹ Prop. 2009/10:165 s. 332.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Med utbildningsanordnaren avses huvudmannen för utbildningen.

¹⁷⁴ Utbildningsanordnarens skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier regleras i 2 kap. 7 § diskrimineringslagen.

skilt pekades ut. Av förarbetena framgår dock inte varför lagstiftaren valde att särskilt peka ut förskollärare och lärare.¹⁷⁵

I kapitel 4 har vi som tidigare nämnt redogjort för att undervisningen är lärares och förskollärares särskilda ansvar och att det behöver frigöras tid för lärares arbete med planering, genomförande och uppföljning av undervisningen. Vi har också identifierat ett antal uppgifter som ligger långt ifrån undervisningen och som skulle kunna utföras av andra än lärare. Arbetet med att skriva incidentrapporter och utredningar om kränkande behandling är exempel på uppgifter som skulle kunna utföras av andra än lärare (se även kapitel 5).

Vi bedömer att det är olyckligt att särskilt peka ut lärare och förskollärare i bestämmelsen eftersom det kan indikera att lärare och förskollärare har ett särskilt ansvar för arbetet mot kränkande behandling. Det bedömer vi vara en mindre lämplig tolkning av regelverket som motverkar vår intention att flytta fokus mot lärares och förskollärares särskilda ansvar för arbetet med undervisningen.

Vi föreslår därför att lärare och förskollärare inte särskilt ska pekas ut i bestämmelsen. Någon ändring av ansvaret i sak är inte avsedd. Lärare och förskollärare ingår i personalen och är liksom övrig personal skyldiga att informera rektorn om ett barn eller en elev anser sig utsatt för kränkande behandling.

Vi har övervägt att behålla förskollärare och lärare i bestämmelsen med hänsyn till att de i förhållande till viss annan personal i förskolan och skolan, exempelvis sådan personal som utför praktiska uppgifter, kan besitta en särskild kompetens för att göra en värdering av om det finns skäl att informera rektorn om att ett barn eller en elev anser sig utsatt för kränkande behandling. Vi bedömer dock att de positiva effekterna av att stryka förskollärare och lärare ur bestämmelsen överväger.

Vi har övervägt att ändra personalens anmälningsskyldighet till en informationsskyldighet utan att begränsa den

Vi har övervägt att ändra anmälningsskyldigheten till en informationsskyldighet utan att begränsa den. Utgångspunkten för en sådan informationsskyldighet skulle vara att personalen behöver informera rektorn vid kännedom om att ett barn eller en elev anser

¹⁷⁵ Se prop. 2009/10:165 s. 332 f och 695, och Ds 2009:25 s. 697 och 1141.

sig utsatt för kränkande behandling. Avsikten med detta skulle vara en ändring av i vilken form som uppgifterna lämnas, men vilka uppgifter som lämnas vidare till rektorn.

Informationen skulle då kunna lämnas muntligt eller skriftligt, men det krävs att antingen rektorn eller den i personalen som rektorn utser kortfattat noterar omständigheterna vid händelsen, antingen på papper eller digitalt. Förskolan eller skolan skulle då behöva rutiner för hur informationsskyldigheten ska se ut, hur ansvaret ska fördelas inom enheten, vem som noterar uppgifterna och vad en sådan notering ska innehålla för att rektorn ska ha förutsättningar att anmäla uppgifterna vidare till huvudmannen för utbildningen.

Vi har också övervägt att flytta ansvaret att utreda uppgifter om kränkande behandling från rektorn till huvudmannen

I avsnitt 7.3.2 har vi beskrivit att anmälningsskyldigheten leder till informationsflöden från bland annat förskollärare och lärare, via rektorn, till huvudmannen som innebär att det är svårt att sortera och prioritera vid hanteringen av ärenden om kränkande behandling. I syfte att minska dessa informationsflöden mellan rektorn och huvudmannen har vi övervägt att flytta ansvaret för att utreda uppgifter om kränkande behandling från huvudmannen till rektorn.

Vi har dock svårt att bedöma vilka konsekvenser en sådan flytt av ansvarsfördelningen får för rektorernas och huvudmännens ansvar. Även om detta kan vara värt att se över har vi gjort bedömningen att det kräver vidare utredning med fokus på rektor och huvudman och därmed ligger utanför vårt uppdrag att möjliggöra för förskollärare och lärare att fokusera på undervisningsuppdraget.

Vi har vidare övervägt att ändra definitionen av kränkande behandling

Vi har även övervägt att föreslå en ny, mer avgränsad, definition av kränkande behandling. Vi har ovan redogjort för att definitionen av kränkande behandling är svåravgränsad och att förarbetena är delvis motsägelsefulla. Det är bland annat inte tydligt om kränkningarna ska vara *tydliga* och *märkbara* och vilken betydelse det har att den som uppges utsätta någon annan för kränkande behandling inte inser att beteendet är kränkande. I avsnitt 7.3.7 redogör vi för att myn-

digheterna och rektorerna gör olika bedömningar av vad som utgör kränkande behandling och att det finns en stor risk för efterhandskontroll av tillsynsmyndigheterna och överdokumentation till följd av svårigheterna att tolka begreppet.

Vi har emellertid bedömt att det inte finns skäl att föreslå en ny definition av kränkande behandling inom ramen för vårt uppdrag. Det huvudsakliga skälet är svårigheterna att avgränsa definitionen, det vill säga att bedöma vilka handlingar som inte ska betraktas som kränkande behandling. En sådan bedömning behöver utgå ifrån omständigheterna i det enskilda fallet och det är viktigt att i stort sett alla oönskade handlingar ska kunna innefattas i begreppet. När flera oönskade handlingar utgör ett mönster, såsom när det är fråga om mobbning, kan varje enskild handling utifrån sett betraktas som relativt harmlös. Det innebär dock inte att det saknas skäl att utreda barnets eller elevens utsatthet. Detsamma är fallet gällande situationer som kan betraktas som konflikter mellan två elever. I somliga fall kan sådana konflikter lösas ”på plats” och betraktas som utagerade, men i andra fall kan situationen behöva utredas på ett allsidigt sätt för att lärare och rektorer ska kunna bedöma om det finns skäl att arbeta förebyggande med ett par elever eller en viss elevgrupp. Det finns risker med att låta vissa omständigheter helt falla utanför regelverket. Exempelvis skulle det bli svårare att upptäcka mönster av förhållandevis harmlösa handlingar. Det kan få negativa följder för exempelvis ett barn eller en elev som anser sig vara utsatt för mer diffusa kränkningar som utfrysning eller andra former av negativ särbehandling.

Eftersom det finns ett samband mellan definitionen av kränkande behandling och anmälnings- och utredningsskyldigheten har vi i stället landat i att begränsa anmälnings- och utredningsskyldigheten. Vår utredning visar att det är utredningarna som tar mest tid från lärare och forskollärare. Genom att begränsa vilka uppgivna kränkningar som behöver anmälas och utredas frigörs tid utan att personalen behöver göra en bedömning av om det kan vara fråga om kränkande behandling. Att det är upprepade och allvarliga fall som ska anmälas och utredas innebär att lärare, forskollärare och rektorer utifrån sitt professionella omdöme kan göra en bedömning av om det finns anledning att utreda uppgifterna vidare. De har då möjlighet att beakta samtliga omständigheter i ärendet och även

väga in sin tidigare kunskap om de barn och elever som ärendet rör vid bedömningen.

Övriga alternativa överväganden

Vi har också uppmärksammat på och övervägt att ändra formuleringen att ett barn eller en elev ska *anse sig* ha blivit utsatt för kränkande behandling i bestämmelsen eftersom det inte kan utläsas av denna formulering att sådana signaler om kränkande behandling som ska anmälas även kan avse sådana fall som barnet eller eleven själv inte betraktar som kränkande behandling. Av förarbetena framgår att det inte krävs att barnet eller eleven själv har lämnat uppgifterna, varför vi bedömer att barnets eller elevens egen inställning inte varit avsedd att vara vägledande med nuvarande lydelse av bestämmelsen.¹⁷⁶ Även om detta kan vara värt att se över har vi gjort bedömningen att det ligger utanför vårt uppdrag att möjliggöra för förskollärare och lärare att fokusera på undervisningsuppdraget.

7.4.3 Kravet på samband med verksamheten ändras till i verksamheten

Utredningens förslag: Skyldigheten att informera, anmäla, utreda och åtgärda fall av kränkande behandling gäller om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i verksamheten.

Skälen för utredningens förslag

Kravet på "samband med verksamheten" riskerar att tolkas som ett gränslöst ansvar och ska tas bort

Som angetts ovan är skolhuvudmannens ansvar i dag inte begränsat till sådana handlingar som har ägt rum under skoldagen utan det är tillräckligt att händelserna har *samband* med verksamheten.

Skolinspektionen och Barn- och elevombudet har gjort långtgående tolkningar av vilka uppgivna kränkningar som anses ha sam-

¹⁷⁶ Prop. 2005/06:38 s. 91 och 140.

band med verksamheten. Skolinspektionen har exempelvis bedömt att en aktivitet som ordnades av en annan elevs förälder, men utanför skolans regi, hade ett sådant samband med verksamheten att skolans ansvar att utreda händelsen trätt in.¹⁷⁷ Skolinspektionen tog bland annat hänsyn till att tre av elevens klasskamrater deltagit vid aktiviteten. Barn- och elevombudet har i ett ärende uttalat att kränkande behandling även kan äga rum på fritiden, exempelvis på sociala medier.¹⁷⁸ I Refors Legges aktstudie konstaterade hon att det framgår utifrån beslut från Skolinspektionen och Barn- och elevombudet att myndigheterna betraktar kravet på samband med verksamheten på så sätt att kränkningar på lov, sociala medier och via sms ska betraktas som skolans ansvar om kränkningarna sedan fortsätter in i verksamheten.¹⁷⁹

Det finns emellertid andra tolkningar av kravet på *samband* med verksamheten som tyder på att avsikten varit att kravet ska tolkas mer snävt. Högsta förvaltningsdomstolen har i HFD 2014 ref 47 (”Lundsbergsfallet”) tagit ställning till om kränkningar som inträffat på skolans elevhem hade ett sådant samband med verksamheten att huvudmannen hade ansvar för att utreda och vidta åtgärder mot kränkande behandling. HFD uttalade bland annat att eftersom det förelåg ett geografiskt, organisatoriskt och pedagogiskt samband mellan skola- och internatverksamheten så bedömdes skolan vara ansvarig att vidta åtgärder.

Stiftelsen är huvudman för både skol- och internatverksamheten vid Lundsbergs skola. Det är ostridigt i målen att det finns ett nära samband mellan de båda verksamhetsgrenarna, såväl geografiskt som organisatoriskt och pedagogiskt. Mot denna bakgrund måste enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening eventuella kränkningar som elever vid Lundsbergs skola utsätter sina skolkamrater för på elevhemmen anses ha sådant samband med skolverksamheten att stiftelsen enligt 6 kap. 10 § skollagen är skyldig att vidta åtgärder.

Även de flesta rektorer i Refors Legges studie gjorde en mer avgränsad tolkning av kravet på samband med verksamheten. De ansåg att skolan inte ska bära ansvar för kränkande behandling som sker utanför den ordinarie utbildningen och undervisningen.¹⁸⁰ De bedömde

¹⁷⁷ Se Skolinspektionens beslut den 15 oktober 2020, dnr SI 2019:3461. I det aktuella ärendet fanns även ett antal händelser med koppling till verksamheten som verksamheten hade ansvar för att utreda och åtgärda.

¹⁷⁸ Se Barn- och elevombudets beslut den 12 februari 2019, dnr 45-2018:9248.

¹⁷⁹ Refors Legge, M. (2021) *Skolans skyldighet att förhindra kränkande behandling av elever*, s. 221.

¹⁸⁰ Ibid, s. 229.

att det är svårt för skolans personal att utreda kränkningar som ägt rum på sociala medier och att vissa vårdnadshavare har en tendens att skjuta över en del av det egna tillsynsansvaret på skolorna.¹⁸¹

De exempel som radas upp i förarbetena, såsom händelser på en skolbuss eller en skolfest, ger också en indikation på att endast händelser som har ett direkt samband med verksamheten är avsedda att omfattas. Den långtgående och något spretiga tolkningen av kravet på samband med verksamheten visar att ordet samband riskerar att leda fel och indikera att personalen har ett gränslöst ansvar för att motverka kränkande behandling för samtliga barn och elever som deltar i verksamheten.

Kravet på i samband med verksamheten ändras till i verksamheten

Vi föreslår att det ska förtydligas att det i stället för att det ska finnas ett samband med verksamheten ska krävas att den kränkande behandling som ett barn eller elev anser sig utsatt för har inträffat i *verksamheten* för att skolans utredningsansvar ska träda in.

Med att händelsen ska ha inträffat i verksamheten avses inte enbart den tid då undervisning äger rum. De exempel som finns i förarbetena till barn- och elevskyddslagen och diskrimineringslagen är alltså fortfarande tänkta att kunna användas vid bedömningen av hur långt skolans ansvar sträcker sig.

Även sådant som inträffar på skolans område eller i skolans lokaler innefattas i verksamheten ...

Om ett barn eller en elev anser sig utsatt för kränkande behandling på ett elevhem som är beläget på skolans område omfattas det av personalens ansvar. Detsamma är fallet om någonting inträffar på en skolfest eller ett skoldisco som ordnas i skolans regi och lokaler, trots att det äger rum efter skoldagens slut.

Avgörande för bedömningen av om det inträffade skett i verksamheten är om skolpersonalen har ett ansvar för eleverna på det område där kränkningarna uppgetts inträffa. Skolpersonalens ansvar sträcker sig exempelvis inte till att omfatta arrangemang som visserligen sker på skolans område, men som inte arrangeras av skolan.

¹⁸¹ Ibid, s. 229–230.

Om skolans lokaler hyrs ut till föräldrar som i egen regi vill ordna en klassfest ansvarar inte skolpersonalen för att utreda händelser som inträffar på en sådan fest. Det kan däremot finnas anledning att hantera händelserna på annat sätt i skolverksamheten om den kränkande behandlingen fortsätter i verksamheten. Om det inträffar annan uppgiven kränkande behandling i verksamheten vid en senare tidpunkt ansvarar personalen fortsatt för att utreda dessa händelser.

... liksom sådant som organisatoriskt och pedagogiskt hör ihop med verksamheten

Sådant som organisatoriskt och pedagogiskt hör ihop med verksamheten omfattas också av ansvaret. Så är exempelvis fallet om någonting inträffar på vägen till eller från skolan, exempelvis på en skolbuss som är upphandlad av skolhuvudmannen. Om undervisning eller annan verksamhet som ordnas av förskolan eller skolan bedrivs utanför skolområdet, exempelvis på en idrottsplats eller i en simhall, sträcker sig ansvaret att anmäla och utreda uppgivna kränkningar även dit. Sådant som inträffar under en klassresa eller på ett studiebesök har också skett i verksamheten enligt vårt förslag.

Att händelsen ska ha inträffat i verksamheten överensstämmer bättre med ramarna för personalens tillsynsansvar för yngre elever

Personalen i förskolan och skolan har ett tillsynsansvar för yngre elever. Hur långt tillsynsansvaret sträcker sig utgår från barnens och elevernas ålder och mognad. Äldre elever, exempelvis i de frivilliga skolformerna, omfattas inte. Tillsynsansvaret över barnen eller eleverna övergår från föräldrarna till skolpersonalen i samband med skoldagens början.¹⁸² Det är först under skoldagen som personalen har förutsättningar att hålla uppsikt över ett barn eller en elev.¹⁸³ Om en elev åker skolskjuts har den kommun som ansvarar för skolskjutsen ansvar för eleven under färden.¹⁸⁴ Tillsynsansvaret kan alltså utöver skoldagen anses sträcka sig till den tid som personalen i övrigt har ansvar för barnet eller eleven, vilket inkluderar exempel-

¹⁸² Se exempelvis NJA 1988 s. 586.

¹⁸³ Se 5 kap. 6 § skollagen.

¹⁸⁴ Skolskjuts regleras bland annat i 10 kap. 32 § skollagen.

vis klassresor, skolskjutsar och skoldiscon i skolans regi. Det är därför naturligt att personalens ansvar för att informera rektorn och rektorns och huvudmannens ansvar för att utreda och åtgärda upplevda kränkningar också omfattar den tid som personalen har ansvar för barnet eller eleven.

Förslaget att begränsa kravet på samband med verksamheten till sådana händelser som sker i verksamheten är tänkt att överensstämma med ramarna för det tillsynsansvar som personalen har i övrigt enligt skollagen.

Kränkande behandling som förekommer på sociala medier under barnens och elevernas fritid omfattas inte av ansvaret

Sådan kränkande behandling som inträffar på elevernas fritid, exempelvis vid aktiviteter som ordnas av andra elever eller deras vårdnadshavare, faller däremot utanför skolans utredningsansvar enligt vårt förslag. Det är inte tillräckligt att eleverna tillhör samma skolklass eller gruppering, och att följer av den kränkande behandlingen fortsätter in i verksamheten, för att skolan ska ha ansvar för att utreda kränkningar som inträffar under elevernas fritid. Om en elev exempelvis publicerar ett presumtivt kränkande inlägg på en social plattform under sin fritid ansvarar inte skolans personal för att utreda om det är fråga om kränkande behandling, trots att inlägget varit riktat mot en annan elev i samma elevgrupp.

Det kan däremot finnas anledning att hantera även sådant som sker på sociala medier om konflikten fortsätter i verksamheten. Om det inträffar annan uppgiven kränkande behandling i verksamheten vid en senare tidpunkt ansvarar personalen även i fortsättningen för att utreda sådana händelser.

7.5 Bedömningar om behov av vidare utredning och åtgärder

I avsnitten 7.2 och 7.3 har vi redogjort för komplexiteten i regelverket som styr arbetet mot kränkande behandling i skollagen, hur regelverket används ute på förskolor och skolor och vilka effekter det får för respektive verksamhet.

Under arbetet med utredningen har vi erfarit att regelverkets komplexitet får flera mindre fördelaktiga effekter. Det är dels mycket arbetskrävande för forskollärare, lärare och övrig personal i verksamheterna att förhålla sig till, dels riskerar det att gå ut över undervisningsuppdraget. Utformningen av regelverket innebär också att det är svårt att följa för personalen vilket innebär att det riskerar att inte uppfylla sitt syfte, vilket är att motverka kränkande behandling av barn och elever.

Vårt uppdrag i denna del är inriktat på att göra en översyn av bestämmelserna om kränkande behandling i syfte att frigöra tid för undervisningsuppdraget. Vi har därför inte haft möjlighet att se över alla delar av det regelverk som styr arbetet mot kränkande behandling. Vi lämnar därför ett antal bedömningar som är inriktade på de delar av regelverket som vi bedömer behöver utredas i särskild ordning.

7.5.1 Bestämmelserna om åtgärder mot kränkande behandling behöver ses över och samordnas med övriga regler i skollagen

Utredningens bedömning: Reglerna om åtgärder mot kränkande behandling behöver ses över i sin helhet och samordnas med reglerna som styr arbetet med trygghet och studiero. En sådan samordning kan underlätta arbetet och minska riskerna för dubbelarbete och dubbeldokumentation.

Skälen för utredningens bedömning

Under arbetet med utredningen har vi fått en bild av att åtgärderna mot kränkande behandling hänger tätt ihop med såväl arbetet för att skapa trygghet och studiero som regleras i 5 kap. skollagen som med det övergripande arbetet med värdegrundsfrågor och mänskliga rättigheter som regleras i 1 kap. skollagen och i läroplanerna.

Det förebyggande arbetet för att främja likabehandling och motverka kränkande behandling har tydliga beröringspunkter med det systematiska arbetet för att skapa trygghet i skollagen. Båda upp-

gifterna innebär att skolan ska identifiera risker för kränkande behandling och hinder mot trygghet under skoldagen.

Vi bedömer att de tydliga beröringspunkterna mellan trygghetsarbetet, arbetet mot kränkande behandling och likabehandlingsarbetet innebär att det finns skäl att se över regelverket som styr arbetet mot kränkande behandling på ett mer övergripande sätt än vad vi har haft möjlighet till inom ramen för vår utredning. Genom att exempelvis samordna bestämmelserna om åtgärder mot kränkande behandling med de som styr arbetet för att skapa trygghet och studiero kan antalet bestämmelser i skollagen sannolikt minska.

Eftersom det finns liknande bakomliggande syften bakom åtgärderna mot kränkande behandling och arbetet med att skapa trygghet och studiero kan en sådan samordning möjliggöra för huvudmannen att använda samma underlag, exempelvis trygghetsenkäter och trygghetsvandringar, för att identifiera såväl hinder mot trygghet och studiero som risker för kränkande behandling. Det innebär också att huvudmannen kan göra en samlad analys av orsakerna bakom de hinder mot trygghet och studiero och de risker för kränkande behandling som identifierats i verksamheten. En sådan analys kan användas för att upptäcka samband och ligga till grund för eventuella gemensamma åtgärder för att skapa trygghet och motverka kränkande behandling. Det finns en risk för dubbelarbete om arbetet för att skapa trygghet bedrivs separat från det förebyggande arbetet mot kränkande behandling. En samordning av regelverken menar vi kan underlätta arbetet.

Det kan exempelvis underlätta för personalen om dokumentation av disciplinära åtgärder kan ske på samma ställe som utredningen för att konstatera om ett barn eller en elev har utsatts för kränkande behandling. Genom sådan samordning går det att undvika att liknande uppgifter, såsom bakgrunden till utredningen och vilka omständigheter som framkommit, behöver noteras på flera olika ställen.

7.5.2 Möjligheten att samordna det regelverk som styr arbetet mot kränkande behandling och det som styr arbetet mot diskriminering behöver utredas vidare

Utredningens bedömning: Regelverken som styr arbetet mot kränkande behandling och arbetet mot diskriminering behöver samordnas i syfte att frigöra tid för forskollärares och lärares undervisningsupdrag.

Skälen för utredningens bedömning

Vi har under avsnitt 7.2.6 och 7.3.3 beskrivit hur skillnader i regelverken i arbetet mot diskriminering och mot kränkande behandling kan innebära att skolhuvudmännen behöver dokumentera det förebyggande och främjande arbetet på olika sätt. Det kan få till följd att arbetet blir ineffektivt, att det blir svårt att få översikt över regelverket och att det finns risk för dubbelarbete och dubbeldokumentation. Skillnader i regelverken kan också innebära att det är svårt att ”avimplementera” de regler som inte längre gäller ute i verksamheterna.

Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen har tidigare föreslagit att bestämmelserna om det förebyggande arbetet mot kränkande behandling ska samordnas på ett bättre sätt med motsvarande regler i diskrimineringslagen.¹⁸⁵ Vi delar den tidigare utredningens bedömning att en sådan samordning kan underlätta och stärka det förebyggande arbetet mot diskriminering och kränkande behandling och att det inte är rimligt att skolhuvudmännen ska behöva ta fram olika dokument i frågor som är så närliggande som enligt dessa två regelverk.

Under arbetet med utredningen har vi också uppmärksammat på att det finns skäl att helt samordna regelverken mot diskriminering och kränkande behandling. Utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering har tidigare föreslagit att regelverket mot diskriminering bör flyttas över till skollagen.¹⁸⁶ Vi delar bedömningen att det finns anledning att se över de två regelverken i särskild ordning och att de förslagsvis ska samlas i en gemensam lag.

¹⁸⁵ SOU 2020:79 *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området*, s. 246.

¹⁸⁶ SOU 2014:41 *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering*, s. 315.

Det ligger dock utanför vårt uppdrag som har varit inriktat på att göra en översyn av bestämmelserna mot kränkande behandling i syfte att frigöra tid för undervisningsuppdraget. Vi bedömer därför att behovet av att samordna regelverken mot kränkande behandling och diskriminering behöver utredas i särskild ordning.

7.5.3 Möjligheten för barn och elever att få skadestånd och barn- och elevombudets roll bör följas upp och utredas vidare

Utredningens bedömning: Barn- och elevombudets roll samt möjligheterna att få skadestånd om någon i personalen åsidosätter bestämmelserna om kränkande behandling i 6 kap. skollagen behöver utredas vidare.

Skälen för utredningens bedömning

Möjligheten för ett barn eller en elev att få skadestånd flyttar fokus mot dokumentation och efterhandsstyrning

Som vi har beskrivit i avsnitt 7.2.2 är anmälningsskyldigheten och förbudet mot kränkande behandling kopplat till en skadeståndsskyldighet för huvudmannen för utbildningen. I avsnitt 7.3 har vi vidare beskrivit att systematiken bakom regelverket med en ansvarskedja från personalen till huvudmannen för utbildningen, möjligheten för ett enskilt barn eller enskild elev att få skadestånd och detaljerade bestämmelser är någonting som resulterar i stora möjligheter till efterhandsstyrning från bland annat Barn- och elevombudet.

Barn- och elevombudets arbete är inriktat mot vilka presumtiva händelser som kan *visas* eller *styrkas* i en domstolsprocess, vilket i sig innebär att informationsinhämtningen och den därmed sammanhängande dokumentationen behöver vara mycket detaljerad och är tidskrävande att ta fram. Vi har under arbetet med utredningen erfarit att den omfattande dokumentationen som krävs för att styrka om ett barn eller en elev har utsatts för kränkande behandling kan resultera i en mycket omfattande arbetsinsats i alla ansvarsled, från arbetet hos respektive huvudman som har huvudansvaret för utbildningen, till rektorer och övrig personal. Lärare och förskollärare bär

också, som vi redogjort för ovan i avsnitt 7.3, ett stort ansvar för att dokumentera anmälningar och utredningar.

Vi menar att huvudskälet till att varje händelse behöver utredas på en detaljerad nivå, och incitamenten för lärare och förskollärare att dokumentera varje enskild händelse i syfte att ”hålla ryggen fri”, är möjligheten för ett barn eller en elev att få skadestånd om huvudmannen åsidosätter bland annat anmälningsskyldigheten eller förbudet mot kränkande behandling. Åtgärderna mot kränkande behandling har genom möjligheterna till skadestånd en särställning i skollagen, exempelvis i förhållande till arbetet med undervisningen, särskilt stöd, frånvaro eller placering i anpassade grundskolan. Vi erfar att det kan resultera i att huvudmannen för utbildningen riktar ett särskilt fokus mot just arbetet mot kränkande behandling med en stor arbetsinsats för personalen som följd.

Vårt uppdrag i denna del innefattar att göra en översyn av bestämmelserna om kränkande behandling i syfte att frigöra tid för undervisningsuppdraget. Vi har inte inom ramen för vår utredning haft möjlighet att utreda Barn- och elevombudets roll och möjligheterna för ett enskilt barn eller elev att få skadestånd om personalen inte iakttar sin anmälnings- utrednings- eller åtgärdsskyldighet eller förbudet mot kränkande behandling enligt 6 kap. skollagen. Vi menar dock att åtgärderna mot kränkande behandling är tidskrävande och att den arbetsinsats som krävs i syfte att utreda ärendena på alla nivåer i ansvarskedjan inte står i proportion till resultatet i form av möjligheten för ett enskilt barn eller enskild elev att få skadestånd.

De arbetsinsatser som regelverket kräver av kommunerna och de enskilda huvudmännen har underfinansierats

I konsekvensutredningen som låg till grund för barn- och elevskyddslagen framgick bland annat följande.¹⁸⁷

Regeringens förslag innebär bl.a. att en ny funktion inrättas inom Statens skolverk. Den skall ha i uppgift att företräda barn och elever samt att tillvarata deras rätt enligt den föreslagna lagen. Funktionen bör kallas barn- och elevombudet för likabehandling. Kostnaderna kommer att täckas genom en omdisponering inom utgiftsområde 16.

Genom kravet på förebyggande åtgärder och genom att ett barn- och elevombud för likabehandling inrättas bör antalet rättsprocesser

¹⁸⁷ Prop. 2005/06:38, s. 133.

kunna hållas på en låg nivå. Flertalet skolor är mycket medvetna om problemen med kränkande behandling, som exempelvis mobbning, inom sin verksamhet. De bedriver redan ett målinriktat och många gånger framgångsrikt arbete för att motverka och förebygga kränkande behandling.

Förslagen angående förebyggande och främjande åtgärder bedöms inte medföra några kostnader för skolor med enskild huvudman. (...) Det måste dessutom ses som en konkurrensfördel för huvudmannen för en verksamhet att det kan visas att alla åtgärder för att främja lika-behandling och för att motverka diskriminering och annan kränkande behandling vidtas.

Det framgick av konsekvensutredningen att Barn- och elevombudets arbete skulle finansieras genom en omDispositionering av medel. Däremot saknades helt överväganden om vilka konsekvenser regelverket skulle få för kommunerna. Regelverket mot diskriminering och kränkande behandling bedömdes inte heller medföra några kostnader för enskilda huvudmän. I konsekvensutredningen saknades också överväganden om vilka konsekvenser det nya regelverket mot kränkande behandling skulle få för förskollärare, lärare och annan personal i förskolan och skolan.

Vår bild är dock att intentionen att regelverket inte skulle medföra några ökade kostnader för kommuner och enskilda huvudmän inte har uppfyllts i praktiken. Regelverket har i stället resulterat i betydande kostnader för såväl kommuner som för övriga skolhuvudmän och stora arbetsinsatser för lärare, förskollärare och övrig personal som arbetar ute i huvudmännens organisationer. I avsnitt 7.3.9 har vi beskrivit att utredningar om kränkande behandling tar stora resurser i anspråk från huvudmännen. Statskontoret har som vi sett bland annat redogjort för att huvudmännen behöver besvara ett stort antal frågor om respektive anmäld händelse från Barn- och elevombudet. Vi har tagit del av motsvarande bild genom vår intervjustudie och i våra samtal med kommunföreträdare.

Vår bild är vidare att komplexiteten i Barn- och elevombudets ärenden inte har minskat över tid. Barn- och elevombudets utredningar om kränkande behandling tog fler timmar i anspråk under 2023 än under 2022.¹⁸⁸ Sannolikt innebär detta också att alltmer resurser behöver avsättas för att besvara frågor och påståenden i ett ärende om kränkande behandling. Vi menar att detta indikerar att

¹⁸⁸ Se Skolinspektionens årsredovisning för 2023.

antalet frågor som ska besvaras av huvudmännen inte heller tenderar att minska. Motsvarande gäller sannolikt för de arbetsinsatser som lärare, förskollärare och övrig personal står för hos kommuner och enskilda huvudmän.

Mot bakgrund av att kommunerna och de enskilda huvudmännen inte erhöll någon finansiering när regelverket infördes menar vi att detta är arbetsinsatser som är underfinansierade och som går ut över de resurser som annars kan läggas på undervisningsuppdraget.

Det saknas uppföljningar som visar att det ambitiösa regelverket med möjligheten till skadestånd uppfyller syftet att förhindra kränkande behandling

I förarbetena som legat till grund för barn- och elevskyddslagen framgick vidare följande.¹⁸⁹

Likabehandlingsplanen och bestämmelserna om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling utgör således tillsammans en preventiv helhet. Systemet skall verka aktivt förebyggande genom kravet på en likabehandlingsplan, inrättandet av ett barn- och elevombud för likabehandling, med tydliga bevisbörderegler vid påtalad kränkning samt genom att skadeståndsskyldigheten omfattar såväl förebyggande åtgärder som överträdelser av förbuden mot diskriminering och annan kränkande behandling.

Syftet med lagen är att processer skall kunna undvikas i framtiden och att de ekonomiska konsekvenserna av lagen på sikt skall kunna minimeras.

Regeringen avser emellertid att noga följa utvecklingen och om skäl till det bedöms finnas, återkomma i frågan.

Huvudskälet till att regelverket om åtgärder mot kränkande behandling infördes från början var preventivt, det vill säga att undvika att ett barn eller en elev skulle utsättas för kränkande behandling. Möjligheten för ett enskilt barn eller elev att få skadestånd skulle uppmana personalen att ”göra rätt från början” i syfte att undvika att ett barn eller en elev överhuvudtaget utsätts för kränkande behandling.

Vi menar att en förutsättning för att personalen ska ”göra rätt från början” är att det är tydligt hur personalen ska agera för att följa bestämmelserna. I avsnitt 7.3.7 har vi redogjort för att det är svårt

¹⁸⁹ Prop. 2005/06:38, s. 133.

att bedöma hur långt personalens skyldigheter sträcker sig i arbetet med att anmäla och utreda ärenden om kränkande behandling och att det har resulterat i att ärenden både över- och underdokumenteras. Vi har i avsnitt 7.3 också redogjort för att personalens ansvar för att motverka kränkande behandling förefaller gränslöst, vilket kan innebära att stora resurser behöver avsättas för att överhuvudtaget leva upp till kraven i bestämmelserna.

Sammantaget bedömer vi att detta innebär att det ambitiösa regelverket med möjligheterna till skadestånd inte bidrar till att förhindra kränkande behandling såsom det var tänkt från början. Vi menar också att möjligheterna till skadestånd inte i sig bidrar till att personalen gör rätt från början eftersom att bestämmelserna är alltför svåränvända och inte överensstämmer med professionens bild av hur arbetet ska bedrivas. Trots att regeringens ambition var att efter en tid följa upp om regelverket effektivt bidrog till att motverka kränkande behandling har vi inte funnit några sådana uppföljningar under arbetet med utredningen. Vår bild är i stället den motsatta, det vill säga att studier visar att regelverket inte verkar ha bidragit till att effektivt motverka kränkande behandling.

Möjligheterna till skadestånd och Barn- och elevombudets roll behöver utredas vidare

Av ovanstående skäl menar vi att möjligheterna till skadestånd och Barn- och elevombudets roll och arbete behöver utredas vidare. Vi har som sagt bedömt att detta ligger utanför vårt uppdrag som fokuserat på en översyn av bestämmelserna om kränkande behandling i syfte att minska dokumentation och frigöra tid för undervisningsuppdraget. Vi menar dock att en begränsning av möjligheterna till skadestånd kan vara nödvändigt i syfte att just frigöra tid för förskollärares och lärares undervisningsuppdrag.

Vid en sådan utredning behöver konsekvenserna av regleringen för huvudmän, förskollärare, lärare och annan personal i skolan beaktas. Ett ambitiöst regelverk bör även rimligtvis finansieras och finansieringen behöver ställas i proportion till förväntningar och den arbetsinsats som krävs för att leva upp till kraven i regelverket.

8 Ramar för undervisningsuppdraget

I Sverige regleras inte hur mycket tid förskollärare och lärare ska lägga på undervisningen. Antalet undervisningstimmar för lärare bestäms på lokal nivå i skolorna eller av huvudmännen. Hur mycket tid som ska läggas på planering och uppföljning av undervisning är inte heller bestämt. Vi har enligt vårt direktiv i uppdrag att analysera och föreslå hur undervisningstiden för lärare i skolan och förskollärare och lärare i förskoleklassen kan regleras, samt att överväga och vid behov föreslå motsvarande reglering för förskollärare i förskolan och lärare i fritidshemmet. I uppdraget ingår också att analysera och föreslå hur förskollärares och lärares tid för planering och uppföljning kan regleras.

Förskollärares och lärares huvuduppdrag och särskilda ansvar för undervisningen behöver värnas. I tidigare kapitel har vi beskrivit att det får stora konsekvenser när förskollärare och lärare kläms mellan att prioritera kvalitet i undervisningen och att utföra arbetsuppgifter som på annat sätt har betydelse för verksamheten eller barns och elevers tillvaro i och utanför skolan. I kapitel 6 och 7 har vi presenterat förslag som syftar till att skapa mer tid för arbetet med undervisningen genom att minska kraven på dokumentation i samband med undervisningen och i arbetet mot kränkande behandling. I dag använder många förskollärare och lärare mycket tid åt andra uppgifter än sådana som hör till arbetet med den undervisning de särskilt ansvarar för (se kapitel 4 och 5).

Att förskollärare och lärare ges rimlig tid för det särskilda ansvaret för undervisningen är en central förutsättning för kvalitet i den undervisning som barn och elever har rätt till. När förskollärare och lärare inte hinner planera och följa upp undervisningen, samt bygga relationer med barn och elever, får det allvarliga konsekvenser – både för

barns och elevers möjligheter att utvecklas och lyckas i skolan och för förskollärarnas och lärarnas välmående och vilja att stanna i yrket.

I detta kapitel beskriver vi inledningsvis undervisningstid, både kopplat till elevernas undervisningstid och till förändringar i lärares undervisningstid samt ger en bild av lärares tid för planering och uppföljning av undervisning (8.1). Därefter redogör vi för vårt förslag om reglering av tid för förskollärares och lärares undervisningsuppdrag (8.2). Vi redogör sedan för vårt kompletterande förslag om att förtydliga rektorns ansvar i läroplanerna (8.3). Vi gör därefter en bedömning om att ett större fokus på undervisningsuppdraget förutsätter olika kringfunktioner (8.4) och lämnar också förslag om att huvudmän och rektorer ska ges relevant stöd i arbetet med att skapa förutsättningar för undervisningsuppdraget (8.5). Avslutningsvis gör vi en bedömning om förtydligande av huvudmannens ansvar att ge rektorn förutsättningar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet (8.6).

8.1 Elevers och lärares undervisningstid

Barn och elever har rätt till undervisning och kan också sägas ha rätt till en undervisning som genomförs, planeras och följs upp av lärare. I de obligatoriska skolformerna och i gymnasieskolan kommer elevers rätt till undervisning av en viss omfattning bland annat till uttryck i timplaner och garanterad undervisningstid. Hur mycket undervisningstid lärare har hör därför ihop med den tid elever ges. Vi beskriver i avsnittet nedan vad som framgår om elevers undervisningstid i nuvarande reglering (8.1.1). Därefter ger vi en kortfattad bild av tidigare reglering av lärares undervisningstid (8.1.2) samt beskriver förändringar i denna tid (8.1.3). Slutligen beskriver vi vad tidigare studier visat om hur lärare fördelar sin tid på olika undervisningsanknutna arbetsuppgifter (8.1.4).

8.1.1 Elevernas undervisningstid, läsårstid och schema

Den tid som lärare ägnar åt undervisning hör tätt samman med den undervisningstid som eleverna på en skola har rätt till. Till skillnad från lärarnas tid är elevernas undervisningstid på olika sätt reglerad. Därtill definieras elevers garanterade undervisningstid i grundskolan,

anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan som den minsta totala undervisningstiden för elever.¹ Detsamma gäller undervisningstid i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan där garanterad undervisningstid är det *minsta* antal undervisningstimmar om 60 minuter som eleverna har rätt till.²

Elevernas reglerade undervisningstid sätter en tydlig ram kring den undervisning som eleverna har rätt till och därmed en ram också för vilken mängd undervisning som minst behövs utifrån vad eleverna ska lära sig. Den undervisning eleverna ska få behöver därtill planeras, genomföras och följas upp av lärare. En sådan koppling menar vi även kan tjäna till att uppmärksamma att andra aktiviteter ligger utanför undervisningstiden men inom utbildningen. Till exempel ska aktiviteter såsom terminsavslutningar, hälsobesök och liknande ske utanför undervisningstiden men inom den större ram som skoldagens längd och läsårets skoldagar utgör.³

Nedan redogör vi för gällande reglering av elevernas undervisningstid och lärotider. Resonemang om elevernas undervisningstid förs även i anslutning till vårt förslag om reglering av lärares och förskollärares tid i avsnitt 8.2.

De obligatoriska skolformerna

Det framgår av skollagen hur många undervisningstimmar elever i de obligatoriska skolformerna har rätt till. Förskoleklassen ska omfatta 525 timmar. I de övriga skolformerna ska den totala undervisningstiden för varje elev vara minst:

- 6 890 timmar i grundskolan.⁴
- 6 890 timmar i anpassade grundskolan. För elever som läser ämnesområden är det minst 6 665 timmar.⁵
- 8 070 timmar i specialskolan.⁶
- 4 473 timmar i sameskolan.⁷

¹ 1 kap. 2 § skolförordningen (2011:185).

² 1 kap. 3 § gymnasieförordningen (2010:2039).

³ Prop. 1992/93:220 *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*, s. 65.

⁴ 10 kap. 5 § skollagen (2010:800).

⁵ 11 kap. 7 § skollagen.

⁶ 12 kap. 5 § skollagen.

⁷ 13 kap. 5 § skollagen.

Statens intresse för att styra grundskolan genom timplanen har ökat från och med 2010-talet. Ett stort steg togs genom att den stadieindelade timplanen återinfördes år 2018.⁸ Utöver skollagens bestämmelser om den totala undervisningstiden finns stadieindelade timplaner för grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan.⁹ Timplanerna anger hur många undervisningstimmars i respektive ämne eller ämnesområde som eleverna totalt har rätt till under sin skoltid. I tabellen nedan framgår som exempel hur timmar fördelas mellan stadier i grundskolan.

Tabell 8.1 Timplan för grundskolans årskurs 1–9 fr.o.m. läsåret 2024/2025¹

Antal timmar eleverna ska få undervisning i respektive ämne

Ämne	Låg-stadiet	Mellan-stadiet	Låg- och mellanstadiet	Högstadiet	Totalt
Bild	60	80		100	240
Engelska	60	220		200	480
Hem- och konsument-kunskap			40	90	130
Idrott och hälsa	140	180		280	600
Matematik	420	410		400	1 230
Musik	80	80		80	240
Naturorienterande ämnen	145	216		289	650
Biologi		60		80	
Fysik		60		80	
Kemi	60	60		80	
Samhällsorienterade ämnen ²	200	375		80	980
Geografi		75		405	
Historia		90		80	
Religionskunskap		75		100	
Samhällskunskap		75		80	
Slöjd	50	140		90	330
Svenska/Svenska som andraspråk	680	520		140	1 490
Teknik	47	65		290	200
Språkval		48		88	320

⁸ Prop. 2016/17:143 *En stadieindlad timplan i grundskolan och närliggande frågor.*

⁹ Bilagorna 1–4 skolförordningen.

Ämne	Låg- stadiet	Mellan- stadiet	Låg- och mellanstadiet	Högstadiet	Totalt
Totalt antal garanterade timmar	1 882	2 334	40	272	6 890
Varav skolans val³	200			2 634	600

¹ Samtidigt får en huvudman enligt skolförordningen (9 kap. 23 §) bedriva utbildning i grundskolan utan att tillämpa timplanen om: 1) huvudmannen har godtagbara pedagogiska eller organisatoriska skäl för att bedriva sådan utbildning, 2) eleverna ges förutsättningar att i samtliga ämnen uppfylla de kriterier för bedömning av kunskaper och betygskriterier som minst ska uppfyllas och i övrigt utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

² När det gäller de samhällsorienterande ämnena är eleverna i mellanstadiet garanterade en minsta undervisningstid i respektive ämne. Resterande 60 timmar får fördelas fritt mellan de fyra ämnena i mellanstadiet. I högstadiet är eleverna i de samhällsorienterande ämnena garanterade en minsta undervisningstid i respektive ämne. Resterande 55 timmar får fördelas fritt mellan de fyra ämnena i högstadiet.

³ Vid skolans val får antalet timmar i timplanen per stadium för ett ämne eller en ämnesgrupp minskas med högst 20 procent. Antalet timmar för svenska eller svenska som andraspråk, engelska, språkval och matematik får dock inte minskas.

Källa: Skolförordning (2011:185), bilaga 4.

Det är huvudmannen som beslutar om fördelning mellan årskurserna av undervisningstiden efter förslag av rektorn.¹⁰ Extra studietid som elever i årskurs 4–9 ska erbjudas att frivilligt delta i ska inte räknas in i den minsta totala undervisningstiden. Med erbjudande av extra studietid avses erbjudande av såväl hjälp med läxor som hjälp med annat skolarbete. Under studietiden ska elever bland annat ges möjlighet att ta igen, befästa och fördjupa sina ämneskunskaper. Verksamheten utgör ett komplement till den ordinarie undervisningen och ersätter inte de stödåtgärder som en elev kan ha rätt till enligt lagen, till exempel extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, särskilt stöd och stödåtgärder för nyanlända enligt 3 kap. 12a–12j § skollagen. Den avsatta tiden ska fyllas med undervisning enligt definitionen i 1 kap. 3 § skollagen. Av detta följer att studietiden ska bedrivas under lärares ledning, vilket innebär att lärare måste ansvara för planering, genomförande och uppföljning av verksamheten. Det är dock inte nödvändigt att lärare är ständigt närvarande i undervisningslokalen. I de fall extra studietid organiseras i flera grupper samtidigt är det till exempel möjligt att en lärare rör sig mellan grupperna, medan annan personal svarar på enklare frågor, upprätthåller studiero och bidrar med annat stöd som eleverna kan behöva. Den personal som utöver lärare ska medverka förutsätts precis som i förskolan och fritidshemmet ha

¹⁰ 9 kap. 4 §, 10 kap. 3 §, 11 kap. 2a §, 12 kap. 3 § samt bilagorna 1, 2, 3 och 4 skolförordningen.

sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas utveckling och lärande främjas (jfr 2 kap. 14 § skollagen). Det kan exempelvis röra sig om lärarassistenter, fritidspedagoger och studiehandledare.¹¹

Gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

Utbildningen på nationella program ska bedrivas som heltidsstudier och är avsedda att genomgås på tre år.¹² Huvudmannen har dock möjlighet att för en enskild elev besluta att utbildning ska fördelas på längre tid än tre läsår.¹³ Elever på ett nationellt yrkesprogram har rätt till minst 2 720 undervisningstimmar (om programmet omfattar 2 800 poäng) och minst 2 625 undervisningstimmar (om programmet omfattar 2 700 poäng).¹⁴ För elever på yrkesprogram som väljer bort delar av det som krävs för grundläggande behörighet minskas den garanterade undervisningstiden i motsvarande omfattning. Elever som läser på ett nationellt högskoleförberedande program har rätt till minst 2 180 undervisningstimmar.¹⁵ En elev som följer ett utökat program har rätt till garanterad undervisningstid utöver detta.¹⁶

Utbildning på introduktionsprogram ska bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier och eleverna har rätt till minst 23 timmars undervisning i veckan.¹⁷ För varje elev på introduktionsprogram beslutar rektorn om hur undervisningstiden ska fördelas på gymnasieämnen, grundskoleämnen, praktik och annat som kan ingå i elevens individuella studieplan.¹⁸

Vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år är avsedd att genomgås på ett läsår och ska bedrivas som heltidsstudier.¹⁹ Eleverna har rätt till minst 800 undervisningstimmar.²⁰

¹¹ Se Prop. 2021/22:111 *Mer tid till lärande – extra studietid och utökad lovskola*, s. 16 f.

¹² 16 kap. 15 och 17 §§ skollagen. Huvudmannen får besluta att utbildningen får fördelas på längre tid än tre år och efter tillstånd från Statens skolverk får huvudmannen även besluta att en utbildning får fördelas på kortare tid än tre läsår.

¹³ 9 kap. 7 § gymnasieförordningen.

¹⁴ 16 kap. 18 § skollagen. Om en elev valt bort delar av det som krävs för grundläggande behörighet till högskolutbildning minskas den garanterade undervisningstiden i motsvarande omfattning.

¹⁵ 16 kap. 18 § skollagen.

¹⁶ 4 kap. 24 § gymnasieförordningen.

¹⁷ 17 kap. 6 § skollagen.

¹⁸ 4 kap. 22 § gymnasieförordningen.

¹⁹ 17 a kap. 7 § skollagen.

²⁰ 17 a kap. 8 § skollagen.

Utbildningen i anpassade gymnasieskolan ska bedrivas som heltidsstudier och är avsedd att genomgå under fyra läsår.²¹ Elever i anpassade gymnasieskolan har rätt till 3 600 undervisningstimmar.²² Utbildningen ska bedrivas som heltidsstudier.²³

För nationella program i gymnasieskolan och för nationella och individuella program i anpassade gymnasieskolan beslutar huvudmannen om antalet undervisningstimmar för varje nivå i ett ämne, varje ämnesområde, gymnasiearbetet och gymnasiearbetet i anpassad gymnasieskola. En elev som följer utökat program har rätt till ytterligare undervisningstid.

Huvudmannen ska redovisa hur en elev har fått sin garanterade undervisningstid.²⁴

Tabell 8.2 Garanterad undervisningstid i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

Utbildning	Undervisningstimmar
Nationellt yrkesprogram 2 800 poäng	2 720
Nationellt yrkesprogram 2 700 poäng	2 625
Nationellt högskoleförberedande program	2 180
<i>Anpassade gymnasieskolan</i>	<i>3 600</i>

Källa: Skollagen (2010:800).

Det kan vara värt att uppmärksamma att i betänkandet *Fler vägar till arbetslivet* föreslår utredningen nya yrkesprogram som omfattar 1 900 gymnasiepoäng. Utredningen föreslår vidare att dessa yrkesprogram, liksom övriga nationella program, är avsedda att genomgå på tre år. Den föreslagna garanterade undervisningstiden på yrkesprogram som omfattar 1 900 gymnasiepoäng är 2 430 undervisningstimmar.²⁵

²¹ 19 kap. 17 och 19 §§ skollagen.

²² 19 kap. 20 § skollagen.

²³ 19 kap. 19 § skollagen.

²⁴ 4 kap. 22 § gymnasieförordningen.

²⁵ SOU 2024:74 *Fler vägar till arbetslivet*.

Kommunal vuxenutbildning

Utbildning inom kommunal vuxenutbildning (komvux) bedrivs i form av kurser och ämnen. Det finns inte program inom komvux på gymnasial nivå och komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå på motsvarande sätt som det finns i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Det finns inte heller någon reglering av hur många undervisningstimmar en elev totalt har rätt till under sin utbildning inom komvux. Hemkommunen ansvarar för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev. Planen ska innehålla uppgifter om elevens utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. Inom komvux på grundläggande nivå samt komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå beräknas 20 verksamhetspoäng för en veckas heltidsstudier. Inom komvux på gymnasial nivå beräknas en verksamhetspoäng för varje gymnasiepoäng. Inom komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå beräknas en verksamhetspoäng för varje gymnasiepoäng i anpassad gymnasieskola. En årsstudieplats inom komvux på grundläggande eller gymnasial nivå eller som anpassad utbildning motsvarar 800 verksamhetspoäng. När det gäller svenska för invandrare (sfi) ska utbildningen i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Undervisningens omfattning får dock minskas om eleven begär det och huvudmannen bedömer att det är förenligt med utbildningens syfte.²⁶

Läsårets omfattning

Den obligatoriska verksamheten i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan får omfatta högst 190 dagar per läsår.²⁷ Verksamheten får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar.²⁸ Ett läsår i grundskolan och motsvarande skolformer ska ha minst 178 skoldagar och minst 12 lovdagar. Utöver skol- och lovdagarna får det läggas högst fem studiedagar för personalen inom läsåret.²⁹

För förskoleklassen är det inte reglerat hur många skoldagar läsåret ska bestå av. Förskoleklassen ska omfatta minst 525 timmar

²⁶ 20 kap. 5, 8 och 24 §§ skollagen; 2 kap. 1–2 §§ förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

²⁷ 7 kap. 17 § skollagen.

²⁸ 7 kap. 17 § skollagen.

²⁹ 3 kap. 1–2 §§ skolförordningen.

under ett läsår. Det är även reglerat att läsåret i förskoleklassen ska bestå av en hösttermin och en vårtermin, liksom att läsåret i grundskolan och motsvarande skolformer ska börja i augusti och sluta i juni.³⁰ En tioårig grundskola planeras att införas 2028. Förskoleklassen upphör då i nuvarande form och blir ny första årskurs.³¹

I gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska ett läsår omfatta 40 veckor och ha minst 178 skoldagar och 12 lovdagar. Utöver skol- och lovdagarna får det läggas ut högst fem studiedagar för personalen inom läsåret.³² I gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska läsåret börja i augusti och sluta senast i juni. Skoldagarna ska vara så jämnt fördelade över läsåret som möjligt.³³

För komvux är det inte specifikt reglerat i skolförfattningarna hur studierna ska fördelas över veckan. Utgångspunkten för utbildningen av en enskild elev ska vara elevens behov och förutsättningar.

Schema

Vidare regleras att det ska finnas ett schema för undervisningen i grundskolan och motsvarande skolformer, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Schemat kan gälla för hela läsåret eller kortare tid. För gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan regleras att schemat ska innehålla uppgifter om samtliga undervisningspass och lärare.³⁴

8.1.2 Tidigare reglering av lärares undervisningstid och reglering i andra länder

Många vi pratat med i arbetet med utredningen hänvisar till den undervisningsskyldighet som i Sverige reglerades i avtal fram till 1996, den så kallade ”usken”. Före 1996 var denna undervisningsskyldighet reglerad utifrån en bestämd undervisningstid som innebar att lärarnas undervisningstimmar var fastställda på förhand. Lärarnas undervisningstid reglerades i veckotimmar om 40 minuter så länge

³⁰ 7 kap. 17 §, 9 kap. 3 och 7 §§ skollagen.

³¹ Se regeringens budgetproposition för 2025.

³² 3 kap. 1 § gymnasieförordningen.

³³ 3 kap. 2 och 3 §§ gymnasieförordningen; Huvudmannen får besluta att läsåret ska börja eller sluta vid andra tidpunkter om utbildningsinslag förutsätter andra läsårstider. Ett sådant beslut ska gälla en viss utbildning.

³⁴ 3 kap. 1 och 6 §§ skolförordningen, 3 kap. 4 § gymnasieförordningen.

timplanerna reglerade elevernas undervisning i veckotimmar. Utöver undervisningstid fanns annan reglering, som exempelvis regler för klasstorlekar.

När läroplanerna i början av 1990-talet ändrade regleringen av elevernas undervisning till 60-minuterstimmar per kurs eller årskurs kom lärares undervisningsskyldighet att regleras i timmar om 60 minuter per år.³⁵

Regleringen och därmed begränsningen av lärares undervisningstid upphörde i det avtal som tecknades mellan Svenska Kommunförbundet (nu Sveriges Kommuner och Regioner), Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund.³⁶ I och med detta avtal kom de flesta lärares tid att regleras som en årsarbetstid med reglerad arbetstid på 1 360 timmar samt därtill förtroendearbetstid. Avtalet tecknades våren 1996 och omfattade perioden 1 april 1995 till 31 mars 2000. Övergångsvis gällde reglerna om undervisningsskyldighet. De lokala parterna kunde komma överens om att övergångsreglerna kunde upphöra under avtalsperioden. Gjorde man ingen lokal överenskommelse upphörde de övergångsvisa reglerna om undervisningsskyldighet att gälla den 31 december 1999.

Efter avskaffandet av de centrala reglerna om undervisningstid för lärare utvecklade sig en tradition i skolorna att den tid som lärarna ålades att undervisa räknades i minuter i stället för timmar.

³⁵ Överenskommelse om lön och anställningsvillkor (ÖLA) 93.

³⁶ Avtal 2000.

Tabell 8.3 Tidigare undervisningsskyldighet ("usk") med omvandling i andra tidsmått

Skolform och stadier	Veckotimmar om 40 min ("usk")*	Timmar per år	Klocktimmar om 60 minuter/vecka	Minuter/vecka
Grundskola – låg och mellanstadiet	26	624	17,33	1 040
Grundskola – högstadiet	24	576	16	960
Gymnasiet – ämnen i grupp a) ¹	21	504	14	840
Gymnasiet – ämnen i grupp b) ²	24	576	16	960
Gymnasiet – ämnen i grupp c) ³	27	648	18	1 080

¹ I grupp a) ingick enligt Bilaga till 4.2 i BOK nr 423 i avtalet bland annat allmän språkkunskap, analytisk och fysikalisk kemi, apparatteknik, arbetslivsorientering, biologi, elektronik, engelska, filosofi, franska, fysik, företagsekonomi, historia, kemi, matematik, naturkunskap, psykologi, redovisning, religionskunskap, samhällskunskap, spanska, statistik, svenska, svenska som andraspråk, teknologi, textil, kemi, tyska med flera.

² I grupp b) ingick enligt Bilaga till 4.2 i BOK nr 423 i avtalet bland annat ämnena anatomi och fysiologi, farmakologi, mikrobiologi och hygien, sjukdomslära, socialmedicin, stenografi samt eldriftsteknik, el- och reglerteknik, fartygsteknik, maskinteknik DU och yrkesprofilering på drift- och underhållsteknisk linje.

³ I grupp c) ingick enligt Bilaga till 4.2 i BOK nr 423 i avtalet bland annat ämnena barnkunskap, bild, bostads/miljökunskap, distributionskunskap, estetisk specialisering, hälsa- och hygien, musik, slöjd, ensemble, körsång, bygg- och anläggningsteknik, fordonsteknik, verkstadsteknik med mera.

* Överenskommelse om lön och anställningsvillkor (ÖLA) 93.

Avtal 2000, med den tillhörande överenskommelsen En satsning till två tusen³⁷, pekade ut en strategi för att möta det man såg som det nya seklets samhällsförändringar inom ramen för en uttalat restriktiv samhällsekonomi. Skolornas arbetsorganisation och lärarnas arbetstidssystem behövde enligt överenskommelsen anpassas efter de nya kraven. Övergången från undervisningsskyldighet till en reglerad arbetstid och skapandet av "en flexibel arbetsorganisation som främjar elevernas lärande" adresserades också. Som tydlig vilja uttrycktes att lämna sättet att "tjänstefördela" genom att matcha klassers vecko- undervisningstid med lärares undervisningsskyldighet. I stället skulle nya organisationsformer snabbt formas och spridas i skolorna.

Överenskommelsen beskrevs lite senare av Skolverket som den kraftfullaste överenskommelsen mellan parter på svensk arbetsmarknad beträffande utveckling och kvalitet som dittills funnits. Den strategi som parterna enades om, skriver Skolverket, innebar

³⁷ Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund och Svenska kommunförbundet (1996) *En satsning till två tusen*.

ett starkt lokalt inflytande där de anställda skulle få ökat inflytande över den egna verksamheten. Förändringen från centralt reglerad undervisningsskyldighet till en mer flexibel och lokalt anpassad disposition av lärares tid i skolan var enligt Skolverkets beskrivning en viktig åtgärd för att skapa de förutsättningar som de nya läroplanerna förutsatte. Förändringarna skulle också ge såväl lärare som elever ökade möjligheter att skapa en flexibel arbetsorganisation som främjar elevers lärande.³⁸

I backspegeln går det dock att konstatera att detta inflytande inte kom att bli lärarnas. Övergången från en i detalj reglerad undervisningsskyldighet till en ny mer flexibel arbetstid var en del av den större decentraliseringen av skolan. Genomförandet av statliga reformer vid denna tid liksom konsekvenser av dessa för bland annat lärarna och undervisningen har beskrivits av tidigare utredningar.³⁹

Mål- och resultatstyrning infördes inom den statliga verksamheten i slutet av 1980-talet och omfattade då även skolan. Riktigt genomslag fick detta först efter kommunaliseringen. I jämförelse med tidigare regelstyrning skulle lärarna få ett ökat inflytande över hur undervisningen skulle bedrivas. Regeringen framhöll vid denna tid att lärarnas möjligheter att inom givna ramar påverka innehåll och arbetssätt i skolan skulle vara stora i det nya systemet. Härigenom skulle lärarnas kompetens tas tillvara och deras yrkesroll skulle stärkas och utvecklas. Många lärare uppfattade sin situation tvärtom. Den pedagogiska frihet man upplevt sig ha i klassrummet fram till 1980-talets slut byttes mot en utveckling under 1990-talet och 2000-talet då såväl kommunaliseringen som helt nya avtal fick lärarna att känna sig mera kringskurna i sina möjligheter att utforma sin undervisning.

I efterhand har det snarare stått klart att det professionella handlingsutrymmet⁴⁰ minskat, samtidigt som såväl lärares som rektorers uppdrag har växt. Statligt initierade aktiviteter som kvalitetsinriktad verksamhet i olika tappningar, skolinspektion, nationella prov och

³⁸ Se Skolverket *Att granska och förbättra kvalitet. Om kvalitetsutveckling i skola, förskola, skolbarnsomsorg och vuxenutbildning – en kunskapsöversikt över aktuell forskning och utveckling samt dokumenterad erfarenhet*.

³⁹ Se till exempel SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera*; SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum*; SOU 2022: 53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*.

⁴⁰ Begreppet handlingsutrymme definieras till exempel i SOU 2022:53 som yrkesutövarnas autonomi, och de möjligheter de har att göra professionella bedömningar inom ramen för sina uppdrag.

individuella utvecklingsplaner lyfts fram som orsaker till minskningen av lärarnas professionella handlingsutrymme.⁴¹

Enligt utredningen om skolans kommunalisering kan det minskade handlingsutrymmet till del ha att göra med det ökade behov som lärare och rektorer upplever av att dokumentera, inte för att stödja elevernas utveckling, utan för att ”hålla ryggen fri” i händelse av anmälningar till Skolinspektionen, Barn- och elevombudet eller Diskrimineringsombudsmannen.⁴² Utredningen om ett ökat statligt ansvar för skolan konstaterade senare att det inte längre är det professionella omdömet som avgör vad som dokumenteras eller vad läraren lägger sin tid på, utan kravet på att kunna (be)visa att regler och rutiner följts.⁴³ Denna problematik återfinns på olika sätt i våra bakgrundskapitel (kapitel 3, 4 och 5) samt i de två tidigare förslagskapitlen (kapitel 6 och 7).

Andra länders reglering av lärares undervisningstid

Lärares undervisningstid är reglerad i många andra länder, antingen i författningar eller genom avtal. Sverige framstår som något av ett undantag då det internationellt verkar vanligare att ha någon form av reglering av lärares undervisningstid än att inte ha det.

I jämförelser med andra länder kan det vara viktigt att ha i åtanke att det även finns skillnader i årsarbetstid och i elevers undervisningstid. Antal timmar per år får till exempel olika betydelse beroende på antal dagar dessa läggs ut på.⁴⁴

I Finland har lärare på grundskolor och gymnasieskolor arbetstid baserad på undervisningsskyldighet (på liknande sätt som tidigare var fallet i Sverige). Denna undervisningsskyldighet är reglerad i kollektivavtal. Undervisningsskyldigheten varierar mellan olika lärarkategorier, ämnen och skolformer. I grundskolan motsvarar undervisningsskyldigheten exempelvis mellan 13,5 och 18 klocktimmar.⁴⁵ Som exempel har lärare i modersmålet 13,5 timmars

⁴¹ SOU 2022:53 med hänvisning till Berg, G m.fl. (2014): *Skolans kommunalisering och de professionellas frirum*. Bilaga 3 till SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

⁴² SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

⁴³ SOU 2022:54 *Statens ansvar för skolan*, s. 112.

⁴⁴ En genomgång av undervisningstid i de nordiska länderna samt Estland finns i Finnish National Agency for Education (2019) *Basic Education in the Nordic Countries*.

⁴⁵ Räknat på ett svenskt läsår i grundskolan (178 dagar) motsvarar det cirka 480–680 timmar per läsår. En lärare i modersmålet har en undervisningsskyldighet motsvarande 480 timmar.

undervisningsskyldighet medan en lärare i matematik eller bild har 15,75 timmar. I gymnasieskolan är motsvarande intervall mellan 12 och 17,25 klocktimmar. Skillnaderna i intervallet beror dels på elevernas ålder, dels på ämne.⁴⁶

I Norge är undervisningstiden också reglerad i avtal och anges i såväl klocktimmar som undervisningstimmar per år.⁴⁷ En så kallad uppdragsredovisning ska upprättas för varje lärare halvårsvis. Årsramen för lärare undervisningstid i Norge är 741 timmar per år för låg- och mellanstadiet, 606–711 timmar per år för högstadiet och 466–642 timmar per år i gymnasiet. I gymnasiet differentieras timmarna både utifrån ämne och årskurs. Få elever i en klass kan också innebära ökat antal timmar.⁴⁸

I Finland och Norge är det reglerade antalet undervisningstimmar olika för lärare i de lägre årskurserna och lärare i de högre årskurserna, samt för olika ämnen. Undervisningsskyldigheten respektive undervisningstiden bland lärarna i de högre årskurserna i Finland är 85 timmar lägre och i Norge 78 timmar lägre än bland lärarna i de lägre årskurserna.⁴⁹

I Danmark finns ingen centralt fastställd undervisningstid på något stadium. I de olika läraravtalen anges i stället att man lokalt ska arbeta med en uppdragsöversikt för varje enskild lärare. Denna översikt ska vara så detaljerad att rektor och lärare tillsammans kan utvärdera sammanhang mellan arbetstid och hur väl uppgifterna kan utföras.⁵⁰

Tyskland och Frankrike är exempel på länder som reglerar lärares undervisningstid i författningar. I Tyskland är utbildningsfrågor något som de sexton förbundsländerna har egen beslutanderätt kring. Förbundslandet Hamburg har ett skolsystem som påminner om Sveriges. Här tillämpas ett faktorsystem för olika ämnen där en högre faktor innebär färre undervisningstimmar. I motsvarande högstadiet och gymnasiet har ämnet tyska högst faktor, tätt följt av ämnena mate-

⁴⁶ Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ.

⁴⁷ Som exempel är årsarbetstiden för norska lärare 1 687,5 timmar (1 650 timmar för lärare över 60 år). Den reglerade tiden (planfestede) är 1 300, 1 225 och 1 150 timmar på låg- och mellanstadiet, högstadiet respektive gymnasiet. Denna tid nyttjas enligt avtalet först och främst till undervisning, annat elevinriktat arbete, för- och efterarbete och enskild och gemensam ämnesuppdatering. Skolans ledning har ansvar för att skapa förutsättningar för samarbetet (KS (2023) Protokoll 23/02833-19).

⁴⁸ Kommunesektorens organisasjon (2023) Protokoll 23/02833-19.

⁴⁹ Finnish National Agency for Education (2019) *Basic Education in the Nordic Region. Similar values, different policies*.

⁵⁰ A20, Aftale om arbejdstid for undervisere i kommunerne, KL, Laerernes centralorganisation.

matik, främmande språk, musik, naturvetenskapliga ämnen, geografi, religion, bild och musik. Klasslärare har en något lägre faktor, liksom undervisning i idrott.⁵¹ I förbundslandet Bayern har man ett annat skolsystem och här finns det reglerat hur många undervisningstimmar per vecka en lärare ska göra i olika ämnen och på olika nivåer.⁵² I Frankrike är lärare statliga tjänstemän med detaljerad reglering av sin undervisningsskyldighet. Även här finns en differentiering mellan lärare i olika skolformer och ett faktorssystem för olika ämnen tillämpas.

8.1.3 Förändringar i lärares undervisningstid

En viktig grundsten för att kunna lämna förslag om hur den tid som läggs på undervisning, samt planering och uppföljning av undervisningen, ska kunna regleras är kunskap om hur situationen ser ut i dag för lärare och förskollärare. Vad lärare uppger att de gör på sin arbetstid har studerats av OECD (genom TALIS som i Sverige genomförs av Skolverket), Skolverket och av lärarfacken. TALIS är en enkätundersökning som riktar sig till ett urval lärare i grundskolan och gymnasieskolan och som genomförs var femte-sjätte år, de senaste resultaten som redovisats är från TALIS 2018.⁵³ Nedan beskrivs studierna kort och därefter sammanfattas de övergripande resultaten från respektive undersökning. Undersökningen har genomförts igen under 2024 och resultaten redovisas 2025.

Skolverket (2013) gav en nationell bild av hur grundskollärare använde sin tid.⁵⁴ Studien motiverades av att det kommit rapporter som pekat på att läraryrket förändrats och att lärare förväntades utföra allt fler uppgifter inom sin arbetstid, utöver de traditionella undervisningsuppgifterna. Ett riksrepresentativt urval grundskollärare fick i studien föra tidsdagbok över sina arbetsuppgifter under ett dygn och fördela sin tid enligt ett antal kategorier som tagits fram i förväg. Resultaten aggregerades sedan till en nationell bild. Skolverket lyfte att de övergripande resultaten vad gäller lärares undervisningstid skulle kunna ses som en indikation på att den så

⁵¹ Se vidare: landesrecht-hamburg.de/bsha/document/jlr-LehrarbZVHArahmen.

⁵² Se vidare: gesetz-bayern.de/Content/Document/BayUPZV/true.

⁵³ Skolverket (2019) *TALIS 2018 – en studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1.

⁵⁴ Skolverket (2013) *Lärares yrkesvardag*. Studien genomfördes januari till juni 2012.

kallade undervisningsskyldigheten fortfarande utgjorde en norm för hur mycket av lärarens arbetstid som ska vara schemalagd, trots att den tagits bort drygt tio år tidigare.

Skolverket har inte upprepat tidsstudien men i den internationella studien TALIS tillfrågades lärare om hur mycket de arbetar och hur stor del av den arbetstiden som används till undervisning respektive andra arbetsuppgifter. Lärarna ombads att svara för sin senaste fullständiga arbetsvecka.

Lärarnas riksförbund genomförde 2019 en enkätundersökning till ett urval lärare från sin medlemspanel. Lärare i grundskolan och gymnasieskolan tillfrågades om hur mycket tid de ägnade åt undervisning med mera under vecka 5, 2019. Veckan betraktas som ett exempel på en genomsnittlig vecka.⁵⁵ En sådan undersökning genomfördes återigen 2023 av Sveriges Lärare. Då ombads lärare i grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning att beskriva sina arbetsförhållanden under vecka 5, 2023.⁵⁶

Skolinspektionen konstaterade 2023 att få i det urval av huvudmän som de då granskat kartlägger hur mycket tid som lärare ägnar åt andra uppgifter än undervisning. Få huvudmän verkar vidare ha undersökt vilka uppgifter som lärarna utför som inte är undervisningsnära, och om arbetsuppgifterna skulle kunna omfördelas så att lärarna i större utsträckning kan fokusera på den så kallade undervisningsprocessen.⁵⁷

I tabell 8.4 nedan sammanfattas översiktligt resultaten från undersökningarna genomförda av Skolverket, OECD (TALIS) och Sveriges Lärare. När man tittar på sammanställningen är det viktigt att ha med sig att de olika undersökningarna har genomförts på olika sätt och att de lärare som svarat fått fördela sin tid på kategorier som i viss mån också benämnts på olika sätt. Det gör det svårt att jämföra resultaten från de olika undersökningarna på annat än en övergripande nivå. Definitionen av undervisningstid bedömer vi som mest jämförbar och därför redovisar vi de resultaten i tabell 8.4 nedan. Skol-

⁵⁵ Vi lärares webbsida "Lärarnas undervisningstid har ökat med två veckor per läsår, hämtad 2024-10-15.

⁵⁶ Sveriges Lärare (2023) *Tiden som inte räcker till*, SVLU010PM 2023–12 rev 2. Sveriges Lärares medlemspanel är inte en självrekryterad panel. Samtliga medlemmar i Sveriges Lärare tillfrågas om de vill delta i panelen och har följaktligen chans att delta. Eftersom medlemmarna kan välja att inte delta så finns det ett problem med selektion. En fördel är dock att Sveriges Lärare har tillgång till viss information som kan ge en bild av hur representativ panelen är i förhållande till organisationens samtliga medlemmar.

⁵⁷ Skolinspektionen (2022) *Huvudmäns och rektorers ansträngningar för att öka andelen behöriga lärare i grundskolan*.

verkets lärartidstudie är den mest noggrant utförda undersökningen av vad lärare använder sin tid till, men resultaten är nu drygt tio år gamla.

Tabell 8.4 Sammanställning av lärares undervisningstid enligt tidigare undersökningar (timmar per vecka resp. timmar per år)

	Skolverket 2013		TALIS 2018		Sveriges Lärare 2023	
	Timmar per vecka	Timmar per år*	Timmar per vecka	Timmar per år*	Timmar per vecka	Timmar per år*
Grundskolan	17,5	623	19	676	18	641
Gymnasieskolan	–	–	18	641	16	570
Komvux	–	–	–	–	16	–

* Utredningens beräkningar (Undervisningstid per vecka/5) × 178 skoldagar.

Källa: Skolverket (2013), Skolverket (2019), Sveriges Lärare (2023).

Sammanfattningsvis är arbetet med att genomföra undervisning den enskilda arbetsuppgift som tar mest arbetstid i anspråk. Skolverket bedömde utifrån studien som genomfördes 2012 att den mängd tid som grundskollärarna använde på undervisning låg märkbart nära riktlinjerna i den undervisningsskyldighet som reglerades fram till 1996. Eftersom det saknas kunskap om i vilken omfattning lärare faktiskt undervisade under den tid då det fanns en undervisningsskyldighet bedömde dock Skolverket att det inte gick att säga något om huruvida grundskollärarna arbetade mer 2012 än de gjort tidigare. Om vi jämför resultaten från 2012 med resultaten från senare studier kan vi se vissa indikationer på en liten förändring av tiden som lärare lägger på undervisningen.

En successiv ökning av antalet arbetsuppgifter utan lättnader i undervisningstid påverkar undervisningen negativt

Skolverket konstaterade 2013 att tidigare reglering delvis verkade leva kvar när det gällde lärares undervisningstimmar. Samtidigt påpekade man att många arbetsuppgifter hade tillkommit sedan tidigare reglering av undervisningsskyldigheten utan att något tagits bort eller att några nya stödfunktioner inrättats. Däremot kunde Skolverket som nämnts inte säga exakt hur den faktiska undervisningstiden förändrats eftersom ingen motsvarande under-

sökning gjordes under tiden då systemet med undervisningsskyldighet fanns.⁵⁸

När Skolverket följde upp och utvärderade det större reformprogram, i form av ny skollag, nya kursplaner, ny betygsskala och nya nationella prov, som sjösattes 2011, framstod upplevd tidsbrist och ökad arbetsbörda som den största utmaningen i implementeringen av reformerna. Till exempel uppmärksammades att i skolor där uppföljningen på elevnivå intensifierades, användes mer tid till att återkommande rapportera hur eleverna låg till, ofta via digitala dokumentationsprogram. Förändrade rutiner kring pedagogiska utredningar och åtgärdsprogram bidrog också. Även mindre förändringar i skollagen bidrog till arbetsbördan. Skolverket konstaterade till exempel att frånvarorapportering till föräldrar och nya krav att dokumentera all kommunikation med föräldrar och andra insatser i enskilda elevärenden följde på behovet av att ha på fötterna vid framtida potentiella överklaganden eller liknande.⁵⁹ Den ambitionshöjning som skett genom dessa och andra efterföljande reformer har, menar vi, ökat trycket på lärarna. Detta utan att i tillräcklig utsträckning ta hänsyn till lärares förutsättningar och arbetsbörda.⁶⁰

Även om tabell 8.4 endast visar på en liten ökning av undervisningstiden, som legat på ungefär samma genomsnittliga nivå, så har utredningen samtidigt tagit del av uppgifter om att det verkar ha skett en generell och för lärare märkbar ökning av undervisningstiden.⁶¹ Utredningen har till exempel tagit del av uppgifter om lärares schemalagda undervisningstid från ett urval av offentliga huvudmän i olika storlek och i olika delar av landet, se tabell 8.5 för en sammanställning.

⁵⁸ Skolverket (2013) *Lärares yrkesvardag*.

⁵⁹ Skolverket (2015) *Skolreformer i praktiken. Hur reformerna landade i grundskolans vardag, 2011–2014. Resultat i koncentration*.

⁶⁰ Resonemang om att skollagen och nya kunskapsmål ökat kraven på dokumentation återfinns även i SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera*.

⁶¹ Samtal med representanter för företaget Skola24 samt lärare.

Tabell 8.5 Uppgifter om genomsnittlig undervisningstid från ett mindre urval av offentliga huvudmän (timmar per vecka respektive timmar per år)

	Timmar per vecka*	Timmar per år
Grundskolan		
Grundskolan årskurs 1–6	17	607
Grundskolan årskurs 7–9	16,5	582
Anpassade grundskolan 1–9	18	649
Gymnasieskolan		
Alla lärare	13,5	475
Lärare Sv/Sva	13	473
Lärare Idrott och hälsa	13	458
Lärare el-ämnen	14	507
Lärare inom vård och omsorg	11,5	417
Anpassade gymnasieskolan	16,5	590
Vuxenutbildning	15	–

Uppgifter från mindre urval genom Skola24.

* Utredningens beräkningar (Antal undervisningstimmar på ett år /178 skoldagar) × 5 dagar per vecka.

Uppgifterna från huvudmännen visar sammantaget på att undervisningstiden varierar mellan skolformer och årskurser inom grundskolan. Vid en jämförelse av dessa uppgifter med den reglerade undervisningsskyldighet som lärare hade fram till slutet av 1990-talet (se avsnitt 8.1.2) följer den genomsnittliga undervisningstiden samma mönster mellan skolformerna men är något lägre. Vi bör inte se detta som en indikation på att lärares undervisningstid minskat. Det är viktigt att notera att den s.k. ”usk:en” var ett slags tak som kunde sättas ned utifrån olika förutsättningar i lärares arbetssituation och därför i praktiken inte gav en bild av lärarnas faktiska undervisningstid.

I samtal vi haft med lärare framgår att de upplever att undervisningstiden generellt har ökat över tid. Utredningen har i samtal med lärare från olika skolformer kunnat ta del av flera exempel på undervisningstid som är betydligt högre än i tabell 8.5. Till exempel vittnar lärare vi talat med om att ekonomiska nedskärningar inför läsåret 2024/2025 lett till att rektorer har behövt öka lärares undervisningstid utan att andra lättnader görs. Dessutom vittnar flera lärare om fler elever i grupperna och att tid för övriga uppdrag som tidigare varit tidsatta, som exempelvis mentorskap och ämnes- eller institutions-

ansvar, inte längre alltid är det. Vi vill tillägga att vi också tagit del av exempel på skolor där lärares undervisningstid inte verkar ha ökat och det har även framkommit i samtal med representanter för en kommun att den i stället snarare minskat.

Vi har också under arbetets gång uppmärksammat på att den tid lärare undervisar inte existerar i ett vakuum utan kan behöva förstås utifrån olika kontextuella och organisatoriska faktorer. Pedagogiska upplägg och ekonomiska förutsättningar spelar roll. Lärares erfarenhet, elevers behov och ålder samt ämnens olika karaktär är några aspekter som också lyfts och som har betydelse för vad som utgör en rimlig undervisningstid. Vi resonerar mer om detta nedan i anslutning till de förslag vi ger.

8.1.4 Lärares tid för planering och uppföljning

De olika undersökningarna vi redogjort för ovan har också studerat annat arbete som rör undervisningen såsom planering av undervisningen och uppföljning, till exempel bedömning och dokumentation av elevers utveckling.

Enligt Skolverket så använde grundskollärarna 2012 ungefär 70 minuter om dagen till planering under en genomsnittlig arbetsdag. Större delen av planeringstiden använde lärarna då till ensam planering, 52 av totalt 70 minuter. Grundskollärare som arbetade heltid använde sammantaget 65 minuter till bedömning och dokumentation av elevers utveckling under en genomsnittlig arbetsdag. Grundskollärare som undervisade äldre elever, framför allt elever i årskurs 7–9, lade relativt sett mer tid på rättning och bedömning. Den genomsnittliga läraren i årskurs 7–9 använde 7 procent av sin totala arbetstid till rättning och bedömning medan övriga grundskollärare använde 4 procent till samma uppgift.⁶²

Enligt Sveriges Lärares undersökning från 2023 använde grundskollärarna 15 procent av sin arbetstid till vad de benämnt för- och efterarbete i sin undersökning. Det bör ungefärligen motsvara Skolverkets kategorier planering av undervisningen samt bedömning och dokumentation av elevers utveckling. Enligt Sveriges Lärares beräkningar lade grundskollärarna i genomsnitt 20 minuter per undervis-

⁶² Skolverket (2013) *Lärarnas yrkesvardag*.

ningstimme på för- och efterarbete.⁶³ Gymnasielärarna använde mer tid än grundskollärarna till för- och efterarbete, 23 procent av arbetstiden. Det beräknades motsvara ungefär 40 minuter per undervisningstimme till för- och efterarbete.⁶⁴ Lärare som var verksamma inom kommunal vuxenutbildning lade ungefär lika stor andel av sin arbetstid på för- och efterarbete som lärare i gymnasieskolan, det motsvarade ungefär 30 minuter per undervisningstimme i den skolformen.⁶⁵

Lärarna i grundskolan och gymnasieskolan ger också i de olika undersökningarna uttryck för att de upplever att de använder för mycket eller för lite tid för vissa slags arbetsuppgifter som hör till undervisningen. Till exempel verkar de uppleva att de har brist på tid till framför allt efterarbete som bedömning och rättning av elevuppgifter eller reflektion kring undervisningen, och även till planering av undervisningen.⁶⁶ Enligt Sveriges Lärares undersökning uppgav en relativt stor andel, 36 procent, av lärarna i grund- och gymnasieskolan att för lite planeringstid var en orsak till att de upplevde stress under den undersökta veckan. Motsvarande andel bland lärare i kommunal vuxenutbildning var 24 procent.⁶⁷

Attityder till skolan från 2024 visar också att tre av fyra lärare i grundskolans 4–9 och gymnasieskolan känner sig stressade av sitt arbete varje dag eller några gånger i veckan. Runt 70 procent av de lärare som känner stress uppger att för lite tid till planering och efterarbete av undervisningen är en anledning till det.⁶⁸

När det gäller kommunal vuxenutbildning har vi främst kunskap från Sveriges Lärares undersökning från 2023. Lärarna inom vuxenutbildningen verkar kunna lägga något större del av sin arbetstid till det som i undersökningen benämns för- och efterarbete. I genom-

⁶³ En fjärdedel lade 9 minuter eller mindre medan en fjärdedel lade 32 minuter eller mer per undervisningstimme, tio procent lade 45 minuter eller mer.

⁶⁴ En fjärdedel lade 17 minuter eller mindre medan en fjärdedel lade 60 minuter eller mer per undervisningstimme, tio procent lade 92 minuter eller mer.

⁶⁵ Sveriges Lärare (2023) *Tiden som inte räcker till. En redovisning av hur lärares arbetstid kläms från flera håll*. PM.

⁶⁶ Skolverket (2013) *Lärarnas yrkesvardag*; Sveriges Lärare (2023) *Tiden som inte räcker till. En redovisning av hur lärares arbetstid kläms från flera håll*. PM.

⁶⁷ Den orsak till stress som var vanligast bland lärare i grund- och gymnasieskolan var att "inte ha tillräckliga resurser till särskilt stöd" (37 procent). En tredjedel av lärarna i de två skolformerna uppgav att dokumentationskrav, möten, konferenser och planeringsdagar samt för lite tid mellan lektioner var orsak till stress under mätveckan. 15 procent upplevde att för många lektioner var en orsak. I vuxenutbildningen upplevde flest svarande att heterogena elevgrupper med varierad studietakt (35 procent) respektive möten, konferenser och planeringsdagar (41 procent) var orsaker till stress under mätveckan. Sveriges Lärare (2023).

⁶⁸ Skolverket (2024) *Attityder till skolan – delrapport 1*, s. 20 f.

snitt använde de ungefär en halvtimme per undervisningstimme på för- och efterarbete.⁶⁹ De uppger också i högre grad att de har tillräckligt med tid till undervisningens för- och efterarbete.⁷⁰ Även samtal som vi fört under arbetets gång ger vid handen att arbetssituationen inom komvux generellt sett inte upplevs lika problematisk som i grund- och gymnasieskolan.

8.2 Förskollärares och lärares tid för undervisningsuppdraget ska regleras

Syftet med utbildningen inom skolväsendet är att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden.⁷¹ Det är i ljuset av detta som undervisningen i skolväsendet ska bedrivas. Förskollärares och lärares förutsättningar för att bedriva en undervisning av god kvalitet är i sin tur en förutsättning för barns och elevers möjligheter att lära och utvecklas. Alla barn och elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet ska enligt skollagen ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.⁷² Det är till stor del genom förskollärares och lärares arbetsinsatser som barns, ungas och vuxnas kunskaper och kompetenser utvecklas. Samhällets samlade insats för förskollärare och lärare, liksom för rektorer och övrig personal i skolväsendet, är vidare avgörande för hur förskolan och skolan kan svara mot samhällets högt ställda ambitioner.

Vi har i kapitel 4 beskrivit förskollärares och lärares särskilda ansvar för undervisningen. Här har vi betonat det centrala i att alla barn och elever ges goda möjligheter att utvecklas så långt det är möjligt genom undervisning som inte bara genomförs utan också planeras och följs upp av förskollärare och lärare. Undervisningen i förskola och skola är till sin karaktär en gruppaktivitet vilket betyder att planering och uppföljning av undervisningen behöver göras med hänsyn till såväl hela gruppen som de enskilda individer

⁶⁹ En fjärdedel använde 13 minuter eller mindre och en fjärdedel använde 39 minuter eller mer per undervisningstimme, tio procent lade 60 minuter eller mer.

⁷⁰ Fyra femtedelar anser att tiden till förarbete i åtminstone ganska hög grad är tillräcklig, motsvarande andel vad gäller efterarbetet är 67 procent (Sveriges Lärare (2023) *Tiden som inte räcker till. En redovisning av hur lärares arbetstid kläms från flera håll*, PM).

⁷¹ 1 kap. 4 § skollagen.

⁷² 3 kap. 2 § skollagen.

gruppen består av. Enligt skollagen ska det i utbildningen också tas hänsyn till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska också ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.⁷³ Det är i undervisningen som syftet med utbildningen särskilt kommer till uttryck. Därtill har tillgång till elevhälsans kompetenser, bemannade skolbibliotek och annan personal som på olika sätt stödjer utbildningens syfte stor betydelse och utgör också förutsättningar för undervisningen.

Förskolans och skolans förmåga att svara mot de förväntningar som finns är avhängiga en rad faktorer. En central sådan är tillgång till skickliga förskollärare och lärare. Även om det råder stor enighet om förskollärares och lärares betydelse för barns och elevers lärande och utveckling så saknas ett genomtänkt och likvärdigt sätt att ge dessa förskollärare och lärare goda förutsättningar för arbetet med undervisningen (se kapitel 4). Tid att planera, genomföra och följa upp undervisningen är en sådan förutsättning. Vi menar därtill att tid för undervisningsuppdragets samtliga delar är helt avgörande för läraryrkets attraktivitet.

Överväganden gällande val av reglering

Vi har under arbetets gång övervägt olika sätt att reglera framför allt lärares undervisningstid och tid för planering och uppföljning. Såväl mjukare som något skarpare alternativ har funnits. Ett möjligt alternativ är att enbart förtydliga huvudmäns och rektorers ansvar att tillse att förskollärare och lärare har goda förutsättningar att planera, genomföra och följa upp undervisningen. För att stärka upp detta har vi även resonerat om att ett riktmärke i en sådan mjukare reglering kan vara att en timmes undervisning motsvaras av en timmes så kallat för- och efterarbete. Majoriteten av de huvudmannarepresentanter vi samtalat med har förordat en mjuk, eller mindre ingripande, reglering med liten skillnad mot hur det är i dag. Argumenten har byggt på ett behov av flexibilitet, dels utifrån ekonomiska resurser, dels utifrån rektorns utrymme att styra sin inre organisation. Återkommande har varit argument att en rektor måste kunna lägga mer undervisning på lärare om det behövs, till exempel om

⁷³ 1 kap. 4 § skollagen.

det saknas en eller flera lärare. Några huvudmän har vidare uttryckt oro för att en reglering kan inverka menligt på de pedagogiska modeller som utvecklats och används på skolor inom några koncerner. Farhågor om att vi ska föreslå en reglering av tid för varje enskilt undervisningsämne har till exempel uttryckts av huvudmannarepresentanter, något som man bland annat menar skulle bli alltför stelbent och också kunna väcka liv i och skapa konflikter och orättvisedebatter på skolor.

Till skillnad från huvudmannarepresentanterna har lärare vi samtalat med snarare uttryckt oro över otillräcklig reglering, och att en mjukare reglering kommer leda till att ekonomin fortsatt styr på bekostnad av undervisningen och möjligheter att bedriva god undervisning för alla elever. De bilder av sakernas tillstånd som beskrivs av å ena sidan representanter för huvudmän, å andra sidan av lärare i olika skolformer är väsentligen olika. Rektorer på framstår vidare som klämda mellan dessa olika verkligheter. Flera rektorer vi talat med har också gett uttryck för att någon form av reglering nog vore bra. Det faktum att det i samtliga verksamheter finns något slags riktmärke för planering av lärares undervisningstid talar också för att det finns ett behov av ett sådant. En tydligare nationell reglering kan också underlätta för rektorer som i dag i många fall, utöver krav på att hålla budget, brottas med olika traditioner och starka skolkulturer som gör planeringen av lärares tid till en utmaning. En utmaning som också tar mycket tid i anspråk.

Den reglering av tid som vi föreslår är därför utformad så att en yttre ram skapas kring lärares undervisningsuppdrag. Samtidigt finns en flexibilitet att planera lärares undervisningstid och tid för planering och uppföljning utifrån de förutsättningar som råder, med fokus på att barn och elever ska ges god undervisning som planeras och också följs upp av förskollärare och lärare.

Regleringen av lärares undervisningstid är en av flera aspekter som bör övervägas för att både höja kvaliteten i undervisningen och för att skapa en hållbar arbetssituation för lärare, vilket i sin tur förväntas leda till att höja yrkets attraktivitet. Regleringen av lärares och förskollärares tid för undervisningsuppdraget hänger nära samman med övrig reglering i skolförfattningarna. För att passa in i den svenska skolkontexten för skollagsreglerade verksamheter bör reglering föras i en skolförfattning. Den föreslagna regleringen om tiden för, och omfattningen av, undervisningsuppdraget (8.2.1–8.2.8) är

dock alltför detaljerad för att placeras i skollagen. Skollagen är utgångspunkt för all skollagsreglerad verksamhet men lagen kompletteras i många delar av förordningar och myndighetsföreskrifter. Det är vidare vår bedömning att föreskrifter på det här området bör meddelas av regeringen på motsvarande sätt som gäller för exempelvis elevernas timplaner i grundskolan, där eleverna undervisningstid i de olika ämnena regleras. De närmare bestämmelserna om omfattningen av tid för undervisningsuppdraget bör därför finnas i förordning. Vi bedömer att det är lämpligt att regelverket placeras i en ny förordning eftersom det i skolförfattningarna saknas annan reglering som styr omfattningen av tid för de olika delarna i lärares undervisningsuppdrag.

Lärares hela arbetstid är utgångspunkt för regleringen

I dag kan lärare ha olika typer av tjänster, till exempel semester-tjänst eller ferietjänst. Majoriteten av lärare i Sverige har ferietjänst vilket innebär att dessa lärare har en tjänst som är komprimerad för att i huvudsak rymmas inom skolåret och dess terminer.

Vi gör bedömningen att en statlig reglering av lärares tid behöver fungera oavsett vilken typ av tjänst en lärare har och därtill ge utrymme för eventuella framtida förändringar i avtal mellan arbetsmarknadens parter. En reglering behöver därmed förhålla sig till att lärare kan ha olika typer av tjänster, såsom i form av ferietjänst eller semestertjänst. Vi har därför utgått från lärares hela arbetstid och en vanlig årsarbetstid.⁷⁴

Brister i arbetet med elevers garanterade undervisningstid pekar mot behov av reglering

Nuvarande reglering av elevernas undervisningstid har kommit på plats genom stegvisa förändringar som följt nya sätt att styra skolan och som till exempel inneburit att tidigare detaljerade timplaner under 1990-talet ersattes med mer löst hållna timplaner och garanterad minsta undervisningstid. Före 1994 års läroplaner hade skolarbetets faktiska innehåll delvis styrts av tidsramarna (timplanerna

⁷⁴ Vi har i beräkningar utgått från en årsarbetstid om 1767 timmar, som är det mått parterna använt i det kommunala avtalet.

och lärarnas undervisningsskyldighet). Nu slogs i stället målen för undervisningen fast, dock utan någon detaljreglering av hur denna undervisning skulle bedrivas. För gymnasieskolans del betydde det exempelvis att de centralt reglerade timplanerna togs bort och i stället infördes gymnasiepoäng och garanterad undervisningstid.⁷⁵

Det kan samtidigt vara viktigt att påminna om att dagens mål- och resultatorienterade system inte är helt i avsaknad av reglering. Elevernas undervisningstid är, som vi redogjort för ovan, fortfarande reglerad – om än mindre detaljerat än före reformerna på 1990-talet och utan motsvarande reglering av lärares tid. Det innebär att elevernas tid, till skillnad från lärarnas, ges uppmärksamhet från statens håll. I Skolinspektionens tillsyns- och granskningsarbete har huvudmäns och skolors arbete med att säkerställa att alla elever i gymnasieskolan får sin undervisningstid belysts. Även Skolverket har tidigare följt upp och utvärderat hur regelverket kring undervisningstiden i gymnasieskolan efterlevs.⁷⁶ Båda myndigheterna har pekat på stora risker för att elever i gymnasieskolan inte får den tid som är lagstadgad. Här har man bland annat problematiserat att den garanterade undervisningstiden läggs ut i scheman med små eller inga marginaler och att tiden planeras som ett tak snarare än ett golv. Det innebär att tid som går förlorad blir svår att ersätta. En annan problematik som lyfts är att det görs olika tolkningar av vad som är undervisningstid. Något som bland annat kan innebära att aktiviteter som inte är undervisning genomförs på undervisningstid. Sådana aktiviteter är till exempel genomförande av nationella prov och studiebesök utan koppling till aktuell kurs- eller ämnesplan. Det kan också innebära att lärlösa lektioner räknas som undervisning. Skolverket konstaterar att det finns huvudmän och skolor som i sin uppföljning använder den garanterade undervisningstiden mer som ett riktmärke än en lagstadgad rätt för eleverna. Och vidare att en sådan prioritering inte är förenlig med skollagens bestämmelser.⁷⁷

Skolinspektionen konstaterade i sin granskning från 2018 att mängden undervisning (räknat i antal timmar) och uppföljning av att eleverna får tillräckligt många undervisningstimmar inte är ett prioriterat område hos de granskade skolornas huvudmän. Myndigheten beskrev vidare en inställning hos huvudmännen där de i stället

⁷⁵ Se till exempel SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla*, s. 317–318.

⁷⁶ Skolverket (2015) *Undervisningstid och heltidsstudier i gymnasieskolan*.

⁷⁷ Ibid.

styr mot kvalitet och målpuppfyllelse. En huvudman i granskningen uppges exempelvis beskriva att de inte följer upp om eleverna blivit erbjudna minst den garanterade undervisningstiden, utan att de i stället följer upp hur eleverna lyckas med målpuppfyllelsen. Signalen genom styrkedjan riskerar enligt tillsynsmyndigheten bli att tiden inte är viktig.⁷⁸

Att uppföljning av elevernas rätt till garanterad undervisningstid inte prioriteras av huvudmännen, att den garanterade undervisningstiden planeras utifrån ett tak snarare än att den får utgöra ett golv, samt att tiden används till annat än undervisning får såklart stor betydelse för elevers möjligheter att lyckas i skolan och utvecklas så långt det är möjligt. Det hör också ihop med lärares arbete och de möjligheter de har att bedriva god undervisning. Flera av de problem lärare lyft i samtal med utredningen, som att de inte ges nödvändig tid att planera, genomföra och följa upp undervisning utifrån elevernas behov, att undervisningstiden inte räcker till utifrån ämnets innehåll eller att andra arbetsuppgifter stjälar tid från arbetet med undervisningen, visar hur tätt elevers och lärares tid hänger samman.

8.2.1 Förslag om att lärares och förskollärares undervisningsuppdrag regleras

Utredningens förslag: Lärares och förskollärares undervisningsuppdrag ska definieras i skollagen. I undervisningsuppdraget 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.

Det tydliggörs i befintliga mellanrubriker i skollagen när bestämmelser handlar om elevernas undervisningstid.

⁷⁸ Skolinspektionen (2018) *Garanterad undervisningstid i gymnasieskolan*. Rapport. Dnr 400-2016:6992.

I en ny förordning definieras undervisningstid som den tid som lärare och förskollärare lägger på att genomföra undervisningen. Tid för undervisningsuppdraget definieras i samma förordning som den tid som lärare och förskollärare lägger på att planera, genomföra och följa upp undervisningen.

Förskollärares och lärares hela undervisningsuppdrag behöver synliggöras

Vi har i kapitel 5 problematiserat komplexiteten i skolväsendet och att mängden olika styrsignaler gör det svårt att överblicka var och hur lärares och förskollärares arbetsuppgifter skapas. Ett fokus på det mätbara, på dokumentation och efterkontroll, har också bidragit till att undervisningsuppdraget trängs undan. Utifrån problembilden har vi även gett förslag om minskade krav i ett antal regleringar i kapitel 6 och 7. De förslag vi gett i dessa kapitel syftar även till att föra över ett ökat ansvar till förskollärare och lärare.

När det gäller lärares och förskollärares tid för undervisningsuppdraget ser vi en reglering som en nödvändig åtgärd för att freda uppdraget. För att kunna göra detta behöver det dock synliggöras vad som ingår i lärares och förskollärares ansvar för undervisningen.

Mot bakgrund av detta och utifrån vår redogörelse av aktuell problembild och förskollärares och lärares särskilda uppdrag i kapitel 4 bedömer vi att det finns behov av att tydliggöra att förskollärares och lärares undervisningsuppdrag omfattar mer än vad som framgår av den definition av undervisning som i dag ges i skollagen:

Undervisning: processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till denna lag och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden.⁷⁹

För de obligatoriska skolformerna finns vidare angivet att det är genom strukturerad undervisning som eleverna ska ges ett kontinuerligt och aktivt lärarstöd i den omfattning som behövs för att skapa förutsättningar för att eleverna ska uppfylla de kriterier för bedömning av kunskaper eller betygskriterier som minst ska upp-

⁷⁹ 1 kap. 3 § skollagen.

fills och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för utbildningen.⁸⁰

För att undervisningen enligt definitionen ovan ska hålla hög kvalitet behöver förskollärare och lärare ges förutsättningar att planera och följa upp den. I skollagen finns bestämmelser om vilka som får undervisa i skolväsendet. Här framgår att en legitimerad förskollärare eller lärare har ansvar för den undervisning som han eller hon bedriver, och att detsamma gäller en lärare som är undantagen krav på legitimation.⁸¹ Förskollärare och lärare är alltså den personalkategori inom skolväsendet som leder undervisning och har ett utpekat och särskilt ansvar för barns och elevers utveckling och lärande. Undervisning är därtill ett komplext uppdrag som kräver både gedigna kunskaper, erfarenhet och kreativitet. För att barn och elever ska ges en god undervisning behöver förskollärare och lärare planera i form av såväl grovplaneringar som detaljplaneringar och följa upp både undervisningen och enskilda barns och elevers utveckling. Utgångspunkten behöver vara såväl aktuella styrdokument som de förutsättningar som finns i form av tid, kompetens, läromedel, lärmiljöer och barns eller elevers förkunskaper, behov och eventuella funktionsnedsättningar. Detta arbete utgör en kärnuppgift och kan göras både enskilt och tillsammans med kollegor.

Vi föreslår därför att en definition av förskollärares och lärares hela undervisningsuppdrag förs in i skollagen. Bestämmelsen tar avstamp i den definition av undervisning som redan i dag finns i skollagen och förtydligar att förskollärares och lärares undervisningsuppdrag även omfattar planering och uppföljning av undervisningen.

Begreppen och vad som ingår i dessa

Ovan framgår att begreppet *undervisning* redan är definierat i skollagen. Här ger vi därför en fördjupad bild av vad som ingår i de övriga delarna som ryms inom begreppet *undervisningsuppdraget*.

Med *planering* åsyftas det arbete som en förskollärare och lärare behöver göra inför lektioner eller lärtillfällen. Här ryms såväl praktiska förberedelser som didaktiska val, grovplanering och detalj-

⁸⁰ 5 kap. 1 och 2 §§ skolförordningen.

⁸¹ 2 kap. 13–23 §§ skollagen.

planering. Samarbete med andra lärare liksom med elevhälsans professioner kan vara en del. Vi vill samtidigt betona vikten av att det är förskollärarnas och lärarnas behov som, i relation till de barn och elever vars undervisning de ansvarar för, behöver vara utgångspunkt.

Uppföljning rör det arbete som förskollärarna och lärarna utför genom att på olika sätt reflektera över och dokumentera effekterna av undervisningen. Vi har i kapitel 4 beskrivit att uppföljningen börjar redan i genomförandet tillsammans med barnen och eleverna, fortsätter med att förskollärarna och lärarna ofta gör snabba reflektioner kring hur undervisningen fungerade och slutligen med att de gör en mer systematisk analys kring undervisningen och dokumenterar barnens och elevernas utveckling och lärande. Analysen ligger till grund både för utvecklingen av den egna undervisningen, den långsiktiga grovplaneringen och detaljplaneringen, och för samtal och återkoppling av utveckling och resultat till elever och vårdnadshavare.

Då arbetet för lärare i skolan i hög grad är tidsstyrt utifrån schemalagd undervisning är också många arbetsuppgifter som hör till undervisningen det. Det är viktigt att förstå lärares tid utifrån detta specifika sammanhang.⁸² Vi menar att det är angeläget att det inom ramen för planering och uppföljning finns utrymme även för mer praktiska och relationella aspekter i vardagen, som att hantera material och utrustning i anslutning till lektion eller lärtillfälle, möblera om ett klassrum i pedagogiskt syfte, småprata med elever om undervisningen eller i syfte att bygga goda relationer. Det uppdrag som framgår av läroplanerna gör det vidare viktigt att undervisningsuppdraget inte helt skiljs från bredare syften med utbildningen. Med det sagt vill vi betona att tiden för planering och uppföljning i hög grad behöver organiseras utifrån de behov förskollärare och lärare själva ser i arbetet med undervisningen, barn och elever.

⁸² Se till exempel den fördjupade rapport som Skolverket tog fram i samband med tidsstudien från 2013: Skolverket (2013) *En tidsgeografisk studie av strukturen i lärares vardag*.

Undervisning i fritidshemmet och förskolan skiljer sig från den i övriga skolväsendet

I fritidshemmet och i förskolan ska omsorg, utveckling och lärande bilda en helhet. I läroplanen för förskolan framgår att undervisningen ska utgå från ett innehåll som är planerat eller uppstår spontant eftersom barns utveckling och lärande sker hela tiden.⁸³ Det är därför inte möjligt att helt och hållet särskilja tiden för undervisningen från tiden som läggs på andra aktiviteter inom förskolan. Fritidshemmet ska komplettera förskoleklassen och skolan genom att lärandet i högre grad ska vara situationsstyrt, upplevelsebaserat och grupporienterat. Undervisningen ska utgå från elevernas behov, intressen och initiativ.⁸⁴ Liksom i förskolan sätts det inte heller i fritidshemmet gränser mellan undervisning och det som sker i verksamheten i övrigt.

När det gäller förskollärare i förskolan och lärare i fritidshem innebär dock undervisningens karaktär att det inte som i skolan finns en tät koppling till undervisningstid. Undervisningen i förskola och fritidshem behöver emellertid planeras och förskollärare och lärare i fritidshem behöver ha tid för att följa upp och reflektera över sin undervisning. I avsnitt 8.2.6–8.2.8 beskriver vi förutsättningar och ger förslag om en lägsta omfattning av tid för planering och uppföljning av undervisning för förskollärare och lärare i fritidshem.

Lärares undervisningsuppdrag regleras och särskiljs från övriga uppgifter som inte ingår i undervisningsuppdraget

Inom ramen för utbildningen ägnar sig lärare även åt andra slags arbetsuppgifter, utöver de som ryms inom undervisningsuppdraget. För att tydliggöra ramen för det undervisningsuppdrag som regleras behöver andra arbetsuppgifter som ligger utanför detta uppdrag, och som genomförs på det vi kallar övrig tid, synliggöras och i viss mån särskiljas från undervisningsuppdraget. En del av dessa arbetsuppgifter är sådana som självklart hör till yrket, som exempelvis att delta i vissa på skolan bestämda möten, delta i kompetensutveckling,

⁸³ Förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

⁸⁴ Se bland annat förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

samt att utföra uppgifter som följer av att vara medarbetare på en arbetsplats.

På övrig tid ryms också allt från förflyttningar, nödvändig ställtid och återhämtning, till övrigt arbete som till exempel särskilda uppdrag som mentor, arbetslagsledare, ämnesansvarig eller VFU-ansvarig. Att ha ett uppdrag som exempelvis mentor, ämnesansvarig lärare eller förstelärare med utvecklingsuppdrag innebär ett arbete som ligger nära undervisningen, men det är ett uppdrag som trots det tidsmässigt behöver vara skilt från undervisningsuppdraget så som vi föreslår att det regleras. I vårt förslag ligger även kompetensutveckling utanför den reglerade tiden. Även gemensam ämnesutveckling, utöver den utveckling som sker genom vardaglig planering och uppföljning, ligger utanför undervisningsuppdraget i regleringen. Arbetsuppgifter utanför undervisningsuppdraget kan med andra ord vara uppgifter som kan utföras både nära undervisningen och helt utanför undervisningen.

Att reflektera över undervisningen, barnens och elevernas lärande samt att utvecklas i arbetet kan ses som en självklar och viktig del av yrket. Det gäller både för den enskilda läraren och för utvecklingen av den undervisning som eleverna ges. I den tidsstudie som Skolverket genomförde för drygt tio år sedan, och som vi nämnt i tidigare kapitel, ingick reflektion och kompetensutveckling i det som där benämndes undervisningsprocessen. Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner betonade i sitt betänkande att dagens utmaningar för skolan är på sådan nivå att det utöver att enskilda lärare är excellenta i sin yrkesutövning krävs samverkan kring utveckling av undervisningen.⁸⁵ Sådan utveckling behöver menar vi ske både i den dagliga undervisningen, och ingår då i undervisningsuppdraget som regleras, och ske mer systematiskt utanför den enskilda lärarens undervisningsuppdrag. Enskild och gemensam reflektion kan därför både vara en del av undervisningsuppdraget enligt regleringen, och ligga utanför detta. Vi har övervägt att inkludera kompetensutveckling i undervisningsuppdraget men konstaterar att det råder alltför delade meningar om vad som då skulle ingå. I den reglering vi föreslår ligger i stället vikten vid den enskilda lärarens behov av tid för att planera och följa upp den aktuella undervisningen. Vi menar att det är där tyngdpunkten ska ligga när tiden

⁸⁵ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.

planeras, och att i den tiden ingår även gemensam planering och uppföljning med andra kolleger kopplad just till den aktuella undervisningen. Det betyder inte att gemensam reflektion och kompetensutveckling inte är av stor vikt. Det ligger däremot utanför den reglering av undervisningsuppdraget vi föreslår.

Vi har i tidigare kapitel beskrivit den mängd arbetsuppgifter som lärare utför och där en inte oansenlig del är sådana uppgifter som inte ingår i undervisningsuppdraget (se kapitel 4 och 5, samt bilaga 4). Vår bedömning är att sådana arbetsuppgifter behöver synliggöras då de i dag alltför ofta utförs av lärare på bekostnad av deras arbete med undervisningsuppdraget. Vi har även erfart att huvudmän och rektorer arbetar på olika sätt med att organisera det arbete som lärare utför utöver undervisningen, och att arbetsvillkoren skiljer sig åt. I kapitel 4 beskriver vi lärares särskilda ansvar för undervisningen och argumenterar för att arbetet med undervisningen behöver fredas. Vi menar att administrativa, praktiska och elevsociala arbetsuppgifter i större utsträckning än i dag bör utföras av andra än lärare, som en del av skolans infrastruktur (se bedömning i avsnitt 8.4).

Det måste avsättas tid för hela undervisningsuppdraget

För att reglera lärares och förskollärares tid för undervisningsuppdraget har vi nedan definierat de två beståndsdelar som ingår i undervisningsuppdraget enligt vår modell:

- undervisningen så som den definieras i skollagen, och
- planering och uppföljning av undervisningen.

Som nämnts ovan är det avgörande för undervisningens kvalitet att förskollärare och lärare har möjlighet att planera och följa upp undervisningen. Vi har också visat att dessa uppgifter alltför ofta behöver prioriteras bort till förmån för andra uppgifter i skolan.

Förskollärares och lärares främsta uppdrag är undervisningsuppdraget och våra förslag att på olika sätt reglera tiden för detta syftar till att värna hela undervisningsuppdraget. Vi menar att det är avgörande för såväl undervisningens kvalitet som förskollärares och lärares arbetssituation att freda tid även för de delar av undervisningsuppdraget som inte utgör undervisning enligt skollagens definition.

*Viktig gränsdragning mellan tid för undervisningsuppdraget
och övrig tid som inte regleras i förslaget*

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". Gränsdragningen mellan den tid som i förslaget fredas som tid för planering och uppföljning får stor betydelse. Inte minst har en sådan avgränsning betydelse då uppgifter som inte direkt hör till undervisningen i dag ofta får prioritet på bekostnad av just arbetet med undervisningen.

I figur 8.1 illustrerar vi undervisningsuppdraget för lärare med de två delar som på olika sätt regleras, undervisningstiden samt planering och uppföljning. Figuren visar också exempel på arbetsuppgifter som ligger utanför den tid som regleras i vårt förslag. För lärare i de olika skolformerna kommer omfattningen av de olika delarna att variera beroende på skolform och årskurser samt flera andra faktorer (vi resonerar mer om detta i avsnitt 8.2.2 nedan).

Figur 8.1 Lärares undervisningsuppdrag

Undervisningsuppdragets delar samt exempel på uppgifter som ligger utanför föreslagen reglering



Vi har övervägt att reglera även vissa övriga arbetsuppgifter utanför undervisningsuppdraget men gjort bedömningen att den övriga tiden behöver vara flexibel både utifrån vilken typ av tjänst lärare har, vilka roller och uppdrag som behöver fördelas och skolors olika förutsättningar. Det är rektorn som leder och samordnar det pedagogiska arbetet vid en skolenhet. Det är också rektorn som beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barns och elevers olika förutsättningar och behov. En reglering av lärares tid för undervisning, planering och uppföljning behöver därför också ta hänsyn till rektorns möjlighet att fördela arbete och roller utifrån organisationens behov. Av samtal och av vår intervjustudie framgår att rektorns aktiva

ledarskap kan ha en avgörande funktion som ”grindvakt” när det kommer till att värna förskollärares och lärares arbetssituation.

Övrig tid behöver som en följd av regleringen dels ge utrymme för sådant som tar tid i vardagen på en skola och arbetsplats utan att höra till undervisningsuppdraget, dels kunna omfatta uppgifter och särskilda uppdrag som rektorn ser behov av att ge en eller flera lärare inom ramen för utbildningen på skolan. Vad som omfattas av övrig tid definieras indirekt genom att vara sådana uppgifter som inte genom reglering hör till genomförandet av undervisningen och inte heller ingår i planering och uppföljning. Vi vill samtidigt betona att rektorn även fortsättningsvis har möjligheter att, både inom undervisningsuppdraget och utanför undervisningsuppdraget, dels fördela ansvar, dels ge lärare uppdrag och i övrigt delegera ledarskap. En alltför strikt avgränsning av vad som ingår i övrig tid och hör till övrigt arbete skulle kunna leda till ineffektivitet. Till exempel om det skulle innebära att lärares tid inte kan användas till uppgifter som behöver utföras inom ramen för utbildningen trots att omfattningen på undervisningsuppdraget ger utrymme till det.

Olika synpunkter och farhågor har uttryckts av några av de experter som ingått i utredningen. Å ena sidan har det till exempel funnits frågor om i vilken grad lärarna själva kommer att kunna styra över tiden för planering och uppföljning. Synpunkterna var delvis kopplade till att vi under arbetets gång övervägde att benämna detta som ”planering, uppföljning och annat som rör undervisning” eller som ”planering, uppföljning och annat arbete i anslutning till undervisningen”. Skälet till övervägandet har varit att vi ser det som betydelsefullt att lärare exempelvis både ges utrymme, och tar ansvar, för vissa praktiska sysslor i anslutning till undervisningstillfället samt har lämplig kontakt med elever i samband med undervisningen. Å andra sidan har synpunkter även inkommit om vikten av att tiden för planering och uppföljning av undervisningen även bör omfatta utveckling av undervisningen (som en del i det systematiska kvalitetsarbetet) och sådan kompetensutveckling som hör till undervisningen. Vi har utifrån detta sett ett behov av att inte alltför snävt isolera undervisningen från ett gemensamt ansvar för utbildningen.

8.2.2 Tiden för lärares undervisningsuppdrag ska viktas med hänsyn till olika förutsättningar

Utredningens förslag: Vid bedömningen av omfattningen av tiden för en lärares undervisningsuppdrag i förskoleklass, grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning ska hänsyn tas till:

- elevgruppernas storlek,
- antalet elever som läraren regelbundet möter i undervisningen,
- antal elever i behov av särskilt stöd, samt
- andra omständigheter av betydelse för elever eller lärare.

I våra förslag anges för lärare i de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan en högsta omfattning av undervisningstiden (se 8.2.3) och för lärare i samtliga skolformer en lägsta relation mellan undervisningstiden och tiden för planering och uppföljning (se 8.2.4).

Faktorer som påverkar omfattningen av tid inom undervisningsuppdraget för lärare

Det finns ett flertal faktorer som behöver tas hänsyn till när en lärares undervisningstid och tid för planering och uppföljning planeras och bestäms. När en enskild lärares uppdrag inför läsåret planeras behöver sådana faktorer viktas utifrån de förutsättningar som råder på skolenheten, elevernas behov och utifrån den enskilda lärarens förutsättningar och arbetsmiljö. Att ta sådan hänsyn bedömer vi är en viktig del av rektorns pedagogiska ledarskap liksom ett verktyg för rektorn att skapa goda arbetsvillkor och goda förutsättningar för elevernas lärande på en skola.

Faktorer som särskilt behöver vägas in

Vi föreslår att vid bedömning av omfattningen av tid för lärares⁸⁶ undervisningsuppdrag ska följande faktorer vägas in:

- elevgruppernas storlek,
- antal elever som läraren regelbundet möter i undervisningen,
- antal elever i behov av särskilt stöd, samt
- andra omständigheter av betydelse för elever eller lärare.

En tänkbar konsekvens av att tiden till undervisningsuppdraget regleras enligt vår modell, det vill säga med ett tak för hur mycket undervisningstid som får läggas ut på lärare, skulle kunna vara att lärare får undervisa färre timmar än i dag men att de som följd av det får undervisa större grupper av elever. Det menar vi är negativt för lärares arbetsförutsättningar och för kvaliteten i undervisningen. Vi ser därför att elevgruppernas storlek och det antal elever som läraren regelbundet möter i undervisningen är särskilt avgörande för hur tiden för undervisningsuppdraget ska dimensioneras. Större undervisningsgrupper innebär bland annat att lärare behöver mer tid till uppföljning och efterarbete. Genom att särskilt väga in gruppstorlek och antal elever när tiden för undervisningsuppdraget bestäms så motverkas de konsekvenserna tydligt.

Vi vill också betona att gruppstorlekar, utöver att ha betydelse för lärares arbetssituation, även har betydelse för eleverna.⁸⁷ Om en eller flera elever ges särskilt stöd behöver lärare ta hänsyn till detta vid planering, genomförande och uppföljning av undervisningen. Särskilt stöd är också individuellt utformat. Därför behöver lärares tid till undervisningsuppdraget viktas även med hänsyn till det. Här är det just hänsyn till särskilt stöd som genomförs inom ramen för undervisningen som avses, det vill säga inte kartläggningar och liknande inom ramen för en utredning om särskilt stöd.

⁸⁶ Med lärare avses här även förskollärare i förskoleklass.

⁸⁷ Se resonemang i SOU 2024:94 *Förstärkningsundervisning i skolan – en försöksverksamhet för fler behöviga elever*, kapitel 5.

*Hänsyn behöver tas även till andra omständigheter
av betydelse för elever och lärare*

Elevgruppernas storlek, antalet elever en lärare möter och antal elever i behov av särskilt stöd är inte de enda faktorer som vi menar är viktiga att ta hänsyn till. Därför anser vi att andra omständigheter av betydelse för elever eller lärare ska vägas in. Sådana omständigheter är till exempel undervisningsämnenas karaktär och lärarens erfarenhet av undervisning i den aktuella skolformen, årskursen eller ämnet. Om lärare till exempel undervisar grupper med integrerade elever bör även detta vägas in. Vi har övervägt att även ange dessa som faktorer i regleringen men har bedömt att hur många elever som en lärare undervisar och hur många elever som är i behov av särskilt stöd är av särskild betydelse då det hör så tätt samman med ekonomiska resurser. De omständigheter vi redogjort för här är dock exempel på vad andra omständigheter av betydelse kan vara och som vi särskilt ser behov av att lyfta fram och ta hänsyn till. Inte minst finns stora variationer mellan ämnen som behöver tas hänsyn till, vilket syns i andra länders reglering (se 8.1.2).

När lärares uppdrag planeras inför en termin eller ett läsår behöver rektorn ta hänsyn till lärarens hela undervisningsuppdrag. Den del som utgör lärares undervisningstid behöver samtidigt uppmärksammas i sig. Det intervall vi anger som en högsta omfattning av undervisningstid (och som vi beskriver i avsnitt 8.2.3) innebär att den högsta nivån i intervallet mycket sällan kommer utgöra en högsta omfattning för samtliga lärare på en skola. Förslaget innebär att den lägsta nivån i intervallet ska kunna utgöra en högsta omfattning av undervisningstiden för flera lärare. Hänsyn behöver som beskrivits ovan tas till elevgruppernas storlek, antalet elever läraren möter i undervisning, elevers behov av särskilt stöd, såväl som till ämnens och kursers karaktär, lärarens erfarenhet av yrket och ämnet med mera. Då det inte bara är lokala behov och förutsättningar som har betydelse utan även krav som ställs i de regelverk som styr skolan behöver en viktning av omfattning ta hänsyn även till sådana förändringar som sker i dessa regelverk.

Rektorn ansvarar för att organisera arbetet inom en skolenhet och för att leda det pedagogiska arbetet. För att de enskilda lärarna ska få goda förutsättningar för undervisningsuppdraget behöver rektorn därför kunna planera enskilda lärares uppdrag både så att

eleverna ges den undervisningstid som de ska ha, och så att lärare ges en rimlig arbetsbörda utifrån mängden undervisning totalt. Att vikta utifrån de faktorer som vi beskrivit ovan bedömer vi är en viktig del av rektorns pedagogiska ledarskap. Den föreslagna regleringen är utformad för att ge nödvändig flexibilitet så att hänsyn kan tas till såväl enskilda lärares behov, som till elevers och undervisnings behov i övrigt.

En förutsättning för att rektorn ska kunna vikta lärares hela undervisningsuppdrag på ett sätt som gynnar såväl lärare som elever är att huvudmannen i sin tur har fördelat resurser för detta. Detta är särskilt viktigt då det i normalfallet inte är rimligt att lärarresursen alltid används på ett sätt som motsvarar den högsta omfattning av undervisningstid (se 8.2.3) och den lägsta omfattningen av tid för planering och uppföljning (se 8.2.4).

8.2.3 Förslag om högsta omfattning av lärares undervisningstid

Utredningens förslag: Vid heltidstjänstgöring ska en lärares planerade undervisningstid under ett läsår som *högst* vara inom intervallet

1. 550–650 timmar för lärare⁸⁸ i förskoleklass, årskurserna 1–6 i grundskolan, anpassade grundskolan och sameskolan, samt årskurserna 1–7 i specialskolan,
2. 500–600 timmar för lärare i årskurserna 7–9 i grundskolan och anpassade grundskolan samt årskurserna 8–10 i specialskolan,
3. 450–550 timmar för lärare i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, förutom för lärare som undervisar i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad profil, samt
4. 450–650 timmar för lärare i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan som undervisar i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad profil.

⁸⁸ Med lärare avses här även förskollärare i förskoleklassen.

Vid bedömningen av omfattningen av en lärares undervisningstid ska hänsyn tas till de faktorer som anges i 8.2.2.

En högsta omfattning av undervisningstid i form av ett intervall införs

Vi bedömer att det finns behov av att rama in och sätta en gräns för hur mycket tid som lärare ska ägna åt undervisning. Som framgår ovan föreslår vi att regeringen ska ges bemyndigande att meddela föreskrifter om omfattningen av tid inom undervisningsuppdragets olika delar. Den modell för reglering vi föreslår består av ett intervall för högsta omfattning av undervisningstid, det vill säga den tid som lärare ägnar åt undervisning så som den definieras i 1 kap. 3 § skollagen. För att ta hänsyn till de skillnader och olika behov som finns anges dock i den föreslagna regleringen den högsta omfattningen av undervisningstid som ett intervall och inte enbart som ett tak.

En utgångspunkt för regleringen av den högsta omfattningen av undervisningstid i form av ett intervall för högsta undervisningstid är de indikationer som finns på att lärares undervisningstid successivt ökat.⁸⁹ Vi ser även behov av att begränsa möjligheten att lägga ut en alltför omfattande undervisningstid där lite tid ges för planering och uppföljning och vill genom regleringen stävja en sådan risk. För att säkra tid till undervisningsuppdraget inom ramen för lärares totala arbetstid menar vi därför att det är motiverat att reglera en högsta omfattning för undervisningstiden.

Vi har valt att uttrycka begränsningen i ett intervall då ett tak riskerar att normera en undervisningstid som i vissa fall kan vara alltför hög.

I vårt förslag på reglering av intervall för undervisningstidens högsta omfattning har vi alltså dels förhållit oss till det antal timmar som vi erfarit är vanligt förekommande, dels till det antal timmar som tidigare uppgetts i olika mätningar och erfarenheter från tidigare svensk reglering av undervisningsskyldighet. Vi har också vägt in det faktum att antalet arbetsuppgifter som lagts på lärare har ökat

⁸⁹ Med indikationer menar vi bland annat den ökning av undervisningstid som skett sedan den tidigare regleringen togs bort (jämförelser mellan tidigare undervisningsskyldighet och genomsnittlig undervisningstid enligt Skolverkets tidsstudie 2013 och TALIS 2018) samt de samtal vi fört med huvudmannarepresentanter, rektorer och lärare i arbetet med utredningen.

över tid, samt de signaler som finns om stora risker med arbetsmiljön på grund av detta (se kapitel 4). En viktig utgångspunkt är också lärarnas särskilda ansvar för undervisningen och det uppdrag som ges i läro-, kurs- och ämnesplaner. Av betydelse för utformningen av intervallet är även den ambitionsnivå som finns i de författningar som styr skolväsendet. Även om vi föreslår vissa lättnader i regleringar som syftar till att minska lärares administrativa arbetsbörda (se kapitel 6 och 7) så ser vi inte omedelbara tecken på en styrning som leder till färre uppgifter inom skolväsendet i stort.

Ett tak för lärares maximala undervisningstid skulle vidare kunna utgöra en risk för att den angivna tiden blir ett alltför starkt normerande riktmärke vid planeringen av lärares undervisningstid. Ett intervall för högsta antal undervisningstimmar per år kan därför utgöra en rimlig ram som ger viss flexibilitet. Det betyder att den lägre nivån i intervallet kan utgöra högsta omfattning under vissa givna förutsättningar.

Omfattningen av undervisningstid och dess intervall differentieras mellan skolformer och årskurser

Den högsta omfattningen av lärares undervisningstid anges som beskrivits ovan i intervall. I förslaget utgör den *högsta* omfattningen av undervisningstid per läsår följande:

1. 550–650 timmar för lärare i förskoleklass och årskurserna 1–6 i grundskolan, anpassade grundskolan, och sameskolan, samt årskurserna 1–7 i specialskolan,
2. 500–600 timmar för lärare i årskurserna 7–9 i grundskolan och anpassade grundskolan, samt årskurserna 8–10 i specialskolan.
3. 450–550 timmar för lärare i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, förutom för lärare som undervisar i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad profil, samt
4. 450–650 timmar för lärare i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan som undervisar i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad profil.

Läro-, kurs- och ämnesplaner ställer olika krav på undervisningen i olika skolformer och i olika stadier inom grundskolan. Vi för nedan

utförligare resonemang kopplat till de olika skolformerna. Undervisningen organiseras också olika beroende på var lärare undervisar, exempelvis är det vanligare att en klass i huvudsak undervisas av en och samma lärare i årskurs 1–6 i grundskolan medan ämneslärare är regel i högre årskurser. Även i andra länder där lärares undervisningstid regleras sker en differentiering mellan skolformer, lärarkategorier och årskurser. Sammantaget menar vi därför att det är motiverat att differentiera i viss utsträckning.

I utformningen av förslagets intervall för högsta omfattning av undervisningstid har vi när det gäller grundskolans årskurs 1–6 tagit konkret hänsyn till omfattningen av en tänkt klasslärares tjänst i låg- och mellanstadiet. För en lärare som i dag undervisar årskurs 1–3 och undervisar samtliga ämnen innebär det en tjänst som under tre år motsvarar en garanterad undervisningstid för eleverna om 1 882 timmar. Det innebär drygt 627 timmar per år som kan fördelas för att exempelvis ha något färre undervisningstimmar för eleverna i årskurs 1 än i årskurs 2 och 3. Den högsta omfattningen av undervisningstid enligt intervallet för dessa lärare möjliggör därmed teoretiskt för en klasslärare att undervisa samtliga ämnen och att tiden ryms inom det föreslagna intervallet (se timplanefördelning i avsnitt 8.1.1). För mellanstadiet kräver dock regleringen ytterligare lärare, något som redan i dag är gängse.

Vi har övervägt bestämmelser som differentierar undervisningstid utifrån enskilda ämnen, i likhet med den tidigare undervisningsskyldigheten och i likhet med hur det ser ut i exempelvis Finland och Norge. Så som organisationen och styrningen av svensk skola ser ut i dag så har vi dock bedömt det som mindre lämpligt att nu återinföra ett alltför detaljerat regelverk inom just detta område. Ett skäl för viss inbyggd flexibilitet är även att kännedomen om viktiga behov och förutsättningar delvis är lokal. Vi menar att rektorn utifrån sitt ansvar har en viktig roll för lärares förutsättningar att planera, genomföra och följa upp undervisningen genom att besluta om en rimlig undervisningstid (se utförligare beskrivning nedan) samt för arbetsmiljöarbetet.

Utifrån behov av flexibilitet regleras inte lärares undervisningstid för kommunal vuxenutbildning

Kommunal vuxenutbildning består av fem skolformsdelar.⁹⁰ Lärarnas förutsättningar i komvux skiljer sig åt i jämförelse med de andra skolformerna i skolväsendet på flera sätt. Lärarna i skolformen undervisar vuxna elever som tar del av kurser eller ämnen⁹¹ utifrån sina individuella behov och det finns större möjlighet att bedriva utbildning på distans än inom övriga skolformer.⁹² Lärare kan undervisa allt från stora grupper till enstaka elever och lärare lägger en hel del av sin tid på undervisningsrelaterad handledning av elever.⁹³ Som framgår av avsnitt 8.1.1 finns ingen reglerad undervisningstid, med undantag för inom sfi.⁹⁴

Kommunal vuxenutbildning erbjuds med flexibel start och ska pågå kontinuerligt under hela året.⁹⁵ Utbildningen är alltså inte styrd av läsårstider som de obligatoriska skolformerna och gymnasieskolan. 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 år. För att inte begränsa flexibiliteten för eleverna som får undervisning inom komvux väljer vi därför att undanta skolformen från regleringen av en högsta omfattning av undervisningstid.

Den delen av regleringen som handlar om en lägsta relation mellan undervisningstid och tid för planering och uppföljning föreslår vi dock ska gälla även för komvux. Även i denna skolform behöver lärare ha en rimlig relation mellan tid för undervisning och de andra delarna av undervisningsuppdraget. Vi utvecklar våra resonemang nedan.

⁹⁰ 20 kap. 3 § skollagen.

⁹¹ 20 kap. 5 § skollagen.

⁹² Den kommunala vuxenutbildningen omfattas inte av begränsningarna för distansundervisningen i 22 kap. skollagen.

⁹³ Sveriges Lärare (2023) *Tiden som inte väcker till. En redovisning av hur lärares arbetstid kläms från flera håll*, s. 7; samtal med representanter för Skolverket 2024-11-12.

⁹⁴ Den kommunala huvudmannen ska även verka för att undervisningen erbjuds på tider som är anpassade efter elevens behov (20 kap. 24 § skollagen).

⁹⁵ 2 kap. 25 § förordningen om vuxenutbildning.

8.2.4 Förslag om tid för planering och uppföljning av undervisningen

Utredningens förslag: För planering och uppföljning av undervisningen ska det för lärare som undervisar i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning som huvudregel avsättas tid som *minst* motsvarar undervisningstiden.

För lärare i årskurs 7–9 i grundskolan, årskurs 8–10 i specialskolan, anpassade gymnasieskolan, och inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och som anpassad utbildning på gymnasial nivå ska det utöver huvudregeln avsättas ytterligare *minst* 10 procent av undervisningstiden för planering och uppföljning av undervisningen.

För lärare i gymnasieskolan och inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska det utöver huvudregeln avsättas ytterligare *minst* 20 procent av undervisningstiden för planering och uppföljning av undervisningen.

Vid bedömningen av omfattningen av tiden för planering och uppföljning ska hänsyn tas till de faktorer som anges i 8.2.2.

Planering och uppföljning av undervisningen regleras i relation till undervisningstiden

För att alla elever ska ges en undervisning av god kvalitet behöver undervisningen förberedas och det som sker i den tas om hand, till exempel genom bedömning och dokumentation av elevers kunskapsutveckling eller utvärdering och reflektion kring hur undervisningen fungerat. Inte sällan innebär detta även en del praktiska uppgifter och det är också lämpligt, menar vi, att det finns tid för småprat med elever i anslutning till undervisningen. Planering och uppföljning är därför en viktig del av lärares arbete med undervisningen. Varje undervisningstillfälle kan därtill innebära behov av praktiskt för- och efterarbete, som framtagande av läromedel och material med mera. Ett omfattande arbete med iordningsställande och omhändertagande av material, redskap och verktyg ingår för lärare i

vissa ämnen, exempelvis för lärare i de praktisk-estetiska ämnena och vissa yrkesämnena.

Vi föreslår därför att tiden för planering och uppföljning regleras i relation till undervisningstiden. Utgångspunkten för denna reglering är en 1:1-relation, där en timmes undervisningstid som huvudregel motsvaras av en timmes planering och uppföljning av undervisningen. Arbetet kan utföras både enskilt och tillsammans med kollegor, men har sitt fokus på de behov som lärarna själva har och ser.

Det kan vara värt att uppmärksamma att det finns en risk för att en reglering av tiden för planering och uppföljning leder till en ineffektiv användning av tid ifall relationen mellan undervisningstid och planering och uppföljning skulle sättas för högt. Utredningens bedömning är dock att det finns tydligt stöd för att andra arbetsuppgifter inkräktar på lärares möjlighet att planera och följa upp undervisningen och att de relationer som läggs fast i regleringen enligt nedan är rimliga.

Omfattning av tid för planering och uppföljning differentieras

Tiden för planering och uppföljning av undervisningen är i vårt förslag angiven som en lägstanivå i relation till lärarens undervisningstid. Utöver huvudregeln differentierar vi något mellan skolformer och årskurser (se avsnitt nedan). För att fastställa vilken relation mellan undervisningstid och tid för planering och uppföljning av undervisningen som en enskild lärare i praktiken bör ha krävs dock att ett antal faktorer vägs in. Vi redogör nedan även för de faktorer som bör ligga till grund för den tid som ges varje lärare.

Vi har beskrivit att lärares tid för planering och uppföljning av undervisningen som huvudregel ska förhålla sig till undervisningstiden så att en timmes undervisning innebär en timmes planering och uppföljning. Att varje genomförd lektionstimme kräver en ytterligare timme som lärare kan lägga på så kallat för- och efterarbete har också nämnts som ett rimligt riktmärke i samtal vi fört under arbetets gång. Vårt förslag innebär utöver denna huvudregel en differentiering mellan skolformer, årskurser inom den obligatoriska skolan och mellan vissa ämnen i gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och komvux. Utöver huvudregeln anges därför den

lägsta omfattningen vara ytterligare minst 10 procent för lärare som undervisar i

1. årskurs 7–9 i grundskolan,
2. årskurs 8–10 i specialskolan,
3. anpassade gymnasieskolan, och
4. kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning på gymnasial nivå.

Utöver huvudregeln anges den lägsta omfattningen vara ytterligare minst 20 procent för lärare som undervisar i

1. gymnasieskolan,
2. kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

Vi har övervägt olika alternativ vad gäller en lägstanivå av tid för planering och uppföljning av undervisningen för olika lärarkategorier. I jämförelse med en del andra länder och med den tidigare undervisningsskyldigheten detaljreglerar vi inte denna tid utifrån olika ämnen (se avsnitt 8.1.3).

Undersökningar som genomförts av Skolverket visar att lärare lägger mer tid på att rätta uppgifter och prov och bedöma och betygsätta elevers kunskaper i högre årskurser i grundskolan och på gymnasiet.⁹⁶ Lärare som undervisar i olika ämnen eller i olika årskurser och skolformer har också olika behov av tid för planering och uppföljning. Det kan exempelvis handla om ett mer komplext innehåll och behov av mer inläsning i de högre årskurserna. Kurs- och ämnesplaner skiljer sig åt mellan olika stadier inom de obligatoriska skolformerna och även inom gymnasieskolan. Organisation av undervisning och lärares scheman har också betydelse. Klasslärare har exempelvis ofta möjligheter till mer sammanhängande tid för planering och uppföljning på eftermiddagar när elevernas skoldag är slut, medan ämneslärare kan ha undervisning enligt schema under större delen av dagen. Ämneslärare undervisar också fler elever. Detta anser vi sammanfattningsvis motiverar att lärare i grundskolans årskurs 7–9 och specialskolans årskurs 8–10 ska ha som lägst 10 pro-

⁹⁶ Skolverket (2013) *Lärares yrkesvardag*, s. 63; Tabeller från TALIS 2018.

cent mer tid för planering och uppföljning av undervisningen än lärare i grundskolans årskurs 1–6 och specialskolans årskurs 1–7. Och att den lägsta omfattningen av tid för planering och uppföljning av undervisningen stiger ytterligare för lärare i gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och komvux. Den lägsta omfattningen anges där vara ytterligare minst 20 procent utöver huvudregeln.

De övriga skillnader som finns inom stadier eller en skolform och som det kan behöva tas hänsyn till bedömer vi mer lämpligt hanteras lokalt och att rektorn ska ges mandat över detta.

Anpassade grund- och gymnasieskolan

Vi gör ingen skillnad mellan låg-, mellan- och högstadiet inom anpassade grundskolan vad gäller relationen mellan tid för undervisning och planering och uppföljning såsom vi gör i grundskolan. Relationen mellan undervisningstid och tid för planering och uppföljning är också något lägre inom anpassad gymnasieskola än i gymnasieskolan. Eftersom undervisningen i hög grad behöver vara individualiserad behöver relationen vara tillräcklig för att säkra tid till förberedelse inför undervisningen i de anpassade skolformerna. Skolverkets statistik visar att lärare i både anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola undervisar mindre elevgrupper.⁹⁷ Det är också vanligt i de anpassade skolformerna med annan kompletterande personal som avlastar lärare i omsorgsarbetet.⁹⁸ Lärarna är också enligt vad utredningen erfarit ofta klasslärare, på så sätt att de undervisar i flera olika ämnen och tillbringar mycket tid med en grupp elever. I viss mån gäller detta även inom den anpassade gymnasieskolan.

De kurs- och ämnesplaner som undervisningen utgår ifrån är särskilt framtagna för skolformerna. Ett tydligt steg mot fokus på kunskaper och utveckling togs i och med Lgra22, och fokus på omsorg tonades därmed ned.⁹⁹ Utbildningen inom både anpassade grundskolan och gymnasieskolan ger dock en examen på en lägre

⁹⁷ Läsåret 2023/2024 var antalet elever per lärare 4,2 i anpassad grundskola medan den i genomsnitt var 12,0 i grundskola. I anpassad gymnasieskola var antalet elever per lärare 3,9 att jämföra med 12,3 i gymnasieskolan (Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning, läsåret 2023/2024).

⁹⁸ Se till exempel SOU 2021:11 *Långtidsutredningen*.

⁹⁹ Förordningen (SKOLFS 2010:55) om läroplan för anpassade grundskolan.

kvalifikationsnivå än grundskolan och gymnasieskolan.¹⁰⁰ Efterarbete i form av bedömning av prov och uppsatser är av mindre omfattning, till exempel genomförs inte nationella prov i de anpassade skolformerna.¹⁰¹ Betyg sätts inte för alla elever, i den anpassade grundskolan sätts betyg om eleven eller elevens vårdnadshavare begär det.¹⁰² Detta bedömer vi sammantaget påverkar behovet av tid för planering och uppföljning av undervisningen i anpassade grundskolan och motiverar en något lägre relation mellan undervisningen och uppföljning av undervisningen än för lärare i årskurs 7–9 i grundskolan respektive i gymnasieskolan. Även för lärare som undervisar elever med intellektuell funktionsnedsättning i specialskolan innebär det samma relation som för lärare i anpassade grundskolan.

Kommunal vuxenutbildning

För att säkra kvaliteten i undervisningen för eleverna och en god arbetsmiljö för lärarna inom komvux så föreslår vi en reglering av den minsta tiden för relationen mellan undervisning och tid för planering och uppföljning. Även om vi bedömer att den flexibilitet som är inbyggd i skolformen gör det svårt att slå fast ett rimligt intervall för högsta undervisningstid behöver även lärare inom komvux ha rimlig tid till resterande del av undervisningsuppdraget.

Vi har mindre kunskap om hur lärare inom kommunal vuxenutbildning använder sin tid. Enligt Sveriges Lärares studie från 2023 lade lärare inom kommunal vuxenutbildning lika många timmar på undervisning och lika stor andel av sin arbetstid på planering och efterarbete som lärare inom gymnasieskolan.¹⁰³ Lärare inom komvux erbjuder även handledning till elever utöver den tid de undervisar, det framgår också i Sveriges Lärares undersökning från 2023. Då kan lärare exempelvis återkoppla på uppgifter eller erbjuda andra slags avstämningar med eleverna kopplat till den undervisning de fått.¹⁰⁴ Den arbetstiden menar vi hör till undervisningsuppdraget och relationen ska säkra tid till denna arbetsuppgift.

¹⁰⁰ Förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande, bilaga 2.

¹⁰¹ Skolförordningen och gymnasieförordningen.

¹⁰² 11 kap. 19 § skollagen.

¹⁰³ Sveriges Lärare (2023) *Tiden som inte räcker till. En redovisning av hur lärares arbetstid kläms från flera håll*, s. 7 f. PM.

¹⁰⁴ Ibid.

Vår intervjustudie visar att det finns flera likheter mellan lärarnas situation inom komvux och den i andra skolformer, men också vissa skillnader. Lärare inom komvux ägnar mindre tid åt sådant som rör fostran och trygghet. Det framgår emellertid att det finns elever inom vuxenutbildningen som efterfrågar mycket stöd i form av individuell handledning. Enligt vad utredningen har erfärut kan lärare i kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning i större utsträckning ha fler arbetsuppgifter av stödjande art som ligger utanför undervisningsuppdraget eftersom skolformsdelen har väldigt liten omfattning och därmed också mindre kringresurser i form av till exempel annan personal.¹⁰⁵

Enligt Sveriges Lärares undersökning verkade lärarna inom komvux inte uppleva samma brist på tid till undervisningens förarbete eller rast/återhämtning som de lärare i grund- och gymnasieskolan som deltog i undersökningen. De kunde dock uppleva brist på tid för administrativa uppgifter.¹⁰⁶

Precis som när det gäller övriga skolformer så kan den tid som lärare ges till planering och uppföljning av undervisningen ökas utifrån den enskilda lärarens förutsättningar. Flexibiliteten i komvux innebär att lärare i hög grad behöver anpassa sin undervisning efter de elever de undervisar. Alltså spelar det stor roll för omfattningen av planeringsarbetet hur många elever som en lärare undervisar. Antalet elever påverkar också den tid som är nödvändig för att följa upp undervisningen och återkoppla till elever angående deras kunskapsutveckling. Utbildningen bedrivs i kurser eller ämnen inom komvux och ju fler olika kurser eller ämnen som en lärare ansvarar för desto mer tid behöver läraren därför använda till att planera. Precis som inom andra skolformer behöver lärare också ges rätt förutsättningar i form av tid för att kunna erbjuda stöd till de elever som har sådana behov.

Eftersom lärare inom komvux undervisar kurser och utifrån elevers individuella behov motiverar det att relationen är något högre än huvudregeln som minst motsvarar undervisningstiden. Lärare som undervisar i komvux på grundläggande nivå ska därför som lägst ha tid för planering som minst motsvarar undervisningstiden samt som lägst ytterligare minst 10 procent utöver huvudregeln.

¹⁰⁵ Samtal med representanter för Skolverket, 2024-11-12.

¹⁰⁶ Sveriges Lärare (2023) *Tiden som inte räcker till. En redovisning av hur lärares arbetstid kläms från flera håll*. PM.

Inom komvux på gymnasial nivå motiverar innehållet i ämnesplanerna den högre relationen, vilket motsvarar tid som minst motsvarar undervisningstiden samt ytterligare minst 20 procent utöver huvudregeln. Mot bakgrund av det så får regeringen i vårt förslag bemyndigande att meddela föreskrifter om den minsta omfattningen av tiden för planering och uppföljning av undervisningen i kommunal vuxenutbildning.

8.2.5 Hela undervisningsuppdraget behöver viktas av rektorn

Vi har i 8.2.2. redogjort för hur omfattningen av undervisningsuppdraget behöver planeras med hänsyn till olika förutsättningar utifrån angivna faktorer. Ett sådant planeringsarbete sker på olika sätt redan i dag på de flesta skolor. Omfattningen av lärares undervisning planeras även ofta utifrån de riktmärken som av olika skäl används och utifrån en rad andra förutsättningar och lokala behov. Vår bild är som nämnts att planeringen av undervisningsuppdraget är ett viktigt verktyg för rektorn, och att hänsyn behöver tas både till organisatoriska förutsättningar och de behov som finns hos elever och lärare.¹⁰⁷

Modellens *högsta nivå* för undervisningstid och *lägsta nivå* för planering och uppföljning av undervisningen utgör därför de yttre ramarna för planeringen av lärares¹⁰⁸ undervisningsuppdrag. Den högsta omfattningen av undervisningstid är angiven som ett intervall för att hänsyn ska tas till de faktorer vi beskrivit i 8.2.2. Dessa är elevgruppers storlek, antal elever som en lärare möter regelbundet i undervisningen, antal elever i behov av särskilt stöd, samt andra omständigheter av betydelse för elever eller lärare. Likaså är tiden för planering och uppföljning angiven som en lägsta omfattning då hänsyn även här kan behöva tas till faktorerna ovan, liksom till undervisningsämnenas karaktär, lärares erfarenhet med mera. Det betyder att rektor i planeringen behöver vikta tiden för varje lärare och då ta hänsyn till de behov av tid som finns.

För lärare i komvux regleras som nämnts tid för planering och uppföljning, däremot inte undervisningstid (se 8.2.3). I planeringen

¹⁰⁷ En jämförelse kan också göras med vad rektorer uppgett om fördelning av elevers undervisningstimmar som pedagogiskt verktyg, se till exempel Skolverket (2015) *Undervisningstid och heldidsstudier*, s. 61.

¹⁰⁸ Här avses de lärares vars undervisningstid regleras (se 8.2.3).

av dessa lärares tid för planering och uppföljning ska hänsyn tas till de faktorer som nämnts ovan och som redogjorts för i 8.2.4. Vidare ska på motsvarande visa hänsyn också tas när tiden för planering och uppföljning planeras för förskollärare i förskolan och lärare i fritidshem. Förslag om en minsta tid för planering och uppföljning för dessa yrkeskategorier redogörs för i avsnitten nedan.

8.2.6 Tid för planering och uppföljning i fritidshemmet och i förskolan

Begreppet undervisning definieras på samma sätt för alla skolformer och verksamheter inom skolväsendet.¹⁰⁹ Förutsättningarna för undervisning i förskolan och fritidshemmet skiljer sig emellertid från dem i andra skolformer inom skolväsendet.

I läroplanen för förskolan framgår att undervisningen ska utgå från ett innehåll som är planerat eller uppstår spontant eftersom barns utveckling och lärande sker hela tiden.¹¹⁰ Omsorg, utveckling och lärande ska bilda en helhet. Kombinationen av det planerade och det spontana innebär att undervisning också bedrivs i vardagliga aktiviteter och rutiner.¹¹¹ Det är därför inte möjligt att särskilja tiden för undervisningen från tiden som läggs på andra aktiviteter inom utbildningen i förskolan.

Även i fritidshemmet ges undervisning en bred tolkning där omsorg, utveckling och lärande utgör en helhet. Fritidshemmet ska komplettera förskoleklassen och skolan genom att lärandet i högre grad ska vara situationsstyrt, upplevelsebaserat och grupporienterat. Undervisningen ska utgå från elevernas behov, intressen och initiativ.¹¹² Skolforskningsinstitutet har exempelvis beskrivit att situationsstyrd undervisning innebär att läraren tar tillvara det som sker i den specifika situationen, fångar upp elevernas intressen och behov och bygger vidare på det.¹¹³ Liksom i förskolan sätts det inte heller i fritidshemmet gränser mellan undervisning och det som sker i verksamheten i övrigt. All undervisning behöver emellertid planeras och

¹⁰⁹ 1 kap. 3 § skollagen.

¹¹⁰ Förordning (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan, avsnitt 1 och 2.7; 8 kap. 2 § skollagen.

¹¹¹ Skolverket (2023) *Förskolan och läroplanen*. Rapport 2023:5.

¹¹² Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

¹¹³ Skolforskningsinstitutet (2021) *Meningsfull fritid, utveckling och lärande i fritidshem*. Systematisk översikt.

förskollärare och lärare i fritidshem behöver ha tid för att följa upp och reflektera över sin undervisning.

Lärares undervisningstid följer elevernas schemalagda undervisningstid i skolan. I fritidshemmet och i förskolan kan undervisningstid inte på samma sätt särskiljas och vi har därför valt att inte ytterligare definiera eller reglera undervisningstiden i dessa verksamheter. De skäl vi har för att inte göra detta är dels den höga komplexiteten, dels att problembilderna är annorlunda från skolans. Åtgärder som utgår från förskolans och fritidshemmets mer specifika problembilder har behandlats i tidigare utredningar och det har nyligen tillsetts en förskoleutredning som ska redovisa sitt uppdrag senast den 18 december 2025.¹¹⁴

Vi ger därför förslag om en lägsta omfattning av tid för planering och uppföljning av undervisning för lärare i fritidshemmet och förskollärare i förskolan. I övriga skolformer ställs tiden för planering och uppföljning av undervisningen i relation till tiden för undervisning så som begreppet definieras i skollagen (se 8.2.1). För lärare i fritidshemmet och för förskollärare i förskolan regleras tiden för planering, och uppföljning i stället genom en rak angivelse av hur mycket tid som ska avsättas för detta (se 8.2.7 och 8.2.8 nedan). Mot bakgrund av det får regeringen bemyndigande att meddela föreskrifter om den minsta omfattning av tiden för planering och uppföljning av undervisningen i fritidshemmet och förskolan.

8.2.7 Förslag om minsta tid för planering och uppföljning för lärare i fritidshem

Utredningens förslag: För lärare ska det vid heltidstjänstgöring i fritidshemmet avsättas minst 5 timmar per vecka för planering och uppföljning av undervisningen i fritidshemmet.

Vid bedömningen av hur mycket tid som ska avsättas för planering och uppföljning av undervisningen ska hänsyn tas till elevgruppernas storlek, antal lärare i elevgruppen, antal elever i behov av stöd samt andra omständigheter av betydelse för elever eller lärare i fritidshemmet.

¹¹⁴ SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*; SOU 2020:67 *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska*; SOU 2022:61 *Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid*; Dir 2024:113 *En likvärdig förskola av god kvalitet med obligatorisk språkförskola*.

Skäl till utredningens förslag

I fritidshemmet ges undervisningen en bred tolkning där omsorg, utveckling och lärande utgör en helhet. Fritidshemmet ska som nämnts komplettera förskoleklassen och skolan genom att lärandet ska vara situationsstyrt, upplevelsebaserat och grupporienterat. Undervisningen ska vidare utgå från elevernas behov, intressen och initiativ.¹¹⁵ Skolforskningsinstitutet har exempelvis beskrivit att situationsstyrd undervisning innebär att läraren tar tillvara det som sker i den specifika situationen, fångar upp elevernas intressen och behov och bygger vidare på det.¹¹⁶ Det sätts i fritidshemmet inte gränser mellan undervisning och det som sker i verksamheten i övrigt.

Det är lärare i fritidshem som ansvarar för undervisningen i fritidshem. Samtidigt utgör behöriga och legitimerade lärare i fritidshem i dag en liten andel av samtlig personal i fritidshemmet, bara cirka 19 procent.¹¹⁷ Yrkets attraktivitet har därtill beskrivits ha minskat över tid.¹¹⁸ Andelen anställda i fritidshem med pedagogisk högskoleexamen har under det senaste decenniet minskat från drygt 51 procent till 35,5 procent. Samtidigt har andelen anställda som saknar utbildning för arbete med barn ökat från drygt 29 procent till drygt 42 procent.¹¹⁹

Tabell 8.6 Utbildningsbakgrund – personal i fritidshemmet 2023/2024

Andel av samtlig personal

Med pedagogisk högskoleexamen	Annan utbildning pedagogik eller social omsorg	Fritidsledar- utbildning	Övrig utbildning
35,5 %	18,3 %	4,0 %	42,2 %

Källa: Skolverkets statistik.

En framträdande problematik rör hur lärare i fritidshem används i den obligatoriska delen av skolan, och hur de dubbla roller lärare i fritidshem har ofta bidrar till att de både har mindre möjligheter

¹¹⁵ Se exempelvis Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

¹¹⁶ Skolforskningsinstitutet (2021) *Meningsfull fritid, utveckling och lärande i fritidshem*. Systematisk översikt.

¹¹⁷ Skolverkets statistik 2023/24.

¹¹⁸ Se till exempel SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet i fritidshem och pedagogisk omsorg*; SOU 2022:61 *Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid*.

¹¹⁹ Se Skolverket (2024) *Elever och personal i fritidshem. Beskrivande statistik*.

att delta i planering med andra lärare i skolan och att de har lite tid för planering och uppföljning av undervisningen i fritidshem.

Genom införandet av nu gällande skollag skedde en ambitionshöjning av fritidshemmets pedagogiska uppdrag. Skollagens inledande bestämmelser gäller för hela skolväsendet och således också för fritidshemmet.¹²⁰ Denna ambitionshöjning har fortsatt bland annat genom att fritidshemmet fått en egen läroplansdel i grundskolans läroplan. Fritidshemmet är således en läroplansstyrd verksamhet, även om det i sig inte är en skolform.

I Skolverkets utvärdering av myndighetens egna insatser och implementering av läroplansdelen i fritidshemmet framgår att det är vanligast med 1–3 timmars planeringstid i veckan för fritidshemmet. Ungefär en femtedel av personalen uppger att de har mindre än en timmes planeringstid per vecka, samtidigt som en femtedel uppger att de har mellan 4 och 6 timmar i veckan till förfogande. Det framgick också att ett antal personer som arbetar i fritidshemmet inte hade någon planeringstid överhuvudtaget.¹²¹

Det finns även en utmaning i fritidshemmet med olika roller (se även kapitel 5). Den undervisning lärare i fritidshem planerar är ofta beroende av annan personal. Annan personal i fritidshemmet kan vara utbildade fritidsledare eller barnskötare, men det kan också som nämnts vara personer som är anställda utan någon som helst utbildning för arbete med barn.¹²² Det finns med andra ord behov av både egen planerings- och reflektionstid samt tid för gemensam planering. Utifrån fritidshemmets kompletterande uppdrag finns även behov av gemensam planering med de lärare som undervisar eleverna i den obligatoriska delen av skolan. Samtidigt vill vi lyfta att det finns en uppmärksam risk att planeringstiden för fritidshemmet används till annat, att samverkan med skolan utan koppling till fritidshemmets uppdrag prioriteras eller att tiden går åt till administrativa och praktiska sysslor eller till att vikariera för sjuka kollegor.¹²³

I vårt förslag om en lägsta omfattning av planeringstid för lärare i fritidshemmet har vi utgått från den bild vi har av hur det ser ut

¹²⁰ Se till exempel 1 kap. 4 § skollagen om syftet med utbildning inom skolväsendet.

¹²¹ Skolverket (2018) *Nya läroplansdelar för fritidshemmet och förskoleklassen*.

¹²² Andelen personal i fritidshemmet som saknar utbildning för arbete med barn var läsåret 2023/2024 42,2 procent.

¹²³ Se till exempel Skolverket (2018) *Nya läroplansdelar för fritidshemmet och förskoleklassen*; Skolinspektionen (2018) *Undervisning i fritidshemmet. Inom områdena språk och kommunikation samt natur och sambälle*.

i dag, med olika förutsättningar samt det behov som finns av enskild planering, planering med övrig personal i fritidshemmet samt planering med övriga lärare som undervisar eleverna. För att säkra att lärare i fritidshem kan ta det ansvar som de har för undervisningen enligt skollagen och läroplanen föreslår vi därför en reglering som innebär att de ska ges möjlighet att planera och följa upp undervisningen under minst motsvarande fem timmar per arbetsvecka. Den tiden ska vara utanför elevgruppen och ska användas för planering och uppföljning av undervisningen enskilt och tillsammans med lärarkollegor. Tiden kan också om det är lämpligt användas med annan personal i fritidshemmet som medverkar i undervisningen och med lärare som undervisar eleverna i den obligatoriska skolan. Tiden behöver inte nödvändigtvis i sin helhet fördelas jämnt mellan arbetsveckorna utan kan också samlas beroende på behovet inom den enskilda verksamheten. Att tiden ska användas för planering och uppföljning av undervisningen innebär att den inte ska användas till administrativa sysslor, handledning av VFU-studenter, praktiskt arbete (som inte är direkt förberedelse för undervisning) eller arbete av social karaktär som handlar om enskilda elever (exempelvis underlag för utredningar av olika slag).

Lärare i fritidshem är också ofta lärare i ett ämne i skolan. Då vi stött på att lärare i fritidshem ges en samlad planeringstid för båda uppdragen, det som lärare i fritidshem och det som lärare i ett skolämne, vill vi tydliggöra att tiden i detta förslag gäller uppdraget som lärare i fritidshem. Om läraren också är lärare i skolan, till exempel i ett praktiskt-estetiskt ämne, ska det avsättas tid för planering och uppföljning av undervisningen i ämnet enligt den reglering som gäller för lärare i aktuell skolform (se avsnitt 8.2.4).

Vi har valt att sätta en lägstanivå för planering och uppföljning i fritidshemmet och nivån i regleringen ska därför inte nödvändigtvis tolkas som ett rimligt antal timmar för planering och uppföljning av undervisningen inom en genomsnittlig eller typisk fritidsverksamhet. Regleringen sätter ett minimum och antalet timmar för planering och uppföljning behöver sedan dimensioneras av rektor på skolan utifrån olika faktorer, se avsnitt 8.2.5. Tiden för planering och uppföljning behöver dimensioneras utifrån sådant som antalet elever i den grupp som lärarna i fritidshemmet undervisar i, och antal lärare i elevgruppen. Vilken kompetens och erfarenhet som kollegorna i verksamheten har spelar också in för behovet av tid för planering

och uppföljning. Om läraren till exempel inte har några kollegor i arbetslaget som är lärare i fritidshem behöver planeringstiden anpassas utifrån att den läraren därigenom har ett större ansvar för undervisningen än annan personal. Det ska även tas hänsyn till antal elever i behov av stöd, samt till andra omständigheter av betydelse för elever och lärare i fritidshemmet.

8.2.8 Förslag om minsta tid för planering och uppföljning för förskollärare i förskolan

Utredningens förslag: För förskollärare ska det vid heltidstjänstgöring i förskolan avsättas minst 5 timmar per vecka för planering och uppföljning av undervisningen.

Vid bedömningen av hur mycket tid som ska avsättas för planering och uppföljning av undervisningen ska hänsyn tas till barngruppernas storlek, antal förskollärare i barngruppen, antal barn i behov av stöd och andra omständigheter av betydelse för barn eller förskollärare.

Skäl till utredningens förslag

I läroplanen för förskolan framgår som nämnts ovan att undervisningen ska utgå från ett innehåll som är planerat eller uppstår spontant eftersom barns utveckling och lärande sker hela tiden. Omsorg, utveckling och lärande ska bilda en helhet. Kombinationen av det planerade och det spontana innebär att undervisning också bedrivs i vardagliga aktiviteter och rutiner.¹²⁴ Det är därför inte möjligt att särskilja tiden för undervisningen från tiden som läggs på andra aktiviteter inom utbildningen i förskolan.

Förskollärare ansvarar för undervisningen i förskolan, men andra personalkategorier som arbetar inom förskolan, exempelvis barnskötare, kan medverka i genomförandet av undervisningen. Hösten 2023 hade 41 procent av dem som arbetade med barn inom förskolan en förskollärarexamen, ungefär en femtedel av de anställda inom förskolan hade emellertid inte någon pedagogisk utbildning.¹²⁵

¹²⁴ Förordning (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

¹²⁵ Skolverket (2023) *PM Barn och personal i förskola hösten 2023*.

Tabell 8.7 Utbildningsbakgrund personal i förskolan 2023

Andel av samtlig personal

Förskol- lärare	Fritids- pedagog	Gymnasial utbildning för arbete med barn	Viss pedagogisk utbildning	Övrig utbildning
41 %	0,4 %	1,5 %	15,9 %	19,7 %

Källa: Skolverkets statistik.

Förskolan blev en skolform i och med den senaste skollagens ikraftträdande 2010.¹²⁶ De revideringar av förskolans läroplan som genomfördes 2016 har också tydligt beskrivits visa på en ambitionshöjning i förskolans och förskollärares pedagogiska uppdrag.¹²⁷

Skolverket (2023) studerade hur den nya läroplanen, Lpfö18, tagits emot i förskolan, särskilt undervisningsbegreppet. I studien beskrev Skolverket att förskollärare har ansvaret för undervisningen och för att driva arbetet i förskolan framåt. Förskollärarna är den personalgrupp som i högst utsträckning deltar i planeringen av undervisningen på förskolan. Det är också de som i första hand dokumenterar barnens utveckling och lärande. Förskollärare har enligt Skolverkets studie generellt mer tid avsatt för planering, utvärdering och reflektion utanför barngrupp än övriga medarbetare som är verksamma i förskolan. Men det förekommer fortfarande att förskollärare och övriga medarbetare har samma tid avsatt. Andra studier och de intervjuer som vi har gjort bekräftar att idealet att alla gör samma sak inom förskolan fortfarande finns kvar.¹²⁸

Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska bedömer att det är av stor betydelse att arbetet vid förskolan organiseras så att de olika yrkesgruppernas kompetenser tas till vara. Tillgången på förskollärare (och barnskötare) är ojämnt fördelad över landet och bristen kan på vissa platser vara så omfattande att förskolor kan få svårt att genomföra läroplanens uppdrag. Utredningen trycker på att den kompetens som finns i verksamheten behöver värdesättas och användas effektivt i verksamheten. Liksom de studierna vi refererar till ovan erfor utredningen att förskolors verksamhet kunde vara organiserad så att alla i personalgruppen genomför ungefär samma arbetsuppgifter oavsett utbildning. Det kunde innebära att

¹²⁶ 1 kap. 1 § skollagen (2010:800).

¹²⁷ Persson, S. och Tallberg Broman, I. (2019) *Hög sjukfrånvaro och ökad psykisk ohälsa – om dilemmat i förskollärares uppdrag*. Malmö universitet/Malmö stad.

¹²⁸ Ibid.; samt intervjuer med rektorer i förskolan.

förskollärare, som enligt läroplanen är ansvariga för att planera och genomföra undervisningen, ägnar tid åt praktiska göromål som till exempel administration, städning och vaktmästeri. Det var enligt utredningens mening inte ett effektivt att använda den kompetens som finns i förskolan.¹²⁹

Sveriges Lärare har genomfört en undersökning där knappt 950 förskollärare kunnat ange ungefär hur mycket tid de i genomsnitt ägnar åt planering under en vecka. Enligt den lägger förskollärarna i genomsnitt 3 timmar i veckan på att planera, de ägnar något mer tid åt enskild planering än åt gemensam planering med kollegor. Knappt 15 procent av de förskollärare som svarat uppger att de i genomsnitt lägger mindre än en timme på enskild planering under en arbetsvecka. En stor andel av förskollärarna uppger att de planerar även när de vistas i barngruppen och hälften upplever att barnen inte får det de har rätt till enligt läroplanen.

För att säkra att förskollärarna kan ta det ansvar som de har för undervisning enligt skollagen och läroplanen föreslår vi en reglering som innebär att de ska ges möjlighet att planera och följa upp undervisningen under minst motsvarande 5 timmar per arbetsvecka. I den tiden, som ska vara förlagd utanför barngruppen, ingår dels tid för planering och uppföljning av undervisningen, enskilt och tillsammans med kollegor, både i arbetslaget och eventuellt på andra avdelningar, dels tid för relevant dokumentation kopplad till undervisningen. Tiden behöver inte fördelas jämnt över arbetsveckorna utan kan också samlas beroende på behovet på den enskilda förskolan. Att tiden ska användas för planering och uppföljning av undervisningen innebär att den inte ska användas till administrativa sysslor, handledning av VFU-studenter, praktiskt arbete (som inte är direkt förberedelse för undervisning) eller arbete av social karaktär som handlar om enskilda barn (se kapitel 4 och 5).

Vi har valt att sätta en lägstanivå som inte nödvändigtvis ska tolkas som ett rimligt antal timmar för planering och uppföljning av undervisningen på en genomsnittlig eller typisk förskola. Regleringen sätter ett minimum och antalet timmar för planering och uppföljning behöver sedan dimensioneras av rektor på förskolan utifrån de olika faktorer som anges i förslaget. Förskollärarnas tid för planering och uppföljning behöver dimensioneras utifrån sådant som antalet barn i den barngrupp som de ansvarar för undervisningen för,

¹²⁹ SOU 2020:67 *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska*, s. 220 f.

antal förskollärare i barngruppen och vilka behov av stöd barnen har. Vilken kompetens och erfarenhet som kollegorna på förskolan har spelar också in för behovet av tid för planering och uppföljning. Om förskolläraren till exempel inte har några förskollärarkollegor i arbetslaget eller om hen ansvarar för undervisningen för flera arbetslag behöver tiden anpassas.

8.3 Förslag om att förtydliga rektorns ansvar för förskollärares och lärares undervisningsuppdrag

Utredningens förslag: I samtliga läroplaner regleras att rektorn ansvarar för att förskollärare och lärare ska ges förutsättningar för att planera, genomföra och följa upp sin undervisning.

Skäl för utredningens förslag

Förslagen om reglering av förskollärares och lärares undervisningsuppdrag bör kombineras med förslag som tydliggör rektorns ansvar

Förskollärares och lärares förutsättningar och möjligheter är beroende av rektorns pedagogiska ledarskap. Det pedagogiska ledarskap som rektor har ansvar för handlar huvudsakligen om att leda verksamheten utifrån pedagogiska målsättningar och på ett sådant sätt att förskollärarna och lärarna får de bästa förutsättningarna för undervisning. I skollagen klargörs att rektorns uppdrag är att ”leda och samordna” det pedagogiska arbetet.¹³⁰ Rektorn ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas.¹³¹ Vidare framgår av skollagen att rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.¹³²

Genom vårt förslag på reglering förändras ramarna för rektorns arbete med planeringen av enskilda förskollärares och lärares uppdrag inför ett läsår. Förslagen om reglering av tid för lärares undervisningsuppdrag (8.2) bygger på att det är rektorn som bedömer omfattningen av tid för planering, genomförande och uppföljning. Vid bedömningen

¹³⁰ 2 kap. 9 §, 13 § skollagen.

¹³¹ 2 kap. 9 § skollagen.

¹³² 2 kap. 10 § skollagen.

ska rektorn dels avgöra omfattningen av undervisningstiden, dels tiden för planering och uppföljning av undervisningen. Rektorn ska också beakta samtliga faktorer som anges i vårt förslag (8.2.2). Planering av lärarnas uppdrag inför ett läsår behöver således precis som i dag göras individuellt och sannolikt stegvis för samtliga lärare på skolenheten. Vi bedömer därför att rektorns ansvar för att vid planering bedöma omfattningen av, och fördela tid för, undervisningsuppdraget med beaktande av faktorerna behöver förtydligas.

Även planeringen av förskollärares tid behöver viktas av rektorn genom att vi ger förslag om en minsta tid för planering (8.2.6 samt 8.2.7 och 8.2.8). Ett förtydligande av rektorns ansvar för att förhålla sig till de nya ramarna vid fördelningen av tid för förskollärare och lärare ska därför införas i läroplanerna för respektive skolform.

Rektorns ansvar för att ge utrymme för planering, genomförande och uppföljning av undervisningen när rektorn planerar lärares uppdrag behöver tydliggöras. I samtal under utredningens gång har vi uppmärksammat på att många förskollärare och lärare upplever att det saknas tid för planering och uppföljning. I flera samtal har också framkommit att lärare upplever att de saknar tillräcklig sammanhängande tid för planering och efterarbete för respektive lektion och att tiden inte alltid förläggs i anslutning till den undervisning som behöver planeras och följas upp. Lärare har också ofta behov av ställtid inför och efter undervisningen, exempelvis för att förflytta sig mellan olika lektioner, ställa fram och plocka undan material och samtala med en enskild elev efter en lektion eller i korridoren. Även förskollärare och lärare i fritidshem behöver tid för planering och uppföljning.

Vid planering av lärares uppdrag inför ett läsår och inför schemalaggningsen för respektive lärare behöver därför rektorn ge lärare tid för planering och uppföljning och då ta hänsyn till när planeringstiden och uppföljningstiden förläggs i tid samt beakta behovet av ställtid inför och efter respektive lektion. Vi bedömer att detta ansvar ska tydliggöras i läroplanerna för respektive skolform. I läroplanerna ska det anges att rektorn ansvarar för att förskollärare och lärare ges förutsättningar att planera, genomföra och följa upp sin undervisning.

Med förutsättningar avses att tiden för planering, genomförande och uppföljning förläggs så att alla förskollärare och lärare dels har tillräckligt med tid för respektive del av undervisningsuppdraget, dels

att tiden för planering och uppföljning av undervisningen förläggs så att den på ett rimligt vis tidsmässigt hänger ihop med när undervisningen ska genomföras. Det är till exempel rimligt att det finns tid för både grovplanering och löpande detaljplanering och uppföljning. Med förutsättningar avses också att lärares behov av ställtid inför en lektion, såsom behovet av tid för att plocka fram och förbereda material och motsvarande tid efter en lektion för att plocka undan material och samla in uppgifter från eleverna, beaktas vid schemaläggningen. Förskollärare i förskolan och lärare i fritidshem behöver också möjlighet att planera för undervisning där annan personal medverkar. Därtill avser vi med förutsättningar även möjligheter till nödvändigt samarbete med såväl andra förskollärare och lärare som annan berörd personal, till exempel när en eller flera lärare undervisar gemensamt eller när personal med specialpedagogisk kompetens är en del av undervisningen.

Planeringen av tid för planering, genomförande och uppföljning av undervisningen hänger samman med fördelningen av resurser för barns och elevers olika förutsättningar och behov. Regleringen ska införas genom en ändring av läroplanerna för respektive skolförhållande.

8.4 Bedömning om att undervisningsuppdraget förutsätter andra viktiga roller och kringfunktioner

Utredningens bedömning: Huvudmännen behöver skapa förutsättningar för rektorer att kunna organisera förskole- och skolenheter utifrån en infrastruktur med nödvändiga kringfunktioner för administrativt, praktiskt och elevsocialt arbete.

Det har under arbetet med utredningen framgått att det kan saknas personal som innehar roller och uppdrag att utföra nödvändiga och viktiga arbetsuppgifter som ligger utanför förskollärare och lärares undervisningsuppdrag. När förskollärare och lärare förväntas utföra sådana arbetsuppgifter finns en risk att detta inkräktar på undervisningsuppdraget. Det har också framkommit att förskollärare och lärare kan uppleva att de får utföra arbetsuppgifter som de egentligen inte har kompetens för, till exempel inom områdena elevhälsa,

mentorskap och IT. Det har även framgått att arbetsuppgifter ibland fördelas utifrån en rättvis princip snarare än utifrån personalens kompetenser och förutsättningar (se kapitel 4 och 5).

Förskolan och skolan har ett uppdrag som är större än förskollärarnas och lärarnas särskilda undervisningsuppdrag. Vissa arbetsuppgifter emanerar från skollagen, till exempel att det ska finnas tillgång till elevhälsans olika kompetenser liksom tillgång till skolbibliotek samt studie- och yrkesvägledare i skolan.¹³³ Andra arbetsuppgifter uppstår genom att många personer, såväl barn som vuxna, tillbringar tid i en verksamhet som behöver fungera både praktiskt och socialt. I kapitel 4 och 5 har vi resonerat om förskolan och skolan som ett slags anorektiska verksamheter där det ibland saknas personer som kan utföra väsentliga administrativa, praktiska och elevsociala arbetsuppgifter. Konsekvensen av denna brist på personal blir att lärare utför dessa och därmed får hög arbetsbörda. I praktiken leder det till mindre tid för – och fokus på – undervisningsuppdraget.

I tidigare avsnitt i det här kapitlet har vi vidare synliggjort sådana uppgifter som ligger utanför undervisningsuppdraget, så som det regleras enligt vårt förslag, och som hör till det vi kallat övrig tid. Eftersom vi menar att det är viktigt att rektorn har möjlighet att organisera och leda det lokala arbetet utifrån identifierade behov ger vi inga förslag som direkt reglerar vilken tid lärare använder till övrigt arbete. Däremot har vi i det här kapitlet och i kapitel 5 beskrivit uppgifter som inte är att betrakta som en del av undervisningsuppdraget, och på så sätt indirekt pekat ut vissa uppgifter som i dag genomförs av förskollärare och lärare men som vi menar kan tas om hand av annan personal eller av förskollärare och lärare som ett särskilt uppdrag.

Tidigare satsning på lärarassistenter riskerar signalera att uppgifterna är lärarnas

Det har tidigare gjorts insatser för att möta lärarnas ansträngda arbetssituation, bland annat genom ett statsbidrag för lärarassistenter, även uttryckt som avlastande tjänster för lärare.¹³⁴ Sedan 2019 kan

¹³³ 2 kap. 13, 25 och 29 §§ skollagen.

¹³⁴ Statsbidraget styrs av Förordning (2019:551) om statsbidrag för anställning av lärarassistenter, samt Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2020:90) om statsbidrag för anställning av lärarassistenter.

detta statsbidrag sökas för kommunala, fristående och statliga huvudmän för förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskolan. Statsbidraget ska användas till att anställa fler lärarassistenter i skolan för att ge lärare ökade möjligheter att fokusera på undervisning. Titeln lärarassistent är inte ett krav för att ta del av bidraget. Personer som inte har titeln lärarassistent, men som arbetar med arbetsuppgifter som avlastar lärarna, ska också kunna jämföras med en lärarassistent.¹³⁵

Genom statsbidraget kan staten sägas ha styrt utvecklingen av avlastande tjänster i skolan mot rollen som lärarassistent. Vi bedömer att detta inte är alldeles oproblematiskt. Dels signalerar ordet assistent att arbetsuppgifterna är sådana att de hör till det som skulle kunna kallas för lärarnas huvuduppgift. Förstådda på det sättet kan arbetsuppgifterna uppfattas som uppgifter som rymms inom lärares egentliga ansvarsområde. Lärarassistenten blir då en person som krävs för att lärarna ska klara av sitt uppdrag och som kan ges uppgifter som egentligen är lärarnas. Detta menar vi kan bli missvisande och leder bort från behovet av att avlasta lärarna arbetsuppgifter som inte är knutna till undervisningsuppdraget.

Vi bedömer, utifrån forskning och studier (se kapitel 5), att skolväsendet, snarare än att anställa assistenter som kan avlasta lärarna med undervisningsuppdraget, i högre grad ska anställa personer som kan utföra arbetsuppgifter som inte ingår i den definition av undervisningsuppdraget som föreslås här. Vi menar att flera av de arbetsuppgifter som i dag verkar rymmas inom titeln lärarassistent fortsatt kan genomföras av andra än förskollärare och lärare.

Förskollärares och lärares höga arbetsbelastning synliggör ett behov av en infrastruktur med kringfunktioner på förskolor och skolor

De olika arbetsuppgifter som ramar in arbetet på förskolor och skolor har stor betydelse för kvaliteten på både undervisningen och utbildningen. För att arbetet med utbildningen i sin helhet ska fungera, och för att uppnå syftet att frigöra tid för undervisningsuppdraget, anser vi att det behöver bli mer självklart med andra funktioner¹³⁶ än förskollärare och lärare inom förskolan och skolan

¹³⁵ Skolverkets webbsida "Vad ska statsbidraget användas till?" hämtad 2023-10-19.

¹³⁶ Med funktion avser vi ett arbetsområde med en viss uppsättning arbetsuppgifter.

och att det i många fall behöver skapas en tydligare infrastruktur som bär viktiga funktioner. Behoven bedömer vi, utifrån vår kartläggning av arbetsuppgifter (se kapitel 5 och bilaga 4) föreligger inom tre huvudsakliga områden: administrativa, praktiska och elevsociala arbetsuppgifter. Förskollärare och lärare nyttjas bäst om de får fokusera på arbetet med undervisningen vilket underlättas om det finns en omgivande infrastruktur med ändamålsenliga administrativa, praktiska och elevsociala funktioner. Funktionerna, och de arbetsuppgifter som hör till dessa, behöver fördelas på särskilt utsedd personal så att mängder av uppgifter inte skjuts ner på förskollärare och lärare på ett sätt som tränger undan undervisningsuppdraget. Det är självklart möjligt att enskilda lärare ges i uppdrag att ansvara för någon del av en sådan funktion. Det kan till exempel innebära att en förskollärare eller lärare har ett särskilt administrativt uppdrag som en del av sin tjänst.

En robust infrastruktur av kringfunktioner är ett komplement till vårt förslag om reglering av tid

Mot bakgrund av problembilden av stress, hög arbetsbelastning och sjunkande attraktivitet för läraryrket, menar vi att det vore önskvärt med en mer tydlig infrastruktur av kringfunktioner i varje verksamhet. Vi menar vidare att fokus starkt har legat på att avlasta förskollärare och lärare, när ett grundläggande problem kanske snarare är att det saknas personer som utför arbetsuppgifter som inte tillhör förskollärares och lärares huvuduppdrag. Vi föreslår i det här kapitlet att förskollärares och lärares tid för undervisningsuppdraget regleras. Vi menar att en organisation byggd på en robust och tydliggjord infrastruktur av nödvändiga kringfunktioner är ett nödvändigt komplement till vårt förslag om en reglering av tid. Det kan leda till att förskollärare och lärare inte bara får mer tid till undervisningsuppdraget utan även en mer hanterbar arbetssituation med färre arbetsuppgifter. Barn och elever kan därmed få en undervisning som i högre grad planeras och följs upp av förskollärare och lärare.

Arbetsuppgifter som riskerar att tränga undan förskollärares och lärares huvuduppdrag bör ses som särskilda uppdrag

Förutom att många förskollärare och lärare i dag utför många arbetsuppgifter utanför undervisningsuppdraget finns ibland en kultur av att alla gör allt. Ett slags rättvisetänk som tillsammans med en tendens att skjuta över administration, elevsociala och praktiska uppgifter till de som arbetar i kärnverksamheten (se kapitel 5) får konsekvenser för förskollärarna och lärarna.¹³⁷ Administration och dokumentation har ökat och i stället för att stödfunktioner inrättats för att arbeta med dessa nya uppgifter har arbetet spridits ut bland förskollärare och lärare. Varje liten uppgift kan verka försumbar, men sammantaget blir det en märkbart ökad arbetsbörda. De satsningar som gjorts på tidigare nämnda lärarassistenter kan ses som ett sätt att hantera denna utveckling.

Utöver ökad dokumentation och ett ökat informationsutbyte har förskollärare och lärare också över tid fått hantera allt högre krav från vårdnadshavare, vilket vi redogjort för i kapitel 6. Den utveckling som vi har sett på senare år visar därtill på en fokusförskjutning från grupp till individ vilket har gjort förskollärarnas och lärarnas uppdrag svårare, eftersom undervisning till sin karaktär är en gruppaktivitet (se även kapitel 4 och 6). Lärare kan uppleva att de, utöver den elevsociala aspekt som finns naturligt i undervisningsuppdraget, dessutom möter komplexa och omfattande behov hos elever som kan röra exempelvis sociala relationer, konflikter och hemförhållanden. Arbetsuppgifter kopplade till enskilda elevers mående kan vara tidskrävande och kräva en kompetens som lärare upplever att de inte har. Gemensamt för alla arbetsuppgifter som vi nämnt ovan är att de är möjliga för andra funktioner än förskollärare och lärare att utföra.

Vi vill betona att arbetsuppgifter som ligger utanför undervisningsuppdraget kan ges till en förskollärare eller lärare, förutsatt att arbetsuppgiften är av sådan karaktär och omfattning att den inte tränger undan undervisningsuppdraget. Rektor organiserar och fördelar uppgifter inom enheten, och på mindre enheter kan situationen vara sådan att en förskollärare eller lärare kan kombinera sitt undervis-

¹³⁷ Tendensen att skjuta ner ansvar i till lärare har exempelvis beskrivits i Skolinspektionen (2020) *Gymnasieskolors arbete för att främja elevers hälsa* samt SOU 2022:61 *Allmänt fritids- och fler möjligheter till utveckling lärande och meningsfull fritid*.

ningsuppdrag med administrativa, praktiska eller elevsociala arbetsuppgifter.

Kringfunktioner är arbetsområden med en viss uppsättning arbetsuppgifter

Kringfunktioner är arbetsområden som innefattar en viss uppsättning arbetsuppgifter, vilka utförs av särskilt utsedda personer. I ett system med en infrastruktur av kringfunktioner kommer uppsättningen arbetsuppgifter inom funktionen att variera eftersom det råder olika förutsättningar på olika förskolor och skolor. Det är rektor som fördelar uppdrag och arbetsuppgifter utifrån sitt ansvar för sin enhets inre organisation.

En infrastruktur av kringfunktioner innebär att en rektor eller huvudman dels behöver bemanna verksamheten med tillräckligt med personal, dels se till att arbetsuppgifter fördelas så att de administrativa, praktiska och elevsociala behov som finns på en skolenhet kan tillgodoses. Kringfunktionerna ska möjliggöra för lärare att på ett rimligt vis koncentrera sig på undervisningsuppdraget. Om en förskollärare eller lärare ges ett mer omfattande uppdrag inom en administrativ, praktisk eller elevsocial funktion behöver det vara en del av den övriga tiden och kan innebära att undervisningsuppdraget behöver minskas proportionerligt.

Kringfunktioner för administrativa arbetsuppgifter

Förväntningarna och kraven på information har ökat (se kapitel 5 och 6). Administration som begrepp är inte helt lättfångat, då administrativa arbetsuppgifter ofta hör ihop med och är inblandade i andra uppgifter (se kapitel 5.) Ökade krav i skolförfattningarna på att exempelvis följa upp elevers resultat, öka närvaro och skapa mer trygghet, samt ett ökat antal nationella prov, har successivt medfört en ökad dokumentation och administration som riskerar att belasta förskollärare och lärare. I kapitel 6 och 7 har vi gett förslag som syftar till att minska den administrativa bördan för förskollärare och lärare, både gällande undervisningsnära dokumentation och sådan dokumentation som hör till arbetet mot kränkande behandling.

Det finns samtidigt annan administration som vi bedömer inte behöver utföras av förskollärare eller lärare, till exempel att registrera provresultat, skicka in nationella provresultat till Skolverket, rapportering, hantering och utredning av frånvaro, skicka in information till myndigheter som exempelvis Centrala studiestödsnämnden (CSN), Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och Försäkringskassan, dokumentera och utreda kränkningsärenden, göra beställningar, få tag på vikarier, administrera elevlistor och utfärda intyg (för fler exempel se kapitel 5 och bilaga 4).

Vi menar att sådan administration som inte direkt hör ihop med förskollärarnas och lärarnas undervisningsuppdrag kan utföras av andra kringfunktioner, som en administratör eller annan person med ett särskilt administrativt uppdrag (exempelvis av personal inom elevhälsan eller av en lärare med särskilt uppdrag). Här har rektorn som tidigare nämnts en viktig roll i att dels identifiera vilka administrativa sysslor som återfinns i verksamheten och som inte ingår i undervisningsuppdraget, dels fördela uppgifter och ansvar.

Kringfunktioner för praktiska arbetsuppgifter

Under vårt arbete har vi tagit del av otaliga exempel på praktiska uppgifter som utförs av förskollärare och lärare (se bilaga 4). Uppgifterna hör ibland till arbetet med undervisningen och kan kräva tid före, under och efter lektioner. Inom ramen för undervisningsuppdraget kan det naturligt ingå vissa praktiska arbetsuppgifter som att möblera för ett visst syfte i ett klassrum eller hantera material, redskap och verktyg. Inte minst kräver de så kallade praktisk-estetiska ämnena en del mer praktiskt för- och efterarbete.¹³⁸ Andra sysslor som nämns kan också ses som naturliga att utföra i egenskap av medarbetare eller kollega. Det kan vara att turas om att vattna blommor i gemensamt arbetsrum eller tömma diskmaskinen i ett personalrum.

Alltför ofta handlar det dock om arbetsuppgifter som ligger utanför undervisningsuppdraget. Det framstår som tydligt att praktiska arbetsuppgifter i flera fall utförs i avsaknad av annan ändamålsenlig personal och att det finns risk att undervisningsuppdraget trängs

¹³⁸ Förutom bild, musik och slöjd ingår även hem- och konsumentkunskap och idrott och hälsa i den grupp av ämnen som traditionellt kallas praktisk-estetiska.

undan. Praktiska uppgifter som städning, rengöring, reparationer, sophantering, förberedelser av frukost och mellanmål, beställningar av förbrukningsvaror, hantering av skåpnycklar och praktiska IT-relaterade problem bedömer vi lämpligen skulle kunna utföras av annan personal än lärare och förskollärare (se även kapitel 5).

Kringfunktioner för elevsociala arbetsuppgifter

Lärare i främst de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan vittnar om att det elevsociala arbetet tar mycket tid i anspråk och att det i många fall upplevs som både mentalt ansträngande och som en källa till samvetsstress (se kapitel 4). Det elevsociala arbetet handlar som vi beskrivit i tidigare kapitel om en stor bredd av uppgifter som att ta hand om konflikter mellan elever, följa upp frånvaro och tillhörande kontakter med vårdnadshavare samt föra såväl informella som formella samtal om och med elever i vardagen. Lärare verkar därtill i en komplex och föränderlig verklighet, där till exempel händelser på sociala medier kan följa med in i skolvardagen och behöva följas upp och hanteras i skolan. Fler barn och ungdomar uppger i dag också att de har psykiska besvär såsom stress, oro och sömnsvårigheter och tonårsflickor och unga kvinnor uppger särskilt ofta att de har psykiska besvär.¹³⁹ Sammanfattningsvis är det tydligt att elevernas psykosociala behov och den ökande psykiska ohälsan bland ungdomar på olika sätt kan behöva omhändertas i skolan. Utifrån den organisation som vi sett att skolor ofta har i dag, där lärare är den yrkesgrupp som förväntats utföra allt fler arbetsuppgifter, skapar utvecklingen en ohållbar situation för många lärare. Det är också en utveckling som riskerar att leda arbetet bort från undervisningsuppdraget.

Elevhälsan har en självklar elevsocial funktion. Det kan samtidigt finnas elevsociala behov på en skola som gör att det finns skäl att förstärka eller komplettera elevhälsan med ytterligare personal med elevsociala uppgifter. Det kan handla om att arbete behöver fördelas på olika roller, som exempelvis heltidsmentorerna eller skolvårdarna, det vill säga personal som befinner sig bland eleverna mellan lektioner och vars uppgift det kan vara att arbeta med samvaro och relationer.

¹³⁹ Folkhälsomyndigheten (2023) *Psykisk ohälsa och suicid i Sverige – statistik om nuläge och utveckling fram till 2022*.

Det finns ett exempel från det franska skolsystemet på hur studie- och yrkesvägledning, skoladministration och socialpedagogiska uppgifter kan samlas i en funktion. Funktionen CPE (Conseiller Principal d'Education) har tillsyn över elevgruppen och tar hand om skolans inre liv (så kallat Vie Scolaire). Det innebär att arbetsuppgifterna består av att stödja och hjälpa elever, men också tillrättvisa dem, ta hand om frånvaro och sena ankomster, hålla i elevråd och sköta direktkommunikation med föräldrar. Systemet ger lärarna mer tid att fokusera på att bedriva undervisning. Det finns dock inget direkt samarbete mellan läraren i klassrummet och CPE, klassrummet ses som tydligt avgränsat och lärarens domän.¹⁴⁰ Även om en funktion som franska CPE inte skulle kunna överföras direkt till svenska skolförhållanden tjänar det ändå som exempel på en funktion som avlastar och stöttar lärare genom att ta ett större ansvar för elevernas helhetssituation, motsvarande det som i Sverige ibland kallas heltidsmentor.

Vi vill i sammanhanget uppmärksamma att det kan vara krävande att genomföra arbetsuppgifterna som ingår i en elevsocial funktion. Resultaten av ett forskningsprojekt om lärare och lärarassistenter som genomfördes vid Linnéuniversitetet mellan 2017 och 2022 visade bland annat att en omfördelning av ansvaret för elevers komplicerade psykosociala problem kan göra lärararbetet mindre psykiskt ansträngande. Samtidigt påpekade forskarna att ansvaret har upplevts som en belastning och borde rimligtvis vara lika tungt att bära för individerna i de nya avlastande yrkesgrupperna. Studien visade också att de nya yrkesgrupperna på olika sätt kan ha svårt att upprätthålla gränserna. För att skydda personal i funktioner med ansvar för elevernas sociala tillvaro och mående behöver uppdraget vidare formuleras och avgränsas tydligt. Det kan alltså vara viktigt att det inom ramen för elevsociala funktioner ges ansvar att hantera samtal och möten som uppstår i vardagen, men att mer krävande och allvarliga fall av psykisk ohälsa eller social problematik omhändertas av elevhälsans professioner och i förlängningen av lämpliga instanser så som Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) eller socialtjänsten.¹⁴¹ Kontinuerliga samtal om roller och ansvar kan behöva föras. Vi be-

¹⁴⁰Ackesjö, H. (2019) "Borde svenska lärare bli mer franska? -En essä med reflektioner över lärararbetets gränser, structure och communitas" *Pedagogisk forskning i Sverige* vol. 24 nr 2 2019.

¹⁴¹Lindqvist, P., Ackesjö, H., Fonseca, L. Gardesten, J. (2020) *(Lärar)avlastande yrkesgrupper – Var går gränserna? En studie om nya fördelningar av och förhandlingar om arbete i skolan*. Rapport från Forum för professionsforskning vid Linnéuniversitetet; 2020:1.

dömer alltså att det på skolor kan finnas behov av en elevsocial kringfunktion, men att hänsyn behöver tas till att ett sådant uppdrag behöver ramar för att inte svälla och bli alltför krävande (se även kapitel 5 om mentorsuppdrag och motsvarande).

Ett pågående arbete som vi också vill uppmärksamma är så kallade elevsociala team. Enligt en förordning från 2023 kan regeringen utdela statsbidrag för personalkostnader i elevsociala team i grundskolan och gymnasieskolan, det vill säga en grupp med personal från skolan och socialtjänsten som samverkar för trygghet och studiero och för att öka elevernas närvaro i skolan.¹⁴² Enligt Skolverket kan samverkan mellan skola och socialtjänst i team bidra till trygghet, ökad närvaro och att elever med en ogynnsam utveckling får stöd i ett tidigt skede. Skolsociala team kan till exempel erbjuda stödinsatser till vårdnadshavare och underlätta kommunikation och samarbete mellan vårdnadshavare och övriga aktörer som finns runt den enskilde eleven som till exempel hälso- och sjukvård och fritidssektor.¹⁴³ Vi bedömer att uttalade elevsociala kringfunktioner kan fungera väl tillsammans med ett sådant tvärprofessionellt arbetssätt som exempelvis elevsociala team utgör, utan att inkräkta på lärarnas arbete med undervisningsuppdraget.

Kringfunktionerna behövs i första hand lokalt på förskole- eller skolenheterna

Vi bedömer att kringfunktionerna, för att vara ändamålsenliga, behöver finnas på förskolor och skolor. Arbetsuppgifterna utförs lokalt och kan ofta inte anstå. Administrativa arbetsuppgifter kan exempelvis handla om att ringa in vikarier, registrera provresultat, utreda elevers frånvaro, skicka information till andra myndigheter och utreda kränkingsärenden vilket i normalfallet behöver utföras på skolenheten eftersom det kräver närhet till och dialog med elever och annan personal på skolan. Praktiska arbetsuppgifter som skötsel och reparationer av datorer och annan utrustning och lokaler, städning och administration av skåp och nycklar, snöskottning och enklare reparationsarbeten är även de arbetsuppgifter som uppkommer lokalt på skolenheten och utifrån behov som många gånger inte går att förutse. Elevsociala arbetsuppgifter innefattar en stor bredd

¹⁴² Förordning (2023:179) om statsbidrag för personalkostnader för skolsociala team.

¹⁴³ Skolverkets webb "Starta och arbeta med skolsociala team" hämtad 2024-11-11.

av uppgifter som konflikthantering, kontakter med vårdnadshavare och samtal med elever i vardagen. Konflikthantering, frånvarohantering och utredning av ärenden som rör kränkande behandling är sådana arbetsuppgifter som förutsätter goda relationer med elever och en närvaro i skolkorridorer och andra utrymmen där elever möts för att kunna uppmärksamma och hantera behov som uppstår. En funktion för elevsociala uppgifter behöver därför också finnas tillgänglig på skolenheten för elever och övrig personal.

Vi bedömer att olika skolformer har olika behov av kringfunktioner. Förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan samt fritidshemmet har behov av kringfunktioner i och när verksamheterna. Undantag från en sådan lokal infrastruktur skulle dock kunna göras exempelvis om en huvudman ansvarar för flera små skolenheter och det därför vore mer praktiskt att placera gemensamma funktioner mer centralt. För förskolan och kommunal vuxenutbildning ser vi att en infrastruktur skulle kunna bestå av administrativa och praktiska kringfunktioner, men att behovet av ett elevsocialt arbete är mindre. Vi gör den bedömningen utifrån förskolans integrerade arbetssätt där omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet och för att det i samtal vi fört framgått att villkoren ser annorlunda ut i komvux i och med att eleverna är vuxna.

Vi bedömer att huvudmännen bör ta ett ansvar för rektors möjlighet att skapa en robust infrastruktur

I betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum* konstaterades 2018 att rektorers förutsättningar att ta ansvar ofta kringskärs av begränsade resurser och en hög arbetsbelastning. Huvudmannens organisation behöver därför enligt utredningen utformas så att rektorer ges bättre förutsättningar. Rektor behöver ges förtroende, resurser och mandat för att rusta sin organisation för bästa möjliga verksamhet. Utredningen gjorde bedömningen att rektorer behöver ha goda förutsättningar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet på förskole- och skolenheten och att ansvar behöver balanseras mellan huvudmannen och rektorn, och stöd riktas från huvudmannen till rektor i stället för tvärtom.¹⁴⁴ Vi instämmer i utred-

¹⁴⁴ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum*.

ningens bedömning, och gör utifrån de resonemang vi fört i det här avsnittet också en egen bedömning med särskilt fokus på vikten av att huvudmännen skapar förutsättningar för rektorerna att skapa en infrastruktur med nödvändiga kringfunktioner.

8.5 Huvudmän och rektorer ska ges stöd i att skapa förutsättningar för undervisningsuppdraget

Utredningens förslag: Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram stödmaterial som kan ge såväl stöd som inspiration i arbetet med att planera och organisera för förskollärares och lärares undervisningsuppdrag, samt för organisation av viktiga kringfunktioner för förskolans och skolans större uppdrag.

Skäl för utredningens förslag

Stöd för ett nytt sätt att planera omfattning av och förutsättningar för förskollärares och lärares undervisningsuppdrag

Inför varje läsår planerar rektorer för förskollärares och lärares tid, för undervisning och för andra arbetsuppgifter. Arbetet kan vara ett komplicerat pussel och ta mycket tid i anspråk. Den reglering av undervisningsuppdraget vi föreslår innebär att rektorer behöver planera omfattningen av lärares undervisningstid och omfattning av tid för planering och uppföljning av undervisningen. För lärare inom komvux, liksom för förskollärare i förskolan och lärare i fritidshem, gäller att tid för planering och uppföljning av undervisningen behöver planeras. I detta arbete ska hänsyn tas till ett antal faktorer, som exempelvis barn- och elevgruppernas storlek, antal elever en lärare i skolan möter i undervisning och antal behöriga kollegor förskollärare i förskolan och lärare i fritidshemmet har. Även antal elever i behov av särskilt stöd, eller barn i behov av stöd, är en faktor som behöver tas hänsyn till. Huvudmän behöver därtill se till att rektorer har förutsättningar för att planera för undervisningsuppdraget, i form av resurser och annat nödvändigt stöd. För att ytterligare ge goda förutsättningar för det arbete som behöver ske hos huvudmän och rektorer bedömer vi att det är lämpligt att Skolverket tar fram lämp-

ligt stöd. Stödet kan särskilt behöva uppmärksamma de faktorer som ska vägas in i planeringen av undervisningsuppdraget. Vi ser även att det är särskilt viktigt att ge konkret stöd för planering av det undervisningsuppdrag som är förskollärares och lärare i fritidshems.

Skolverket kan bland annat bygga vidare på befintliga stöd om avlastning av lärare och om lärarassistenter

Skolverket erbjuder redan i dag stöd till huvudmän och rektorer i arbetet med att inventera och analysera lärares avlastningsbehov. Myndigheten beskriver på sin webb hur det i dag råder brist på lärare, att många har lämnat yrket och att rimligare arbetsbelastning, större möjlighet att styra över arbetssituationen och högre lön är viktigt för de lärare som funderar på att återvända till yrket. Huvudmän och rektorer kan därför behöva satsa på arbetsmiljön för att både kunna behålla lärare och rekrytera nya. Ett sätt att avlasta lärare som framhålls är att ha kompletterande kompetenser i skolan som lärarassistenter, socionomer och andra yrkesgrupper. Lärare som får avlastning kan fokusera mer på sitt kärnuppdrag och det leder också till att fler elever får undervisning av lärare som är legitimerade och behöriga i de ämnen de undervisar i.¹⁴⁵

Skolverket beskriver vidare sex olika områden med arbetsuppgifter som de bedömer att andra än lärare kan utföra. Dessa områden är trygghet och studiero, praktiskt arbete i anslutning till undervisningen, förbrukningsmaterial och läromedel, IT-relaterade frågor, mentorskap och extra anpassningar och särskilt stöd. Det konkreta stöd som Skolverket erbjuder består av ett verktyg för inventering av lärares avlastningsbehov, och det betonas att inventeringen ska utgå från lokala förutsättningar och behov så att åtgärder får avsedd effekt. Inventeringen är en del av arbetet med skolans kompetensförsörjning och kan leda till att skolan rekryterar kompletterande kompetenser, ser över organisationen eller båda delarna.¹⁴⁶

Vi konstaterar att det alltså redan finns stödmaterial som utgår från en liknande problembild som den vi har beskrivit i tidigare kapitel. Vi bedömer detta som värdefullt och användbart. Samtidigt har vi i kapitel 4 och 5, samt i avsnittet ovan (8.4) problematiserat

¹⁴⁵ Skolverkets webb "Avlasta lärare med lärarassistenter och andra kompetenser" hämtad 2024-12-19.

¹⁴⁶ Ibid.

nuvarande fokus på avlastning och lärarassistenter, eftersom vi menar att det egentliga problemet inte är att lärare behöver avlastning med sina arbetsuppgifter utan att det snarare behövs en robust infrastruktur av kringfunktioner som ansvarar för arbetsuppgifter som finns utanför undervisningsuppdraget. Vår bedömning är därför att Skolverket bör ges i uppdrag att vidareutveckla stödmaterial som kan vägleda huvudmän och rektorer i att organisera ändamålsenliga infrastrukturer med administrativa, praktiska och elevsociala kringfunktioner på sina respektive enheter. En robust infrastruktur av kringfunktioner bör ha som tydligt syfte att tydliggöra viktiga funktioner i verksamheterna och ge förskollärare och lärare förutsättningar att fokusera på undervisningsuppdraget.

8.6 Bedömning om att förtydliga huvudmannens ansvar för att skapa förutsättningar för rektorn

Utredningens bedömning: Det bör övervägas att i skollagen förtydliga huvudmannens ansvar att ge rektorn förutsättningar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet. 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.

Skäl för utredningens bedömning

Det är huvudmannen som har det yttersta ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar.¹⁴⁷ I skollagen regleras också att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.¹⁴⁸ Utöver detta saknas det ytterligare konkretisering av innebörden av huvudmannens ansvar.

¹⁴⁷ 2 kap. 8 § skollagen (2010:800).

¹⁴⁸ 2 kap. 8 b § skollagen (2010:800).

Vi bedömer att det finns behov av att tydliggöra huvudmannens ansvar för att skapa förutsättningar för rektorns pedagogiska ledarskap och styrning av förskole- och skolenheters inre organisation. Vilka resurser som rektorn har att tillgå styr till exempel vilka förutsättningar rektorn har att bemanna väsentliga funktioner och fördela arbetsuppgifter. I förlängningen får detta betydelse för rektorns förutsättningar för att planera förskollärares och lärares arbete. Vilka resurser som finns att tillgå styr också möjligheten för rektorn att till exempel anpassa tiden för undervisningsuppdraget utifrån barn- och elevgruppernas storlek.

De förslag vi ger om reglering av förskollärares och lärares undervisningsuppdrag ställer vissa nya krav på rektorer i både förskolan och skolan. Kraven innebär att huvudmän behöver skapa förutsättningar för rektorerna att planera för omfattningen och fördelningen av tid för förskollärare och lärare. Med vårt förslag kommer resursfrågan att aktualiseras och också bidra till att tid för arbete med undervisningsuppdraget fokuseras. Det kan finnas skäl att rikta huvudmännens fokus mot undervisningen och fördelningen av resurser för denna, exempelvis genom att det förtydligas i skollagen. Vår bild är att rektorerna i hög grad kläms mellan huvudmannens politiska och ekonomiska ramar å ena sidan och förskollärares och lärares möjligheter att bedriva en god undervisning för alla elever å andra. Då en pågående utredning¹⁴⁹ har i uppdrag att lämna förslag för att förbättra rektorernas förutsättningar ger vi inga skarpa förslag här, men vi uppmärksammar genom denna bedömning att det kan finnas skäl att se över huvudmännens ansvar att skapa förutsättningar för just rektorerna, med anledning av den reglering av förskollärares och lärares tid vi föreslår.

¹⁴⁹ Utredningen om bättre förutsättningar för rektorerna inom skolväsendet (U 2024:03).

9 Uppföljning och utvärdering av utredningens förslag

Utredningens förslag: Omfattningen av förskollärares och lärares undervisningsuppdrag regleras och ska därför följas upp och utvärderas.

De regellättnader som utredningen föreslår och som också syftar till att freda tid för arbetet med undervisningen bör inkluderas.

En lämplig myndighet, till exempel Statens skolverk, ska ansvara för uppföljning och utvärdering.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen föreslår införandet av ett intervall för en högsta omfattning av lärares undervisningstid i vissa skolformer samt en lägsta omfattning av tid för planering och uppföljning. För lärare i fritidshem, förskollärare i förskolan och lärare i komvux införs endast en lägsta tid för planering och uppföljning av undervisningen. Det råder bred enighet om att förskollärare och lärare är helt centrala för att barn och elever ska ges möjligheter att utvecklas så långt det är möjligt. Samtidigt används deras tid ofta till mängder av andra uppgifter som tenderar att tränga undan undervisningsuppdraget. Avsikten är att förslagen om tid för undervisningsuppdraget ska leda till positiva konsekvenser för undervisningens kvalitet och bidra till att höja attraktiviteten i läraryrkena.

Utredningens förslag innebär en principiell ändring av statens styrning av hur huvudmännen kan använda sin huvudsakliga resurs, lärarna, i det som utgör kärnan i skolväsendet, undervisningen. Regleringen kan få betydande effekter inom skolväsendet, både

avsedda och icke avsedda. Om förändringarna är behäftade med problem är det viktigt att sådana kan belysas för att på så sätt kunna justera eller ändra regleringen. Resultaten från uppföljning och utvärdering kan ligga till grund för en bedömning av om bestämmelserna bör förändras i framtiden.

Det kan även finnas anledning att belysa de ändringar i lagstiftning som utredningen föreslår och som syftar till att frigöra tid genom att minska administrativa arbetsuppgifter och dokumentation. Det avser till exempel om åtgärderna att minska kraven vad gäller information till vårdnadshavare, utvecklingssamtal, och kunskapsutvecklingsplaner samt om lättnaderna i regelverket gällande arbetet mot kränkande behandling har fått avsedd effekt. Följande frågeställningar kan fokuseras:

- Har de nya och förändrade regleringarna påverkat förskollärares och lärares tidsanvändning och i praktiken lett till att tid fredats för undervisningsuppdraget i sin helhet?
- Har förskollärare och lärare fått en rimligare arbetssituation och bättre arbetsmiljö?
- Har yrkets attraktionskraft ökat?
- Hur fungerar rektorns arbete att planera för enskilda förskollärares och lärares undervisningsuppdrag? Hur används faktorerna i rektors planering?
- Hur har huvudmännen påverkats av de nya och förändrade regleringarna? Finns det några skillnader i hur de påverkat olika slags huvudmän?
- Hur har barns och elevers situation påverkats? Där avser vi exempelvis påverkan på barn- och elevgruppers storlek, tillgång till ändamålsenlig information om barns och elevers utveckling samt barns och elevers tillgång till en undervisning av god kvalitet.

10 Ikraftträdande

Kapitlet innehåller utredningens förslag om ikraftträdande för de ändringar som vi föreslår i diskrimineringslagen (2008:567) och skollagen (2010:800). Vi redovisar också våra förslag om ikraftträdande av de förändringar vi föreslår i läroplanerna för samtliga skolformer inom skolväsendet och den nya förordningen om omfattningen av tid för lärares och förskollärares undervisningsuppdrag.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Ändringarna i diskrimineringslagen och skollagen ska träda i kraft den 1 juli 2027.

Ändringarna i läroplanerna för förskolan, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och vuxenutbildningen ska träda i kraft den 1 juli 2027.

Förordningen om omfattningen av tiden för lärares och förskollärares undervisningsuppdrag ska träda i kraft den 1 juli 2027.

Utredningens bedömning: Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

Skälen för utredningens förslag

Utredningens förslag är viktiga för att barn och elever ska få en undervisning av god kvalitet, och för att förskollärare och lärare ska få en hållbar arbetssituation samt för att stärka läraryrkenas attraktivitet. Utredningen anser därför att ändringarna i diskrimineringslagen, skollagen och läroplanerna ska träda i kraft så snart som möjligt,

vilket bedöms vara den 1 juli 2027. Den nya förordningen om omfattningen av tiden för lärares och förskollärares undervisningsuppdrag ska också träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2027.

Ändringarna i diskrimineringslagen, skollagen och läroplanerna

Vi lämnar bland annat förslag om att bestämmelserna i skollagen om utvecklingssamtal, skriftliga individuella utvecklingsplaner och åtgärder mot kränkande behandling lättas upp. Vi föreslår också att vissa bestämmelser i skollagen och läroplanerna som avser hur vårdnadshavare och elever ska få information om bland annat barns och elevers utveckling och studiesituation ändras och att det i läroplanerna för samtliga skolformer förs in att rektorn ansvarar för att förskollärare och lärare ges förutsättningar att planera, genomföra och följa upp sin undervisning.

Vi föreslår också att förskollärares och lärares undervisningsuppdrag ska definieras i skollagen och att regeringen ska ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter om omfattningen av tiden för undervisningsuppdraget i de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan samt för den minsta omfattningen av tiden för planering och uppföljning av undervisningen i förskolan, fritidshemmet och kommunal vuxenutbildning.

Skolverket och skolhuvudmännen behöver bland annat genomföra vissa implementerings-, informationsinsatser och andra åtgärder för att se till att de nya reglerna följs vid ikraftträdandet. För att det nya regelverket ska få avsedd effekt behöver information inte bara ges om det nya regelverket utan även om vad som inte längre förväntas.

Med hänsyn till att regellättnaderna är angelägna för att frigöra tid för förskollärares och lärares undervisningsuppdrag bedömer vi, trots att regeländringarna innebär vissa implementeringsinsatser för Skolverket och skolhuvudmännen, att det är lämpligt att ändringarna i diskrimineringslagen, skollagen och läroplanerna träder i kraft så snart som möjligt. Det bedöms vara den 1 juli 2027.

Den nya förordningen om omfattningen av tiden för lärares och förskollärares undervisningsuppdrag

Vi lämnar förslag på en ny förordning om omfattning av tid för förskollärares och lärares undervisningsuppdrag. Vi föreslår bland annat att den högsta omfattningen av undervisningstid för lärare som undervisar i de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska regleras. Vi lämnar också förslag på reglering av den minsta tid som ska avsättas för förskollärares och lärares planering och uppföljning av undervisningen i samtliga skolformer och fritidshemmet.

Förslagen i förordningen innebär delvis nya åtaganden för huvudmännen. Huvudmännen behöver bland annat genomföra implementerings- och informationsinsatser för att se till att reglerna följs vid ikraftträdandet. Förslagen innebär troligtvis att ett antal huvudmän behöver se över sin resursfördelning och bedöma om det behöver göras personalförändringar.

Förslagen i förordningen kan också innebära att rektorer för de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan behöver arbeta på ett nytt sätt för att förhålla sig till de nya reglerna om en högsta omfattning av förskollärares och lärares undervisningstid och den minsta tid som ska avsättas för planering och uppföljning av undervisningen. Förslagen innebär även att rektorer för förskolan, fritidshemmet och vuxenutbildningen får delvis nya arbetsuppgifter i och med att de ska planera så att tid avsätts för förskollärares och lärares planering och uppföljning av undervisningen i enlighet med den nya förordningen.

Förslagen i den nya förordningen är angelägna för att freda tid för förskollärares och lärares arbete med undervisningen och i förlängningen för att stärka läraryrkenas attraktivitet. Vi bedömer därför att även förslagen i den nya förordningen ska träda i kraft så tidigt som möjligt. Det bedöms vara den 1 juli 2027.

11 Konsekvenser av utredningens förslag

I detta kapitel redogör vi för konsekvenserna av utredningens förslag.¹ Vilka konsekvenser som ska beskrivas framgår dels av kommittéförförordningen (1998:1474), dels av utredningens direktiv.

11.1 Krav på en konsekvensbeskrivning

Enligt 14–15 §§ kommittéförförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas i ett betänkande. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska även dessa redovisas. Finansiering ska föreslås om förslagen leder till kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska detta redovisas. Det samma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga

¹ Konsekvenserna beskrivs i enlighet med kommittéförförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Förordning (2024:183) om konsekvensutredningar trädde i kraft den 6 maj 2024 men enligt övergångsbestämmelser tillämpas denna inte för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före ikraftträdandet. För kommittéer och särskilda utredare som har tillsatts före den 6 maj 2024 gäller fortfarande 6 och 7 §§ i den upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

och andra konsekvenser anges. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I direktivet till denna utredning (dir. 2023:72) anges att utredningen ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredningen ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter. Utredningen ska även ha ett jämställdhetsperspektiv och redovisa förslagets konsekvenser utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen ska utredningen beakta proportionalitetsprincipen i samband med överväganden om inskränkningar av den kommunala självstyrelsen och redogöra för sina bedömningar i detta avseende. Utredningen ska vidare beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort.

Vi inleder med beskrivningar av de problem som utredningen har noterat, redogör för våra förslag till lösningar och konsekvenser av att inte genomföra utredningens förslag. Därefter redovisar vi vilka som berörs av utredningens förslag, vilka samhällsekonomiska konsekvenser som förslagen får samt konsekvenser som utredningens förslag får för huvudmän, kommuner, staten, företag samt för lärare, rektorer och övrig personal i skolan. Vi redovisar sedan en analys av konsekvenserna för barn och elever och för personer med funktionsnedsättning. Även förslagets påverkan på den kommunala självstyrelsen och möjligheten att nå de jämställdhets- och integrationspolitiska målen redovisas.

11.2 Utredningens syfte och förslag

Undervisning är förskollärares och lärares särskilda ansvar och uppdrag. God undervisning och skickliga förskollärare och lärare är också avgörande för barns och elevers lärande och utveckling. Att förskollärare och lärare har förutsättningar för hela undervisningsuppdraget

har därför stor betydelse för barnen och eleverna. Det har också stor betydelse för lärarnas hela situation och arbetsmiljö, och därmed för yrkets attraktivitet.

Förskollärares och lärares arbetssituation har på olika sätt och över tid beskrivits som problematisk, men det finns också en tydlig bild av att lärare vill vara lärare. Av exempelvis TALIS 2018 framgår att drygt nio av tio lärare i årskurs 7–9 och gymnasieskolan på det stora hela är nöjda med sitt arbete. Drygt åtta av tio tycker att fördelarna med att vara lärare tydligt uppväger nackdelarna. Generellt sett tycks också de flesta lärare vara nöjda med arbetet på sin nuvarande skola. Studien visar även att de flesta lärare fortfarande skulle välja att bli lärare om de fick välja om på nytt. Det är få lärare som ångrar sitt yrkesval.² Arbetsmarknadsekonomiska rådet har också jämfört läraryrket med andra yrken och dragit slutsatsen att läraryrket inte generellt sett verkar kännetecknas av att påfallande många lämnar det.³

Flera studier har samtidigt visat att förskollärare och lärare har en hög arbetsbörda och att många upplever stress, bland annat kopplat till en obalans mellan krav och resurser. Stress har också visats ha ett samband med lärares uttryckta vilja att lämna yrket. Enligt Skolverkets *Attityder för skolan* från 2024 var tre av fyra lärare stressade av sitt arbete varje dag eller några gånger i veckan. Lärare i grundskolan känner sig mer stressade än lärare i gymnasieskolan. De vanligaste orsakerna till stress hos lärarna är enligt *Attityder till skolan* för lite tid till planering och efterarbete av undervisningen, och för att hinna hjälpa och stödja elever samt för mycket administrativt arbete.⁴

I kapitel 4 och 5 har vi redogjort för ett flertal problem som påverkar förskollärares och lärares förutsättningar att utföra och ta ansvar för undervisningsuppdraget i dag. Fördjupade problembeskrivningar återfinns även i kapitel 6–8 där förslag på åtgärder också ges.

Ett av de områden som återkommande uppmärksammas som problematiskt är lärares ökade administration, och försök har gjorts att minska den.⁵ Problemet verkar dock kvarstå och det framgår att krav som ställs från olika nivåer innebär att lärare behöver ägna allt

² Skolverket (2019) *Talis 2018. En studie om lärares och rektors arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1.

³ Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016) *Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Dags för större lönespridning?*

⁴ Skolverket (2024) *Attityder till skolan 2024 Delrapport 1*.

⁵ Se exempelvis Ds 2013:23 *Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner* och SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum*.

mer tid åt dokumentation, se kapitel 4, 5, 6 och 7. Två konkreta områden som driver dokumentation är förväntningar och krav på undervisningsnära dokumentation (se kapitel 6) och de krav som återfinns i regleringen av arbetet mot kränkande behandling (se kapitel 7).

Förskollärare och lärare utför många arbetsuppgifter i dagens förskola och skola som inte är en del av själva undervisningsuppdraget. En bidragande orsak är att verksamheterna organiseras på ett sätt som innebär att arbetsuppgifter som måste genomföras som en del av utbildningen i stort i hög grad skjuts över på förskollärare och lärare. Det handlar om en mängd arbetsuppgifter, inte minst av administrativ, praktisk eller elevsocial karaktär. Det finns också indikationer på att lärares undervisningstid ökat och att tiden för planering och uppföljning trängs undan (se kapitel 8). Kraven på dokumentation riskerar därtill minska det professionella utrymmet, tränga undan huvuduppdraget och därigenom bidra till att minska yrkets attraktivitet.

Samtidigt saknas det behöriga förskollärare och lärare på många håll i Sverige och sådana prognosticeras även fortsätta saknas. Ett minskat antal barn och elever de närmaste tio-femton åren bedöms dock innebära ett något mindre behov av förskollärare och lärare framöver.⁶ I samtliga skolformer finns det personal som saknar lärarutbildning anställd vilket kan tänkas påverka arbetsbördan negativt för de legitimerade förskollärare och lärare som i hög grad får bära ansvaret.

11.2.1 Läraryrkets attraktivitet stärks genom minskad administration och fredad tid för undervisningsuppdraget

En övergripande målsättning med utredningens förslag är att stärka läraryrkets attraktivitet genom att kraven på administration minskar och genom att tid fredas till förskollärares och lärares arbete med undervisningen. I undervisning ingår inte bara den tid som ägnas åt att genomföra undervisning tillsammans med barn och elever utan

⁶ SCB (2024) *Sveriges framtida befolkning 2024–2070*. Demografiska rapporter 2021:1; SCB (2024) *Trender och Prognoser 2023. Befolkning, utbildning, arbetsmarknad – med sikte på år 2040*; Skolverket (2021) *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*.

även tid till planering och uppföljning. I detta avsnitt av konsekvensutredningen redogörs kortfattat för utredningens förslag till lösningar på identifierade problem gällande förskollärares och lärares administrativa arbetsbörda och den tid som behöver frigöras för undervisningsuppdraget. Mer utförliga beskrivningar av skälen till utredningens förslag finns i kapitel 6–8.

Flera åtgärder behövs för att minska lärares administrativa börda och frigöra tid till undervisningen

Utredningen lämnar i kapitel 6 och 7 flera förslag och bedömningar, bland annat lätnader i regleringar som syftar till att förbättra lärares och förskollärares arbetssituation genom att framför allt minska kraven är förskollärares och lärares huvuduppdrag finns det, som nämnts ovan, många tecken på att tid för uppdraget i dag äts upp av arbetsuppgifter som inte alltid är kopplade till undervisningen. Våra förslag tar sikte på ett behov av att frigöra tid och föra över ansvar och mandat till förskollärare och lärare, och till förskolor och skolor.

Förslag om regellättnader gällande undervisningsnära dokumentation

Förslaget om att förskolan, fritidshemmet och skolan fortsättningsvis ska informera om barns och elevers utveckling vid tillfällen som bestäms av förskolan, fritidshemmet eller skolan ska ge rektor, förskollärare och lärare möjligheter att skapa rutiner för hur förskolan och skolan arbetar, och ramar kring förskollärarnas och lärarnas tid som elever och vårdnadshavare måste förhålla sig till. Uttrycket ”vid tillfällen som bestäms av förskolan, fritidshemmet eller skolan” ersätter i förslaget det tidigare ordet ”fortlöpande”, som tas bort. Förskollärare, lärare och rektor ska kunna göra professionella avväganden gällande vilken undervisningsnära information som ges. Informationen som ges bör främst vara kopplad till undervisningen och behöver inte vara mer detaljerad än att den ger en bild av hur arbetet går och vad som kan utvecklas. Syftet är att öka förskollärares och lärares kontroll över när information till hemmet lämnas och med vilket innehåll. Föräldrar och elever kommer fortfarande ha goda möjligheter att få information om hur det går i förskolan och skolan.

Förslaget syftar även till att möjliggöra för förskollärare, lärare och rektor att skapa rutiner för detta ändamål.

Elever och vårdnadshavare ska ges god information oavsett de olika förhållanden som kan råda utifrån barns och elevers olika åldrar, olika årskurser och lokala förhållanden. Samtidigt sker i dag inte sällan vad som kallas för dubbel- och överdokumentation och de digitala system som används i verksamheterna uppmuntrar ofta till att information ges. Det är vår uppfattning att det i dagsläget finns skäl att minska kravet så att det inte i lika stor utsträckning kan uppfattas som något som ska ske ”hela tiden”, eller som en service till vårdnadshavare. Vi har bedömt risken för en utveckling där förskollärare och lärare avstår från att besvara frågor eller förmedla information som liten. Det tillhör förskollärarnas och lärarnas huvuduppgift att följa och informera om barns och elevers utveckling. Det finns i dag också ofta rikliga möjligheter att kommunicera information i rimlig mängd digitalt. Genom att tydliggöra förväntningarna på detta sätt kan mängden dokumentation och administrativa uppgifter komma att minska vilket i förlängningen kan frigöra tid för huvuduppgifterna, arbete med undervisningen.

Även arbetet med utvecklingssamtalen skapar såväl administrativa som praktiska sysslor för lärare. Det är viktigt att lärare träffar och för samtal med elever och vårdnadshavare men det finns i dag många kanaler för kommunikation och informationsöverföring. Utvecklingssamtalets roll är med dagens digitala informationsflöden inte lika stort som tidigare och vi gör därför bedömningen att elever i normalfallet behöver minst 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. Vi vill dock också betona att det finns andra bestämmelser om exempelvis hantering av frånvaro och behov av särskilt stöd som träder in i dessa fall. En striktare reglering som innebär att den skriftliga informationen i en elevs individuella utvecklingsplan ska handla om elevens kunskapsutveckling kommer även den att sänka dokumentationskraven på lärarna. Elevens situation kan följas på andra sätt än genom att skriva omdömen om social utveckling. Den möjligheten bedömer vi är överflödigt och riskerar att skapa onödiga dokumentationskrav på lärarna.

De här lättnaderna kan innebära en betydande tidsvinst för många lärare vilket bör ses som positivt för deras upplevelse av stress och

för tiden till undervisningsuppdraget. Negativa konsekvenser skulle samtidigt kunna uppstå för de elever och vårdnadshavare som utifrån elevers situation kan ha behov av en större kontakt. Vi bedömer därför att arbetet på specifika skolor behöver organiseras så att en elevs eventuella behov av ytterligare samtal fångas upp. Regelverk finns om stöd till elever som befaras inte uppfylla betygs- eller bedömningskriterierna. Elever och vårdnadshavare kommer även fortsatt ha tillgång till systematiserad information om kunskapsutvecklingen på samma sätt som i dag, via exempelvis olika digitala system. Elevens sociala utveckling kan därtill fortsatt vara en del av samtalen men behöver inte dokumenteras i det här sammanhanget.

Minskad dokumentation kopplad till kränkande behandling ger mer tid för förebyggande arbete och till undervisningsuppdraget

Att utformningen av bestämmelserna om kränkande behandling bidrar till administration och dokumentation för förskollärare och lärare framgår av såväl tidigare rapporter som samtal vi fört i arbetet med utredningen. Det är i synnerhet bestämmelsen om skyldigheten att anmäla, utreda och vidta åtgärder mot kränkande behandling⁷ som har uppmärksammat bidra till särskilt mycket administration för lärare. Genom vårt förslag på ändring av anmälnings- utrednings- och åtgärdsskyldigheten minskar kraven på förskollärare och lärare att dokumentera anmälningar och utredningar vid varje uppgivet fall av kränkande behandling som kan förekomma i verksamheten. Genom förslaget får lärare, förskollärare och övrig personal möjlighet att göra en värdering av om ett ärende är av sådan karaktär att rektorn behöver informeras om det som inträffat och anmäla det vidare till huvudmannen för utredning. Det bedömer vi kan innebära en betydande tidsvinst för i synnerhet lärare i de obligatoriska skolformerna där vår bild är att problemet med dokumentation av ärenden om kränkande behandling är särskilt omfattande. Den tid som frigörs kan i stället användas till att arbeta främjande och förebyggande och även till arbete med undervisningsuppdraget.

⁷ 6 kap. 10 § skollagen.

Reglering av tid till undervisningsuppdraget fredar tid till det som är förskollärares och lärare särskilda ansvar

En reglering av förskollärares och lärares tid till undervisningsuppdraget kan freds ytterligare tid för det som vi menar är huvuduppdraget. Utredningen föreslår i kapitel 8 att det ska regleras i förordning hur mycket tid lärare i vissa skolformer som mest ska lägga på genomförande av undervisningen och hur mycket tid som lärare minst ska lägga på planering och uppföljning av undervisningen. För förskollärare i förskolan, lärare i fritidshem och lärare i komvux anges hur mycket tid som minst ska läggas på planering och uppföljning av undervisningen.

Det får stora konsekvenser när förskollärare och lärare kläms mellan att prioritera kvalitet i undervisningen och att utföra arbetsuppgifter som på annat sätt har betydelse för verksamheten eller barns och elevers tillvaro i och utanför skolan. I dag använder många förskollärare och lärare tid åt andra uppgifter än sådana som hör till arbetet med den undervisning de särskilt ansvarar för, se kapitel 4 och 5. När förskollärare och lärare inte hinner planera och följa upp undervisningen, samt bygga relationer med barn och elever, får det allvarliga konsekvenser – både för barns och elevers möjligheter att utvecklas och lyckas i skolan, och för förskollärarnas och lärarnas välmående och vilja att stanna i yrket.

Omfattningen av undervisningstiden behöver vara rimlig för lärare som undervisar i de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Undervisningen i kommunal vuxenutbildning genomförs också genom lektioner men utbildningen är annorlunda organiserad med kontinuerlig antagning av elever till kurser. Därför har vi bedömt att ett tak för undervisningstiden är svårt att utforma där. Genom att reglera en relation mellan undervisningstid och tid för planering och uppföljning av undervisning skapas förutsättningar för god undervisning och för positiva effekter på arbetssituationen för lärare inom komvux.

I fritidshemmet och i förskolan utgör undervisningen en integrerad del av utbildningen. Därför föreslår vi inte någon reglering av tiden till undervisningens genomförande. Precis som i övriga skolformer behöver förskollärare och lärare i fritidshem dock ges rimlig tid för undervisningsuppdraget. En viss minsta tid för planering och uppföljning av undervisningen behöver därför ges till dessa lärare.

11.2.2 Alternativa lösningar som har övervägts

Utredningen har övervägt olika andra åtgärder för att minska den så kallade administrativa bördan och i övrigt frigöra tid för arbetet med undervisningen.

I ett tidigt skede övervägdes att införa en ny personalkategori i reglering för sådana arbetsuppgifter som lärare utför i dag men som kan utföras av övrig personal på en skola. Ett skäl att tydligare reglera en sådan roll var att tydliggöra att vissa arbetsuppgifter inte självklart hör till läraryrket. I dag finns det också en stor flora av olika roller och uppdrag som gör området svårhanterligt ur ett nationellt perspektiv. Vi har dock gjort bedömningen att en sådan reglering blir alltför ingripande och riskerar att försämra för huvudmän och rektorer som funnit väl fungerande lokala lösningar. Vi har i detta arbete också övervägt en reglering av mentorskap i de obligatoriska skolformerna, och ett förtydligande av befintlig reglering för gymnasieskolan. Syftet med en sådan reglering skulle vara att tydliggöra uppdraget och på så sätt begränsa uppgifterna som hör till mentorskapet. Vi såg dock för stora svårigheter med att reglera vad lärare *inte* ska göra.

När det gäller förslagen om reglering av undervisningstid och tid för planering och uppföljning har vi övervägt att reglera tiden för undervisningsuppdraget mer i detalj för olika lärare och ämnen. Ett uppdrag hade då kunnat ges till Skolverket att ta fram riktlinjer. Vi har dock bedömt att detta, givet skolsystemets utformning i dag, blir onödigt stelbent. Vidare har vi även övervägt att enbart föreslå en reglering av tid för planering och uppföljning för lärare i de skolformer där vi nu föreslår reglering av såväl undervisningstid som tid för planering och uppföljning. Ett skäl till att detta valts bort är att vi bedömt att en sådan åtgärd inte tillräckligt stävjar avarter i form av mycket hög undervisningstid.

Övriga överväganden vi har gjort återfinns i respektive del nedan samt i de motiveringar vi gör i respektive förslagskapitel.

11.3 Konsekvenser av att inte genomföra utredningens förslag

Ett genomförande av utredningens förslag innebär ett steg på vägen mot att stärka läraryrkets attraktivitet. Förskollärares och lärares arbetssituation upplevs i dag som problematisk i flera avseenden, och ett grundläggande problem är att tiden som ägnas åt undervisningsuppdraget är för liten.

Statens styrning av skolväsendet är komplex och sker direkt genom regleringar, indirekt genom skolmyndigheternas stöd, riktlinjer och råd samt genom Skolinspektionens och Barn- och elevombudets efterhandsstyrning. Utredningens förslag gällande information till elever och vårdnadshavare, utvecklingssamtal, skriftliga individuella utvecklingsplaner och minskad administration i arbetet mot kränkande behandling syftar till att ge förskollärare och lärare ökad kontroll över arbetsuppgifter och tid jämfört med i dag. De är viktiga steg i riktning mot att frigöra tid för undervisningsuppdraget och att stärka lärares professionella autonomi. För att förskollärare och lärare ska kunna göra professionella avvägningar krävs handlingsfrihet och inte minst en tillit till dem som profession. Utan detta finns en risk att färre kommer att vilja arbeta som förskollärare och lärare.

Utredningen om att utveckla lärar- och förskolläraryrket har lämnat förslag som innebär att kraven höjs på studenter som söker till lärarutbildningen. Det minskar rekryteringsbasen till utbildningen och riskerar att minska antalet studenter på utbildningen i ett läge där det råder viss lärarbrist.⁸ Bedömningen är att det är viktigare att på lång sikt stärka kvaliteten i utbildningen. Våra förslag för att stärka läraryrkets attraktivitet kan därför också bidra till att locka ett tillräckligt stort antal behöriga studenter för att säkra lärarförsörjningen. Svenska elevers kunskapsutveckling enligt internationella studier och det faktum att ungefär var sjätte elev lämnar grundskolan med underkända resultat varje år⁹ visar också på behovet av kompetenta lärare som har tid att ägna sig åt undervisningsuppdraget så att undervisningen kan anpassas till olika elevgruppers behov.

⁸ SOU 2024:81 *Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning*.

⁹ Skolverket (2024) *Skolgången för elever med slutbetyget F – Skolverkets aktuella analyser*. Rapport 2024:9, s. 5.

Under perioden fram till 2040 kommer antalet barn i förskole- och skolålder att vara lägre. Det innebär ett tillfälle att på olika sätt stärka förskollärares och lärares situation. När antalet barn och elever minskar frigörs resurser som kan användas till att genomföra utredningens förslag. Med ekonomiska utmaningar i kommunerna bland annat på grund av ett ökat antal äldre i relation till den arbetsföra befolkningen kan dock andra intressen komma att påverka förskollärares och lärares situation. Här riskerar det nationella intresset av hög kvalitet i förskola och skola, som bygger på skickliga förskollärare och lärare med tid för hela undervisningsuppdraget, att krocka med andra behov och förutsättningar i olika kommuner (jämför resonemang i avsnitt 11.10.2).

11.4 Vilka som berörs av utredningens förslag

Utredningen lägger förslag som kommer att påverka och beröra flera olika aktörer inom skolväsendet, såväl som i det omgivande samhället.

I första hand berör utredningens förslag förskollärare och lärare i de skolformer och verksamheter som betänkandet avser. Läsåret 2023/2024 arbetade 40 931 legitimerade förskollärare i förskolan och 9 625 förskollärare och lärare i förskoleklass. I de obligatoriska skolformerna, det vill säga grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan arbetade drygt 113 500 lärare.¹⁰ I fritidshemmet arbetade 21 000 lärare, alltså personal med befattningen lärare eller fritidspedagog. I gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan arbetade drygt 37 000 lärare och i vuxenutbildningen ytterligare drygt 5 000 lärare.

Förslagen berör även huvudmän. Sveriges 290 kommuner är huvudmän för de kommunala förskolorna och skolorna. Det finns också ungefär 3 000 enskilda huvudmän inom skolväsendet. Läsåret 2023/2024 fanns det totalt 6 421 förskoleenheter, 3 857 skolenheter inom grundskola, 628 skolenheter inom anpassad grundskola, 797 skolenheter inom gymnasieskola, och 209 enheter inom anpassad gym-

¹⁰ Skolverket *Personal förskolan 2023*, Tabell 2A; Skolverket *Personal förskoleklass läsåret 2023/24*, Tabell 3A; Skolverket *PM Elever och personal i fritidshem läsåret 2023/24*; Skolverket *Personal Grundskolan 2023/24*, Tabell 4A; Skolverket *Personal Anpassad grundskola läsåret 2023/24*, Tabell 4A; Skolverket *Personal Specialskolan läsåret 2023/24*, Tabell 2; Skolverket *Personal Gymnasieskolan läsåret 2023/24*, Tabell 4A; Skolverket *Personal Anpassade gymnasieskolan läsåret 2023/24*, Tabell 4A; Skolverket *Personal Komvux läsåret 2023/24*, Tabell 5.

nasieskola med kommunal huvudman. Kommunerna är huvudmän för den kommunala vuxenutbildningen, men utbildning kan också anordnas på entreprenad. År 2023 studerade hälften av kursdeltagarna hos enskilda utbildningsanordnare. Samma läsår fanns det 2 707 förskoleenheter, 838 skolenheter inom grundskola, 55 skolenheter inom anpassad grundskola, 462 skolenheter inom gymnasieskola, och 37 skolenheter inom anpassad gymnasieskola med enskild huvudman. Regioner var huvudmän för sammanlagt 21 skolenheter inom grundskolan, anpassade grundskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.¹¹ Staten är genom Sameskolstyrelsen och Specialpedagogiska skolmyndigheten huvudman för sameskolan och specialskolan. Sameskolan består av 5 skolenheter och specialskolan består av 10 skolenheter.

Även rektorer påverkas av förslagen. Läsåret 2023/2024 fanns sammanlagt 6 241 verksamma rektorer inom de obligatoriska skolorn, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan samt kommunal vuxenutbildning¹² och 4 443 rektorer inom förskolan.¹³

Övriga aktörer som berörs av förslagen är Sveriges lärare och Sveriges Skolledare. Även samarbetsorganisationerna för skolväsendet, SKR, Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund berörs, liksom elever och elevorganisationer, samt vårdnadshavare. Förslagen berör också flera statliga myndigheter, i synnerhet Statens skolverk, Statens skolinspektion inklusive Barn- och elevombudet, Diskrimineringsombudsmannen och Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Dessutom berör förslagen indirekt andra personalkategorier i skolväsendet såsom barnskötare och annan personal i förskolan, elevhälsans personal och andra personalkategorier, pedagogisk eller övrig som är verksam inom skolväsendet. Totalt tjänstgjorde 107 252 personer som arbetade med barn i förskolan 2023 och 225 312 personer i övriga skolväsendet läsåret 2023/2024.

Av personalen i förskolan var knappt 96 procent kvinnor år 2023.¹⁴ Knappt 70 procent av personalen i övriga skolorn inom skolväsendet var kvinnor läsåret 2023/2024.¹⁵

¹¹ Skolverkets webbsida "Förskolan 15 okt 2023" Skolenhetsregistret, hämtad 2024-10-14.

¹² Rektorer verksamma vid externa utbildningsanordnare inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå.

¹³ Skolverket, Personal riksnivå, tabell 1C; Skolverket, Förskola – personal – riksnivå, tabell 2A.

¹⁴ Skolverket, Förskola – personal – riksnivå, tabell 2B.

¹⁵ Skolverket, Personal – riksnivå, tabell 1.

11.5 Samhällsekonomiska konsekvenser

Ett skolväsende i vilket barn och elever har tillgång till förskollärare och lärare med goda förutsättningar att planera, genomföra och följa upp undervisning ger stora samhällsekonomiska vinster. Erfarna och skickliga förskollärare och lärare har stor betydelse för den utbildning barn och elever får. Effekter av utbildning och god undervisning kan beskrivas på olika sätt. Utbildning kan till exempel antas ha betydelse för arbetskraftens kvalitet framöver och en högkvalitativ utbildning kan öka människors egenmakt och även bidra till ett prosocialt beteende som förbättrar samhällets institutioner.¹⁶

11.5.1 Samtliga förslag kan bidra till minskad lärarbrist och en annan sammansättning av studenter på lärarutbildningen när läraryrket blir attraktivare

Förslagen om att minska kraven på den undervisningsnära dokumentationen och om lättnader i regelverket om kränkande behandling syftar alla till att förbättra förskollärarnas och lärarnas arbetssituation och frigöra tid till undervisningsuppdraget. Att förskollärare och lärare har en rimlig arbetssituation och att tid för undervisningsuppdraget frigörs kan i förlängningen skapa en högre kvalitet i undervisningen vilket är positivt för barns och elevers kunskaper och lärande. Detsamma gäller förslagen om reglering av förskollärares och lärares tid för att freda tid för undervisningsuppdraget. Samtliga förslag och bedömningar som utredningen lämnar kan öka attraktiviteten i läraryrkena genom att minska stressen och stärka den professionella autonomin.

Om yrkets attraktivitet stärks kan det bidra till att hålla kvar verkssamma lärare i yrket, få fler som valt att lämna yrket att återvända, samt öka intresset för att bli lärare. Ett större intresse för läraryrket skulle kunna leda till att fler söker sig till lärarutbildningen vilket gör att antagningspoängen ökar och att fler studenter avslutar utbildningen. Detta kan sammantaget på sikt bidra till att minska den brist på lärare som finns i dag.

¹⁶ SOU 2024:29 *Goda möjligheter till ökat välbefinnande*, s. 388.

11.5.2 Risk för fler obehöriga lärare i skolan på kort sikt på grund av lärarbristen

Som det anges i utredningens direktiv kan en reglering av tiden för undervisning exempelvis medföra att förskollärare och lärare ska undervisa färre timmar än de gör i dag, vilket innebär att förskolor och skolor kan behöva anställa fler för att kunna erbjuda alla barn och elever den undervisning de har rätt till.¹⁷

På lång sikt bedömer utredningen att utredningens förslag är positiva för attraktiviteten i yrket och därmed för lärarförsörjningen.

Skolverkets lärarprognos från 2021 visade att det förväntades en brist på cirka 12 000 behöriga lärare och förskollärare år 2035. Bristen bedömdes bli störst på yrkeslärare och ämneslärare med inriktning mot grundskolans årskurs 7–9. Viss brist bedömdes också gällande förskollärare och lärare med inriktning mot grundskolans årskurs 4–6.¹⁸

Enligt SCB:s *Trender och prognoser* från 2024 råder det i dag brist på utbildade förskollärare, lärare i fritidshem, lärare i grundskolans årskurs 1–6 samt ämneslärare i årskurs 7–9 eller gymnasieskolan. Arbetsgivarna uppger störst brist på lärare med inriktning mot fritidshem och yrkeslärare. Under perioden fram till 2040 beräknas det generellt råda *viss* brist på personer med olika slags lärarutbildningar. Framför allt drivs den ökade framtida efterfrågan under perioden fram till 2040 av att utbildade förskollärare och lärare antas ersätta dem som i dag arbetar i skolväsendet utan en förskollärarytter eller lärarexamen. När det gäller lärare i fritidshemmet bedöms det av SCB råda balans mellan efterfrågan och utbud 2040 men det kommer råda brist på yrkeslärare.¹⁹

I dag finns det en inte obetydlig andel anställda lärare som saknar behörighet, även om Skolverkets statistik visar på en positiv utveckling över tid.²⁰ Andelen med legitimation och behörighet varierade 2023 mellan 12 procent i anpassad grundskola och 87 procent i förskoleklass. I grundskolan hade 72 procent legitimation och behörighet och i gymnasieskolan var motsvarande andel 84 procent.²¹

¹⁷ Dir. 2024:64.

¹⁸ Skolverkets lärarprognos 2024 publicerades i slutet av januari 2025 med delvis nya bedömningar.

¹⁹ SCB (2024) *Trender och Prognoser 2023. Befolkning, utbildning, arbetsmarknad – med sikte på år 2040*, s. 53.

²⁰ Skolverket (2024) *PM pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2023/24*.

²¹ Prop. 2024/25:1, Utgiftsområde 16, s. 29.

Andelen behöriga förskollärare och lärare skiftar också mellan olika delar av landet och andelen behöriga lärare är högre i kommunala skolor. Andelen behöriga lärare varierar också mellan ämnen. Den är högre i ämnena svenska, matematik, idrott och hälsa samt franska i grundskolan och i ämnena svenska, historia och engelska i gymnasieskolan. Lägst behörighet i både grundskolan och gymnasieskolan är det i ämnena svenska som andraspråk och teknik.

Vi har föreslagit en reglering som, inom vissa ramar, ger huvudmän och rektorer en flexibilitet att anpassa utifrån de behov som finns lokalt. Vi har till exempel inte valt att utforma några särskilda bestämmelser för lärare utifrån specifika ämnen. I utformningen av förslagets intervall har vi, när det gäller grundskolans årskurs 1–6, tagit konkret hänsyn till omfattningen av en tänkt klasslärares tjänst i låg- och mellanstadiet. Den högsta omfattningen av undervisningstid för dessa lärare gör det möjligt för en klasslärare att undervisa i samtliga ämnen inom ramen för det föreslagna intervallet.

Den analys som utredningen gör i avsnitt 11.6 visar på att vissa lärare kommer undervisa mindre och lägga mer tid planering och uppföljning av undervisningen med vårt förslag på reglering. Det gäller både inom grundskolans årskurs 1–6, årskurs 7–9 och gymnasieskolan. Vissa huvudmän kan därmed behöva anställa fler lärare. Beroende på vilken slags lärare som behövs kan de i olika utsträckning på kort sikt ha svårigheter att rekrytera behöriga sökande och behöva anställa obehöriga.

Vi bedömer att våra förslag på kort sikt kan leda till att fler obehöriga och icke-legitimerade lärare genomför undervisning och då särskilt där det i dag finns en brist. Den reglering vi föreslår skapar i sig inget nytt slags problem vad gäller lärarförsörjningen. Däremot kommer den sannolikt att bidra till att i det kortare perspektivet förstärka de svårigheter som redan finns. När det gäller ämneslärare upplevde arbetsgivare enligt SCB:s prognos från 2024 störst brist på ämneslärare med inriktning mot grundskolans årskurs 7–9 inom matematik och naturvetenskapliga ämnen. Arbetsmarknadsläget upplevdes mer balanserat vad gäller ämneslärare inom historia, samhällskunskap och religion på gymnasieskolan.²²

Det är rimligt att anta att andelen obehöriga lärare i skolväsendet i dag speglar en brist på lärare vilket skulle kunna innebära att

²² SCB (2024) *Trender och Prognoser 2023. Befolkning, utbildning, arbetsmarknad – med sikte på år 2040*, s. 48 ff.

andelen obehöriga lärare på kort sikt kan bli högre särskilt inom ämnena svenska som andraspråk och teknik både inom grundskolan och gymnasieskolan.

SCB pekar även ut yrkeslärare som en lärargrupp där det råder stor brist på behöriga lärare. Andelen yrkeslärarutbildade väntas minska fram till 2040, bland annat på grund av att omkring 70 procent i dag är 50 år eller äldre, men efterfrågan beräknas samtidigt öka mycket relativt andra grupper av lärare.²³ Den brist som finns och som prognosticeras finnas fram till 2040 kan påverka huvudmännens möjlighet att rekrytera yrkeslärare särskilt negativt.

Den föreslagna regleringen av lärares tid till undervisningsuppdraget skulle alltså när det gäller den här gruppen lärare kunna få allvarigare konsekvenser om denna lärargrupp i dag undervisar många timmar. När det gäller lärare som undervisar i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad profil föreslår vi dock en undantagsregel som innebär att intervallet för omfattning av högsta undervisningstid sätts till 450–650 timmar per år. Det är bredare än för övriga gymnasieskolan där intervallet föreslås vara 450–550 timmar per år. Det bredare intervallet ska göra det möjligt för lärarna att undervisa fler timmar utifrån dessa undervisningsämnens karaktär men kan samtidigt bidra till att minska de kortsiktiga konsekvenserna av den brist som finns och kommer att finnas vad gäller yrkeslärare. Enligt direktivet ska utredningen lämna förslag på övergångsregler. I och med anpassningen av intervallens omfattning till förutsättningarna för lärare som undervisar i karaktärsämnen med yrkesinriktning ser utredningen inte några sådana behov.

Utredningen föreslår vidare att det ska avsättas minst 5 timmar per vecka för planering och uppföljning av undervisningen för förskollärare och lärare i fritidshem. Det innebär att vissa av förskollärarna och lärarna i fritidshemmet kommer att lägga mer tid på planering och uppföljning än i dag, se kapitel 8. Prognoserna visar på viss fortsatt brist på förskollärare och lärare i fritidshemmet. Om man tittar framåt mot 2040 så beräknas dock utbudet och efterfrågan av lärare i fritidshem vara i balans medan det då bedöms råda viss brist på förskollärarutbildade.²⁴ Andelen med förskollärexamen i förskolan är 41 procent 2023 och andelen med pedagogisk högskole-

²³ SCB (2024) *Trender och Prognoser 2023. Befolkning, utbildning, arbetsmarknad – med sikte på år 2040*, s. 52.

²⁴ SCB (2024) *Trender och Prognoser 2023. Befolkning, utbildning, arbetsmarknad – med sikte på år 2040*, s. 52.

examen i fritidshemmet är 44 procent. I förskolan och fritidshemmet finns alltså en stor andel annan personal som arbetar med barnen och eleverna. Dessa kan om de har sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas eller barnens utveckling och lärande gynnas finnas i undervisningen.²⁵ Därför bedöms vårt förslag på reglering endast få mindre konsekvenser vad gäller bristen på förskollärare i förskolan och lärare i fritidshemmet.

Befolkningsprognoserna skapar möjligheter men de alternativa vägarna till läraryrket behöver värnas för att minska de kortsiktiga effekterna

Den befolkningssituation som råder de närmaste åren bedömer vi kan lindra de konsekvenser som vi beskriver ovan. Skolverkets lärarförsörjningsprognos från 2021 visade, som nämnts, på en minskning av behovet av lärare jämfört med tidigare prognoser. Skälet till att prognosen visade på ett minskat behov var främst på grund av mindre barn- och elevkullar.²⁶ Enligt SCB:s senaste prognos över befolkningsutvecklingen från 2024 fortsätter barn- och elevkullarna att minska fram till runt 2035 för att sedan börja öka, elever i mellanstadie- och högstadieålder beräknas börja öka igen runt 2040.²⁷ Skolverkets nästa lärarprognos publiceras i slutet av januari 2025.

Lärares kompetens att genomföra och leda undervisningen har stor betydelse för undervisningens kvalitet. Vi ser att andelen obehöriga och icke-legitimerade på kort sikt kan öka i skolväsendet på grund av våra förslag om reglering av undervisningsuppdraget. För att minska kortsiktiga negativa effekter av detta i skolväsendet är det viktigt att bibehålla de satsningar som görs för att öka andelen behöriga lärare. Det finns i dag alternativa vägar till läraryrket som gör det möjligt för personer som vill bli lärare att snabbare kunna utbilda sig, såsom kompletterande pedagogisk utbildning (KPU)²⁸ för personer med examen i ett ämne som vill bli ämneslärare, och

²⁵ 2 kap. 14 § skollagen.

²⁶ Skolverket (2021) *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*, s. 4 och 16.

²⁷ SCB (2024) *Sveriges framtida befolkning 2024–2070. Demografiska rapporter 2021:1*.

²⁸ Förordning (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen.

vidareutbildning av obehöriga lärare och förskollärare (VAL)²⁹. Genom Lärarlyftet kan anställda lärare komplettera sin legitimation med fler behörigheter.³⁰

11.6 Organisatoriska konsekvenser för huvudmän och skolor

Flera av utredningens förslag innebär konsekvenser för huvudmäns och rektorers organisation av arbetet. Våra förslag i kapitel 6 och 7 om minskad dokumentation kan till exempel kräva att nya rutiner utarbetas. Förslagen i kapitel 8, kopplade till förskollärares och lärares tid för undervisningsuppdraget, har konsekvenser för huvudmän och rektorers organisation, behovet av lärarresurser och planering av arbetet.

11.6.1 Utredningens förslag om minskad dokumentation frigör tid men ställer också krav på att skolorna tar fram rutiner

Förslagen om att minska kraven på den undervisningsnära dokumentationen och om lättnader i regelverket angående kränkande behandling syftar alla till att förbättra förskollärarnas och lärarnas arbetssituation och frigöra tid för arbetet med undervisningsuppdraget.

När regleringen ställer lägre generella krav behöver huvudmannen och rektorn se till att det finns rutiner på plats som innebär att elever och vårdnadshavare får information, att elever får det stöd de behöver för sin kunskapsutveckling, samt att barn och elever skyddas mot kränkande behandling. De rutinerna kan dock anpassas efter de förutsättningar som råder på den aktuella förskolan eller skolan.

Samtidigt finns här en slags inbyggd paradox. Minskade krav i statlig reglering kan skapa osäkerhet kring förväntningar och därmed bidra till ökad lokal detaljreglering (se även kapitel 5). Vi bedömer att denna risk förstärks av den rådande samhällsandan där kontroll,

²⁹ Förordning (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och pedagogisk personal inom förskolan som leder till lärar- eller förskollärarexamen.

³⁰ Skolverkets webbsida "Lärarlyftets kurser och utbildningar" hämtad 2025-10-16.

utvärdering och uppföljning av verksamheter och resultat starkt prioriteras. Tidigare försök att minska lärares så kallade administrativa börda genom införandet av extra anpassningar resulterade till exempel i en framväxt av lokal detaljreglering. Trots att ett syfte var att minska kraven på dokumentation ledde den nya bestämmelsen i flera fall till att huvudmannen ställde egna krav på dokumentation.

De rutiner som tas fram på skolorna behöver därför ta sikte på att undvika dubbel- och överdokumentation. Vi har med våra förslag velat problematisera den utveckling som premierat en stark kontrollapparat och därmed framväxten av olika kompletterande lokala regler och rutiner. Även om våra förslag kan bidra till mer hållbara arbetssätt gällande dokumentation behöver möjligen en mer övergripande diskussion kring skolans styrning föras. Det är inte förvånande att ett system som bygger på kontroll av målfyllelse utan reglering av förutsättningar innehåller ibland långtgående krav på dokumentation.

11.6.2 Regleringen av tid för undervisningsuppdraget får organisatoriska konsekvenser för huvudmän

Regleringen av förskollärares och lärares tid för undervisningsuppdraget i de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan kan få konsekvenser för hur vissa huvudmän organiserar arbetet med undervisningen. Huvudmän som inte redan i dag fördelar förskollärares och lärares tid i enlighet med utredningens förslag på reglering kommer då att behöva göra förändringar.

Lärare i vår modell kommer att använda färre timmar till undervisning än läraren enligt TALIS 2018

För att bedöma i vilken utsträckning huvudmän kan behöva förändra bemanningen har utredningen gjort beräkningar av hur våra förslag på reglering kan komma att påverka lärares tid för olika arbetsuppgifter. Vi har gjort jämförelser utifrån våra förslag på reglering av lärares undervisningsuppdrag och de uppgifter som finns om hur lärare fördelar sin faktiska arbetstid i den internationella studien TALIS från 2018. TALIS 2018 omfattar grundskolan och gymnasieskolan,

därför behöver vi föra resonemang utifrån andra underlag när det gäller hur vårt förslag till reglering påverkar specialskolan och de anpassade skolformerna.

Vår jämförelse visar att undervisningstiden kommer att minska med vårt förslag på reglering. Den genomsnittliga undervisningstiden i TALIS är högre än den övre gränsen i intervallet för undervisningens omfattning enligt vår modell i grundskolan, se tabell 11.1–11.4. Jämförelsen visar att vår modell skulle innebära att lärare skulle undervisa mindre oavsett skolform och skillnaden mellan vår modell och TALIS-genomsnittet är störst i årskurs 7–9. I tabell 11.1–11.4 redovisar vi hur många timmar som lärare i genomsnitt undervisar enligt TALIS 2018 (samt spridningen i undervisningstid i form av kvartil 1 och kvartil 3) och jämförelsen med vår modell.

När det gäller gymnasieskolan så finns en undantagsregel för lärare i yrkesinriktade karaktärsämnen. För den gruppen gymnasielärare är intervallet bredare och ger möjlighet till en högre högsta undervisningstid än för gymnasielärare i övrigt. Skälet till att regleringen utformats så är för att vissa yrkesämnens karaktär kräver en mer omfattande undervisningstid samtidigt som andra inte kräver mer undervisningstid än övriga ämnen i gymnasieskolan. Att det är rimligt att utforma intervallet på detta sätt bekräftas av underlag som utredningen tagit del av (se kapitel 8). Eftersom det särskilda underlaget om yrkeslärare bara bygger på ett mindre, strategiskt urval av huvudmän så använder vi inte det underlaget för att analysera konsekvenserna.

Det är viktigt att notera att TALIS är en enkätundersökning där lärare uppmanas att tänka tillbaka på sin senaste fullständiga arbetsvecka och ange vilken tid de då lade på några olika arbetsuppgifter. Det skapar en viss risk för mätfel då det förlitar sig på att lärare minns helt korrekt exakt vilken tid som de lade på arbetsuppgifter som de vanligen utför i sin vardag. Det är emellertid svårt att veta på vilket sätt som enkätens upplägg skulle kunna påverka lärarnas angivna tid för olika arbetsuppgifter, vad som skulle överskattas respektive underskattas. När det gäller tid då man undervisar som vikarie för andra lärare så innebär vårt förslag på reglering att detta ska ses som övrig tid. Så instrueras emellertid inte lärarna som svarar på TALIS utan de har rimligen räknat in eventuell vikarietid i den tid som de uppger att de lägger på att genomföra undervisning. Alltså kan TALIS innebära en viss överskattning av den genomsnittliga undervisnings-

tiden jämfört med förslaget i kapitel 8. Den information vi tagit del av om undervisningstiden enligt schema hos vissa huvudmän ger en bild av en lägre genomsnittlig undervisningstid än den som redovisas i TALIS, se kapitel 8. Det indikerar också att de lärare som svarat på frågorna i TALIS har en vidare definition av undervisningstid än den vi föreslår i kapitel 8.

Tabell 11.1 Fördelning av tid, grundskolan, årskurs 1–6 (timmar per år)

Relation lägst 1:1 mellan undervisningstid och tid för planering och uppföljning av undervisningen

	Undervisningstid	Planering och uppföljning	Övrig tid
Högst omfattning enligt intervall	650	>650	<467
Omfattning mitt i intervall	600	>600	<567
Lägst omfattning enligt intervall	550	>550	<667
TALIS kvartil 1	641		
Diff modell/ TALIS kvartil 1	+9 tim -41 tim -91 tim		
TALIS median	676	463*	
Diff modell/ TALIS median	-26 tim -76 tim -126 tim	+213**	
TALIS kvartil 3	783		
Diff modell/ TALIS kvartil 3	-133 tim -183 tim -233 tim		

Utredningens egna beräkningar utifrån uppgifter från TALIS 2018. Övrig tid är det som återstår.

* Tid för planering och uppföljning, utredningens beräkningar utifrån TALIS.

** Tid för planering m.m. enligt undervisningstid TALIS med modellens lägsta relation – faktisk tid för planering och uppföljning enligt TALIS $((676 \times 1) - 463)$.

Tabell 11.2 Fördelning av tid, grundskolan, årskurs 7–9 (timmar per år)

Relation lägst 1:1,1 mellan undervisningstid och tid för planering och uppföljning av undervisningen

	Undervisningstid	Planering och uppföljning	Övrig tid
Högst omfattning enligt intervall	600	>660	<507
Omfattning mitt i intervall	550	>605	<612
Lägst omfattning enligt intervall	500	>550	<717
TALIS kvartil 1	605		
Diff modell/ TALIS kvartil 1	-5 tim -55 tim -105 tim		
TALIS median	641	504*	
Diff modell/ TALIS median	-41 tim -91 tim -141 tim	+201**	
TALIS kvartil 3	712		
Diff modell/ TALIS kvartil 3	-112 tim -162 tim -212 tim		

Utredningens egna beräkningar utifrån uppgifter från TALIS 2018. Övrig tid är det som återstår.

* Tid för planering och uppföljning, utredningens beräkningar utifrån TALIS.

** Tid för planering m.m. enligt undervisningstid TALIS med modellens lägsta relation – faktisk tid för planering och uppföljning enligt TALIS $((641 \times 1,1) - 504)$.

Tabell 11.3 Fördelning av tid, gymnasieskolan, grundregel (timmar per år)

Relation lägst 1:1,2 mellan undervisningstid och tid för planering och uppföljning av undervisningen

	Undervisningstid	Planering och uppföljning	Övrig tid
Högst omfattning enligt intervall	550	>660	<557
Omfattning mitt i intervall	500	>600	<667
Lägst omfattning enligt intervall	450	>540	<747
TALIS kvartil 1	534		
Diff modell/ TALIS kvartil 1	+16 tim		
	-34 tim		
	-84 tim		
TALIS median	605	576*	
Diff modell/ TALIS median	-55 tim	+150**	
	-105 tim		
	-155 tim		
TALIS kvartil 3	712		
Diff modell/ TALIS kvartil 3	-162 tim		
	-212 tim		
	-262 tim		

Utredningens egna beräkningar utifrån uppgifter från TALIS 2018. Övrig tid det som återstår.

* Tid för planering, uppföljning och annat undervisningsanknutet, utredningens beräkningar utifrån Talis.

** Tid för planering m.m. enligt undervisningstid TALIS med modellens lägsta relation – faktisk tid för planering och uppföljning enligt TALIS ((605 × 1,2) – 576).

Tabell 11.4 Fördelning av tid, gymnasieskolan, undantagsregel (timmar per år)

Relation lägst 1:1,2 mellan undervisningstid och tid för planering och uppföljning av undervisningen

	Undervisningstid	Planering och uppföljning	Övrig tid
Högst omfattning enligt intervall	650	>780	<337
Omfattning mitt i intervall	550	>660	<557
Lägst omfattning enligt intervall	450	>540	<747
TALIS kvartil 1	534		
Diff modell/ TALIS kvartil 1	+116 tim +16 tim -84 tim		
TALIS median	605	576*	
Diff modell/ TALIS median	+45 tim -55 tim -155 tim	+150**	
TALIS kvartil 3	712		
Diff modell/ TALIS kvartil 3	-62 tim -162 tim -262 tim		

Utredningens egna beräkningar utifrån uppgifter från TALIS 2018. Övrig tid det som återstår.

* Beräknat utifrån TALIS.

** Tid för planering enligt undervisningstid TALIS och modellens lägsta relation – faktiskt tid för planering och uppföljning enligt TALIS $((605 \times 1,2) - 576)$.

Lärare i vår modell kommer att använda färre timmar till undervisning och fler timmar till planering och uppföljning än läraren enligt TALIS 2018

Utredningens förslag reglerar inte enbart undervisningstid utan även tiden för lärares planering och uppföljning av undervisningen. TALIS mäter också hur mycket tid som lärare lägger på andra arbetsuppgifter än undervisning under de svarande lärarnas senaste fullständiga arbetsvecka. De svarsalternativ som lärare kan välja bland för att kategorisera sin arbetade tid stämmer emellertid inte helt överens med hur vi i utredningen kategoriserar arbetsuppgifter som tillhörande planering och uppföljning av undervisningen respektive övriga arbetsuppgifter. För att kunna uppskatta hur mycket tid som lärare lägger på planering och genomförande av undervisningen med hjälp av data från TALIS 2018 har vi därför gjort antaganden om i vilken utsträckning som den tid som lärarna uppgivit att de lägger på vissa arbets-

uppgifter i TALIS ska anses höra till planering och uppföljning av undervisningen så som vi definierar det i kapitel 8. Den tid som lärare uppgett i TALIS 2018 har därefter viktats utifrån utredningens antaganden.³¹

Om vi jämför uppgifterna från TALIS 2018 med vårt förslag på reglering så skulle tiden för arbete med undervisningsuppdraget i sin helhet öka om vår modell för reglering infördes. I tabell 11.1–11.4 redovisas en beräkning av hur många timmar lärare som har en undervisningstid såsom enligt TALIS skulle ha lagt på planering och uppföljning givet att de skulle ha lagt tid på planering och uppföljning av undervisningen i den omfattning som vårt förslag på reglering innebär att de minst ska lägga på den delen av undervisningsuppdraget. Regleringen skulle innebära att en genomsnittlig lärare i grundskolan skulle lägga drygt 200 timmar mer per år på planering och genomförande av undervisningen och lärare i gymnasieskolan skulle lägga 150 timmar mer. Våra förslag på reglering skulle alltså få positiva konsekvenser för lärares tid till planering och uppföljning.

Om vi beräknar relationen mellan undervisningstid och tid för planering och uppföljning såsom den i praktiken såg ut enligt TALIS 2018 (med våra antaganden) och använder de faktorerna när vi gör beräkningar utifrån regleringsförslaget så ser vi också att regleringen sammanfattningsvis skulle innebära att en genomsnittlig lärare, jämfört med TALIS 2018, skulle undervisa färre timmar och lägga fler timmar på resterande delar av undervisningsuppdraget, se tabell 11.5. Faktorerna varierar i TALIS mellan 0,68–0,95 beroende på årskurs och skolform.

³¹ Tiden till *enskild planering och andra lektionsförberedelser*; rättning och bedömning av elevuppgifter räknas in i sin helhet. Tid som läggs på *samarbete och samtal med kollegor* samt *rådgivning till elever* ges vikten 0,67. Tid som läggs på *kommunikation och samarbete med föräldrar eller vårdnadshavare* ges vikten, 0,33. Tid till *administrativt arbete* ges vikten 0,5 (då administration ofta är undervisningsnära, se kapitel 5 och 6). Den tid lärare lägger på *deltagande i skollärningsuppgifter, kompetensutveckling, deltagande i aktiviteter utanför skoltid* eller *andra arbetsuppgifter* räknas inte med.

Tabell 11.5 Jämförelse tid för undervisningsuppdraget mellan föreslagen reglering och TALIS 2018 (timmar per år)

	Differens undervisningstid	Differens planering och uppföljning*
Grundskola åk 1–6		
Högst omfattning enligt intervall	-26 tim	+205 tim
Omfattning mitt i intervall	-76 tim	+189 tim
Lägst omfattning enligt intervall	-126 tim	+173 tim
Grundskola åk 7–9		
Högst omfattning enligt intervall	-41 tim	+188 tim
Omfattning mitt i intervall	-91 tim	+172 tim
Lägst omfattning enligt intervall	-141 tim	+175 tim
Gymnasieskolan grundregel		
Högst omfattning enligt intervall	-55 tim	+137 tim
Omfattning mitt i intervall	-105 tim	+123 tim
Lägst omfattning enligt intervall	-155 tim	+112 tim
Gymnasieskolan undantagsregel		
Högst omfattning enligt intervall	+45 tim	+161 tim
Omfattning mitt i intervall	-55 tim	+136 tim
Lägst omfattning enligt intervall	-155 tim	+111 tim

Tid för planering m.m. enligt reglering – (undervisningstid enligt reglering * faktor TALIS 2018).

Behovet av att minska vissa lärares undervisningstid kan leda till ett behov av att rekrytera fler lärare i grundskolan och gymnasieskolan

Den omfördelning av tid för olika arbetsuppgifter som jämförelsen mellan vår modell och TALIS 2018 ger vid handen kommer i viss utsträckning kunna göras inom ramen för tjänsterna hos den personal som huvudmannen har anställd. Men det kommer för vissa huvudmän kunna innebära att de behöver rekrytera ytterligare lärare för att kunna ge eleverna den undervisningstid som de har rätt till. Det kan i viss mån medföra utmaningar, jämför avsnitt 11.5.2.

Konsekvenser i anpassade skolformerna

Den föreslagna regleringen har i viss utsträckning utformats annorlunda när det gäller anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan. Relationen mellan tid för undervisning och tid för planering

och uppföljning är enligt förordningens grundnivå i alla årskurser i den anpassade grundskolan, och den är något lägre i den anpassade gymnasieskolan än i övriga gymnasieskolan. Den skillnaden i förordningen har gjorts med hänsyn tagen till de annorlunda förutsättningar som råder för undervisningsuppdraget i de anpassade skolformerna. Därmed bedömer inte utredningen att det ska leda till brist på tid till planering och uppföljning av undervisningen. Vi bedömer inte heller att regleringen leder till att möjligheten för lärare i de anpassade skolformerna att lägga tid på arbetsuppgifter utanför undervisningsuppdraget begränsas på ett icke ändamålsenligt sätt.

Utredningen har tagit del av vissa uppgifter gällande genomsnittlig undervisningstid i anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan, se kapitel 8. Uppgifterna indikerar att skillnaden mellan faktisk undervisningstid och högsta omfattningen enligt vår modell inte är så stor och därmed inte skulle leda till omfattande konsekvenser för huvudmän för anpassad grund- eller gymnasieskola. Eftersom underlaget är begränsat så utgår vi ändå i senare beräkningar från att situationen när det gäller undervisningstid är densamma i de anpassade skolformerna som i grundskolan och gymnasieskolan.

Andelen lärare med legitimation och behörighet är lägre i de anpassade skolformerna, vid en jämförelse med andra skolformer. Som huvudregel krävs där dels en behörighetsgivande lärar- eller förskollärarexamen, dels en speciallärarexamen inriktad mot undervisning i skolformerna.³² Huvudmän som skulle behöva anställa fler lärare kan därför stå inför en särskild utmaning om ytterligare lärare behöver rekryteras.

Konsekvenser inom kommunal vuxenutbildning

Förordningen om omfattningen av tid för lärares undervisningsuppdrag reglerar inte den högsta omfattningen av undervisningstiden i kommunal vuxenutbildning (komvux). I skolformen saknas reglerad undervisningstid för eleverna, och undervisningen bedrivs kontinuerligt med löpande starttider under hela året med utgångspunkt i elevernas behov av kunskaper. En reglerad högsta omfattning av det slag som utredningen föreslår för de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan skulle enligt

³² Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 16, s. 29 f.

utredningens bedömning kunna göra det svårt att bedriva undervisning på det flexibla sätt som är intentionen i kommunal vuxenutbildning. Därför föreslår inte utredningen någon reglering av undervisningstidens omfattning, se kapitel 8.

Genom att reglera tiden för planering och uppföljning inom kommunal vuxenutbildning kan dock en rimlig arbetsbörda för lärare inom skolformen tillförsäkras, och därmed också möjligheter till en god undervisning.

Utifrån utredningens underlag bedömer vi att regleringen kan leda till en viss undanträngning av arbetsuppgifter som ligger utanför undervisningsuppdraget såsom kontakter med andra myndigheter och administration. Det behöver därför finnas resurser inom den kommunala vuxenutbildningen som kan ta hand om nödvändiga uppgifter av praktisk och elevsocial, men framför allt administrativ karaktär. Beroende på hur huvudmannen eller den enskilda utbildningsanordnaren anordnar arbetet i dag kan det leda till att personal kan behöva rekryteras.

Just den nämnda flexibiliteten vad gäller förläggningen av undervisningen inom komvux begränsar dock samtidigt den flexibilitet, när det gäller förläggningen av tid för planering och uppföljning, som finns inom de obligatoriska skolformerna och gymnasieskolan. Det kan därför finnas särskilda utmaningar inom komvux när det gäller att ge lärare utrymme för planering och uppföljning av undervisningen (se även 11.10.2).

11.6.3 En reglering av undervisningsuppdraget kan få konsekvenser för övriga arbetsuppgifter som måste göras inom utbildningen

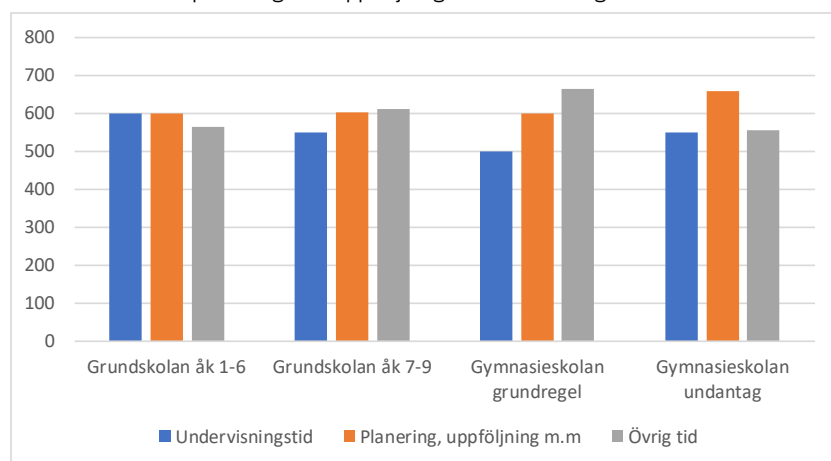
Förskollärare och lärare lägger tid på en rad andra arbetsuppgifter inom ramen för utbildningen och i rollen som medarbetare, inte enbart på undervisningsuppdraget. Som utredningen konstaterat finns det arbetsuppgifter som även andra grupper av anställda redan utför och skulle kunna utföra i stället för förskollärare eller lärare (se kapitel 4, 5 och 8).

Förslaget om reglering av lärares tid för undervisningsuppdraget

Den reglering av lärares tid för undervisningsuppdraget som föreslås i kapitel 8 kommer även fortsatt ge utrymme och tid för sådant som inte tillhör undervisningsuppdraget. Precis som i dag kommer det finnas tid för gemensamma möten, viss ställtid och för särskilda uppdrag. I figur 11.1 illustrerar vi hur lärares arbetstid fördelas mellan de olika delarna av undervisningsuppdraget när nivån på omfattningen av undervisningstid ligger mitt i intervallet enligt vår modell för de olika skolformerna. Relationen mellan undervisningstid och tid för planering och uppföljning av undervisningen är satt till den lägsta relationen. Det är viktigt att ha med sig att figuren just visar den lägsta omfattningen av planering och uppföljning av undervisningen. När hänsyn tas till elevgruppers storlek, ämnens karaktär med mera så kan tiden för planering och uppföljning behöva ökas vilket gör att tiden för övriga uppgifter därmed minskar något.

Figur 11.1 Exempel på fördelning av tid på undervisningsuppdragets två delar samt övrig tid (timmar per år)

Mitt i intervallet för omfattning av undervisningstid, minsta tid för planering och uppföljning av undervisningen



Källa: Utredningens beräkningar.

Den föreslagna regleringen av lärares tid till undervisningsuppdraget innebär att huvudmännen fortfarande har flexibilitet att ge lärare arbetsuppgifter utanför undervisningsuppdraget, till exempel i form

av särskilda uppdrag inom ramen för tjänsten. I de fall regleringen sänker en enskild lärares undervisningstid frigör det tid, inte bara till den andra delen av undervisningsuppdraget, utan även till andra arbetsuppgifter inom utbildningen.

Vi har i tabell 11.5 konstaterat att den tid som ska avsättas till planering och uppföljning av undervisningen med vår reglering ökar jämfört med TALIS 2018, och det något mer än den tid som undervisningstiden minskar med vårt förslag på reglering. Det skulle innebära en viss undanträngning av arbetsuppgifter som ligger utanför undervisningsuppdraget.

Huvudmannen styr även med vårt förslag på reglering av lärares tid för undervisningsuppdraget i hög grad hur tiden för planering och uppföljning och tiden för övrigt arbete inom utbildningen kan disponeras och användas. Även den tid som inte ryms inom elevernas läsårstid kan fortsatt användas. Det är viktigt att notera att TALIS 2018 frågar om situationen under en vecka under läsåret och om omfattningen av lärares planering och uppföljning under en sådan vecka. Alltså fångar den mätningen inte upp den tid för planering och uppföljning som lärare genomför utanför elevernas läsår.

Det kan dock inte uteslutas att vissa huvudmän skulle kunna behöva anställa fler personer som kan genomföra arbetsuppgifter som inte hör till undervisningsuppdraget, till exempel genom förstärkningar av administrativa, praktiska eller elevsociala kringfunktioner eller av elevhälsan. Vilken personal som behövs för detta beror på hur tillgången till väsentlig personal ser ut i dag på skolor och måste också avgöras utifrån befintliga behov.

11.6.4 Reglering av tid för planering och uppföljning för lärare i fritidshem och förskollärare i förskolan

I kapitel 8 har vi gett förslag om att minst fem timmar per vecka ska avsättas för planering och uppföljning av undervisningen för heltidstjänstgörande lärare i fritidshem och för heltidstjänstgörande förskollärare i förskolan. Det handlar alltså om en lägsta omfattning av tid för denna del av undervisningsuppdraget. I planeringen av tiden ska hänsyn tas till hur många barn eller elever som finns i den grupp som förskolläraren eller läraren arbetar i, till hur många andra förskollärare eller lärare som arbetar i samma barn- eller elevgrupp

och till andra faktorer av betydelse för barn och förskollärare, respektive elever och lärare i fritidshemmet.

Utifrån de studier som utredningen tagit del av som studerat den tid som de här lärargrupperna i dag lägger på arbetsuppgifter kopplade till planering och uppföljning skulle det innebära en ökning för vissa (se kapitel 8) och därmed en ökning av den tid som de inte är i barn- eller elevgrupp jämfört med i dag. I både förskolan och fritidshemmet finns emellertid annan personal såsom exempelvis barnskötare och fritidsledare vars huvudsakliga arbetsuppgift är att arbeta i barn- eller elevgrupp. Sådan övrig personal deltar i dag också i planeringen och uppföljningen av verksamheten. En tänkbar konsekvens om huvudmän har begränsad bemanning skulle därför kunna vara att den övriga personalen ges mindre tid för sådan planering och uppföljning. Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska bedömde att det är av stor betydelse att olika yrkesgruppers kompetens tas tillvara i förskolan. De såg potential att använda till exempel förskollärares kompetens på ett effektivare sätt och menade att det var angeläget att huvudmännen utvecklar en arbetsorganisation som tar tillvara den kompetens som finns i förskolan och säkrar att den kommer barnen till del.³³ För vissa huvudmän som har en begränsad bemanning i dag skulle det också kunna medföra att de behöver stärka upp verksamheten med ytterligare personal.

11.7 Konsekvenser för kommunerna

Kommunerna är som huvudmän för förskola och skola berörda av de förslag till reglering som utredningen lämnar i kapitel 6–8.

11.7.1 Förslag om att minska krav på undervisningsnära dokumentation

Våra förslag angående informationsöverföring från förskolan och skolan till elever och vårdnadshavare, utvecklingssamtal och skriftliga utvecklingsplaner syftar till att frigöra tid som förskollärare och lärare kan använda till att exempelvis arbeta med undervisningsuppgifter. Den huvudsakliga och långsiktiga konsekvensen blir

³³ SOU 2020:67 *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska*, s. 220 f.

alltså att kommunerna kommer att kunna omfördela framför allt lärares tid till andra arbetsuppgifter.

På kort sikt kommer förslagen troligen innebära att kommunerna i sin roll som huvudmän kan komma att behöva se över och revidera arbetssätt och rutiner kopplade till våra förslag. Det handlar särskilt om våra förslag om minskad informationsöverföring och dokumentation av kunskapsutveckling.

11.7.2 Lättnader i bestämmelserna om kränkande behandling

Förslagen om ändring av anmälnings- utrednings- och åtgärdsskyldigheten kommer att påverka kommunerna i deras roll som huvudmän.

Antalet ärenden om kränkande behandling bedöms minska

Förslagen innebär att färre uppgivna fall av kränkande behandling kommer att behöva anmälas och utredas av personalen vilket innebär att kommunerna behöver se över sina rutiner och hantering av ärenden om kränkande behandling. Syftet med förslagen är att underlätta för forskollärare och lärare samt frigöra tid för undervisningsuppdraget. Utredningens bedömning är att antalet ärenden kopplade till kränkande behandling kommer att minska med de förändringar vi föreslår vilket bör påverka kommunerna positivt. Förslagen innebär lättnader i bestämmelserna om kränkande behandling och kommer därför inte att innebära några negativa ekonomiska konsekvenser för kommunerna, snarare bör förslagen innebära att medel som i dag till exempel går till arbete med anmälningar och utredningar gällande kränkande behandling på förvaltningar kan tillföras det främjande och förebyggande arbetet och undervisningsuppdraget på förskolor, skolor och fritidshem.

Konsekvenser för huvudmannens övergripande ansvar för att motverka kränkande behandling

Våra förslag om begränsning av anmälingsskyldigheten innebär en förändring av vilka fall av kränkande behandling som behöver rapporteras till huvudmannen för att utredas och åtgärdas där. Det innebär

att huvudmannen kan få del av färre uppgifter om kränkande behandling än vad som är fallet i dag.

Huvudmannen för utbildningen behåller det övergripande ansvaret för att alla som är anställda hos huvudmannen motverkar alla fall av kränkande behandling och behöver få del av de uppgifter som behövs för att kunna iaktta sitt ansvar.

Vi bedömer att huvudmannen med våra förslag kommer att få del av tillräckligt med uppgifter för att kunna vidta de åtgärder som behövs. Genom att ta del av uppgifter där ett barn eller en elev anser sig vara utsatt för upprepad eller allvarlig kränkande behandling kan huvudmannen se eventuella mönster där det finns brister i tryggheten på en viss förskola eller skola. Huvudmannen har därmed enligt utredningens bedömning förutsättningar för att övergripande kunna följa upp och analysera vilka åtgärder som behöver vidtas på en viss förskola eller skola och vid behov tillföra resurser.

Vi bedömer att regeländringarna kan göra det lättare för huvudmannen att sortera vilka ärenden som bör följas upp och analyseras för att åtgärder ska kunna vidtas och därmed iaktta sitt övergripande ansvar för att motverka kränkande behandling i respektive verksamhet.

11.7.3 Reglering av förskollärares och lärares tid

Våra förslag på reglering av förskollärares och lärares tid som presenteras i kapitel 8 innebär vissa konsekvenser för huvudmännens organisering av arbetet inom förskola och skola, se avsnitt 11.5, 11.6.2 och 11.10. Exakt vilka konsekvenser som det får för enskilda kommuner kommer skilja sig åt beroende på kommunernas olika förutsättningar.³⁴

³⁴ Utredningens expert från SKR har inkommit med synpunkter angående utredningens förslag om reglering av förskollärares och lärares tid. Där framför experten bland annat att SKR:s principiella uppfattning är att frågor om arbetstid och arbetsvillkor tas om hand inom ramen för kollektivavtal mellan parterna på svensk arbetsmarknad. Med basis i det underlag som experten hade tagit del av vid tidpunkten för yttrandet menar experten, i korthet, att utredningen inte på ett övertygande och överblickbart sätt visat på behovet av reglering och dess effekter (se Yttrande från expert SKR Komm2023/00485/U2023:01-60).

Generellt mindre behov men situationen skiljer sig mellan kommuner och utmaningarna kan vara större för de små

En viktig faktor för behovet av förskollärare, lärare och annan personal i skolväsendet är antalet barn och elever. Under perioden fram till 2033 kommer behovet av lärare i fritidshem, grundskollärare, förskollärare, barnskötare och elevassistenter att minska i kommunerna eftersom antalet barn och elever minskar i befolkningen. Pensionsavgångar kommer ändå att medföra att kommunerna kommer att behöva rekrytera personal i samtliga dessa personalgrupper.³⁵ Det kommer finnas en fortsatt brist på förskollärare och lärare framöver och fler behöver välja en lärarutbildning. SKR framhåller dock framför allt det stora behovet av att rekrytera personal till äldreomsorgen under perioden fram till 2033 och den utmaning det kommer att innebära för kommunernas verksamhet.³⁶ Förutom av antalet barn och unga så påverkas kompetensförsörjningen av situationen i de olika kommunerna vad gäller bland annat pensionsavgångar, andelen heltidsarbetande, konkurrens om arbetskraften med andra verksamheter och branscher och möjligheten att arbetspendla över kommungränser.³⁷

SKR beskriver att den demografiska utvecklingen skiljer sig över landet och att andelen behöriga förskollärare och lärare skiljer sig mellan kommuner. Kommunernas möjligheter att bemanna förskolor och skolor varierar. Det finns kommuner som generellt inte har svårt att hitta behöriga lärare och de som har svårt att bemanna ens med obehöriga lärare.

Kommunperspektivutredningen beskrev i sitt betänkande att skillnaderna i befolkning mellan kommuner prognosticeras fortsätta öka under de närmaste decennierna.³⁸ Det leder till att skillnaderna i förutsättningar fortsätter att öka mellan olika kommuner. Den kanske svåraste utmaningen som alla kommuner står inför är personal- och kompetensförsörjningen och svårigheterna att rekrytera förväntas också tillta de kommande åren. Precis som SKR så pekar utredningen i sitt betänkande på att problemen att rekrytera förväntas vara särskilt stora inom äldreomsorgen. När det gäller

³⁵ SKR (2024) *Välfärdens kompetensförsörjning – personalprognos 2023–2033 och strategier för att klara kompetensförsörjningen*, s. 32 ff.

³⁶ *Ibid.*, s. 25 ff.

³⁷ SKR (2022) *Skilda förutsättningar och lokala lösningar – kompetensförsörjning i förskola, skola och vuxenutbildning*, s. 17–28.

³⁸ SOU 2024:6 *Steg mot stärkt kapacitet*, s. 32–43.

lärare skriver kommunperspektivutredningen att det är svårast att rekrytera grundskollärare i mindre kommuner och landsbygdskommuner. En mindre kommun som tillhör ett större arbetsmarknadsområde har dock bättre förutsättningar att klara personal- och kompetensförsörjningen genom inpendling.

SKR beskriver att små kommunala huvudmän kan vara mer sårbara för plötsliga och förändrade kostnader, exempelvis om antalet elever som har behov av särskilt stöd ökar. En sådan förändring kan ha stor effekt på en liten kommuns ekonomi. Det kan också vara särskilt svårt för små kommuner att skapa attraktiva lärartjänster när de måste ställa krav på kompetens inom flera ämnen och det kan ingå resor mellan flera skolenheter.

De ekonomiska konsekvenserna kommer att skilja sig åt mellan kommuner

Vid beredning av förslag som har ekonomiska konsekvenser för kommuner ska en bedömning göras av de kommunalekonomiska effekterna. I enlighet med den kommunala finansieringsprincipen bör de ekonomiska konsekvenserna av förändringar i kommunernas åligganden neutraliseras genom förändringar av det generella statsbidraget. En reglering av lärares tid medför konsekvenser för kommunerna som huvudmän för förskola och skola, se avsnitt 11.10.1. Eftersom kommunernas situation skiljer sig åt kommer också de ekonomiska konsekvenserna skilja sig kommuner emellan. Vilka de ekonomiska konsekvenserna blir för en enskild kommun beror framför allt på hur förskollärares och lärares tid används i dag. Ifall kommuner skulle behöva rekrytera lärare påverkas de olika beroende på hur möjligheterna ser ut att rekrytera just de slags lärare som behövs i den enskilda kommunen och på den enskilda kommunens förutsättningar för att rekrytera. Mindre kommuner och kommuner på landsbygden kan stå inför större utmaningar när det gäller möjligheten att rekrytera mer personal. Det kan vara värt att notera i sammanhanget att små kommuner bedöms vara mer sårbara för förändrade kostnader.

I avsnitt 11.10.2 finns utredningens resonemang om ersättning för kostnader till huvudmännen från staten som vi föreslår huvudsakligen ska kanaliseras genom det generella statsbidraget till kommunerna.

11.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Enligt regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen.³⁹ Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip. En analys ska alltså göras av de konsekvenser som förslagen får för den kommunala självstyrelsen och en avvägning ska göras mellan det kommunala intresset av självstyrelse och de nationella intressen som förslagen ska tillgodose. Inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska prövas mot de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

Förslagen om regellättnader som påverkar undervisningsnära dokumentation och i bestämmelserna om kränkande behandling i kapitel 6 respektive kapitel 7 innebär att kommunerna i sin roll som huvudmän får ökad frihet att bedriva arbetet. Förslagen innebär därför att den kommunala självstyrelsen ökar något i detta avseende.

Förslaget till förordning om omfattningen av tid för lärares och förskollärares undervisningsuppdrag innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen, liksom förslaget om reglering av rektorns ansvar för att skapa förutsättningar för planering, genomförande och uppföljning av undervisningen för förskollärare och lärare.

Förslagen innebär en principiell ändring av statens styrning av hur huvudmännen kan använda en viktig resurs, förskollärare och lärare, i undervisningen inom skolväsendet och fritidshemmet. Det finns ett starkt nationellt intresse av ett skolväsende som kan erbjuda barn och elever god undervisning och som då också erbjuder goda förutsättningar för förskollärare och lärare att planera, genomföra och följa upp denna undervisning.

Regleringen innebär att kommunerna fortfarande har en flexibilitet när det gäller hur förskollärares och lärares tid ska fördelas. Vilken tid som förskollärare och lärare ska lägga på undervisningsuppdraget ska viktas utifrån lokala faktorer på förskolan eller skolan. Det finns också en fortsatt flexibilitet gällande när under året som de arbetsuppgifter som hör till både planering och uppföljning av undervisningen och utbildningen i övrigt kan förläggas. Regleringen kan bidra till positiva samhällsekonomiska effekter. Den kan leda till en höjd kvalitet i undervisningen genom att förskollärare och lärare får bättre förutsättningar att ta ansvar för undervisningen.

³⁹ 14 kap. 3 § regeringsformen.

Förslagen kan på längre sikt också bidra till att stärka läraryrkenas attraktivitet och därigenom bidra till positiva effekter på lärarför-sörjningen. Det bör i förlängningen bidra ytterligare till en höjd kvalitet i den undervisning som barn och elever tar del av. Därför kan den inskränkning i den kommunala självstyrelsen som förslagen innebär anses vara proportionerlig.

11.9 Konsekvenser för staten

11.9.1 Konsekvenser för Statens skolverk

Översyn av stödmaterial

Som konsekvens av våra förslag behöver Skolverket se över stöd-material inklusive webbsidor och allmänna råd gällande informationsöverföring från skolor till elever och vårdnadshavare, utvecklingsamtal och skriftliga utvecklingsplaner. Myndigheten behöver även se över sitt stödmaterial gällande skolors arbete med kränkande behandling. Vi föreslår också att Skolverket ska ta fram stödmaterial som kan ge stöd i arbetet med att planera omfattningen av förskollärares och lärares undervisningsuppdrag samt för organisation av viktiga kringfunktioner för förskolans och skolans större uppdrag, se kapitel 8. Den del som handlar om kringfunktioner bedömer vi blir en vidareutveckling av befintliga stödmaterial om avlastning för lärare.

Utredningen bedömer att Skolverket bör tillföras en miljon kronor för arbetet. Finansieringen bör tillföras så att stödet kan finnas på plats när regleringarna träder i kraft.

11.9.2 Konsekvenser för Statens skolinspektion inklusive Barn- och elevombudet

Våra förslag kommer innebära att Skolinspektionen kan behöva utöka sin tillsyn genom att inkludera hur väl huvudmännen lever upp till de krav som ställs i regleringen av förskollärares och lärares tid för undervisningsuppdraget. Detta kan finansieras inom rådande ram för finansiering.

Skolinspektionen och Barn- och elevombudet kommer att påverkas av utredningens förslag om ändring av anmälnings- utred-

nings- och åtgärdsskyldigheten eftersom förslagen påverkar vilka ärenden som ska anmälas och utredas av kommuner och övriga huvudmän för verksamhet som regleras i 6 kap. skollagen. Detta ändrar förutsättningarna för i synnerhet Barn- och elevombudets ärendehandläggning och tillsyn samt förutsättningarna för att väcka talan om skadestånd för ett enskilt barns eller elevs räkning. Det innebär att nya rutiner behöver implementeras i verksamheten. Vi bedömer att de kostnadsökningar det medför kan finansieras inom rådande ram för finansiering.

11.9.3 Konsekvenser för specialpedagogiska skolmyndigheten

Utredningen föreslår ändringar i regelverket gällande informationsöverföring till elever och vårdnadshavare, utvecklingssamtal, skriftliga individuella utvecklingsplaner och kränkande behandling. Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) kommer som en följd av att de är huvudman för specialskolan att behöva uppdatera stödmaterial riktade till specialskolorna.

SPSM kommer som huvudman för skolor att påverkas av utredningens förslag om ändring av anmälnings- utrednings- och åtgärdsskyldigheten. I egenskap av huvudman för specialskolan behöver SPSM förhålla sig till ett nytt regelverk som innebär att färre uppgivna fall av kränkande behandling behöver anmälas, utredas och åtgärdas i verksamheten. Det kan innebära att myndigheten behöver implementera nya rutiner för personalen och se över stödmaterial som riktas till specialskolorna.

Arbetet med anledning av utredningens förslag på regellättnader kan finansieras inom rådande ram för finansiering.

SPSM kommer behöva se över sin bemanning utifrån utredningens förslag om reglering av lärares tid för undervisningsuppdraget. De exempel vi tagit del av gällande ämneslärare i specialskolans årskurs 7–9 har visat på en lägre undervisningstid än den högsta omfattningen enligt utredningens förslag på reglering, det vill säga 500–600 timmar per år. Därför föreslår utredningen inte någon utökad finansiering för SPSM på grund av införandet av en reglering av undervisningsuppdraget.

11.9.4 Konsekvenser för Sameskolstyrelsen

Sameskolstyrelsen är huvudman för sameskolan. Utredningen föreslår ändringar i regelverket gällande informationsöverföring till elever och vårdnadshavare, utvecklingssamtal och skriftliga individuella utvecklingsplaner. Som en följd av det kommer Sameskolstyrelsen att behöva uppdatera stödmaterial riktade till sameskolan.

Sameskolstyrelsen kommer behöva förhålla sig till ett nytt regelverk som innebär att färre uppgivna fall av kränkande behandling behöver anmälas, utredas och åtgärdas i verksamheten. Det kan innebära att myndigheten behöver implementera nya rutiner för personalen och se över stödmaterial som riktas till skolorna.

Arbetet med anledning av utredningens förslag på regellättnader kan finansieras inom rådande ram för finansiering.

Sameskolstyrelsen kommer behöva se över sin bemanning utifrån utredningens förslag om reglering av lärares tid för undervisningsuppdraget vilket utredningen bedömer medför kostnader som staten bör finansiera. Enligt vad utredningen erfarit undervisar lärare i sameskolan, precis som en hel del andra lärare, något mer än ramen för vårt föreslagna intervall för undervisningstidens högsta omfattning anger, det vill säga 550–650 timmar per läsår. En del av undervisningen sker här också i form av fjärrundervisning. Sameskolan bör därför kompenseras av staten i linje med hur de övriga huvudmännen kompenseras och enligt utredningens beräkningar tillföras 160 000 kronor årligen för ökade kostnaden för undervisning.

Sameskolans utmaningar liknar också sådana utmaningar som i övrigt gäller för små huvudmän för skola såsom exempelvis landsbygdskommuner, jämför avsnitt 11.7.3.

11.9.5 Konsekvenser för Diskrimineringsombudsmannen

Anmälningsskyldigheten för trakasserier och sexuella trakasserier enligt diskrimineringslagen ändras inte i sak, men flyttas från skollagen till diskrimineringslagen. Diskrimineringsombudsmannen (DO) har tillsyn över diskrimineringslagen. Ändringen av regleringen innebär att DO därför behöver inkludera även detta i sin tillsyn.

DO och Barn- och elevombudet ska samverka vad gäller ärenden om kränkande behandling, trakasserier och sexuella trakasserier av barn och elever. Genom vårt förslag om att ändra anmälnings-

utrednings- och åtgärdsskyldigheten i 6 kap. skollagen kommer förutsättningarna för att anmäla och utreda uppgivna fall av kränkande behandling skilja sig från förutsättningarna att anmäla och utreda uppgivna fall av trakasserier och sexuella trakasserier. Det kan komma att påverka hur DO samverkar med Barn- och elevombudet. Samverkan är i dag omfattande och kan alltså komma att behöva ta andra former.

Vi bedömer att de kostnadsökningar det medför kan finansieras inom rådande ram för finansiering. Det kan vara av vikt att regeringen följer utvecklingen och en eventuell kostnadsökning för DO.

11.9.6 Konsekvenser för högskolor och universitet

Vårt förslag på reglering av förskollärares och lärares tid för undervisningsuppdraget kan innebära att huvudmännen behöver anställa fler lärare. Det råder viss brist på förskollärare och lärare i dag och huvudmännen kan därför behöva anställa även obehöriga, se även 11.5.2. Det kan leda till att efterfrågan på behörighetsgivande utbildning ökar. Högskolor och universitet erbjuder i dag flera alternativa vägar till läraryrket, både sådana som är styrda av förordning och sådana som de själva initierat, som kan utnyttjas för att öka antalet legitimerade förskollärare och lärare.⁴⁰

Våra förslag bör på lång sikt kunna bidra till att stärka läraryrkets attraktivitet och därmed även intresset för lärarutbildningen. Om antagningskraven höjs i enlighet med de förslag som lämnats i betänkandet av Utredningen om att utveckla lärar- och förskollärarytbildningarna⁴¹ kan dessa, tillsammans med våra förslag, komma att bidra ytterligare till att de som söker och blir antagna till utbildningarna har bättre förutsättningar att klara av utbildningen och bli skickliga lärare.

⁴⁰ Universitetskanslersämbetets webbsida "Flera vägar att bli lärare" hämtad 2025-01-15.

⁴¹ SOU 2024:81 *Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning*.

11.9.7 Uppföljning och utvärdering av utredningens förslag för att freda tid för lärares undervisningsuppdrag

Utredningen anser att regleringen av förskollärares och lärares tid för undervisningsuppdraget bör följas upp och utvärderas. Regeringen bör ge ett sådant uppdrag till en lämplig myndighet, exempelvis Statens skolverk, se kapitel 9. Uppföljningen och utvärderingen kan med fördel genomföras parallellt med att regleringen träder i kraft. Det är viktigt för att kunna följa vilka förändringar som sker och tidigt kunna signalera om det finns behov av kompletterande åtgärder. Vi bedömer vidare att uppdraget bör tas fram i dialog med den myndighet som får uppdraget.

Förslaget om att följa upp och utvärdera reformen bedöms innebära kostnader. För att kunna ange vad en ungefärlig kostnad skulle kunna vara har utredningen utgått från Skolverkets årsredovisning för 2023 och kostnader som myndigheten redovisar för uppföljnings- och utvärderingsstudier.⁴² Utifrån det underlaget har utredningen bedömt att arbetet med uppdraget kan förväntas kosta ungefär fyra miljoner kronor.

11.10 Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag

En konsekvensbeskrivning ska bland annat innehålla uppgifter om vilka kostnadsrämsiga konsekvenser som en reglering medför.⁴³

11.10.1 Ekonomiska konsekvenser för huvudmän

Utredningens samtliga förslag till reglering i kapitel 6–8 berör huvudmäns verksamhet, offentliga såväl som enskilda. Av de förslag utredningen presenterar förväntas regleringen av undervisningsuppdraget, i form av en högsta omfattning av undervisningstid, få direkta konsekvenser för huvudmännen. Övriga förslag bedöms inte vara av det slaget att de föranleder kostnadsekonomiska konsekvenser för huvudmännen. Flera av förslagen innebär i stället regellättnader.

⁴² Skolverket (2024) *Skolverkets årsredovisning 2023*, s. 19. I denna anges kostnader och prestationer inom verksamhetsområde Analys år 2021–2023.

⁴³ 6 § förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I det här avsnittet redogör vi för uträkningar och resonemang gällande de kostnader som förslagen till reglering kan medföra för huvudmän inom skolväsendet.

Förslagen om minskad dokumentation syftar till att frigöra tid inte till att vara kostnadsbesparande i första hand

Utredningen lämnar i kapitel 6 flera förslag på regellättnader i olika avseenden, såsom att begränsa förväntningarna och kraven på att ge information om barns och elevers utveckling, minska krav på antalet utvecklingssamtal, avgränsa skriftliga individuella utvecklingsplaners fokus till kunskapsutveckling samt i kapitel 7 att begränsa administrationen i samband med hanteringen av ärenden om kränkande behandling. Syftet med förslagen är att ge förskollärare och lärare större möjligheter att fokusera på undervisningsuppdraget.

När det gäller förslagen på ändringar i regelverket om kränkande behandling syftar ändringarna också till att kunna skifta fokus från att anmäla och dokumentera mot att arbeta främjande och förebyggande.

Indikationer på underfinansiering när reglerna infördes

När vi studerar underlagen kring införandet av reglerna vi vill förändra kan vi konstatera att inget behov av finansiering förutsågs när de infördes. När nuvarande bestämmelser om kränkande behandling infördes tillfördes huvudmännen inga medel och man förutsåg inte några kostnader för huvudmäns hantering av enskilda elevers ärenden.⁴⁴ Vid införandet av individuella utvecklingsplaner bedömdes de inte medföra något utökat krav för den enskilda skolan eller läraren och därför heller inga kostnader. Regleringen ändrades sedan så att individuella utvecklingsplaner förutom att vara framåtsyftande också skulle innehålla skriftliga omdömen om elevers kunskapsutveckling i varje ämne. Inte heller då bedömdes de ökade kraven på skriftlig dokumentation medföra något ökat krav på huvudmännen i praktiken och därmed heller inga ökade kostnader

⁴⁴ Prop. 2005/06:38 *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever*, s. 133.

för dem.⁴⁵ När det gällde anpassade gymnasieskolan var bedömningen dock att ett krav på minst ett utvecklingssamtal per termin var en precisering som skulle medföra vissa direkta kostnader för kommunerna och ökade kostnader om 1,8 miljoner kronor per år.⁴⁶

Uppskattning av tid som lärare skulle kunna lägga på undervisningsuppdraget genom förslagen på regellättnader

Utredningen har gjort uppskattningar av hur mycket tid som lärarna sparar på de föreslagna regellättnaderna. Exempelen är just uppskattningar och ska tolkas med försiktighet.

I kapitel 6 föreslår vi att kraven på antal utvecklingssamtal ska sänkas till minst ett per läsår i stället för två. Utredningen har uppskattat att en lärare lågt räknat lägger cirka 35 minuter per elev och utvecklingssamtal i den grupp där de ansvarar för samtalets genomförande. Det skulle innebära att drygt 684 600 timmar används för utvecklingssamtal i grundskolan och drygt 226 300 timmar i gymnasieskolan under ett läsår.

Om vårdnadshavare och elever vidare ska få information vid av förskolan, fritidshemmet och skolan bestämda tillfällen i stället för att fortlöpande informeras, som vi föreslår i kapitel 6, bedömer vi också att tid frigörs som förskollärare och lärare skulle kunna lägga på undervisningsuppdraget. Enligt TALIS 2018 så lägger lärare i genomsnitt en och en halvtimme per vecka på kommunikation med föräldrar eller vårdnadshavare i grundskolan och ungefär en timme i gymnasieskolan. Det finns dock skäl att tro att denna tid kan vara avsevärt högre på vissa skolor. Vi bedömer att en genomsnittlig lärare skulle kunna minska den tid som läggs på kontakter med elever och vårdnadshavare med en fjärdedel om våra förslag genomförs. Det skulle motsvara ungefär 13 timmar per lärare och år i grundskolan och ungefär nio timmar per lärare och år i gymnasieskolan.

När det gäller utredningens förslag gällande kränkande behandling behöver vi göra flera antaganden för att uppskatta hur mycket

⁴⁵ Utbildningsdepartementet (2004) *Individuella utvecklingsplaner, grundskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan*. Dnr U2004/2863/S; Utbildningsdepartementet (2008) *En individuell utvecklingsplan med skriftliga omdömen*. Dnr U2008/204/S. I den senare promemorian bedömde regeringen att det kunde krävas vissa fortbildningsinsatser för lärare och att huvudmännen för det kunde använda medel som under tre år tillfördes för satsningen på läsa-skriva-räkna.

⁴⁶ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 623.

tid en enskild lärare lägger på att hantera anmälningar av kränkande behandling och den dokumentation som är förknippad med sådana. Vi har vägt in att det här finns stora variationer, både i hur anmälningar görs i verksamheterna och hur arbetet med utredningar utförs och av vem. Vi har grovt uppskattat att antalet ärenden skulle minska med en fjärdedel och att lärare kan komma att få en tidsbesparing om i alla fall en timme per lärare och år. Utöver den tid som kan omdisponeras till det främjande och förebyggande arbetet kan tid också användas till undervisningsuppgdraget.

Om utredningens förslag genomförs bedömer vi därför sammanfattningsvis att det skulle frigöra tid för förskollärare och lärare som kan omdisponeras till andra arbetsuppgifter såsom undervisningsuppgdraget.

Förslag om reglering av lärares tid för undervisningsuppgdraget

För att beräkna kostnaden av den föreslagna regleringen av en högsta omfattning av undervisningstid för lärare i vissa skolformer har vi gjort beräkningar med utgångspunkt i att lärare har en undervisning som motsvarar 1) intervallets högsta omfattning och 2) en undervisning mitt i intervallet för omfattning av undervisningstid. Det är viktigt att notera att vi gör på det här sättet för att kunna beräkna den kostnad för undervisningstid som staten minst bör ersätta huvudmännen för. Den föreslagna regleringen är tänkt att användas mer flexibelt utifrån den lokala kontexten och med hänsyn tagen till de faktorer som anges i förordningen. Motiven till att utredningen beräknar dessa kostnader utvecklas i avsnitt 11.10.2.

Kostnaden för huvudmännen beräknas som lärarlöner för undervisningstid som går över omfattningen enligt regleringen

Som vi redogör för i avsnitt 11.6.2 så visar jämförelsen med TALIS 2018 att en genomsnittlig lärares undervisningstid skulle minska något med vårt förslag på reglering av undervisningstiden.

Den undervisning som lärare i dag genomför utifrån elevernas undervisningstid, och som vi utgår från återspeglas i TALIS 2018, behöver fortsatt genomföras. Utredningen har inga indikationer på att elevers undervisningstid är mer omfattande än nödvändigt, snarare

finns tecken på att det kan vara tvärtom. Det innebär att ytterligare lärare kommer behövas anställas vilket blir en kostnad för huvudmännen. Vi antar när vi gör de här beräkningarna att huvudmännen inte kan omfördela undervisningstid till redan anställda lärare. Vissa av de huvudmän vars lärare undervisar mer än omfattningen enligt den föreslagna regleringen kommer emellertid kunna leva upp till regleringens krav genom att fördela undervisningstimmar till andra redan anställda lärare. Det innebär att kostnaden för sådana huvudmän skulle kunna bli något lägre i praktiken.

Kostnad för att huvudmannen ska kunna erbjuda undervisningstimmar utifrån jämförelsen med TALIS 2018

Den minsta satsning som huvudmännen skulle behöva göra för att leva upp till kraven i vårt förslag på reglering av undervisningstiden är en satsning som innebär att lärares undervisningstid ska nå ned åtminstone till regleringens högsta omfattning av undervisningstid enligt intervall. Vi räknar därför ut kostnaden för att nå ned till den omfattningen av undervisningstiden.

Den reglering vi föreslår är som nämnts emellertid inte utformad så att den sätter ett fast tak utan bestämmer i stället en högsta omfattning av undervisningstid per läsår i ett intervall, och det finns en inbyggd förväntan om minskad undervisningstid och ökad tid för planering och uppföljning med hänsyn till ett antal faktorer, som till exempel elevgruppsstorlek. Därför gör vi också beräkningar av vad det skulle kunna komma att kosta att nå ned till en omfattning av undervisningstiden som ligger mitt i regleringens intervall för högsta omfattning.

Huvudmännens kostnader skulle enligt våra beräkningar uppgå till minst 2 470 miljoner kronor årligen, se tabell 11.6.⁴⁷

Vi har utgått från skillnaden mellan vår modell och genomsnittet i TALIS 2018, men också från undervisningstiden fördelat på kvartiler enligt TALIS 2018 för att kunna ta hänsyn till spridningen i undervisningstid mellan lärare på ett bättre sätt.⁴⁸

⁴⁷ Vi har inte räknat med en ökad kostnad för förskoleklassen. Vid en eventuell tioårig grundskola då förskoleklass blir ny årskurs 1 kan dock kostnader tillkomma utifrån den tänkta utökningen av timplanen.

⁴⁸ Vi utgår från medianen i våra beräkningar eftersom det sättet att beräkna genomsnittet är mindre känsligt för extremt höga eller låga observationer än medelvärdet.

Eftersom vi inte har tillgång till uppgifter om undervisningstiden i anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan, såsom vi via TALIS har om grundskolan och gymnasieskolan, så har vi vid beräkningarna utgått från att undervisningstiden där är densamma som grundskolan respektive gymnasieskolan. De begränsade uppgifter som utredningen tagit del av gällande anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan (se kapitel 8) indikerar att undervisningstiden där endast i mindre utsträckning skiljer sig från vår föreslagna reglering. Inom anpassade gymnasieskolan läser många elever yrkesprogram vilket innebär att lärarna i den skolformen i stor utsträckning kommer att omfattas av den undantagsregel som utredningen föreslår för de lärare som undervisar i karaktärsämnena som har en yrkesinriktad profil. Omfattningen för dessa lärares högsta undervisningstid är 450–650 timmar. Det kan medföra att våra beräkningar överskattar den totala kostnaden något. Det är dock viktigt att notera att yrkeslärare inte är en enhetlig grupp vad gäller undervisningstid eftersom yrkesämnena kan vara av olika karaktär, se kapitel 8. Vi har av den anledningen inte gjort särskilda beräkningar för yrkeslärare i gymnasieskolan utifrån regleringens undantagsregel. Det bidrar rimligen också till en viss överskattning av den beräknade kostnaden.

Beräkningarna i tabell 11.6 har gjorts på följande sätt:

$$\begin{aligned}
 &\text{Antalet undervisningstimmar som inte skulle bli utförda} \\
 &\text{uttryckt som heltidstjänster}_{\text{skolform_årskurs}} = \\
 &\quad [(\text{Undervisningstid}_{\text{Q1_TALIS-undervisningstid}} - \text{undervisningstid}_{\text{enligt}} \\
 &\quad \text{modell}) \times (\text{Antal lärare}_{\text{skolform_årskurs}} \times 0,25)) \\
 &\quad + (\text{Undervisningstid}_{\text{Q2_TALIS-undervisningstid}} - \text{undervisningstid}_{\text{enligt}} \\
 &\quad \text{modell}) \times (\text{Antal lärare}_{\text{skolform_årskurs}} \times 0,5)) \\
 &\quad + (\text{Undervisningstid}_{\text{Q3_TALIS-undervisningstid}} - \text{undervisningstid}_{\text{enligt}} \\
 &\quad \text{modell}) \times (\text{Antal lärare}_{\text{skolform_årskurs}} \times 0,25))] \\
 &\quad / \text{Lärares årsarbetstid} \\
 &\text{Kostnaden}_{\text{skolform_årskurs}} = \text{Antalet undervisningstimmar som} \\
 &\text{inte skulle bli utförda uttryckt som heltidstjänster}_{\text{skolform_årskurs}} \\
 &\quad \times \text{årslön lärare}_{\text{skolform}}
 \end{aligned}$$

Exempel på beräkning grundskolans årskurs 7–9:

$$[(605600) \times 35\,655 \times 0,25 + (641 - 600) \times 35\,655 \times 0,5 + (712 - 600) \times 35\,655 \times 0,25] / 1\,767 = 1\,004$$

$$1\,004 \times (39\,000 \times 12 \times 1,4024) = 658\,864\,311$$

Tabell 11.6 Beräknade kostnader i form av lärarlöner

(tkr)

	Antal ytterligare heltidstjänster*	Lönekostnad totalt**	Andel av totala kostnader skolväsendet	Andel av totala kostnader för undervisning
Grundskolan årskurs 1–6				
Högsta omfattning enligt intervall	1 541	1 011 471		
Omfattning mitt i intervall	3 160	2 073 725		
Grundskolan årskurs 7–9				
Högsta omfattning enligt intervall	1 004	658 864		
Omfattning mitt i intervall	2 012	1 321 039		
Totalt grundskolan				
Högsta omfattning enligt intervall	2 545	1 670 336	1,1 %	1,9 %
Omfattning mitt i intervall	5 172	3 394 764	2,2 %	3,9 %
Gymnasieskolan, huvudregel				
Högsta omfattning enligt intervall	1 148	800 114	1,5 %	2,9 %
Omfattning mitt i intervall	2 046	1 425 204	2,7 %	5,2 %
Total kostnad				
Högsta omfattning enligt intervall		2 470 450	1,2 %	2,2 %
Omfattning mitt i intervall		4 819 968	2,3 %	4,2 %

Utredningens beräkningar.

* Vi har utgått från att en lärare som jobbar heltid arbetar 1 767 timmar på ett år.

** Genomsnittslönen för en lärare i grundskolan var 2023 39 000 kronor/månad ($39\,900 \times 12 \times 1,4024$) = 653 323 kronor/år, i gymnasieskolan: 41 400 kronor/månad ($41\,400 \times 12 \times 1,4024$) = 696 712 kronor/år. Antal heltidstjänster var läsåret 2023/2024 i grundskolans årskurs 1–6 59 595, i grundskolans årskurs 7–9 34 333, i gymnasieskolan 29 854, anpassade grundskolan 3 617. Anpassade gymnasieskolan 1 853 (Skolverket (2024) Personal – riksnivå, tabell 1A; Anpassade grundskolan – personal – riksnivå, Tabell 4A; Anpassade gymnasieskolan – personal – riksnivå, Tabell 4A).

*Kostnaden satt i relation till den totala kostnaden för skolan
respektive kostnaden för undervisningen*

Om vi summerar den beräknade kostnaden för grundskolan och anpassade grundskolan så motsvarar kostnadsökningen till följd av reglering av lärares undervisningsuppdrag 1,1 procent av den totala kostnaden för grundskolan och den anpassade grundskolan. Det gäller om huvudmännen justerar undervisningstiden så att den ligger i linje med den högsta omfattningen för regleringens intervall (se tabell 11.6). För gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan motsvarar den beräknade kostnadsökningen 1,5 procent av den totala kostnaden. Om vi summerar vår beräknade kostnad för grundskolan och anpassade grundskolan och relaterar den till den totala kostnaden för *undervisning* i grundskola och anpassad grundskola så motsvarar andelen 1,9 procent. För gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan motsvarar den beräknade kostnaden knappt 2,5 procent av den totala kostnaden för *undervisning*.

Enligt Skolverket uppgick den totala kostnaden för förskola, fritidshem, annan pedagogisk verksamhet, skola, och kommunal vuxenutbildning till 352,4 miljarder kronor 2023. Grundskolan kostade drygt 147,9 miljarder kronor och gymnasieskolan knappt 50,1 miljarder.⁴⁹ Undervisning, som är vad våra kostnader handlar om, är den största kostnadsposten. Kostnaden för undervisning uppgick 2023 till drygt 82,6 miljarder i grundskolan (knappt 56 procent av de totala kostnaderna) och drygt 26,6 miljarder i gymnasieskolan (drygt 51 procent av de totala kostnaderna).⁵⁰

⁴⁹ Skolverket (2024) Grundskolan – kostnader – riksnivå, Tabell 2A; Skolverket (2024) Gymnasieskolan – kostnader – riksnivå, Tabell 2A; Skolverket (2024) Anpassade grundskolan – kostnader – riksnivå, Tabell 2A; Skolverket (2024) Anpassade gymnasieskolan – kostnader – riksnivå, Tabell 2A.

⁵⁰ I undervisning ingår i grundskolan kostnader och intäkter för samtliga förekommande läro- och timplanbundna aktiviteter för efterfrågad skolform. Det vill säga i huvudsak lön till lärarna och annan pedagogisk personal (till exempel fritidspedagoger, förskollärare och specialpedagoger) för det pedagogiska arbetet med eleverna. I gymnasieskolan ingår kostnader, främst löner, för skolledning och samtliga läro- och timplanbundna aktiviteter samt lönekostnader för lärare under tid för kompetensutveckling och lönekostnader för ev. vikarie (Skolverket (2024) Grundskolan – kostnader – riksnivå, Tabell 2A; Skolverket (2024) Gymnasieskolan – kostnader – riksnivå, Tabell 2A; Skolverket (2024) Anpassade grundskolan – kostnader – riksnivå, Tabell 2A; Skolverket (2024) Anpassade gymnasieskolan – kostnader – riksnivå, Tabell 2A).

Kostnader för reglerad planeringstid för lärare i fritidshemmet och förskollärare i förskolan

Det underlag som utredningen tagit del av (se kapitel 4, 5 och 8) visar på att det finns lärare i fritidshem och förskollärare i förskolan som har bristande möjligheter att planera och följa upp undervisningen. Förslaget om reglering lägger fast en lägstanivå i syfte att säkra att dessa lärare ska kunna leva upp till sitt uppdrag enligt läroplanerna och det särskilda ansvar de har för undervisningen. Men i övrigt finns en stor flexibilitet gällande hur rektorerna kan välja att organisera arbetet så att dessa lärare och förskollärare kan uppfylla sitt undervisningsuppdrag. I både förskolan och fritidshemmet finns en betydande andel annan personal såsom exempelvis barnskötare och fritidsledare. Den personalen är sådan som arbetar i barn- och elevgrupp och de kan också medverka i genomförandet av undervisning. Andelen helt utbildad personal är samtidigt stor i vissa verksamheter (se kapitel 8) och påverkar organiseringen av arbetet. Vi bedömer att förslagen därför inte bör innebära några större kostnader.

11.10.2 Ekonomiska konsekvenser för staten

Förslagen aktualiserar den kommunala finansieringsprincipen. Staten ska enligt denna princip ersätta kommunerna och regionerna för ökat åtagande till följd av ny reglering som höjer ambitionsnivån för de obligatoriska verksamheterna. Det belopp som kommuner ska erhålla som ersättning för ny reglering fastställs i den pris- och volymnivå som gäller när förändringen träder i kraft. Beloppet blir därefter en del av utgiftsområdet för allmänna bidrag till kommuner.

Utredningens samlade förslag innebär såväl regellättnader som ny reglering. Den sammantagna kostnaden för staten redovisas i avsnitt 11.10.3. Merparten av dessa kostnader rör kompensation till kommunerna med anledning av den föreslagna regleringen av undervisningsuppdraget. 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. Den reglering vi föreslår är emellertid utformad så att den ska kunna användas flexibelt av huvudmännen utifrån de faktorer som anges i förordningen. Utifrån utredningens problembild finns det ett behov av att stärka lärares förutsättningar för undervisningen. Genom

att skjuta till ytterligare medel skulle staten kunna åstadkomma en än tydligare ambitionsökning som kan ge större effekt på undervisningens kvalitet och lärares arbetssituation. Vi utvecklar våra argument nedan.

Regleringen av tid för undervisningsuppdraget innebär nya krav på hur huvudmännen ska leva upp till ett åtagande de redan har

Inom ramen för det kommunala utjämningsystemet ersätts kommunerna för kostnader för skolväsendet och verksamheten inom fritidshemmet. Om staten ålägger kommunerna nya uppgifter eller inför en reglering som innebär en ambitionshöjning ska staten ersätta kommunerna.

En reglering av tiden för förskollärares och lärares undervisningsuppdrag medför inga väsentligen nya uppgifter för huvudmännen. Huvudmännen är ansvariga för att förskolan och skolan når de nationella målen och regleringen av skolan innebär redan i dag att förskollärare och lärare har ett särskilt ansvar för undervisningen (se kapitel 4). Vilket åtagande som huvudmännen har gällande undervisningen finns redan i dag reglerat, förväntningarna på förskollärare och lärare framgår också tydligt av läroplanerna. Staten kompenserar också huvudmännen för kostnaden för undervisning i skolväsendet.

Utredningens förslag på reglering av undervisningsuppdraget innebär emellertid att staten ställer vissa krav på *hur* huvudmännen ska organisera arbetet för att nå de nationella målen. Huvudmännen har därmed inte längre samma frihet att avgöra hur förskollärares och lärares tid används när det gäller det som är deras särskilda ansvar för undervisningen.

Staten bör skjuta till pengar för att finansiera undervisningstiden

En reglering av förskollärares och lärares tid medför vissa organisatoriska konsekvenser för huvudmännen. I en jämförelse mellan vårt förslag på reglering av undervisningsuppdraget och situationen i grundskolan och gymnasieskolan enligt TALIS 2018 framgår att regleringen för den genomsnittliga läraren innebär minskad undervisningstid och ökad tid för planering och uppföljning av undervisningen.

Med utredningens förslag på reglering kommer det samtidigt att fortsatt finnas en flexibilitet att omfördela tid mellan tid för att genomföra undervisning, tid för att planera och följa upp undervisningen och övriga arbetsuppgifter inom ramen för utbildningen. Huvudmännen kan använda de faktorer som anges i förordningen för att göra avvägningar. Den beräkning av skillnaden mellan undervisningstiden enligt TALIS 2018 och vår föreslagna reglering utgår från uppgifter som ger en bild av en genomsnittlig vecka. En undersökning som TALIS fångar därför inte upp arbete som inte sker under en vanlig undervisningsvecka. Elevernas undervisningstid, och därmed också lärarnas, måste förläggas under elevernas läsår.⁵¹ Tiden för planering och uppföljning av undervisningen kan emellertid fördelas mer flexibelt över året och kan i viss utsträckning förläggas även utanför elevernas läsårstid. När det gäller tiden för annat arbete inom utbildning finns det också en sådan flexibilitet för huvudmännen. Huvudmännen kan även fritt avgöra hur lärares studiedagar under elevernas läsårstid ska användas.

Regleringen innebär alltså inga nya krav på vad som ska göras utan vissa nya krav på hur. Det finns fortsatt en flexibilitet för huvudmännen att avgöra hur de ska fördela tiden för planering och uppföljning av undervisningen och annat arbete inom ramen för utbildningen. Den flexibiliteten är mindre när det gäller elevers undervisningstid där det i högre grad är reglerat när den ska genomföras, både vad gäller antalet timmar och under hur stor andel av året.

Av den anledningen bedömer utredningen att staten bör bidra till finansieringen av undervisningstiden.

Ingen finansiering utgår för att finansiera en minsta nivå för planeringstid i förskolan och fritidshemmet

Förskollärare inom förskolan och lärare inom fritidshemmet kommer i viss utsträckning att lägga mer tid på planering och genomförandet av undervisningen med vårt förslag. Precis som när det gäller lärare så bedömer vi att detta är ett åtagande som redan finns och som huvudmännen redan är kompenserade för inom ramen för det kommunalekonomiska utjämnningssystemet.

⁵¹ Elevernas läsår ska förläggas över *minst* 178 dagar.

Givet den flexibilitet som regelverket ger bedömer utredningen att inga pengar behöver tillföras fritidshemmet och förskolan. Det finns i hög grad andra personalgrupper som arbetar med barnen och eleverna och som också kan medverka i genomförandet av undervisningen. Regeringen har vidare gett en särskild utredare i uppdrag att bland annat utreda och föreslå hur Sveriges förskolor ska få förutsättningar att erbjuda en likvärdig utbildning av god kvalitet och som till exempel ska utreda frågor om lämplig storlek på barngrupper och personaltäthet. Uppdraget ska redovisas senast den 18 december 2025.⁵²

Kontinuerlig utbildning i kommunal vuxenutbildning ger mindre flexibilitet gällande planering och uppföljning vilket motiverar att staten tillför pengar

Kommunal vuxenutbildning (komvux) är inte styrd av läsårstider som de obligatoriska skolformerna utan där erbjuds utbildning med flexibel start som pågår kontinuerligt hela året. Utredningen har därför valt att inte sätta en gräns för hur många timmar en lärare inom komvux maximalt ska undervisa under ett år. Däremot föreslår vi att den delen av regleringen som handlar om en lägsta relation mellan undervisningstid och tid för planering och uppföljning ska gälla även för komvux.

Just denna nämnda flexibilitet vad gäller förläggningen av undervisningen inom komvux begränsar dock samtidigt den flexibilitet som finns inom de obligatoriska skolformerna och gymnasieskolan när det gäller förläggningen av tid för planering och uppföljning. Det innebär en särskild organisatorisk utmaning inom skolformen. Läsåret ramas inte in på samma sätt som i övriga skolformer och det saknas även en reglering av antal studiedagar för lärare inom komvux. För att det ska vara möjligt för huvudmännen att ge lärarna inom komvux rimlig tid för planering och uppföljning föreslår vi därför att staten skjuter till finansiering motsvarande 94 miljoner kronor årligen.⁵³

⁵² Dir 2024:113 *En likvärdig förskola av god kvalitet med obligatorisk språkförskola*.

⁵³ Utredningen har utgått från att huvudmän inom komvux bör ges utrymme för motsvarande 10 dagar för planering och uppföljning av undervisningen under ett verksamhetsår för de lärare som de har i sin verksamhet. Det är reglerat att lärare i grund- och gymnasieskolan ska ha fem studiedagar per år, dessutom har lärare i dessa skolformer tillgång till tid utanför elevernas läsårstid. Lärarlönekostnaden motsvarande den tiden har beräknats. Lönen för lärare inom komvux har beräknats utifrån ett genomsnitt av lönen för grundskollärare respektive gymnasielärare.

Huvudmännen kan ha olika ambitioner men indikationer finns på underfinansiering av tidigare ambitionshöjningar

Som vi har slagit fast ovan har huvudmännen redan i dag ansvar för och är kompenserade av staten för kostnaden för undervisning. En alltför hög undervisningstid med lite tid för planering och uppföljning kan i vissa fall vara en följd av låga ambitioner och ett överutnyttjande av lärarresursen.⁵⁴ Staten ska inte särskilt ersätta huvudmän med låga ambitioner eller låg effektivitet.

Det har emellertid skett en successiv ambitionshöjning över tid från statens sida i form av ökad regelstyrning av skolan och ett vidgat uppdrag för skolväsendet. Den problembild som utredningen genomgående beskrivit i tidigare kapitel (4, 5, 6, 7 och 8) visar på att varje uppgift som utförs i skolan i någon utsträckning medför en kostnad i form av tid. Utredningen menar att den samlade problembilden i framför allt kapitel 4, 5, 6 och 7, och de beräkningar som vi gör när det gäller tidsåtgången för ett utvecklingssamtal, för att fortlöpande informera och anmälningsplikten gällande kränkande behandling (se avsnitt 11.10.1) indikerar att regleringar inom förskolan och skolan varit underfinansierade. Det har i sin tur bidragit till att den kostnad som reglerna medför på ett olyckligt vis burits av förskollärare och lärare, i form av tid. Tillsammans med avsaknad av andra viktiga funktioner och roller i verksamheterna har det bidragit till den ansträngda arbetssituation som många förskollärare och lärare ger uttryck för.

Skillnad på vad staten minst bör tillskjuta och vad som skulle innebära en tydlig ambitionsökning

Med tanke på att staten inte ska ersätta huvudmän med låga ambitioner bedömer vi att staten minst bör ersätta huvudmännen för den undervisningstid som går utöver det översta taket i förslaget till reglering. Därför föreslår vi att staten bör skjuta till drygt 2 500 miljoner kronor till huvudmännen årligen för detta.

⁵⁴ Utredningen om statens ansvar för skolan gjorde beräkningar som visade att spridningen av hur mycket resurser som fördelades per elev i olika kommuner var omfattande. Flera strukturella faktorer som i hög grad borde förklara variationen mellan kommuner gjorde det endast i låg grad (SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*, volym 2, s. 1119 f.).

Den reglering vi föreslår är emellertid, och som nämnts tidigare, inte utformad så att den sätter ett fast tak utan den högsta omfattningen av undervisning är uttryckt som ett intervall. Det finns här en inbyggd förväntan om minskad undervisningstid och ökad tid för planering, uppföljning enligt ett antal faktorer. Med hänsyn tagen till vissa förutsättningar bör med andra ord en lägre omfattning av undervisning än vad som utgör intervallets högsta nivå planeras för vissa lärare och lärargrupper. Vi har därför även visat på skillnaden mellan TALIS 2018 och vår modell givet att undervisningstiden för den genomsnittliga läraren som högst skulle vara enligt mitten av vårt föreslagna intervall för undervisningens omfattning. Det kan betraktas som en tydlig ambitionsökning som kan ge god effekt på undervisningens kvalitet och lärares arbetssituation. För att åstadkomma den ambitionsökningen är det vår bedömning att staten kan behöva skjuta till ytterligare medel.

Finansieringen kan tillföras genom det generella statsbidraget till kommunerna. Kommunerna fördelar sedan medlen till förskolan och skolan i kommunal och enskild regi genom fördelningen av skolpengen.

Demografin skapar möjligheter för skolan men innebär utmaningar för kommunernas kompetensförsörjning i sin helhet

De minskade barn- och elevkullarna i den demografiska prognosen skapar en möjlighet att agera med avseende på lärarförsörjningen. Kommunerna kommer emellertid på grund av demografin att befinna sig under ett ökande kostnadstryck de kommande åren, bland annat på grund av ett ökat antal äldre i relation till den arbetsföra befolkningen. För att det ska vara möjligt för huvudmännen att avsätta nödvändiga resurser bedömer utredningen att staten utifrån ett nationellt intresse för skolväsendet behöver vara med och finansiera den här reformen.

11.10.3 Finansiering av utredningens förslag

Enligt kommittéförordningen ska utredningen föreslå finansiering för de kostnader som utredningens förslag ger upphov till. De av utredningens förslag som beräknas generera kostnader framgår av tabell 11.8.

Tabell 11.7 Sammanställning av kostnader till följd av utredningens förslag
(mnkr)

Förslag	2026	2027	2028	2029	2030
Huvudmännens kostnad för tid för undervisningen					
Grundskolan 1–6*		506	1 011	1 011	1 011
Grundskolan 7–9		329	658	658	658
Gymnasieskolan		400	800	800	800
Komvux		47,5	95	95	95
Totalt		1 283	2 565	2 565	2 565
Övriga kostnader					
Statens skolverk	0,5	0,5			
Utvärdering**		1	1	2	
Totalt	0,5	1 284,5	2 566	2 567	2 565

* Inklusive Sameskolan

** Utredningen har gjort bedömningen att en utvärderingsstudie påbörjas ett år efter att förordningen om reglering av lärares undervisningstid träder i kraft och slutförs under kalenderåret därefter.

Sammantaget omfattar kostnadsökningarna totalt cirka en halv miljon kronor för år 2026, 1 284,5 miljoner för år 2027, 2 566 miljoner för år 2028 och 2 567 miljoner för 2029. Därefter förväntas kostnaden vara cirka 2 565 miljoner kronor per år. Det är viktigt att, utifrån de resonemang som vi i utredningen för kring osäkerheten när det gäller effekterna av att reglera lärares undervisningstid, följa upp och utvärdera regleringen. Detta för att säkerställa att regleringen får avsedda effekter och för att säkerställa att finansieringen är rimlig.

Förslaget föreslås finansieras genom att medel förs från statsbidragen för stärkt kunskapsutveckling och statsbidraget för personalförstärkningar

En tänkbar och enligt utredningen rimlig finansiering av föreslagna åtgärder är att medel huvudsakligen tillförs från anslaget till statsbidraget för stärkt kunskapsutveckling. Skolverket disponerar 2025 7 563 miljoner kronor för detta anslag. Statsbidraget ska användas för att utöka huvudmannens resurser, exempelvis personalförstärkningar, för att stärka kunskapsutvecklingen för eleverna i förskoleklassen, grundskolan och fritidshemmet. Syftet med det existerande statsbidraget är därmed i linje med utredningens förslag om reglering av lärares tid till undervisningsuppdraget.⁵⁵

Vissa medel skulle också kunna tas från de medel som avsatts för statsbidraget för personalförstärkningar. Inom ramen för det statsbidraget som 2025 utgår med 1 488 miljoner kronor finns exempelvis medel som i dag kan användas för att finansiera läraravlastande personal. Dessa medel är emellertid också avsedda för förstärkningar av personalen inom elevhälsan. En rimlig överföring av medel skulle vara 500 miljoner kronor. Det motsvarar de medel som 2025 utgick till statsbidraget för lärarassistenter, som från och med 2026 ska ingå i det samlade statsbidraget för personalförstärkningar.⁵⁶

11.11 Konsekvenser för enskilda huvudmän

De förändringar i regleringar som utredningen föreslår gör ingen skillnad mellan olika slags huvudmän. De konsekvenser som gäller för kommuner gäller också huvudmän för fristående skolor och förskolor. Samtliga av utredningens förslag riktar sig såväl till offentliga huvudmän, såsom kommunerna, som till enskilda huvudmän.⁵⁷

⁵⁵ 1 § förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt kunskapsutveckling; *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Statens skolverk*, beslutat 2024-12-19.

⁵⁶ 1 § förordning (2024:1341) om statsbidrag för personalförstärkning; *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Statens skolverk*, beslutat 2024-12-19; Regeringen.se Regeringens budgetsatsningar på skolan 2025, publicerat 2024-09-17.

⁵⁷ Utredningens expert från Almega har inkommit med ett yttrande angående utredningens förslag om reglering av förskollärares och lärares tid. Experten kan inte ställa sig bakom utredningens förslag om reglering av lärares undervisningstid eller tiden för för- och efterarbete för undervisning utan hade hellre sett ett annat mer generellt förslag. Experten anser, i korthet, att varken skollag eller skolförordningar bör tyngas av detaljreglering av hur lärare ska undervisa, utan sådana frågor, som också berör arbetsledningsrätten, bör i stället hanteras lokalt (se Yttrande från expert Almega utbildning Komm2023/00485/U2023:01-59).

När det gäller förslagen om undervisningsnära dokumentation respektive ändring av anmälnings- utrednings- och åtgärdsskyldigheten gällande kränkande behandling bedömer vi att konsekvenserna blir desamma oavsett huvudmannatyp, se avsnitt 11.5, 11.6.1 och 11.10.1.

När det gäller regleringen av undervisningsuppdraget finns de organisatoriska konsekvenserna för huvudmännen beskrivna i avsnitt 11.6.2 och 11.6.3. De enskilda huvudmännen kompenseras ekonomiskt via hemkommunens bidrag till enskilda huvudmän. Bidragen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. Förändringar i de enskilda huvudmännens kostnader hanteras således genom att kommunernas bidrag till dessa ökar eller minskar. Utredningens bedömningar om kostnader för huvudmännen finns i avsnitt 11.10.1.

Eftersom enskilda huvudmän för skola och förskola ofta är små⁵⁸ kan de komma att påverkas på annat sätt av våra förslag. Förslagen om regleringen av undervisningsuppdraget skulle kunna få större konsekvenser för små huvudmän än för stora sådana. Kommunperspektivutredningen skriver att små kommuner kan vara mer sårbara för förändrade kostnader.⁵⁹ Det bedömer vi gäller även små enskilda huvudmän.

11.12 Konsekvenser för företag

Vissa enskilda huvudmän bedrivs i företagsform, 2021 drevs knappt 40 procent av de enskilda huvudmännen som företag.⁶⁰ Utöver de konsekvenser för enskilda huvudmän som redogörs för i avsnitt 11.11, bedöms utredningens förslag inte medföra att tidsåtgång eller administrativa kostnader ökar för företag. Förslagen bedöms inte heller medföra andra kostnader eller förändringar för företag eller ha någon påverkan på konkurrensförhållandena mellan företag.

⁵⁸ Se exempelvis SOU 2024:28 *Offentlighetsprincipen eller insynslag*, kapitel 6.

⁵⁹ SOU 2024:6 *Steg mot stärkt kapacitet*, s. 42.

⁶⁰ SOU 2024:28 *Offentlighetsprincipen eller insynslag*, s. 533.

11.13 Konsekvenser för lärare, rektorer och övrig personal i skolan

I det här avsnittet redogör vi för de konsekvenser som vi kan se för personalen inom skolväsendet. Förslagen i kapitel 6, 7 och 8 berör framför allt förskollärare och lärare men även rektorer kan i vissa fall beröras särskilt av de förslag som utredningen lämnar.

Förslag om minskade krav på den undervisningsnära dokumentationen

Vi bedömer att arbetssituationen för förskollärare och lärare försämrats över tid med ständigt ökade krav på undervisningsnära informationsflöden, inte minst skriftliga sådana kopplade till olika digitala system. Våra förslag kommer att bidra till att sänka kraven på flera sätt. Det gäller både elevers och vårdnadshavares i dag ibland gränslösa tillgång till lärares tid och de formella krav som finns genom bestämmelserna om utvecklingssamtal och skriftlig individuell utvecklingsplan. En betydande konsekvens av vårt förslag om skriftlig kunskapsutvecklingsplan bedömer vi dessutom är att det framöver inte kommer att vara möjligt att använda planen som en möjlighet att möta olika krav på skriftlig dokumentation om eleven, som till exempel information kopplat till elevens utveckling i övrigt. Förslaget begränsar planen till att handla om kunskapsutveckling och fredar på så sätt lärarna från framtida dokumentationskrav av olika slag.

Över lag kan de positiva konsekvenserna av förslagen i form av mer tid för undervisningsuppdraget bli märkbara. Även positiva konsekvenser som ökad professionsstyrning och en ökad känsla av kontroll över den egna arbetssituationen menar vi kommer att påverka såväl förskollärares och lärares möjligheter att fokusera på undervisningsuppdraget, som upplevd motivation och nöjdhet. Det kan lägga en grund för bättre möjligheter vad gäller kompetensförsörjning framöver, och därmed också till fler behöriga och legitimerade lärare.

En samlad konsekvens av våra förslag gällande informationsöverföring, utvecklingssamtal och kunskapsutvecklingsplan kan bli att dessa olika områden som i dag hårbärgerar dokumentation och kommunikation kommer att behöva hanteras på andra sätt inom förskola och skola. Till exempel kommer omdömen om social utveck-

ling behöva hanteras muntligt eller överförs till annan, i vårt tycke mer lämplig, dokumentation inom till exempel elevhälsan. Rutiner gällande förskollärares och lärares mejlhantering, närhet på telefon och dokumentation i digitala plattformar kan också komma att behöva utformas. Sådana kan bidra till en förbättrad arbetssituationen för förskollärare och lärare i form av tydligare ramar för arbetet och tidsvinster.

Detta kan innebära att andra personalgrupper får ett utökat ansvar för olika arbetsuppgifter som i dag ofta fördelas till förskollärare och lärare. Det kan till exempel vara uppgifter som att skriva veckobrev, kommunicera om skolans verksamhet på webb, vid möten eller samverkan med vårdnadshavare samt kommunicera insatser från elevhälsan.

Vi bedömer att en positiv konsekvens av att våra förslag uppmärksammar och adresserar den överdokumentation och myckna kommunikation som sker i dag kan resultera i att en del av dessa arbetsuppgifter minskar i omfattning. Det är samtidigt troligt att en del av de nödvändiga administrativa uppgifter som ligger utanför undervisningsuppdraget kommer att behöva utföras av annan personal, till exempel personal med administrativa, praktiska eller elevsociala uppgifter.

Förslag om ändringar i regleringen av kränkande behandling

Enligt nuvarande regelverk ska lärare och förskollärare anmäla alla fall av kränkande behandling vidare till rektorn. Med vårt förslag får lärare och förskollärare, vid behov i dialog med en kollega eller rektorn, ansvar för att göra en bedömning av om uppgifterna är allvarliga eller om händelsen skett vid flera tillfällen. Det innebär att förskollärare och lärare, likväl som övrig personal, behöver göra en inledande bedömning av uppgifterna och vid behov ta reda på tillräckligt med information för att det ska gå att ta ställning om det finns skäl att informera rektorn.

En sådan bedömning bör i normalfallet vara mindre betungande än det arbete som förskollärare och lärare i dag lägger på att hantera uppgifter om kränkande behandling. I dag hanteras de flesta uppgifter om kränkande behandling på respektive förskole- eller skolenhet av bland annat lärare och förskollärare.

Rektors administrativa börda minskar också

Med våra förslag i kapitel 7 får rektorn bättre möjligheter att sortera inkomna uppgifter och bedöma vilka uppgifter som huvudmannen behöver informeras om. Rektorn får också bättre möjligheter att avgöra på vilket sätt inkomna uppgifter ska hanteras, prioriteras och dokumenteras. Avsikten är att det i förlängningen kan få positiva effekter även för rektorns arbetssituation.

Förslag om reglering av undervisningsuppdraget för förskollärare och lärare i skolan och fritidshemmet

En reglering av förskollärare och lärares undervisningsuppdrag kommer leda till att fler lärare i skolan får tid till hela undervisningsuppdraget och att fler förskollärare i förskolan och lärare i fritidshemmet får tid för planering och uppföljning av undervisningen.

Förslag om reglering av lärares tid för undervisningsuppdraget

Förslaget om reglering av tid för undervisningsuppdraget kan leda till att vissa lärare får en lägre undervisningstid. Den undervisning som de genomfört bedömer vi fortsatt kommer att behöva genomföras, utredningen har inga indikationer på att den undervisning som elever ges i dag är för omfattande. Resultatet kan därför bli att undervisningstid kan behöva fördelas om till andra redan anställda lärare. En eventuell konsekvens kan därför bli att vissa lärare som i dag har goda villkor får sämre sådana om rektor behöver omfördela undervisningstid inom enheten. Eftersom regleringen sätter en högsta gräns för omfattningen av undervisningstiden och en viss tid för övriga delar av undervisningsuppdraget kommer emellertid samtliga lärares arbetsbörda att vara inom rimliga gränser.

Vår reglering av tid till planering, genomförande och uppföljning av undervisningen kommer för många lärare att innebära att tiden de disponerar för framför allt planering och uppföljning ökar jämfört med i dag. Det är också ett av syftena med förslaget, och betyder, menar vi, i sin tur att kvaliteten på undervisningen kommer att öka. En sådan förändring kan också betyda att lärare kan komma att ha mer obruten tid, alltså tid som inte tillåts hackas upp

av andra arbetsuppgifter. En sådan förändring skulle kunna leda till större incitament att arbeta hemifrån och bidra till att göra läraryrket mer attraktivt och modernt. Även om det i framtiden skulle bli möjligt för lärare att förhålla sig mer flexibelt, och till exempel arbeta på distans delar av dagen, bedömer vi emellertid att det alltid kommer finnas lärare på plats i verksamheten under skoldagarna.

Förslag om reglering av en lägsta tid för planering och uppföljning av undervisningen för förskollärare i förskolan och lärare i fritidshemmet

I kapitel 8 föreslår vi att minst fem timmar ska avsättas för planering och uppföljning av undervisningen för heltidstjänstgörande lärare i fritidshem och för heltidstjänstgörande förskollärare i förskolan. Det handlar alltså om en lägsta tid och hänsyn ska tas till hur många barn eller elever som finns i den grupp som förskolläraren eller läraren arbetar i och till hur många andra förskollärare eller lärare som arbetar i samma barn- eller elevgrupp.

Eftersom vissa förskollärare och lärare i dag inte har sådan tid avsatt för planering kan det medföra att dessa lärares tid med barnen och eleverna minskar något. Om tiden med barnen och eleverna är en viktig anledning till att välja dessa yrken skulle en sådan begränsning kunna betraktas som negativt. Men förskollärare och lärare i fritidshemmet har ett särskilt ansvar för undervisningen och läroplanerna för förskolan och fritidshemmet ställer särskilda krav på dem. Att ha goda förutsättningar för sitt huvuduppdrag bedömer vi som väsentligt. Det gör yrket attraktivare genom att ge bättre förutsättningar att genomföra undervisningsuppdraget vilket uppväger den eventuella försämring man kan uppleva av att få något mindre tid med barn eller elever.

Ytterligare en konsekvens som kan nämnas är att förslaget kan riskera att medföra att de förskollärare och lärare i fritidshem som i dag har mer tid för planering än förslagets lägsta omfattning kan komma att ges mindre sådan. Denna risk kan uppstå om förslagets bestämmelse uppfattas som ett riktmärke i verksamheten.

*Regelverket sätter vissa ramar för rektorer
men innehåller en fortsatt flexibilitet*

Våra förslag på reglering av lärares undervisningsuppdrag och förtydligandet av rektors ansvar för att förskollärare och lärare ges förutsättningar för att planera, genomföra och följa upp sin undervisning förändrar till viss del ramarna för rektorns arbete med planeringen av enskilda förskollärare och lärares uppdrag inför ett läsår. Förslagen bygger på att det är rektorn som bedömer omfattningen och fördelningen av tid för planering, genomförande och uppföljning av undervisning. När rektorn utövar sitt pedagogiska ledarskap och avgör omfattningen av undervisningstiden och tiden för lärares planering och uppföljning ska rektorn beakta elevgruppernas storlek, antal elever som läraren regelbundet möter i undervisningen, antal elever i behov av särskilt stöd, samt andra omständigheter av betydelse för elever eller lärare. Det kommer att minska flexibiliteten när det gäller antalet undervisningstimmar som en rektor kan ålägga lärarna på skolan och det kommer att begränsa rektors möjlighet att ta lärarnas tid i anspråk för annat arbete än undervisningsuppdraget.

Regleringen ger dock rektorn utrymme att utifrån faktorerna göra en bedömning av vad som är lämplig tid för undervisning, planering och uppföljning av undervisningen utifrån förutsättningarna på skolenheten. En reglering som lägger fast ramarna för hur förskollärares och lärares tid ska fastställas skulle också kunna underlätta rektors situation. Enligt vad utredningen erfarit finns även i dag i praktiken många olika slags riktmärken och schabloner som ligger till grund för hur lärares undervisningstid fastställs lokalt. Skillnaderna framträder i dag såväl mellan huvudmän som mellan skolor med samma huvudman.

11.14 Konsekvenser för barn och elever

Enligt FN:s konvention om barnens rättigheter (barnkonventionen) avses med barn varje människa under 18 års ålder (artikel 1). Enligt artikel 3 ska en prövning av barnets bästa göras vid alla åtgärder som rör barn och enligt skollagen ska barnets bästa vara utgångspunkten för all utbildning och annan verksamhet inom skolväsendet. Barnkonventionen anger att vid alla åtgärder som rör barn ska barnets åsikter och det som bedöms vara barnets bästa beaktas (artiklarna 3

och 12). Barnkonventionen anger även varje barns rättigheter till utbildning och utveckling (artiklarna 2, 6, 28 och 29). Nedan följer utredningens överväganden kopplade till barns rättigheter och till övriga konsekvenser för barn och elever.

11.14.1 Barn och elever som berörs av förslagen

Utredningens förslag berör alla barn och elever inom skolväsendet, i vissa särskilda utbildningsformer och i annan pedagogisk verksamhet.⁶¹

I förskolan fanns det 501 193 barn år 2023. Motsvarande siffra för pedagogisk omsorg var 5 941 barn. Läsåret 2023/2024 fanns det 1 110 068 elever i grundskolan, 16 015 elever i anpassade grundskolan, 764 elever i specialskolan och 195 elever i sameskolan. Därutöver fanns det 119 081 elever i förskoleklassen och 501 310 elever i fritidshemmet.⁶² I gymnasieskolan fanns 367 013 elever och i anpassade gymnasieskolan 7 183 elever.⁶³ Det framgår inte av statistiken hur många av eleverna i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan som är barn, det vill säga under 18 år.

Av artikel 12 i barnkonventionen framgår barns rätt att komma till tals i frågor som rör dem. Utredningen har haft dialog med elevorganisationerna som företrädare för eleverna.

11.14.2 Förslag med konsekvenser för barn och elever

Enligt barnkonventionen har varje barn rätt till utbildning och utveckling. Som nämnts ska man vid alla åtgärder som rör barn beakta barnets åsikter och göra en prövning av vad som är barnets bästa.

Syftet med våra förslag är att öka lärar- och förskolläraryrkets attraktivitet och skapa bättre förutsättningar för lärare och förskollärare att utföra sitt uppdrag. Vi gör detta genom att värna tid för lärares och förskollärares undervisningsuppdrag och genom förslag som syftar till att minska uppgifter, administrativa och andra, som tar tid från undervisningen. Detta syftar ytterst till att lärare och

⁶¹ Se 1 kap. 1 och 2 §§ skollagen.

⁶² Skolverket: Sveriges officiella statistik. Samtliga skolformer och fritidshem – Barn/elever – Riksnivå. Tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2023/2024.

⁶³ Skolverket: Sveriges officiella statistik. Samtliga skolformer och fritidshem – Barn/elever – Riksnivå. Tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2023/2024.

förskollärare ska få bättre förutsättningar att bedriva undervisning av god kvalitet vilket gynnar barn och elever. Mot bakgrund av detta är vår sammantagna bedömning att de förslag vi lägger fram ger bättre förutsättningar för barns och elevers lärande och utveckling och därmed är förenliga med barnets bästa (art. 3 barnkonventionen) samt de artiklar i barnkonventionens som berör barns rätt till utveckling och utbildning (artiklarna 2, 6, 28 och 29). I nedanstående avsnitt har vi dock valt att lyfta fram vissa principiella frågor där olika perspektiv på vad som är barnens bästa ställs mot varandra eller där barnets bästa ställs mot andra intressen.

Reglering av lärare och förskollärares tid för undervisningsuppdraget

Enligt 2 kap. 18 § Regeringsformen och artikel 28 i barnkonventionen har barn rätt till utbildning. Utbildningen inom skolväsendet syftar, enligt 1 kap. 4 § skollagen, till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Detta sker främst inom ramen för undervisningen. För att undervisningen ska hålla den kvalitet som krävs för barns och elevers utveckling och lärande behöver den inte bara genomföras utan även planeras och följas upp av lärare. Vår bedömning är att våra förslag om att reglera lärares och förskollärares tid för undervisningsuppdraget inte påverkar barns rätt till utbildning men att det skapar bättre förutsättningar för elever att få en undervisning av god kvalitet. Nedan lyfter vi dock fram potentiellt negativa konsekvenser samt redogör för hur våra förslag bidrar till att mildra de konsekvenserna och hur vi resonerar kring dessa.

Undervisningsgruppernas storlek

När en högsta omfattning för lärares undervisningstid regleras kan vissa lärares undervisningstid behöva minskas. Ett sätt att frigöra resurser för att kunna minska lärares undervisningstid skulle kunna vara att huvudmannen eller rektorn skapar större elevgrupper, vilket generellt sett riskerar att få negativa konsekvenser för eleverna. För att motverka dessa konsekvenser föreslår vi emellertid faktorer som ska användas för att vikta lärares undervisningsuppdrag. Vid bedömningen av hur omfattande undervisningstid en lärare ska ha

under ett läsår ska rektorn därför bland annat ta hänsyn till hur många elever som ingår i en undervisningsgrupp eller hur många elever som en lärare regelbundet möter i sin undervisning.

Risk för att elever i högre grad kommer att undervisas av obehöriga lärare

En annan konsekvens av våra förslag om att reglera den högsta omfattningen av lärares undervisningstid skulle kunna vara att huvudmännen behöver anställa fler lärare. På lång sikt bedömer utredningen att vårt förslag är positivt för attraktiviteten i yrket och därmed för lärarförsörjningen. Men sett mot bakgrund av att det i dag råder brist på behöriga lärare i vissa ämnen kan en följd av detta bli att eleverna på kort sikt i högre grad kommer att undervisas av obehöriga lärare. Vårt förslag syftar, som nämnts, till att värna lärares tid för undervisningsuppdraget vilket gynnar kvaliteten i undervisningen, oavsett om läraren är behörig eller inte. Att undervisningen bedrivs av behöriga lärare är av stor vikt för undervisningens kvalitet och därmed för elevernas kunskapsutveckling. För att på kortare sikt komma till rätta med att eleverna inte ska undervisas av obehöriga lärare finns det i dag åtgärder som kan användas för att öka antalet behöriga lärare, se avsnitt 11.5.2.

Elevers tillgång till lärare utanför undervisningstiden

En konsekvens av att värna tiden för planering och uppföljning av undervisningen kan bli att det utformas mer uttalade gränser mellan undervisningsuppdraget och elevsociala uppgifter. Som en följd av våra förslag kommer lärares tillgänglighet i dessa frågor troligen att minska. Vi bedömer att den problematiken riskerar att öka i takt med att eleverna blir äldre och möter fler lärare. Samtidigt menar vi att den föreslagna regleringen kan komma att öka lärares tillgänglighet i undervisningen, och i anslutning till denna. Då det inte finns en helt och hållet skarp gräns mellan undervisning och det elevsociala bedömer vi att de negativa effekterna kan dämpas.

Vi har flera gånger betonat att det i dag råder en i det närmaste gränslös möjlighet till kontakt mellan elever, vårdnadshavare och lärare, vilket vi menar är en ohållbar situation. Det är dock viktigt att betona att våra förslag inte syftar till att minska skolans ansvar

för elevsociala behov. Däremot menar vi att det är rimligt att delar av dessa behov hanteras av andra än lärare, bland annat av professioner inom elevhälsan. Utbildningen i stort behöver därmed organiseras så att elevernas mående ändå kan fångas upp och så att andra kringfunktioner och elevhälsan kan axla detta viktiga ansvar i samverkan med undervisande lärare.

Mot bakgrund av detta bedömer vi att förslagen inte påverkar elevernas möjligheter att få sina behov tillgodosedda inom ramen för utbildningen.

Konsekvenser för barn i förskolan och elever i fritidshemmet

Vi föreslår att minst fem timmar ska avsättas för planering och uppföljning av undervisningen för heltidstjänstgörande lärare i fritidshemmet och för heltidstjänstgörande förskollärare i förskolan. Det handlar alltså om en lägsta tid och även här ska vissa faktorer beaktas som innebär att ytterligare tid ska avsättas för planering och uppföljning av undervisningen. När tiden för planering och uppföljning av undervisningen avsätts ska rektorn bland annat ta hänsyn till hur många barn eller elever som finns i den grupp som förskolläraren eller läraren arbetar i och till hur många andra förskollärare eller lärare som arbetar i samma barn- eller elevgrupp. Även barns och elevers behov av stöd ska beaktas.

En potentiell konsekvens av våra förslag är att lärare i fritidshemmet och förskollärare kommer att tillbringa mindre tid i barn- och elevgruppen till förmån för planering och uppföljning av undervisningen. Det skulle innebära att bemanningen i högre grad utgörs av icke-legitimerad personal eller att legitimerad personal i mindre utsträckning är samtidigt i barn- och elevgruppen.

När det gäller förskolan kan vi se att en konsekvens av våra förslag kan bli att undervisningstiden i förskolan förläggs på tider då flest barn är i förskolan och att undervisning som utgår från innehåll som uppstår spontant därmed får stå tillbaka vid andra tidpunkter. Vi bedömer emellertid att den tid som läggs på planering och uppföljning av undervisningen är nödvändig för att i realiteten kunna erbjuda en undervisning med kvalitet i enlighet med de krav som ställs i läroplanerna för förskolan respektive fritidshemmet. Den höjning av kvaliteten som följer av att undervisningen planeras och

följs upp kompenseras därför för den tid som förskollärare och lärare inte är med barnen eller eleverna.

Våra förslag syftar även till att öka förskolläraryrket och läraryrkets attraktivitet och vi bedömer att detta på sikt kan leda till en högre andel lärare i fritidshem och förskollärare i förskolorna, vilket i sig gynnar barnen och deras möjligheter till utveckling.

Att barn och elever får möta lärare och förskollärare, som ytterst ansvarar för undervisningen i fritidshemmet och i förskolan, i så stor omfattning som möjligt är givetvis viktigt. Vi bedömer dock att en lägsta tid för planering och uppföljning av undervisning inom de flesta verksamheterna inte påverkar nämnvärt. Det väger i det här fallet tyngre att barnen och eleverna får del av en undervisning som både planeras och följs upp, och mot bakgrund av detta anser vi att förslagen är i linje med vad som kan anses vara bäst för barnen.

Information om barns och elevers utveckling ska ges vid tillfällena som bestäms av förskolan och skolan

I 3 kap. 3 § skollagen finns en bestämmelse om att elever och vårdnadshavare i vissa skolformer, fritidshemmet och förskolan fortlöpande ska informeras om barnets och elevens utveckling. Den bestämmelsen utvecklas ytterligare i läroplanerna där det för de obligatoriska skolformerna anges att läraren *ska samverka med och fortlöpande informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling*. I förskolans läroplan återfinns formuleringen *Arbetslaget ska föra fortlöpande samtal med barns vårdnadshavare om barnets trivsel, utveckling och lärande*.

Utredningen konstaterar att begrepp som *fortlöpande* riskerar att skapa en orimlig förväntan på att lärare och förskollärare ska finnas tillgängliga, vilket ytterligare har förstärkts av de digitala verktygens och apparnas funktioner. Vi föreslår därför att begreppet *fortlöpande* utgår ur bland annat 3 kap. 3 § skollagen och att elever och vårdnadshavare i stället informeras *vid tillfällena som bestäms av skolan, förskolan eller fritidshemmet*. Detta får till konsekvens att elever och vårdnadshavare i vissa fall inte längre kommer att ha en lika snabb åtkomst till förskollärares eller lärares uppmärksamhet och tid. Vi bedömer att detta är både önskvärt och oundvikligt för att värna lärares och förskollärares arbetssituation. Sänkta förväntningar från elever och framför allt vårdnadshavare gällande informa-

tionsflöden och tillgänglighet bedömer vi är en nödvändighet för att öka lärarkretsens attraktivitet.

Trots det som nu angivits kan det emellertid finnas omständigheter kring enskilda barn eller elever som gör att det finns skäl till en tätare kontakt. En sådan tätare kontakt och dialog kan också vara särskilt nödvändig i de anpassade skolformerna eller i specialskolan. Förändringen jämfört med i dag består främst i att det ska vara förskolan eller skolan, inte eleverna eller vårdnadshavarna, som råder över när informationsöverföring kan ske. Vid akuta händelser såsom konflikter, olycksfall eller vid ogiltig frånvaro eller svår sjukdom hos ett barn eller en elev måste förskolan eller skolan naturligtvis skyndsamt kontakta vårdnadshavare. Vårt förslag om att informera vid tillfällen som bestäms av förskolan, fritidshemmet eller skolan omfattar inte sådana särskilda händelser eller akuta situationer.

I våra avväganden har vi ställt förskollärares och lärares arbetssituation samt yrkenas attraktivitet mot vårdnadshavares rätt att få information om sitt barn och argumenterat för varför vi anser att det förstnämnda väger tyngst. Mot bakgrund av att det för vissa enskilda elever kommer att vara självklart att ha en tätare kontakt mellan förskolan eller skolan och vårdnadshavarna, men då utifrån barnets behov, anser vi att våra förslag inte påverkar barns rätt till vare sig utbildning eller utveckling.

Färre utvecklingssamtal

Vi föreslår att skollagens bestämmelser om utvecklingssamtal ändras såtillvida att sådana samtal ska genomföras minst en gång per läsår i stället för en gång per termin. Nuvarande bestämmelser för förskolan och förskoleklassen ändras dock inte.

Utvecklingssamtalen är formaliserade samtal vars förberedelse är resurskrävande. Vi menar att vårt förslag kommer att innebära en betydande tidsvinst för lärarna, vilket i sin tur kommer att frigöra tid för planering, genomförande och uppföljning av undervisningen. Detta kommer eleverna till del i form av en god undervisning. I de fall en elev uppvisar svårigheter måste det dock finnas en organisation för att fånga upp behovet av ytterligare ett samtal. Eftersom det redan finns regelverk om stöd till elever som befars inte uppfylla betygs- eller bedömningskriterierna, bedömer vi att risken är

låg att skolan inte uppmärksammar behovet av ytterligare kontakt med elev och vårdnadshavare. Vår bedömning är därmed att förslaget inte har negativ påverkan på barnens bästa.

Elevens skriftliga utvecklingsplan

Vi föreslår att innehållet i den skriftliga kunskapsutvecklingsplanen ska koncentreras till kunskapsutveckling och att den inte ska innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt. Den föreslagna ändringen gäller för grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan

En konsekvens av våra förslag kan vara att elevers förutsättningar och behov som inte har ett direkt samband med kunskapsutvecklingen, men som ändå har påverkan på elevens skolsituation, inte kommer att fångas upp i detta sammanhang. Själva utvecklingssamtalet ska dock även fortsättningsvis handla om såväl elevens kunskapsutveckling som om elevens sociala utveckling. Samtal om elevens mående och sociala situation sker naturligtvis även i samband med undervisningen som en del av den dagliga interaktionen mellan läraren och eleverna. Om lärare eller övrig personal noggrannare vill följa en elevs sociala utveckling kan det göras inom ramen för en stödsats eller insatser från elevhälsan. Om det finns farhågor kring den sociala utvecklingen finns det redan bestämmelser i skollagen som hanterar det i såväl 3 kap. skollagen som innehåller stödbestämmelser som i 2 kap. skollagen där tillgången till elevhälsa regleras. Vår bedömning är, som nämnts tidigare, att det är avgörande att det på skolan även finns andra professioner som kan uppmärksamma och stödja i elevs sociala frågor.

Vi har även beskrivit att dokumentation av den sociala utvecklingen kan leda till att känslig information om eleven nedtecknas. Den individuella utvecklingsplanen är en allmän handling och elevens integritet måste därmed värnas än mer. Att den sociala utvecklingen inte längre ska ingå i planen stärker skyddet för elevens integritet.

Mot bakgrund av det ovanstående bedömer vi att eleverna gynnas av förslaget genom att lärarna i de berörda skolformerna kan lägga mer tid på planering och uppföljning i stället för på administration. Detta ska även ses i ljuset av att det redan finns mekanis-

mer för att fånga upp och hantera farhågor kring en elevs sociala utveckling och vid behov dokumentera dessa i ett åtgärdsprogram.

Ändrade regler rörande kränkande behandling

Ny placering, formulering och omfattning av bestämmelsen om att alla som verkar i utbildningen aktivt ska motverka alla former av kränkande behandling

Vi föreslår att personalens ansvar för att aktivt motverka alla former av kränkande behandling flyttas till en ny bestämmelse i 6 kap. skollagen.

Syftet med att flytta bestämmelsen är inte att förändra kraven på att var och en som verkar inom utbildningen ska motverka alla tecken på kränkande behandling i verksamheten. Det finns dock en risk att ändringen uppfattas på det sättet. Bestämmelsen om skolpersonalens ansvar skärptes i 1985 års skollag där man ändrade lydelsen från att ”den som verkar i skolan ska särskilt bemöda sig om att hindra varje försök från elever att utsätta andra för kränkande behandling” till att ”den som verkar inom skolan ska aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden”. Av förarbetena till ändringen framgår följande:

På senare tid har också kränkande behandling med rasistisk prägel blivit vanligare. Sådant beteende anser regeringen vara så allvarligt att en tydlig markering i portalparagrafen bör göras.

Sedan dessa uttalanden i förarbetena har en barn- och elevskyddslag införts och sedermera ersatts av en sammanhållen diskrimineringslag och av ytterligare reglering i skollagen om åtgärder mot kränkande behandling.

Av 6 kap. 1 § skollagen framgår att bestämmelserna i kapitlet ska tillämpas på utbildning och annan verksamhet i skollagen. Detta omfattar enligt prop. 2009/10:165 utbildning i skolväsendet och i de särskilda utbildningsformer utanför skolväsendet som regleras i 24 kap. samt sådant annan pedagogisk verksamhet som regleras i 25 kap. Eftersom paragrafen i sin nuvarande lydelse endast omfattar utbildning innebär den nya placeringen att fler skollagsreglerade verksamheter kommer att omfattas av regleringen, vilket även inne-

bär att fler barn och elever ges ett starkare skydd mot kränkande behandling.

Bestämmelsen formuleras också om i syfte att förtydliga att ansvaret även innefattar att *uppmärksamma* och *agera* för att hantera alla former av kränkande behandling. Syftet med den nya lydelsen är 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. Vi har i avsnitt 7.3.10 beskrivit att anmälnings- och utredningsskyldigheten (se nedan) kan få den paradoxala effekten att lärare väljer att inte se och ingripa mot incidenter eftersom de inte upplever sig ha förutsättningar att dokumentera händelseförloppet. Utredningens bedömning är att barns och elevers rätt att inte utsättas för kränkande behandling stärks av förslaget, genom att det tydliggörs att personalen är skyldig att uppmärksamma och agera för att hantera kränkande behandling i verksamheten.

Hur och av vem kränkningar ska rapporteras, utredas och åtgärdas

Utredningen föreslår att personalens anmälningsskyldighet ersätts av en informationsskyldighet. Detta innebär att personal som får kännedom om kränkande behandling ska *informera* rektorn om detta i stället för att som tidigare *anmäla* detta till rektorn. Dagens anmälnings- och dokumentationsskyldighet tillämpas inte på ett likvärdigt sätt och många "överdokumenterar" för att "vara på den säkra sidan", vilket i sin tur tar tid från undervisningen samt planeringen och uppföljningen av denna.

Som nämnts kan den omfattande administrationen som följer av en anmälan leda till att personal väljer att inte uppmärksamma kränkande behandling. Vi motiverar våra förslag med att personalen behöver förutsättningar för att kunna främja goda relationer och ett gott förskole- eller skolklimat och att fokus i första hand bör vara detta och att agera i de fall då en elev utsätts för kränkande behandling. Våra förslag syftar med andra ord till att flytta fokus från denna administrativt betungande del av arbetet mot kränkande behandling till ett främjande och förebyggande arbetet samt ett krav på personal att både uppmärksamma och agera om de upptäcker kränkande behandling i verksamheten.

Ett annat sätt att stärka skyddet för att barn och elever inte utsätts för kränkande behandling är att inte längre peka ut lärare och förskollärare som särskilt ansvariga för informationen till rektorn. Under en förskole- eller skoldag möter eleverna flera olika personal-kategorier. I skolan utsätts elever inte sällan för kränkande behandling under rasterna då det är annan personal än lärare som kan uppmärksamma eventuella kränkningar. I förskolan möter barnen exempelvis barnskötare under större delen av dagen. Vår bedömning är därför att det är viktigt att alla personalkategorier inom förskolan och skolan upplever att de har ett särskilt ansvar för att uppmärksamma, agera och i vissa fall informera rektorn om det inträffade.

Rektorns anmälningsskyldighet och huvudmannens utrednings- och åtgärdsskyldighet ska begränsas till samma uppgifter som omfattas av personalens informationsskyldighet (se nedan). Förslaget innebär inte någon ändring av huvudmannens övergripande ansvar för att följa upp och åtgärda kränkande behandling och brister i tryggheten på de förskolor och skolor som huvudmannen har det övergripande ansvaret för. Som vi har redogjort för under avsnitt 7.3 är vår bild dock att dagens anmälningsskyldighet inte kan efterlevas utifrån det regelverk som gäller eftersom det är svårt att ta ställning till vilka ärenden som ska utredas och dokumenteras. Detta leder i sin tur till brister i rättssäkerheten och likvärdigheten i hanteringen av dessa ärenden för barn och elever.

Huvudmannen behöver bli informerad för att kunna iaktta sitt ansvar. Vi bedömer att huvudmannen med våra förslag kommer att få ta del av tillräckliga uppgifter för att kunna vidta de åtgärder som behövs. Genom att ta del av uppgifter där ett barn eller en elev anser sig vara utsatt för upprepad eller allvarlig kränkande behandling kan huvudmannen se eventuella mönster om brister i tryggheten på en viss förskola eller skola. Mot bakgrund av detta är vår bedömning att huvudmannen kan få ett mer välgrundat underlag i utövandet av sin utrednings- och åtgärdsskyldighet, vilket torde gynna dessa elever.

Vilka kränkningar som ska omfattas av informationsskyldigheten

Utredningen föreslår att personalens informationsskyldighet ska omfatta situationer där de får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för allvarlig eller upprepad kränkande

behandling. Förslaget innebär en begränsning till att omfatta allvarliga och upprepade fall av kränkande behandling, till skillnad från i dag då personalens anmälningsplikt omfattar alla situationer då ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling.

Frågan för utredningen har varit om förslaget om att rektorn endast ska informeras om allvarliga och upprepade fall av kränkande behandling försämrar barns rättigheter enligt barnkonventionen och nyss nämnda artikel.

Samtliga fall som rör mobbning, utfrysning och liknande behandling som sker vid flera tillfällen eller under en längre tid ska alltid omfattas av informationsskyldigheten. Detsamma är fallet med allvarliga fall av kränkande behandling. Eleverna möter dock många olika vuxna under sin skoldag och om uppgifter om separata kränkningar inte når fram till rektorn kan det bli svårt att få en helhetsbild av en elevs situation.

Barnets rätt till respekt för sin mänskliga värdighet, sin fysiska och psykiska integritet och till lika skydd enligt lagen erkänns i barnkonventionen och i andra internationella och regionala människorättsinstrument. Artikel 29.1 i barnkonventionen har en vidsträckt betydelse. I den allmänna kommentaren rörande artikel 29 anges bland annat följande.⁶⁴

De mål för utbildning som anges där (i artikel 29), och som har godkänts av alla konventionsstater, främjar, stöder och skyddar konventionens grundläggande värde: den inneboende mänskliga värdighet som varje barn har och hans eller hennes lika och obestridda rättigheter. Dessa mål, som anges i de fem punkterna i artikel 29.1, är alla direkt knutna till förverkligandet av barnets mänskliga värdighet och rättigheter med hänsyn till barnets särskilda utvecklingsrelaterade behov och skillnader i den fortlöpande utvecklingen av barnets förmågor. Målen är: utveckling av barnets fulla potential ur ett helhetsperspektiv (29.1a), inklusive att utveckla respekt för de mänskliga rättigheterna (29.1b), en förbättrad känsla för identitet och tillhörighet (29.1c) samt att barnet socialiseras och interagerar med andra (29.1d) och med miljön (29.1e).

⁶⁴ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 1 (2001), artikel 29.1: utbildningens mål. Översättning december 2012, Reviderad mars 2014, Originalspråk: Engelska, FN:S KOMMITTÉ FÖR BARNETS RÄTTIGHETER CRC/GC/2001/1, 17 april 2001.

Vidare framgår följande av den allmänna kommentaren:

Målet är att ge barnet egenmakt genom att utveckla barnets kunskaper, lärande och andra förmågor, mänsklig värdighet, självkänsla och självförtroende. "Utbildning" handlar i detta sammanhang om mycket mer än formell utbildning och omfattar hela det spektrum av livserfarenheter och lärande som gör det möjligt för barn, både som individer och som grupp, att utveckla sina personligheter, anlag och färdigheter och att leva ett fullvärdigt och tillfredsställande liv i samhället. ... Barn förlorar inte sina mänskliga rättigheter när de går in genom skolans portar. Till exempel måste utbildningen genomföras på ett sätt som respekterar barnets inneboende värdighet och gör det möjligt för barnet att uttrycka sina åsikter fritt i enlighet med artikel 12.1 och att delta i skollivet.

Våra förslag innebär att personalen ska göra en värdering av händelsens allvar och liksom vid alla bedömningar finns det risk för att bedömningarna inte görs på ett likvärdigt eller rättssäkert sätt. Vi menar dock att dagens regler inte efterlevs eftersom de innebär att personalen ska anmäla alla situationer där ett barn eller en elev upplever sig ha blivit kränkt och även om detta genast har hanterats av någon i personalen. Utredningens slutsats är att det är rimligt att personalen i första hand ska fokusera på att agera för att få kränkningar att upphöra snarare än att ta tid till att anmäla kränkningar som exempelvis redan är utagerade med personalens hjälp. Vår bedömning är därför att barns eller en elevs värdighet stärks genom agerande från personalen och att tid bör läggas på det främjande och förebyggande arbetet snarare än på anmälningar och dokumentation. Genom att understryka att personalen ska uppmärksamma och agera för att hantera kränkande behandling samt att rektorn ska informeras vid allvarliga och upprepade fall av kränkande behandling är vår bedömning därmed att förslagen är förenliga med barnens bästa.

Anmälningsskyldigheten kvarstår för uppgifter om kränkande behandling från personal oavsett om denna är allvarlig eller upprepad. Barn är i en särskilt utsatt position i förhållande till vuxna i verksamheterna och därför är det motiverat att rektorn alltid ska informeras om uppgifter om sådana fall av kränkande behandling.

Möjligheten att få skadestånd för ett enskilt barn eller elev som anser sig vara utsatt för kränkande behandling kan komma att minska genom våra förslag. Vi bedömer dock att denna konsekvens kan antas bli begränsad. Som vi redogjort för i kapitel 7 utgår inte skadestånd för sådan kränkande behandling som är mindre allvarlig. Vi bedömer att det med vårt förslag kommer att bli lättare att sortera

bort även sådana ärenden som är mindre allvarliga och som skadestånd inte är tänkt att utgå för. Vi bedömer också att de negativa konsekvenserna för barn och elever i detta avseende vägs upp av den tid som frigörs för undervisningen samt det främjande och förebyggande arbetet mot kränkande behandling.

Vidare innebär våra förslag att det är kränkande behandling som sker *i verksamheten* som ska anmälas i stället för kränkande behandling som sker *i samband med verksamheten*.

Den nuvarande lydelse har gett upphov till tolkningssvårigheter och syftet med den nya lydelsen är att understryka att personalen rimligtvis endast är ansvariga för att uppmärksamma, hantera och, i vissa fall, informera rektorn om kränkande behandling som inträffar *i verksamheten*, oavsett om den bedrivs i en skol- eller förskolebyggnad eller på annan plats. Barns skydd mot kränkande behandling kan inte anses försvagas av detta då ansvaret att agera när något inträffar utanför utbildningen faller på barnens vårdnadshavare.

11.15 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen) antogs av FN år 2006. Konventionen trädde i kraft för Sveriges räkning år 2009. Syftet med konventionen är att undanröja hinder för människor med funktionsnedsättning att åtnjuta mänskliga rättigheter som alla andra människor. Konventionsstaterna är skyldiga att utnyttja alla tillgängliga resurser för att gradvis förverkliga att de mänskliga rättigheterna också blir allas rättigheter. Även barnkonventionen uttrycker särskilt att barn med funktionsnedsättning ska säkerställas ett fullvärdigt och anständigt liv under förhållanden som säkerställer värdighet, främjar tilltron till den egna förmågan och möjliggör barnets aktiva deltagande i samhället (artikel 23).

I Folkhälsomyndighetens enkätstudie om skolbarns livsvillkor, levnadsvanor och hälsa anger cirka 28 procent av barnen i åldrarna 11, 13 och 15 år i Sverige att de har en långvarig sjukdom, en funktionsnedsättning eller annat långvarigt hälsoproblem som är fastställt av

en läkare.⁶⁵ På nationell nivå saknas dock en bild av hur många barn och elever som har en funktionsnedsättning. Utredningen om mer kunskap om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet har pekat på att det inte går att urskilja gruppen elever med funktionsnedsättning i dagens statistik om skolprestationer eller stödåtgärder.⁶⁶ I statsbudgeten för 2025 avsatte regeringen medel för att utveckla ett sådant uppföljningssystem.⁶⁷

Förslag om tid för lärares och förskollärares undervisningsuppdrag

Utredningen föreslår vissa ramar och fördelning av tiden för lärare och förskollärares undervisningsuppdrag. Bland de faktorer som ska vägas in i fördelningen av tiden finns antal barn eller elever i behov av stöd. Vi motiverar detta med att en lärare eller förskollärare som i barn- eller elevgruppen har barn och elever som har behov av stöd som går utöver den ordinarie undervisningen kan behöva mer tid till planering och uppföljning av undervisningen samt, för lärare, andra uppgifter med anknytning till undervisningen. Att en elev har en funktionsnedsättning innebär inte att det alltid behöver sättas in särskilt stöd för den eleven. Vi bedömer dock att våra förslag om omfattning och fördelning av tiden inom lärares och förskollärares undervisningsuppdrag gynnar alla elevers undervisning, men särskilt elever som av någon anledning kan behöva en närmare kontakt med läraren eller som behöver få särskilt uppmärksamhet inom ramen för den ordinarie undervisningen, exempelvis på grund av en funktionsnedsättning.

Färre utvecklingssamtal

Utredningen föreslår att utvecklingssamtal ska hållas minst en gång per läsår, i stället för en gång per termin samt att information om en elevs utveckling ska ges vid tillfällen som bestäms av skolan.

Det finns en risk att detta kan tolkas som begränsningar för vårdnadshavare till barn med funktionsnedsättningar och att dessa barn

⁶⁵ Folkhälsomyndighetens webbsida ”Barn med funktionsnedsättning – resultat Skolbarns hälsövanor 2021/2022”, hämtad 2024-11-15.

⁶⁶ SOU 2023:95 *Uppföljning för utveckling – ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola.*

⁶⁷ Prop. 2024/25:1 Budgetpropositionen för 2025.

därmed missgynnas av förslagen. Vi menar dock att det är rimligt att lärare inte ständigt är tillgängliga för samtal med vårdnadshavare och elever. Förslagen ska inte förstås som att det i övrigt inte ska finnas ett informationsutbyte mellan skolan eller förskolan och hemmen rörande barn med exempelvis funktionsnedsättningar. Dessa samtal behöver föras utifrån barnets behov och förutsättningar och utvecklingssamtalet ska inte ses som det enda tillfälle då den dialogen sker. Det är emellertid rimligt att skolan eller förskolan kan sätta ramarna för när dialogerna ska ske. Mot bakgrund av detta ser vi inte att våra förslag står i strid med intentionerna i konventionen om rättigheter för personer med funktionshinder.

Förslag som rör bestämmelserna om kränkande behandling

I avsnitt 11.14.2 redogörs för konsekvenserna för barn av våra förslag rörande arbetet mot kränkande behandling. De risker som lyfts där gäller även barn och elever med funktionsnedsättningar. Dessa är dock en särskilt utsatt grupp som löper större risk att utsättas för kränkande behandling. Men vår bedömning är att även dessa barn och elever gynnas av att mer fokus läggs på det främjande och förebyggande arbetet samt av att all personals ansvar för att uppmärksamma och agera vid kränkande behandling tydliggörs. Om kränkningarna har en koppling till funktionsnedsättningen omfattas de av den bestämmelse som flyttas till diskrimineringslagen. Där framgår det bland annat att anställda som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier i samband med verksamheten ska anmäla detta till rektorn och att en rektor som får kännedom om sådana trakasserier ska anmäla detta till utbildningsanordnaren. Mot bakgrund av detta anser vi att förslagen inte står i strid med intentionen i konventionen om rättigheter för personer med funktionshinder.

11.16 Det jämställdhetspolitiska målet

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Fördelningen mellan kvinnor och män är mycket ojämn i skolväsen-

det och en majoritet av lärare är kvinnor, speciellt i förskolan och i grundskolans tidigare år.

Våra förslag förväntas ha stor betydelse för förskollärare och lärare. De förslag utredningen ger syftar bland annat till att öka lärarprofessionens attraktionskraft, vilket kan medföra att fler kvinnor och män väljer läraryrket. Om ett större antal män väljer läraryrket skulle förslaget kunna stärka förutsättningarna för en jämnare könsfördelning bland lärare och förskollärare inom skolväsendet. Ytterligare en aspekt är att en hög nivå av psykisk ohälsa och relaterad sjukfrånvaro är särskilt framträdande hos kvinnliga lärare som beskrivs uppleva hög stress, hög arbetstakt och ett dåligt psykosocialt säkerhetsklimat.⁶⁸ En förbättrad arbetssituation kan bidra till en bättre generell hälsa för många kvinnor.

11.17 Det integrationspolitiska målet

Integrationspolitiken ska bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund. De förslag utredningen lämnar syftar till att frigöra tid för undervisningen och uppgifter som hör till undervisningen och höja kvaliteten i undervisningen. En kvalitativ undervisning kan bidra till att nå de integrationspolitiska målen. Elever med utländsk bakgrund har i genomsnitt något sämre måluppfyllelse än elever med svensk bakgrund när det gäller andelen behöriga till nationella program i gymnasieskolan, och enligt den senaste PISA-undersökningen från 2022 så var skillnaderna i resultat mellan elever med inhemsk och utländsk bakgrund större i Sverige än OECD-genomsnittet.⁶⁹ Det indikerar att utredningens förslag skulle kunna bidra till att det integrationspolitiska målet nås genom att kvaliteten i undervisningen stärks.

⁶⁸ Se till exempel Arbetsmiljöverket (2023) *Arbetsorsakade besvär 2022*.

⁶⁹ Skolverket (2023) *PISA 2022*, s. 32; Skolverket (2023) *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023*, s. 14.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)

2 kap.

7 §

Anställda och uppdragstagare i verksamhet som avses i skollagen (2010:800) som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier i samband med verksamheten ska anmäla detta till rektorn. En rektor som får kännedom om sådana trakasserier eller sexuella trakasserier som avses i första meningen ska anmäla detta till utbildningsanordnaren.

Om en utbildningsanordnare får kännedom om att ett barn eller en elev, student eller studerande som deltar i eller söker till utbildningsanordnarens verksamhet anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier i samband med verksamheten är utbildningsanordnaren skyldig att utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra trakasserier i framtiden.

För verksamhet som avses i 25 kap. skollagen och för fritidshem som inte är integrerade med en skolenhet eller förskoleenhet gäller första stycket andra meningen sådan personal som utbildningsanordnaren utser.

Paragrafen innehåller bestämmelser om utbildningsanordnares utrednings- och åtgärdsskyldighet i fråga om trakasserier och sexuella trakasserier. Nu har det även tillkommit bestämmelser om anmälningsplikt för rektorer och andra anställda och uppdragstagare i verksamhet som avses i skollagen.

Första stycket är nytt. Till sitt innehåll motsvarar det delvis tidigare andra stycket i 6 kap. 10 § skollagen (2010:800), se prop. 2009/10:165 s. 695. Vissa ändringar har gjorts som en följd av att bestämmelsen har flyttats till diskrimineringslagen. I *första meningen* anges att skyldigheterna i den bestämmelsen gäller anställda och uppdrags-

tagare i verksamhet som avses i skollagen. Begreppen anställda och uppdragstagare samt verksamhet som avses i skollagen har samma innebörd som i 2 kap. 5 § diskrimineringslagen, se prop. 2007/08:95 s. 506. Någon ändring i sak av personalens eller rektorns skyldighet att anmäla uppgifter om trakasserier eller sexuella trakasserier är inte avsedd. I *andra meningen* anges att rektorn ska anmäla uppgifter om trakasserier eller sexuella trakasserier till utbildningsanordnaren. Med utbildningsanordnaren avses den som bedriver verksamhet enligt skollagen eller annan utbildningsverksamhet, se prop. 2007/08:95 s. 505.

En redaktionell ändring har gjorts i *andra stycket*. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Tredje stycket är nytt. Till sitt innehåll motsvarar det 6 kap. 10 § tredje stycket skollagen, se prop. 2009/10:165 s. 695 f. I bestämmelsen regleras anmälningsskyldigheten för personal inom sådan pedagogisk verksamhet som regleras i 25 kap. skollagen och för fritidshem som inte är integrerade med en skolenhet eller förskoleenhet. Eftersom det inte finns någon rektor för pedagogisk verksamhet eller för fritidshem som inte är integrerade med en skolenhet eller förskoleenhet får utbildningsanordnaren utse vilken person som ska ta emot anmälningar och föra dessa vidare till utbildningsanordnaren.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.2.

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

1 kap.

5 §

Utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor.

Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna.

Utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Paragrafen innehåller vissa grundläggande bestämmelser om hur utbildningen ska utformas för att de övergripande målen i 4 § ska nås.

I *andra stycket* har bestämmelsen som reglerar ansvaret för de anställda och andra som har uppdrag i verksamheten att aktivt motverka alla former av kränkande behandling tagits bort. De anställdas och uppdragstagarnas ansvar för att motverka kränkande behandling i verksamheten flyttas till en ny bestämmelse i 6 kap. 5 a § skollagen. Se även kommentaren till den paragrafen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.1.

2 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- huvudmän inom skolväsendet (2–8 a §§),
- kommuners resursfördelning (8 b §),
- ledningen av utbildningen (9–12 §§),
- lärare och förskollärare (12 a–24 §§),
- skolbibliotek (24 a–24 d §§),
- elevhälsa (25–28 §§),
- studie- och yrkesvägledning (29 och 30 §§),
- registerkontroll av personal (31–33 §§),
- nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet och annan kompetensutveckling (34–34 d §§), och
- lokaler och utrustning (35 §).

Paragrafen beskriver innehållet i kapitlet.

Ändringen är en följd av att en ny paragraf, 12 a §, införs.

12 a §

I lärares och förskollärares undervisningsuppdrag ingår undervisning enligt 1 kap. 3 § samt planering och uppföljning av undervisningen.

Regeringen får meddela föreskrifter om omfattningen av tiden för undervisningsuppdraget i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Regeringen får meddela föreskrifter om den minsta omfattningen av tiden för planering och uppföljning av undervisningen i förskolan, fritidshemmet och kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen, som är ny, definierar lärares och förskollärares undervisningsuppdrag samt anger att regeringen får meddela föreskrifter på området.

I *första stycket* framgår vilka delar som tillsammans med undervisningen utgör lärares och förskollärares hela undervisningsuppdrag. Begreppet undervisningsuppdrag tydliggör att lärares och förskollärares ansvar för undervisningen även omfattar att den planeras och följs upp.

Med *planering* avses det arbete som lärare och förskollärare måste göra inför lektioner eller lärtillfällen för att undervisningen ska genomföras med god kvalitet. Det kan exempelvis handla om praktiska förberedelser, didaktiska val, grovplanering eller detaljplanering av undervisningen. Planeringen kan utföras såväl enskilt som tillsammans med andra lärare, förskollärare eller andra yrkeskategorier som exempelvis elevhälsans professioner i skolan, eller barnskötare i fritidshemmet eller förskolan.

Med *uppföljning* avses det arbete som lärare eller förskollärare gör för att på olika sätt reflektera över undervisningen och dokumentera effekterna av den. Syftet med uppföljningen är dels att den ska ligga till grund för kommande planering av undervisningen, dels utgöra underlag för bedömning eller återkoppling av utveckling och resultat till elever och vårdnadshavare.

Andra stycket innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om tiden som ska avsättas för undervisningsuppdraget. För förskoleklassen, de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan får regeringen meddela föreskrifter om tid för undervisningsuppdragets samtliga delar.

I *det tredje stycket* finns bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om den minsta omfattningen av tiden för planering och uppföljning av undervisningen. I de tidigare nämnda skolformerna utgör elevernas garanterade undervisningstid och läsårets dagar ramar inom vilka lärarnas undervisningsuppdrag ska tidsättas. Några sådana ramar finns inte för kommunal vuxenutbildning. I förskolan och fritidshemmet är det svårt att fullt ut ange vad som är tid för genomförande av undervisning eftersom undervisningen är situationsbunden och uppstår vid olika tillfällen. Mot bakgrund av detta omfattar bemyndigandet en möjlighet för regeringen att föreskriva om planering och uppföljning av undervisningen, men inte om tiden för genomförandet av undervisningen. Bemyndigandet

syftar till att säkerställa att förskollärare i förskolan och lärare i kommunal vuxenutbildning och fritidshem får förutsättningar att planera och följa upp undervisningen och därmed ges förutsättningar att bedriva en undervisning av god kvalitet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.2.1.

3 kap.

3 §

Vårdnadshavare för ett barn i förskolan samt eleven och elevens vårdnadshavare i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska *vid tillfällen som bestäms av förskolan, fritidshemmet eller skolan* informeras om barnets eller elevens utveckling.

I paragrafen regleras skyldigheten att informera vårdnadshavare för barn i förskolan samt elever och elevers vårdnadshavare i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan om barnets eller elevens utveckling.

I paragrafen har förts in att vårdnadshavare och elever ska informeras vid tillfällen som bestäms av förskolan, fritidshemmet eller skolan.

Med *tillfällen* avses de tidpunkter då information om barnets eller elevens utveckling lämnas. De formaliserade tillfällena kan vara i samband med utvecklingssamtalet eller vid avsatta tider då förskollärare och lärare svarar på telefonsamtal och mejl. Ett minsta antal tillfällen då information ska överföras till elever och vårdnadshavare regleras inte i bestämmelsen. Det är rektorn som i samråd med personalen ska avgöra hur ofta muntlig eller skriftlig informationsöverföring ska ske på förskolan, skolan eller på fritidshemmet. Särskild hänsyn kan behöva tas till barns och elevers förutsättningar och behov. Det kan finnas omständigheter kring enskilda barn eller elever som motiverar tätare kontakt. Tätare kontakt kan också vara befogad i de anpassade skolformerna och i specialskolan.

Med *bestäms* avses att mandatet att avgöra när informationen ska överlämnas flyttas från elever och vårdnadshavare till rektorer och övrig personal vid förskolan, fritidshemmet eller skolan. Det ger en möjlighet för rektorer, förskollärare och lärare att skapa ruti-

ner för hur och när överföring av information till vårdnadshavare för barn i förskolan respektive elever och vårdnadshavare för de övriga skolformerna respektive fritidshemmet ska ske. Om en elev eller vårdnadshavare önskar information om barnets eller elevens utveckling i förskolan eller skolan behöver informationen inte ges omedelbart. Tidpunkten för överlämnande av information ska avgöras med hänsyn till förskollärarens eller lärarens arbetssituation och frågans natur. Förskolans, fritidshemmets eller skolans rutiner kan exempelvis innebära att förskollärare och lärare har särskilt avsatta tider för att besvara mejl eller ta emot telefonsamtal som inte är av akut karaktär. Av rutinerna kan också framgå vem som ansvarar för viss information.

Med *skolan* avses skolformerna förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Med *fritidshemmet* avses sådana fritidshem som inte är integrerade med en skolenhet eller förskoleenhet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.1.

6 kap.

5 a §

All personal är skyldig att aktivt uppmärksamma och agera för att hantera alla former av kränkande behandling i verksamheten.

Paragrafen är ny och reglerar personalens skyldighet att aktivt motverka alla former av kränkande behandling i verksamheten. Till sitt innehåll motsvarar den delvis tidigare andra stycket i 1 kap. 5 §, se prop. 2009/10:165 s. 635 och prop. 1992/93:220 s. 94. Bestämmelsen har formulerats om i syfte att förtydliga att arbetet med att motverka kränkande behandling innefattar att uppmärksamma och agera för att hantera kränkande behandling. Någon ändring av personalens ansvar i sak i förhållande till det tidigare andra stycket i 1 kap. 5 § är inte avsedd. Bestämmelsens tillämpningsområde har utvidgats i förhållande till det tidigare andra stycket i 1 kap. 5 §. Bestämmelsen gäller utöver utbildningen i skolväsendet även i särskilda utbildningsformer enligt 24 kap. skollagen och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen. Huvudmannen för utbildningen har enligt

6 kap. 5 § det övergripande ansvaret för att se till att personalen fullgör skyldigheterna i 6 kap. skollagen när personalen handlar i tjänsten eller inom ramen för uppdraget, se prop. 2009/10:165 s. 695 f., prop. 2007/08:95 s. 575 samt prop. 2005/06:38 s. 137 f. Den nya paragrafen innebär att detta ansvar även innefattar att se till att personalen uppmärksammar och agerar för att hantera alla former av kränkande behandling i verksamheten.

Med *aktivt uppmärksamma* avses att vara uppmärksam på signaler som indikerar att en elev är ensam och utsatt. Det kan exempelvis avse att uppmärksamma frekvens och kraft i nedsättande språk eller om eleven är utesluten ur vissa konstellationer eller elevgrupper. Ett sådant ansvar innefattar också att personalen uppmärksammar om det finns konflikter i elevgruppen och tar ställning till om det finns skäl att ingripa eller agera på något annat sätt för att hantera konflikten. Personalens ansvar innefattar också att uppmärksamma om det finns en jargong eller ett språkbruk i elevgruppen som inte står i överensstämmelse med utbildningens värdegrund och de normer och värden som ska prägla verksamheten.

Med *agera för att hantera* avses att bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas när ett barn eller en elev anser sig utsatt för någon form av kränkande behandling i verksamheten och att vidta sådana åtgärder. En sådan åtgärd kan exempelvis vara att hantera ett pågående bråk eller konflikt. Det kan också vara att ingripa om en elev utsätts för utfrysning eller någon annan form av psykisk kränkning. Det kan också vara att aktivt söka upp och föra samtal med en elev som behöver få kontakt med någon i personalen för att därefter kunna bedöma vilka åtgärder som ska vidtas i verksamheten. Att aktivt agera kan också innebära att involvera annan personal som har möjlighet att agera, utifrån sin kompetens, roll och relation till barnet eller eleven. Syftet bakom de åtgärder som vidtas är att få kränkningarna att upphöra.

Med *i verksamheten* avses utbildning inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer enligt 24 kap. skollagen och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.1.

10 §

Personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för *allvarlig eller upprepad* kränkande behandling i verksamheten är skyldig att *informera* rektorn om detta. *Personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling av någon i personalen är också skyldig att informera rektorn om detta.*

En rektor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för sådan kränkande behandling som avses i första stycket är skyldig att anmäla detta till huvudmannen.

Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden.

För verksamhet som avses i 25 kap. och för fritidshem som inte är integrerade med en skolenhet eller förskoleenhet gäller *andra stycket* för den personal som huvudmannen utser.

I paragrafen finns bestämmelser om personalens, rektorns och huvudmannens skyldigheter att informera, anmäla, utreda och vidta åtgärder mot kränkande behandling.

I *första stycket* regleras personalens skyldighet att informera rektorn om kränkande behandling. *Förskollärare* och *lärare* har strukits ur paragrafen i syfte att förenkla tillämpningen. Någon ändring av förskollärares och lärares skyldigheter i sak är inte avsedd. Däremot är ändringen avsedd att förtydliga att all personal som verkar i förskolan och skolan har samma skyldigheter.

Informera har förts in i *första meningen* vilket innebär att personalens skyldighet att anmäla uppgifter om kränkande behandling till rektorn har ändrats till en skyldighet att informera rektorn. Ändringen innebär att personalen ges större frihet att i dialog med rektorn eller en kollega avgöra på vilket sätt uppgifterna om kränkande behandling ska överlämnas till rektorn.

Upprepad och *allvarlig* har förts in i första meningen. Ändringarna innebär att personalens skyldighet att informera rektorn om att ett barn eller en elev anser sig utsatt för kränkande behandling av ett annat barn eller en annan elev begränsas till sådan kränkande behandling som är upprepad eller allvarlig. Det ska ses i ljuset av att all personal har en skyldighet att uppmärksamma och agera för att hantera alla former av kränkande behandling i verksamheten enligt 6 kap. 5 a §. Se även kommentaren till den paragrafen. Det är den personal som får kännedom om uppgifterna som avgör om den

kränkande behandlingen är upprepad eller allvarlig och som ansvarar för att informera rektorn om detta.

Ordet *kännedom* har inte ändrats. Avseende innebörden av personalens kännedom äger äldre förarbeten fortfarande giltighet, se prop. 2009/10:165 s. 695 f., prop. 2007/08:95 s. 577 samt prop. 2005/06:38 s. 140 f. Huvudmannen för utbildningen har enligt 6 kap. 5 § det övergripande ansvaret för att personalen följer skyldigheterna enligt bestämmelsen, se prop. 2009/10:165 s. 695 f., prop. 2007/08:95 s. 575 samt prop. 2005/06:38 s. 137 f. Detta ansvar kan innefatta att implementera rutiner i verksamheten för att se till att personalen känner till vad skyldigheten att informera rektorn innebär och vad som innefattas i allvarlig och upprepad kränkande behandling.

Ordet *samband* har tagits bort från första meningen. Ändringen innebär att personalens skyldighet att informera rektorn om att ett barn eller en elev anser sig utsatt för kränkande behandling har begränsats till sådan kränkande behandling som sker i verksamheten. Ändringen innebär ett förtydligande av hur långt ansvaret för personalen i förskolan och skolan sträcker sig.

Andra meningen är ny. Den innebär att personalen alltid ska informera rektorn om ett barn eller en elev anser sig utsatt för kränkande behandling av någon i personalen. För sådana uppgifter motsvarar personalens skyldighet att informera rektorn den tidigare anmälnings-skyldigheten, se prop. 2009/10:165 s. 695 f., prop. 2007/08:95 s. 577 samt prop. 2005/06:38 s. 140 f.

Allvarlig kränkande behandling innefattar om ett barn eller en elev anser sig utsatt för behandling som också kan utgöra ett brott, exempelvis ett sexualbrott eller våldsbrott. Det är också fråga om allvarlig kränkande behandling om ett barn eller en elev uppges vara utsatt av flera barn eller elever eller om den kränkande behandlingen riktats mot ett barn eller en elev som är betydligt yngre än den eller de som uppges kränka. Detsamma är fallet om den som anser sig utsatt har särskilt svårt att skydda sig, exempelvis till följd av en funktionsnedsättning. Barnets eller elevens personliga förhållanden behöver beaktas vid bedömningen. Det finns barn och elever som är särskilt sårbara och därför kan tänkas reagera mer kraftigt. Så kan exempelvis vara fallet om en elev tidigare varit utsatt för kränkande behandling, exempelvis vid en tidigare skolenhet eller klass. Vid bedömningen bör också beaktas vilken insikt som den som uppges utsätta ett annat barn eller en annan elev har i om beteendet är att

betrakta som kränkande. Om barnet eller eleven som kränker inte har förstått eller kan förväntas ha förstått att beteendet kan tolkas som kränkande är det i normalfallet inte lika allvarligt som om behandlingen varit avsiktlig. Vilka handlingar som inte ska betraktas som allvarlig kränkande behandling behöver bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan exempelvis vara en retsam jargong i en grupp eller mindre meningsskiljaktigheter. Det kan också vara fråga om en konflikt mellan två elever som bäst löses ”på plats” av skolans personal och där det inte finns behov av ytterligare utredning för att det ska stå klart vad som har hänt och vilka eventuella åtgärder som behöver vidtas.

Med *upprepad* kränkande behandling avses att ett barn eller en elev anser sig utsatt för kränkande behandling vid fler än ett tillfälle. Det som inträffat behöver inte ha en viss karaktär eller allvarlighetsgrad. Verbala uttalanden, såsom skällsord eller öknamn, kan exempelvis i enstaka fall hanteras utan att rektorn informeras. Om det som inträffat upprepas behöver rektorn informeras i syfte att få en helhetsbild av elevens utsatthet. Om personalen noterar att en elev ofta är ensam eller utesluten ur gruppen behöver rektorn också informeras om detta. Så är också fallet om ett barn eller en elev anser sig utsatt för flera handlingar som i sig kan framstå som harmlösa, men som inträffar vid upprepade tillfällen. Om personalen får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig utsatt vid fler än ett tillfälle är personalen uttryckligen skyldig att informera rektorn om detta. Att skyldigheten att informera rektorn omfattar dessa fall innebär inte att personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig utsatt för kränkande behandling vid ett enstaka tillfälle är förhindrad att informera rektorn om detta. Om personalen bedömer att det finns en risk för att det som inträffat kan komma att upprepas bör rektorn informeras i syfte att få en helhetsbild av elevens utsatthet. Uppgifterna ska avse de fall då ett barn eller en elev anser sig utsatt för upprepad kränkande behandling. Om ett barn eller en elev vid upprepade tillfällen utsätter andra barn eller elever för kränkande behandling finns bestämmelser om disciplinära och andra särskilda åtgärder i 5 kap. skollagen.

Med *i verksamheten* avses att ansvaret inte är begränsat till uppgivna kränkningar som inträffar under skoldagen eller i förskolans eller skolans lokaler. De exempel som räknas upp i tidigare förarbeten äger fortfarande giltighet för hur långt personalens ansvar sträcker

sig. Om någonting inträffat på en skolbuss eller en skolfest är det även i fortsättningen att betrakta som i verksamheten, se prop. 2005/06:38 s. 142 och prop. 2007/08:95 s. 510. Om undervisning eller annan verksamhet som ordnas av förskolan eller skolan bedrivs utanför skolområdet, exempelvis på en idrottsplats eller i en simhall, sträcker sig personalens ansvar även dit. Avgörande för bedömningen av om det inträffade skett i verksamheten är om skolpersonalen har ett ansvar för barnen eller eleverna på det område där den kränkande behandlingen uppges ha inträffat. Personalens ansvar sträcker sig exempelvis inte till att omfatta arrangemang som visserligen skett på skolans område, men som inte arrangeras av skolan. Om skolans lokaler hyrs ut till föräldrar som vill ordna en klassfest i egen regi ansvarar inte heller skolpersonalen för att informera rektorn om händelser som inträffar på en sådan fest. Om ett barn eller en elev anser sig utsatt för kränkande behandling på sin fritid omfattas det inte heller av personalens informationsskyldighet. Om en elev på sin fritid publicerar ett presumtivt kränkande inlägg på en social plattform är det inte tillräckligt att eleverna tillhör samma elevgrupp för att personalen i förskolan eller skolan ska vara skyldig att informera rektorn om detta.

I andra stycket regleras rektorns anmälningsskyldighet. Till sitt innehåll motsvarar det delvis den tidigare andra meningen i första stycket. En hänvisning till paragrafens första stycke har förts in vilket innebär att rektorns anmälningsskyldighet motsvarar personalens informationsskyldighet.

I tredje stycket regleras huvudmannens skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot kränkande behandling. Med de uppgivna kränkningarna avses de uppgifter som rektorn är skyldig att anmäla enligt andra stycket i paragrafen vilket därmed innebär att huvudmannens utrednings- och åtgärdsskyldighet motsvarar personalens informationsskyldighet.

Fjärde stycket motsvarar till sitt innehåll det tidigare tredje stycket. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.2 och 7.4.3.

8 kap.

11 §

Personalen ska föra samtal med barnets vårdnadshavare om barnets utveckling. Minst en gång varje år ska personalen och barnets vårdnadshavare genomföra ett samtal om barnets utveckling och lärande (utvecklingssamtal). Förskollärare har det övergripande ansvaret för utvecklingssamtalet.

I paragrafen regleras förskolepersonalens skyldighet att genom utvecklingssamtal och samtal i annan form lämna information till barnets vårdnadshavare om barnets utveckling och lärande.

I *första meningen* har ordet *fortlöpande* utgått. Ändringen innebär att personalen i förskolan inte ska vara skyldig att ha ständig beredskap för att informera barnets vårdnadshavare om barnets utveckling. De exempel som räknas upp i tidigare förarbeten äger fortfarande giltighet för när samtal med barnets vårdnadshavare om barnets utveckling kan föras, se prop. 2009/10:165 s. 713.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.3.

10 kap.

12 §

Minst en gång varje *läså*r ska läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ha ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas samt om vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Informationen vid utvecklingssamtalet ska grunda sig på en utvärdering av elevens utveckling i förhållande till läroplanen och betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper i de ämnen som eleven får undervisning i.

Utvecklingssamtal ska i vissa fall resultera i ett sådant åtgärdsprogram som avses i 3 kap. 9 §.

I paragrafen anges vad som gäller i fråga om utvecklingssamtal i grundskolan.

I *första stycket* har ordet *läså*r förts in. Ändringen innebär att det minsta antal tillfällen då läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ska ha ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas ändras från en gång per termin

till en gång per läsår. Ändringen innebär en möjlighet att förlägga samtalet vid den tidpunkt under läsåret då det är mest lämpligt. I paragrafen anges att utvecklingssamtalet ska äga rum *minst* en gång per läsår. Det kan finnas situationer då det finns behov av fler samtal där vårdnadshavare närvarar och ges samlad information om elevens utveckling. Det kan vara fallet för elever som riskerar att inte uppfylla kraven i betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper, har hög frånvaro eller svårigheter med sociala relationer i skolan. Bedömningen av om det finns skäl att genomföra fler samtal än ett med enskilda elever kan lämpligen göras av lärare, elevhälsa och rektor i samråd. Det behöver dock övervägas om det är ytterligare ett utvecklingssamtal som är den lämpligaste åtgärden när en elev uppvisar svårigheter i skolan. I 3 kap. skollagen finns bestämmelser om extra anpassningar och särskilt stöd, i 5 kap. skollagen finns bland annat bestämmelser om disciplinära åtgärder, i 6 kap. skollagen finns bestämmelser om åtgärder mot kränkande behandling och i 7 kap. skollagen finns bland annat bestämmelser om närvaro och frånvaro. Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.1.

13 §

I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett *utvecklingssamtal*, i en skriftlig *kunskapsutvecklingsplan*

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6 i de ämnen som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6.

Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i *kunskapsutvecklingsplanen*. Rektor beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i *kunskapsutvecklingsplanen*.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga *kunskapsutvecklingsplanen* innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6.

Om en elev ges betyg i årskurs 4 och 5 gäller inte skyldigheten enligt första stycket i de aktuella årskurserna.

Paragrafen innehåller bestämmelser som reglerar innehållet i den skriftliga individuella utvecklingsplan som ska upprättas för varje elev en gång per år i samband med ett utvecklingssamtal i årskurs 1–5 i grund-

skolan. Den nya lydelsen av paragrafen innebär att begreppet individuell utvecklingsplan ändras till kunskapsutvecklingsplan.

Kunskapsutvecklingsplan har förts in i *första stycket första meningen*. Ändringen innebär att den individuella utvecklingsplanen byter namn till kunskapsutvecklingsplan. I första stycket *andra punkten* har bestämmelsen att kunskapsutvecklingsplanen ska innehålla en sammanfattning av vilka insatser som behövs för att eleven i övrigt ska utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen utgått. Ändringen innebär att endast de insatser som behövs för att eleven ska uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6 ska sammanfattas i kunskapsutvecklingsplanen.

I *andra stycket* har bestämmelsen att rektorn får besluta om att kunskapsutvecklingsplanen även ska innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt i relation till målen i läroplanen och kursplanerna utgått. Ändringen innebär att information om elevens utveckling i övrigt utifrån målen i läroplanen inte ska ingå i kunskapsutvecklingsplanen. Möjligheten för rektorn att fatta ett lokalt beslut om att de ska ingå tas därför bort. I *andra stycket första meningen* har kunskapsutvecklingsplan förts in. Ändringen innebär att de överenskommelser vid utvecklingssamtalet mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare som ska dokumenteras i kunskapsutvecklingsplanen ska avse elevens kunskapsutveckling utifrån kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6.

Tredje stycket motsvarar till sitt innehåll det tidigare fjärde stycket. En redaktionell ändring har gjorts som en följd av att den individuella utvecklingsplanen byter namn till kunskapsutvecklingsplan. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Fjärde stycket motsvarar till sitt innehåll det tidigare femte stycket.

Redaktionella ändringar har gjorts i paragrafen som en följd av att det minsta antalet tillfällen då läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ska ha ett utvecklingssamtal har ändrats från en gång per termin till en gång per läsår.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.1.

11 kap.

15 §

Minst en gång varje *läsåår* ska läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ha ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas samt om vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Informationen vid utvecklingssamtalet ska grunda sig på en utvärdering av elevens utveckling i förhållande till läroplanen och betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper i de ämnen eller ämnesområden som eleven får undervisning i.

Utvecklingssamtal ska i vissa fall resultera i ett sådant åtgärdsprogram som avses i 3 kap. 9 §.

I paragrafen anges vad som gäller i fråga om utvecklingssamtal i anpassade grundskolan.

Första stycket har ändrats på så sätt att ordet termin i *första meningen* har ersatts med ordet läsåår. Ändringen innebär att det minsta antal tillfällen då läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ska ha ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas ändras från en gång per termin till en gång per läsåår. I paragrafen anges att utvecklingssamtalet ska äga rum minst en gång per läsåår. Det kan finnas situationer då det föreligger behov av fler samtal där vårdnadshavare närvarar och ges samlad information om elevens utveckling. För elever i anpassade grundskolan kan det kan finnas särskilda omständigheter eller behov som gör att endast ett utvecklingssamtal under läsåret inte kan anses tillräckligt. Ändringen överensstämmer med vad som föreslås gälla för grundskolan (se författningskommentaren till 10 kap. 12 §).

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.1.

16 §

I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsåår, vid ett *utvecklingssamtal*, i en skriftlig *kunskapsutvecklingsplan*

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till
 - a) kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6 i de ämnen som eleven får undervisning i, eller
 - b) kriterierna för bedömning av kunskaper i de ämnesområden som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6.

Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i *kunskapsutvecklingsplanen*. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i *kunskapsutvecklingsplanen*.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga *kunskapsutvecklingsplanen* innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6.

Om en elev ges betyg i årskurs 4 och 5 gäller inte skyldigheten enligt första stycket i de aktuella årskurserna.

Paragrafen innehåller bestämmelser som reglerar innehållet i den skriftliga individuella utvecklingsplan som ska upprättas för varje elev en gång per år i samband med ett utvecklingssamtal i årskurs 1–5 i anpassade grundskolan. Den nya lydelsen av paragrafen innebär att begreppet individuell utvecklingsplan ändras till kunskapsutvecklingsplan.

Ändringarna överensstämmer med vad som föreslås gälla för grundskolan (se författningskommentaren till 10 kap. 13 §).

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.1.

16 a §

I årskurs 6–9 ska läraren, om eleven får undervisning i ett ämne som eleven eller vårdnadshavaren inte begär betyg i eller ett ämnesområde, en gång per läsår vid ett *utvecklingssamtal*, i en skriftlig *kunskapsutvecklingsplan*

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till

a) betygskriterierna i ämnet, eller

b) kriterierna för bedömning av kunskaper i ämnesområdet, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper.

Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i *kunskapsutvecklingsplanen*.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga *kunskapsutvecklingsplanen* innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skriftliga individuella utvecklingsplaner i årskurs 6–9 i anpassade grundskolan. Den nya lydelsen

av paragrafen innebär att begreppet individuell utvecklingsplan ändras till kunskapsutvecklingsplan.

Kunskapsutvecklingsplan har förts in i *första stycket första meningen*. Ändringen innebär att den individuella utvecklingsplanen byter namn till kunskapsutvecklingsplan. I första stycket *andra punkten* har bestämmelsen att kunskapsutvecklingsplanen ska innehålla en sammanfattning av vilka insatser som behövs för att eleven i övrigt ska utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen utgått. Ändringarna överensstämmer i huvudsak med vad som föreslås gälla för de kunskapsutvecklingsplaner som ska upprättas för elever i årskurs 1–5 i grundskolan (se författningskommentaren till 10 kap. 13 § första stycket).

Tredje stycket motsvarar till sitt innehåll det tidigare fjärde stycket. Ändringen överensstämmer med vad som föreslås gälla för de kunskapsutvecklingsplaner som ska upprättas för elever i årskurs 1–5 i grundskolan (se författningskommentaren till 10 kap. 13 § tredje stycket).

Redaktionella ändringar har gjorts i paragrafen som en följd av att den individuella utvecklingsplanen byter namn till kunskapsutvecklingsplan och det minsta antalet tillfällen då läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ska ha ett utvecklingssamtal har ändrats från en gång per termin till en gång per läsår.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.1.

12 kap.

12 §

Minst en gång varje *läsår* ska läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ha ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas samt om vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Informationen vid utvecklingssamtalet ska grunda sig på en utvärdering av elevens utveckling i förhållande till läroplanen och betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper i de ämnen eller ämnesområden som eleven får undervisning i.

Utvecklingssamtal ska i vissa fall resultera i ett sådant åtgärdsprogram som avses i 3 kap. 9 §.

I paragrafen anges vad som gäller i fråga om utvecklingssamtal i specialskolan.

Första stycket har ändrats på så sätt att ordet termin i *första meningen* har ersatts med ordet läsår. Ändringen innebär att det minsta antal tillfällen då läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ska ha ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas ändras från en gång per termin till en gång per läsår. I paragrafen anges att utvecklingssamtalet ska äga rum minst en gång per läsår. Det kan finnas situationer då det föreligger behov av fler samtal där vårdnadshavare närvarar och ges samlad information om elevens utveckling. För elever i specialskolan kan det kan finnas särskilda omständigheter eller behov som gör att endast ett utvecklingssamtal under läsåret inte kan anses tillräckligt. Ändringen överensstämmer med vad som föreslås gälla för grundskolan (se författningskommentaren till 10 kap. 12 §).

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.1.

13 §

I årskurs 1–6 ska läraren en gång per läsår, vid ett *utvecklingssamtal*, i en skriftlig *kunskapsutvecklingsplan*

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till
 - a) kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 7 i de ämnen som eleven får undervisning i, eller
 - b) kriterierna för bedömning av kunskaper i de ämnesområden som eleven får undervisning i, och
 2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 7.
- Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i *kunskapsutvecklingsplanen*. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i *kunskapsutvecklingsplanen*.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga *kunskapsutvecklingsplanen* innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 7.

Om en elev ges betyg i årskurs 5 och 6 gäller inte skyldigheten enligt första stycket i de aktuella årskurserna.

Paragrafen innehåller bestämmelser som reglerar innehållet i den skriftliga individuella utvecklingsplan som ska upprättas för varje elev en gång per år i samband med ett utvecklingssamtal i årskurs 1–6 i spe-

cialskolan. Den nya lydelsen av paragrafen innebär att begreppet individuell utvecklingsplan ändras till kunskapsutvecklingsplan.

Ändringarna överensstämmer med vad som föreslås gälla för grundskolan (se författningskommentaren till 10 kap. 13 §).

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.1.

13 a §

I årskurs 7–10 ska läraren, om anpassade grundskolans kursplaner tillämpas och eleven får undervisning i ett ämne som eleven eller vårdnadshavaren inte begär betyg i eller ett ämnesområde, en gång per läsår vid ett *utvecklingssamtal* i en skriftlig *kunskapsutvecklingsplan*

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till
 - a) betygskriterierna i det ämne som eleven får undervisning i, eller
 - b) kriterierna för bedömning av kunskaper i det ämnesområde som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper.

Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i *kunskapsutvecklingsplanen*.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga *kunskapsutvecklingsplanen* innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skriftliga individuella utvecklingsplaner i årskurs 7–10 i specialskolan. Den nya lydelsen av paragrafen innebär att begreppet individuell utvecklingsplan ändras till kunskapsutvecklingsplan.

Kunskapsutvecklingsplan har förts in i *första stycket första meningen*. Ändringen innebär att den individuella utvecklingsplanen byter namn till kunskapsutvecklingsplan. I första stycket *andra punkten* har bestämmelsen att kunskapsutvecklingsplanen ska innehålla en sammanfattning av vilka insatser som behövs för att eleven i övrigt ska utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen utgått. Ändringarna överensstämmer i huvudsak med vad som föreslås gälla för de kunskapsutvecklingsplaner som ska upprättas för elever i årskurs 1–5 i grundskolan (se författningskommentaren till 10 kap. 13 § första stycket).

Tredje stycket motsvarar till sitt innehåll det tidigare fjärde stycket. Ändringen överensstämmer med vad som föreslås gälla för de kun-

skapsutvecklingsplaner som ska upprättas för elever i årskurs 1–5 i grundskolan (se författningskommentaren till 10 kap. 13 § tredje stycket).

Redaktionella ändringar har gjorts i paragrafen som en följd av att den individuella utvecklingsplanen byter namn till kunskapsutvecklingsplan och det minsta antalet tillfällen då läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ska ha ett utvecklingssamtal har ändrats från en gång per termin till en gång per läsår.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.1.

13 kap.

12 §

Minst en gång varje *läsår* ska läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ha ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas samt om vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Informationen vid utvecklingssamtalet ska grunda sig på en utvärdering av elevens utveckling i förhållande till läroplanen och betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper i de ämnen som eleven får undervisning i.

Utvecklingssamtal ska i vissa fall resultera i ett sådant åtgärdsprogram som avses i 3 kap. 9 §.

I paragrafen anges vad som gäller i fråga om utvecklingssamtal i sameskolan.

Första stycket har ändrats på så sätt att ordet termin i första meningen har ersatts med ordet läsår. Ändringen innebär att det minsta antal tillfällen då läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ska ha ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas ändras från en gång per termin till en gång per läsår. Ändringen överensstämmer med vad som föreslås gälla för grundskolan (se författningskommentaren till 10 kap. 12 §).

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.1.

13 §

I årskurs 1–5 ska läraren en gång per *läsåår*, vid ett utvecklingssamtal, i en skriftlig *kunskapsutvecklingsplan*

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6 i de ämnen som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6.

Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i *kunskapsutvecklingsplanen*. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i *kunskapsutvecklingsplanen*.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga *kunskapsutvecklingsplanen* innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6.

Om en elev ges betyg i årskurs 4 och 5 gäller inte skyldigheten enligt första stycket i de aktuella årskurserna.

Paragrafen innehåller bestämmelser som reglerar innehållet i den skriftliga individuella utvecklingsplan som ska upprättas för varje elev en gång per år i anslutning till ett utvecklingssamtal i årskurs 1–5 i same-skolan. Den nya lydelsen av paragrafen innebär att begreppet individuell utvecklingsplan ändras till kunskapsutvecklingsplan.

Ändringarna överensstämmer med vad som föreslås gälla för grundskolan (se författningskommentaren till 10 kap. 13 §).

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.1.

15 kap.

20 §

Minst en gång varje *läsåår* ska rektorn se till att eleven ges en samlad information om elevens kunskapsutveckling och studiesituation (utvecklingssamtal).

En elevs vårdnadshavare ska få sådan information som avses i första stycket.

I paragrafen anges vad som gäller i fråga om utvecklingssamtal i gymnasieskolan.

I *första stycket* har ordet *läsåår* förts in. Ändringen innebär att det minsta antal tillfällen då eleven ska ges samlad information om sin

kunskapsutveckling och studiesituation ändras från en gång per termin till en gång per läsår. Ändringen innebär en möjlighet att förlägga samtalet vid den tidpunkt under läsåret då det är mest lämpligt. I paragrafen anges att utvecklingssamtalet ska äga rum minst en gång per läsår. Det kan finnas situationer då det finns behov av fler samtal. Det kan vara fallet för elever som riskerar att inte uppfylla kraven i betygskriterierna, har hög frånvaro eller svårigheter med sociala relationer i skolan. Bedömningen av om det finns skäl att genomföra fler samtal än ett med enskilda elever kan lämpligen göras av lärare, elevhälsa och rektor i samråd. Det behöver dock övervägas om det är ytterligare ett utvecklingssamtal som är den lämpligaste åtgärden när en elev uppvisar svårigheter i skolan. I 3 kap. skollagen och 9 kap. gymnasieförordningen finns bestämmelser om särskilt stöd och andra stödåtgärder. I 5 kap. skollagen finns bestämmelser om disciplinära åtgärder och i 6 kap. skollagen finns bestämmelser om åtgärder mot kränkande behandling. I 15 kap. 16 § finns bestämmelser om elevers närvaro och frånvaro från utbildningen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.1.

18 kap.

20 §

Minst en gång varje *läsår* ska rektorn se till att eleven i ett utvecklingssamtal ges samlad information om sin kunskapsutveckling och studiesituation.

Utvecklingssamtalet ska genomföras med elevens individuella studieplan som grund. En elevs vårdnadshavare ska få sådan information som avses i första stycket.

I paragrafen anges vad som gäller i fråga om utvecklingssamtal i anpassade gymnasieskolan.

I *första stycket* har ordet *läsår* förts in. Ändringen innebär att det minsta antalet tillfällen då eleven ska ges samlad information om sin kunskapsutveckling och studiesituation ändras från en gång per termin till en gång per läsår. Ändringen innebär en möjlighet att förlägga samtalet vid den tidpunkt under läsåret då det är mest lämpligt. I paragrafen anges att utvecklingssamtalet ska äga rum minst en gång per läsår. Det kan finnas situationer då det finns behov av fler samtal. För elever i anpassade gymnasieskolan kan det kan finnas särskilda

omständigheter eller behov som gör att endast ett utvecklingssamtal under läsåret inte kan anses tillräckligt. Ändringen överensstämmer med vad som föreslås gälla för gymnasieskolan (se författningskommentaren till 15 kap. 20 §).

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.1.

Referenser

Lagar

Regeringsformen.

Kungl. Maj:ts stadga för allmänna läroverk (1928:412).

Kungl. Maj:ts stadga för folkskolor, fortsättningsskolor och försöksskolor (folkskolestadgan) (1958:399).

Preskriptionslagen (1981:130).

Skollagen (1985:1100).

Socialtjänstlagen (2001:453).

Diskrimineringslagen (2008:567).

Skollagen (2010:800).

Kommunallagen (2017:725).

Förvaltningslagen (2017:900).

Förordningar

Skolförordningen (1971:235).

Grundskoleförordningen (1994:1194).

Gymnasieförordningen (1987:743).

Gymnasieförordningen (1992:394).

Förordning (SKOLFS 1994:2) om 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna.

Förordning (SKOLFS 1994:1) om läroplan för det obligatoriska skolväsendet.

Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Gymnasieförordningen (2010:2039).

- Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.
- Förordning (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen.
- Förordning (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskolutbildningar för vidareutbildning av lärare och pedagogisk personal inom förskolan som leder till lärar- eller förskollärarexamen.
- Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.
- Förordning (SKOLFS 1998:16) om läroplan i förskolan.
- Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.
- Förordning (SKOLFS 2010:55) om läroplan för anpassade grundskolan.
- Förordning (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.
- Förordning (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.
- Förordning (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan.
- Förordning (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.
- Skolförordning (2011:185).
- Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.
- Förordning (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.
- Förordning (SKOLFS 2013:148) om läroplan för anpassade gymnasieskolan.
- Förordning (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande, Bilaga 2.
- Förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt kunskapsutveckling.
- Förordning (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.
- Förordning (2019:551) om statsbidrag för anställning av lärarassistenter.
- Förordning (2023:179) om statsbidrag för personalkostnader för skolsociala team.
- Förordning (2024:1341) om statsbidrag för personalförstärkning.

Propositioner och lagrådsremisser m.m.

Prop. 1992/93:220 *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan.*

Prop. 1995/96:206 *Vissa skolfrågor m.m.*

Prop. 1997/98:6 *Förskoleklass och andra skollagsfrågor.*

Prop. 2005/06:38 *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling.*

Prop. 2007/08:95 *Ett starkare skydd mot diskriminering.*

Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

Prop. 2012/13:195 *Minskade krav på dokumentation i skolan.*

Prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.*

Prop. 2014/15:137 *Obligatoriskt bedömningsstöd i årskurs 1.*

Prop. 2015/16:135 *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter.*

Prop. 2016/17:143 *En stadiindelad timplan i grundskolan och närliggande frågor.*

Prop. 2017/18:18 *Läsa, skriva, räkna – en åtgärdsgaranti.*

Prop. 2017/18:182 *Samling för skolan.*

Prop. 2021/22:160 *Skolans arbete med trygghet och studiero.*

Prop. 2021/22:162 *Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.*

Prop. 2022/23:54 *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare.*

Prop. 2023/24:164 *Stärkta skolbibliotek.*

Prop. 2024/25:1 *Budgetproposition för 2025. Utgiftsområde 16.*

Övrigt från riksdagen, regeringen och Utbildningsdepartementet

- Ds 1998:43 *Myndigheternas föreskrifter. Handbok i författningsskrivning.*
- Ds 2009:25 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Ds 2013:23 *Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner.*
- Ds 2013:50 *Tid för undervisning – lärares arbete med åtgärdsprogram.*
- Ds 2021:13 *Nationell plan för trygghet och studiero.*
- Dir. 2016:76 *Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner.*
- Dir. 2023:154 *Varaktigt förbättrad trygghet och studiero.*
- Dir. 2023:173 *En tydligare kunskapsinriktning i läroplanerna.*
- Dir. 2024:113 *En likvärdig förskola av god kvalitet med obligatorisk språkförskola.*
- Riksdagsbeslut 2021/22:UbU27 *Stärkt elevhälsa och utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.*
- Riksdagsbeslut 2024/25:UbU3 *Stärkta skolbibliotek.*
- Regeringen (2013) *Uppdrag till Statens skolinspektion att minska dokumentationsinhämtningen* (U2013/3680/GV).
- Regeringen (2017) *Nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet.* (U2017/04119/S).
- Regeringen (2017) *Uppdrag att digitalisera de nationella proven m.m.* (U2017/03739/GV).
- Regeringen (2019) *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Statens skolverk.*
- Regeringen (2023). *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens skolverk* (U2023/00931).
- Regeringen (2023) *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens skolinspektion* (U2022/03271, U2022/03458, U2022/03629 m.fl.).
- Regeringen (2023) *Uppdrag om stöd, kartläggning och uppföljning av skolsociala tema.* (U2023/01277).
- Regeringen (2024) *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens skolverk* (U2021/00554 (delvis), U2021/03589, U2024/01657 (delvis) m.fl.).

- Regeringen (2024) *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Statens skolverk* (U2024/01560, U2024/01966, U2024/02076 m.fl.).
- Utbildningsdepartementet (2004) *Individuella utvecklingsplaner i grundskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan*.
Dnr U 2004/2868/S.
- Utbildningsdepartementet (2008) *En individuell utvecklingsplan med skriftliga omdömen*. Departementspromemoria.
Dnr U 2008/204/S.
- Utbildningsdepartementet (2012) *Uppdrag om lärares administrativa arbete* U2012/5725/SAM.
- Utbildningsutskottets betänkande 1993/94: UBU01. *Ny läroplan för grundskolan, m.m.*

Statens offentliga utredningar (SOU)

- SOU 1948:27 *1946 års Skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*.
- SOU 2004:50 *Skolans ansvar för kränkningar av elever*.
- SOU 2008:109 *En hållbar lärarutbildning*.
- SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.
- SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*. Slutbetänkande av Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan.
- SOU 2014:41 *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering*.
- SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.
- SOU 2016:35 *Vägen in till det svenska skolväsendet*.
- SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*. Delbetänkande.
- SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*.
- SOU 2016:87 *Bättre skydd mot diskriminering*.
- SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*. Slutbetänkande.

- SOU 2017:51 *Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola*. Delbetänkande.
- SOU 2017:56 *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen*.
- SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.
- SOU 2018:19 *Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring*.
- SOU 2018:38 *Styra och leda med tillit. Forskning och praktik*.
- SOU 2019:43 *Med tillit följer bättre resultat*.
- SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*.
- SOU 2020:43 *Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper*.
- SOU 2020:67 *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska*.
- SOU 2020:79 *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området*. Delbetänkande.
- SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*. Slutbetänkande.
- SOU 2021:33 *En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan*.
- SOU 2021:94 *Ett utökat skydd mot diskriminering*.
- SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*.
- SOU 2022:61 *Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid*.
- SOU 2023:31 *Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar*.
- SOU 2023:61 *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation*.
Delbetänkande.
- SOU 2023:95 *Uppföljning för utveckling – ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola*.
- SOU 2023:96 *En reform för datadelning*.
- SOU 2024:6 *Steg mot stärkt kapacitet*.

- SOU 2024:17 *Skolor mot brott*. Delbetänkande.
- SOU 2024:28 *Offentlighetsprincipen eller insynslag*.
- SOU 2024:29 *Goda möjligheter till ökat välbefinnande*.
- SOU 2024:33 *Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården*.
- SOU 2024:81 *Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning*.
- SOU 2024:94 *Förstärkningsundervisning i skolan – en försöksverksamhet för fler behöriga elever*.

Internationella konventioner och dokument

- FN:s konvention om barnets rättigheter.
- FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.
- Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 1 (2011). Artikel 29:1: utbildningens mål. Översättning december 2012, reviderad 2014, originalspråk: Engelska. FN:s KOMMITTÉ FÖR BARNETS RÄTTIGHETER CRC/GC/2001/1. 17 april 2001.

Rapporter, studier m.m.

- Ackesjö, H. (2010) *Läraridentiteter i förskoleklass. Berättelser från ett gränsland*. Licenciatuppsats Göteborgs universitet.
- Ackesjö, H. (2019) "Borde svenska lärare bli mer franska? – En essä med reflektioner över lärararbetets gränser, structure och communitas" *Pedagogisk forskning i Sverige* 24 (2) 2019.
- Ackesjö, H. (2020) "Markeringar av lärararbetets gränser – territorium i omförhandling via införandet av lärarassistenter" *Pedagogisk forskning i Sverige* 25 (1) 2020.
- Afa Försäkring (2024) *Årsrapport 2024: Allvarliga arbetsskador och långvarig sjukfrånvaro*. Statistikrapport.
- Agevall, L., Jonnergård, K. & Krantz, J. (2017). *Frihet under ansvar eller ansvar under tillsyn? Om dokumentstyrning av professioner*. Forum för professionsforskning, Linnéuniversitetet. Linneaus University Press.

- Ahlbäck Öberg, S. & Widmalm, S. (2013) "Att göra rätt – även när ingen ser på", *Statsvetenskaplig tidskrift*, årgång 118, 2016:1.
- Ahlbäck Öberg, S. & Boberg, J. (2024) *Ökad kontroll och ökad byråkratisering. En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor*. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).
- Alamaa, L., Hall, P. & Löfgren, K. (2025) "Why are organisational professionals expanding in the Swedish public sector? The role of accountability". *Public Policy and Administration*, 40 (1), 50–69.
- Alvehus, J. & Kastberg Weichelberger, G. (2024) *Administration i offentlig sektor*. Lund: Studentlitteratur.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016). *Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Dags för större lönespridning?*
- Arbetsmiljöverket (2017) *Projektrapport för Arbetsmiljöverkets nationella tillsyn av skolan 2013–2016*. Rapport 2017:1.
- Arbetsmiljöverket (2021) *Arbetsmiljön 2021. Arbetsmiljöstatistik*.
- Arbetsmiljöverket (2023) *Arbetsorsakade besvär 2022*. Rapport 2023:02.
- Ball, S. J. et al. (2012) *How schools do policy: Policy enactment in secondary schools*. New York: Routledge.
- Bergviken Rensfeldt, A. & Rahm, L. (2022) "Automating Teacher Work? A History of the Policies of Automation and Artificial Intelligence in Education". *Postdigital Science and Education* (2023) 5:25–43.
- Bergviken Rensfeldt, A. & Player Koro, K. (2024) "Platformized Teacher Work – Obstacles and Diffractions in Assessment Work Practices" I. A. Bucht, Y. Lindberg & T.C. Pargman (red.) *Framing Futures in Postdigital Education*. Springer.
- Bergviken Rensfeldt, A. & Hillman, T. (2024) "The relational powers of platforms and infrastructures played out in school. Differences and implications for teacher work" *World Yearbook of Education 2024: Digitalisation of Education in the Era of Algorithms, Automation and Artificial Intelligence*.
- Blomgren & Waks (2015) "Profession och politiska reformer" i Lindblad & Lundahl (red.) *Utbildning: makt och politik*.

- Blossing, U., Jarl, M. & Andersson, K. (2017) *Att organisera för skolförändring: strategier för en likvärdig skola*. Stockholm: Natur och kultur.
- Bäckström, P. (2021) "Psykisk påfrestning och samvetsstress i lärares arbetsliv" *Arbetsmarknad & arbetsliv*, årgång 27.
- Carlbaum, S. (2016) "Juridifiering och utbildningsval: konsekvenser av elevers och studenters rättigheter." *Utbildning och demokrati*, 25 (1): 53–72.
- Casely-Hayford, J., Björklund, C., Bergström, G., Linqvist, P. & Kwak, L. (2022) "What makes a teacher stay? A cross-sectional exploration of the individual and contextual factors associated with teacher retention in Sweden." *Teaching and Teacher Education* 113 (2022) 103664.
- Castillo, D. & Ivarsson Westerberg, A. (2019) *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker? Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*. Förvaltningsakademien, Södertörns högskola.
- Considine, G. (2005) "... it's more than just teaching: the changing nature of teachers' work". Paper presenterat vid International labour process conference, Glasgow, Skottland, 21–23 mars.
- Decuyper, M., Grimaldi E. & Landri, P. (2021) "Introduction: Critical studies of digital education platforms", *Critical studies in Education*, 62:1.
- European Commission (2021) *Teachers in Europe. Careers, Development and Well-being*. Eurydice Report.
- Finnish National Agency for Education (2019) *Basic Education in the Nordic Region. Similar values, different policies*.
- Forssell, A & Ivarsson Westerberg, A. (2014) *Administrations-samhället*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Freidson, E. (2001) *Professionalism: The Third Logic*. Cambridge: Polity Press.
- Friends (2024) *Friendsrapporten 2024 Mobbning och skolprestation*.
- Friskolornas riksförbund (2018) *Jobbhälsoindex Skola 2018 – anställdas syn på jobbet inom utbildningssektorn*.
- Folkhälsomyndigheten (2023) *Psykisk ohälsa och suicid i Sverige – statistik om nuläge och utveckling fram till 2022*.

- Fulmer, C. Ashley & Gelfand, Michele J. (2012) "At What Level (and in Whom) We Trust: Trust Across Multiple Organizational Levels." *Journal of Management* 38(4):1.
- Groth, J. & Hultin, J. (2016) "IT-stöd för lärarnas administrativa arbete" Bilaga 2 till Skolverket (2016) *Redovisning av uppdraget om att föreslå nationella IT-strategier för skolväsendet*. Dnr 2015:01153
- Hargreaves, A. & O'Connor, M.T. (2017) *Collaborative Professionalism*. WISE-report No 12.
- Hedlin, M. & Frank, E. (2022) "They Want a Reply Immediately! Teachers' Perceptions About Contact Between Home and School" *Journal of Teacher Education and Educators* Volume 11, Number 2, 2022, 271–289.
- Håkansson, J. (2017) *Systematiskt kvalitetsarbete i förskola, skola och fritidshem*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Internetstiftelsen (2023) *Svenskarna och internet 2023*.
- Jarl, M. & Pierre, J. (red) (2024) *Skolan som politisk organisation*. Malmö: Gleerups.
- Jönsson, A., Lundahl, C. & Holmberg, A. (2015) "Evaluating a large-scale implementation of Assessment for Learning in Sweden." *Assessment in Education: Principle, Policy & Practice*, Vol. 22, No 1, 104–121.
- Karlsudd, P. & Dahl, M. (2022) *Att avlasta eller avlastas? Lärare i fritidshems uppfattningar om sin arbetssituation och behovet av lärarassistenter*. Malmö University. Educare 2022:3.
- Kjellström, J., Almquist, Y. & Modin, B. (2018) "Lärares arbetsvillkor och hälsa efter 1990-talets skolreformer" *Arbetsmarknad & arbetsliv*, årgång 22, nr 1.
- Kommunesektorens organisasjon (2023). Protokoll 23/02833-19.
- Korp, H., Sjöberg, L. & Thorsen, C. (2019) "Individual Development Plans in the Swedish Comprehensive School: Supporting High Quality Learning and Equity, or Rote Learning and Social Reproduction?" *Scandinavian Journal of Educational Research*, 63(2).
- Lago, L., Ackesjö, H. & Persson, S. (2018) "Erkännandets dynamik: Förskoleklasslärares tolkningar av ny läroplanstext" Malmö university. *Educare* 2018, Nr 1, 7–25.

- Lindblad Olausson, S. (2008) *Förskoleklassens innehåll och arbetssätt – intention och fallstudie*. Examensarbete Göteborgs universitet.
- Lindgren, J. Hult, A. Carlbaum, S. & Segerholm, C. (2021) "To see or not to see: Juridification and Challenges for Teachers in Enacting Policies on Degrading Treatment in Sweden". *Scandinavian Journal of Educational research*, 65:6, 1052–1064.
- Lindqvist, P., Ackesjö, H., Fonseca, L. & Gardesten, J. (2020) *(Lärar)avlastande yrkesgrupper – Var går gränserna? En studie om nya fördelningar av och förhandlingar om arbete i skolan*. En rapport från Forum för professionsforskning (2020:1) Linné-universitetet.
- Lindqvist, P. (2020) "Låt lärarna vara lärare – idéer om lärararbete i det offentliga samtalet om lärarassistenter". *Pedagogisk forskning i Sverige*, Vol. 25:4.
- Linköpings kommun (2024) *Administrativ arbetsbörda för pedagogisk personal*. Slutrapport från utredning. Dnr BOU 2023-471 och BIN 2023-338.
- Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund (2022) *Studie- och yrkesvägledares arbetsmiljö 2022*.
- Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund (2022) *När lärare tystas. En rapport om tystnadskultur inom det svenska skolväsendet*.
- Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund och Svenska kommunförbundet (1996) *En satsning till två tusen*.
- Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund och Svenska kommunförbundet (1996) *Avtal 2000*.
- Lärarförbundet (2013) *Låt lärare vara lärare*.
- Lärarförbundet (2015) *Låt lärare vara lärare 2*.
- Lärarförbundet (2019) *Dokumentationsbördan – ett arbetsmiljöproblem för lärare*. Stockholm: Lärarförbundet.
- Lärarförbundet (2021) *Dokumentationsbördan – ett hot mot lärares kärnuppdrag*.
- Lärarförbundet och Sveriges elevkårer (2013) *Bra arbetsmiljö höjer elevernas studieresultat*.
- Lärarnas riksförbund (2015) *Arbetsmiljörapport 2015*.

- Lärarnas riksförbund (2015) *Betydelsefullt och roligt men alldeles för tungt. En rapport om lärarnas arbetsmiljö 2015*. Stockholm: Lärarnas riksförbund.
- Lärarnas Riksförbund. (2016) *Föräldrarnas påverkan på undervisningen*.
- Lärarnas Riksförbund (2016) *Viktig dokumentation eller onödigt krångel. En undersökning om lärarnas syn på dokumentationskraven*.
- Lärarnas riksförbund (2017) *Som lärare ska man trolldom med knäna. En undersökning om skolans arbete med extra anpassningar och särskilt stöd*.
- Lärarnas riksförbund (2021) *Extra anpassningar blev extra dokumentation. Reformen som fick motsatt effekt*.
- Moraiti, K., Bergviken Rensfeldt, A. & Lundin, M. (08 Oct 2024) "Digital platform work reinforcing performativity: teacher responses to work intensification explored through trace ethnography", *Critical studies in Education*.
- Myndigheten för digital förvaltning (2022) *Uppdrag att stödja regeringens arbete med fortsatt digitalisering av välfärden genom att identifiera rättsliga hinder*. Delredovisning. Dnr 2022-0704.
- Myndigheten för digital förvaltning (2023) "Inventering och prioritering av rättsliga hinder" Bilaga 1. Dnr 2022-0704.
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2023) *Områdesanalys: Förskola och grundskola*. Rapport.
- Nordgren, K., Kristiansson, M., Liljekvist, Y & Bergh, D. (2019) *Lärares planering och efterarbete av lektioner. Infrastrukturer för kollegialt samarbete och forskningssamverkan*. Karlstad: Karlstad University Studies.
- Nordevall, E. (2011) *Gymnasielärarens uppdrag som mentor – En etnografisk studie av relationens betydelse för elevens lärande och delaktighet*. Diss., Högskolan i Jönköping.
- Nyhlén, J. (2021) "Förändringar av granskning och utvärdering av svenska skolan. Om granskningens organisering, syfte och fokus" *Statsvetenskaplig tidskrift*. Årgång 123, 2012/2.

- OECD (2020) *TALIS 2018 Results (Volume II): Teachers and School Leaders as Valued Professionals*, TALIS, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016) *Supporting Teacher Professionalism – Insights from TALIS 2013*.
- Palm, K., Asp, A., & Håkansta, C. (25 Jul 2024) "Implementing digital technologies in the school setting – how does it relate to work environment?" *Educational review*.
- Parding m.fl. (2018) *Lärares arbetsvillkor i kontexten av marknadsifiering, privatisering, val och konkurrens – beskrivande enkätdata*. Luleå tekniska universitet.
- Parding, K. & Berg-Jansson, A., Sehlstedt, T., McGrath-Champ, S. & Fitzgerald, S. (2017) "Differentiation as a consequence of choice and decentralisation reforms – conditions for teachers' competence development" *Professions and professionalism*, 7 (2).
- Parding, K. & Berg-Jansson, A. (2016) "Teachers' working conditions amid Swedish school choice reform. Avenues for further research" *Professions and professionalism*, 6 (1).
- Pedersen, R., Bøwadt, P. R. & Vaaben, N. (2016) *Hvorfor stopper lærerne i folkeskolen?* Rapport. Professionshøjskolen UCC.
- Persson, S. & Tallberg Broman, I. (2019) *Hög sjukfrånvaro och ökad psykisk ohälsa – om dilemman i förskollärares uppdrag*. Malmö universitet/Malmö stad.
- Proposition från den finska regeringen (2024) RP 114/2024 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag om ändring av lagen om grundläggande utbildning och till lagar som har samband med den*. Publicerad 2024-12-16.
- Refors Legge, M (2021) *Skolans skyldighet att förhindra kränkande behandling. En rättsvetenskaplig studie*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Rosén, M. (2023) *Juridifiering som demokratiseringsprocess? Fallet likabehandling i svenska skola*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Runesdotter, C. (2016) "Avregleringens pris? Om juridifieringen av svensk skola ur skolaktörers perspektiv." *Utbildning och demokrati* 2016, vol. 25, nr 1, 95–111.

- Samuelsson, J., Östlin Brismark, A., Löfgren, H. (2018) *Papperspedagoger – lärares arbete med administration i digitaliseringens tidevarv*. Rapport 2018:5. IFAU.
- Samuelsson, K. (2019) *Teachers' Work in Times of Restructuring. On Contextual Influences for Collegiality and Professionality*. Avhandling, Göteborgs universitet.
- Sandén, J. (2021) *Närbyråkrater och digitaliseringar: Hur lärares arbete formas av tidsstrukturer*. Diss. Huddinge: Södertörns högskola.
- Selwyn et al. (2021) "Digital Technologies and the Automation of Education – Key Questions and Concerns". *Postdigital Science and Education* (2021) 5:15–24.
- SCB (2024) *Sveriges framtida befolkning 2024–2070*. Demografiska rapporter 2021:1.
- SCB (2024) *Trender och prognoser 2023. Befolkning, utbildning, arbetsmarknad – med sikte på år 2040*.
- Skolforskningsinstitutet (2021) *Meningsfull fritid, utveckling och lärande i fritidshem*. Systematisk översikt.
- Skolinspektionen (2009) *Varannan i mål*. Rapport.
- Skolinspektionen (2013) *Redovisning av regeringsuppdrag att minska dokumentationsinhämtningen*. Dnr 2013:3945.
- Skolinspektionen (2018) *Garanterad undervisningstid i gymnasieskolan*. Rapport. Dnr 400-2016:6992.
- Skolinspektionen (2018) *Undervisning i fritidshemmet. Inom områdena språk och kommunikation samt natur och samhälle*.
- Skolinspektionen (2018) *Förskolans kvalitet och måluppfyllelse*. Rapport.
- Skolinspektionen (2019) *Betygssättning på högskoleförberedande program i kursen svenska 3. Tematisk kvalitetsgranskning*. Dnr 400-2017:10213.
- Skolinspektionen (2019) *Skolenkäten våren 2019. Resultatredovisning för Skolenkäten*.
- Skolinspektionen (2020) *Kartläggning och tidiga stödinsatser i förskoleklass*. Rapport.
- Skolinspektionen (2020) *Gymnasieskolans arbete för att främja elevers hälsa*. Rapport.

- Skolinspektionen (2020) *Årsrapport 2019*.
- Skolinspektionen (2021) *Läraravlastande tjänster. Fokus på grundskolans årskurs 7–9*. Rapport.
- Skolinspektionen (2021) *Individuella stödinsatser i gymnasieskolan. Fokus på skyndsamt, helhetsperspektiv och elevdelaktighet*. Rapport.
- Skolinspektionen (2022) *Huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden*.
- Skolinspektionen (2022) *Delredovisning II av regeringsuppdrag att följa upp och utvärdera Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*. Dnr U2018/03700/S (delvis) och U2018/03704/S.
- Skolinspektionen (2023) *Huvudmäns och rektorers ansträngningar för att öka andelen behöriga lärare i grundskolan*. Dnr SI 2022:578.
- Skolinspektionen (2023) *Skolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter. Fokus på årskurs 7 till 9*. Dnr 2022:6164.
- Skolinspektionen (2023) *Det specialpedagogiska arbetet för att stödja lärare inom garantin för tidiga stödinsatser*. Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 2022:8799.
- Skolinspektionen (2023) *Årsredovisning 2023*.
- Skolverket Att granska och förbättra kvalitet. *Om kvalitetsutveckling i skola, förskola, skolbarnsomsorg och vuxenutbildning – en kunskapsöversikt över aktuell forskning och utveckling samt dokumenterad erfarenhet*. Odaterad.
- Skolverket (2010) *Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv*.
- Skolverket (2011) *Utvärdering av metoder mot mobbning*. Rapport 353.
- Skolverket (2013) *Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning*. Rapport 385.
- Skolverket (2013) *En tidsgeografisk studie av strukturen i lärares vardag*.
- Skolverket (2013) *Forskning om skolreformer och deras genomslag*.
- Skolverket (2014) *TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9*.

- Skolverket (2015) *Grundskollärares tidsanvändning. En fördjupad analys av "Lärarnas yrkesvardag"*. Rapport 417.
- Skolverket (2015) *Skolreformer i praktiken. Hur reformerna landade i grundskolans vardag 2011–2014*. Rapport 418.
- Skolverket (2015) *Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet. Skolverkets allmänna råd och kommentarer*.
- Skolverket (2015) *Undervisningstid och heltidsstudier i gymnasieskolan*.
- Skolverket (2016) *Redovisning av uppdrag om att föreslå nationella it-strategier för skolväsendet*.
- Skolverket (2016) *Redovisning av uppdraget om nationella skolutvecklingsprogram med mera*. Dnr 2015:899.
- Skolverket (2018) *Digital kompetens i förskola, skola och vuxenutbildning. Skolverkets uppföljning av den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet 2018*. Rapport. Dnr 2018:1292.
- Skolverket (2018) *Nya läroplansdelar för fritidshemmet och förskoleklassen. En utvärdering av Skolverkets insatser samt implementering av läroplansdelen för fritidshemmet*.
- Skolverket (2018) *Uppföljning av obligatoriska bedömningsstöd i årskurs 1*. Dnr 2017:01283.
- Skolverket (2018) *Attityder till skolan*.
- Skolverket (2019) *Digital kompetens i förskola, skola och vuxenutbildning. Skolverkets uppföljning av den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet 2018*.
- Skolverket (2019) *Hälsa för lärande – lärande för hälsa. Kunskapsöversikt*.
- Skolverket (2019) *Lärarprognos 2019*.
- Skolverket (2019) *TALIS 2018 – en studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan. Delrapport 1*.
- Skolverket (2020) *Kunskapssammanställning om huvudmännens arbete med systematiskt kvalitetsarbete. Bilaga 2*. Dnr 2019:600.
- Skolverket (2020) *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan. Delrapport 2*.

- Skolverket (2020) *Redovisning av uppdrag om att ta fram stödmaterial för hur lärarassistenter, socionomer och andra yrkesgrupper ska kunna avlasta lärare*. Dnr 7.5.2-2019:1285.
- Skolverket (2020) *Huvudmännens arbete med skolans digitalisering*. Rapport 2020:5. Dnr 5.1.3-2019:692.
- Skolverket (2020) *Skolverkets lägesbedömning 2020*. Rapport 2020:1.
- Skolverket (2021) *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*. Rapport 2021:5.
- Skolverket (2021) *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2020/2021*.
- Skolverket (2021) *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*.
- Skolverket (2022) *Skolverkets uppföljning av digitaliseringsstrategin 2021*. Rapport 2022:4.
- Skolverket (2022) *Förslag till nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet 2023–2027*.
- Skolverket (2022) *Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om betyg och provning*.
- Skolverket (2022) *Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om utvecklingssamtalet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen*.
- Skolverket (2022) *Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.
- Skolverket (2023) *Förskolan och läroplanen. Om förändringar i spåren av Lpfö 18*. Rapport 2023:5.
- Skolverket (2023) *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023*. Rapport 2023:9.
- Skolverket (2023) *PM Barn och personal i förskola hösten 2023*.
- Skolverket (2023) *Slutsatser från uppföljningen av Läroplan för förskolan (Lpfö18)*. Dnr 2021:2048.
- Skolverket (2023) *PIRLS 2021. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*.
- Skolverket (2023) *PISA 2022. 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap*.
- Skolverket (2024) *Skolverkets årsredovisning 2023*.

- Skolverket (2024) *Barn och personal i förskola. Hösten 2023*. PM. Dnr 2024:867.
- Skolverket (2024) *Elever och personal i fritidshem. Läsåret 2023/24*. PM. Dnr 2024:968.
- Skolverket (2024) *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning. Läsåret 2023/24*. Beskrivande statistik.
- Skolverket (2024) *Skolgången för elever med slutbetyget F*. Skolverkets aktuella analyser. Rapport 2024:9.
- Skolverket (2024) *TIMSS 2023. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*.
- Skolverket (2024) *Attityder till skolan 2024, delrapport 1: Elevers och lärares trivsel, motivation och stress*. Rapport 2024:15.
- Skolverket (2024) Personal – riksnivå. Tabell 1.
- Skolverket (2024) Personal – riksnivå. Tabell 1C.
- Skolverket (2024) Förskola – personal – riksnivå. Tabell 2B.
- Skolverket (2024) Förskola – personal – riksnivå. Tabell 2A.
- Skolverket (2024) Personal – förskoleklass. Tabell 3A.
- Skolverket (2024) Personal – grundskolan. Tabell 4A.
- Skolverket (2024) Personal – grundsärskolan. Tabell 4A.
- Skolverket (2024) Personal – specialskolan. Tabell 2.
- Skolverket (2024) Personal – gymnasieskolan. Tabell 4A.
- Skolverket (2024) Personal – anpassade gymnasieskolan. Tabell 4A.
- Skolverket (2024) Personal – komvux. Tabell 5.
- Skolverket (2024) Samtliga skolformer och fritidshem- barn/elever – riksnivå. Tabell 1.
- Skolverket (2024) Grundskolan – kostnader – riksnivå. Tabell 2A.
- Skolverket (2024) Gymnasieskolan – kostnader – riksnivå. Tabell 2A.
- Skolverket (2024) Anpassade grundskolan – kostnader – riksnivå. Tabell 2A.
- Skolverket (2024) Anpassade gymnasieskolan – kostnader – riksnivå. Tabell 2A.
- SKR (2021) *Nuläge och utmaningar i elevhälsan 2021. Elevhälsoundersökning 2021*.

- SKR (2022) *Skilda förutsättningar och lokala lösningar. Kompetensförsörjning i förskola, skola och vuxenutbildning.*
- SKR (2024) *Personalen i välfärden. Personalstatistik för kommuner och regioner 2023.*
- SKR (2024) *Välfärdens kompetensförsörjning – personalprognos 2023–2033 och strategier för att klara kompetensförsörjningen.*
- Statistiska centralbyrån (2017) *Lärare utanför yrket 2016.*
- Statistiska centralbyrån (2023) *Lärare utanför yrket 2022/2023. Temarapporter 2023:6.*
- Statistiska centralbyrån (2024) *Trender och prognoser 2023. Befolkning, utbildning, arbetsmarknad – med sikte på år 2040.*
- Statistiska centralbyrån (2024) *Sveriges framtida befolkning 2024–2070. Demografiska rapporter 2021:1.*
- Statskontoret (2019:) *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting. Rapport 2019:2.*
- Statskontoret (2020) *Klagomålshanteringen i skolan. Förslag till ett mer ändamålsenligt system.*
- Statskontoret (2022) *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner. Rapport 2022:9.*
- Stenlås, N. (2009) *En kår i kläm. Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2009:06. Finansdepartementet.*
- Sveriges kommuner och regioner (2017) *Olika är normen. Att skapa inkluderande lärmiljöer i skolan.*
- Sveriges kommuner och regioner (2019) *Förskolans kompetensförsörjning 2019.*
- Sveriges kommuner och regioner (2021) *Nuläge och utmaningar i elevhälsan.*
- Sveriges kommuner och regioner (2022) *Skilda förutsättningar och lokala lösningar. Kompetensförsörjning i förskola, skola och vuxenutbildning.*
- Sveriges Lärare (2023) *Skolan: kunskap eller kundservice? Så upplever lärare orimliga krav och påverkan på undervisning och betyg. Stockholm: Sveriges Lärare.*

- Sveriges Lärare (2023) *Statistiskt faktablad 2023:2. Grupp- och klasstorlekar, extra anpassningar och särskilt stöd från förskoleklass till komvux*. Stockholm: Sveriges Lärare.
- Sveriges Lärare (2023) *Tiden som inte räcker till. En redovisning av hur lärares arbetstid kläms från flera håll*. PM 2023-12.
- Sveriges Lärare (2023) *Yttrande över Förslag på en nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet 2023–2027*. 2023/007.
- Sveriges Lärare (2024) *Brinna, brann, utbränd. En studie om hur arbetsbelastningen driver lärare och förskollärare till utmattning*.
- Sveriges skollärare (2023) *Yttrande över Förslag till nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet 2023–2027*.
- Thornberg, R., Bjereld, Y., & Sjögren, B. (2022) *Skapa trygghet för lärande: Om skolans arbete mot mobbning, trakasserier och kränkande behandling*.
- Tufte, E. (2006) *The Cognitive Style of PowerPoint*.
- Vinterek, M. (2006) *Individualisering i ett skolsammanhang. Myndigheten för skolutveckling*.
- Von Hausswolff, K. (2014) *Kunskap, digitala system och den professionella läraren*. Masteruppsats. Högskolan i Kristianstad.
- Wallström, H. (2018) *Gymnasielärares mentorshandlingar. En verksamhetsteoretisk studie om lärararbete i förändring*. Diss. Göteborgs universitet.
- Åkerström, M. et al. (2021) *Hidden Attractions of Administration. The peculiar appeal of meetings and documents*. London & New York: Routledge.

Praxis

Högsta domstolen

NJA 1935 s. 486.

NJA 1984 s. 764.

NJA 1988 s. 586.

NJA 2001 s. 755.

NJA 2009 s. 776.

NJA 2016 s. 596.

NJA 2020 s. 578.

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2014 ref. 47.

Myndighetsbeslut

Skolinspektionen (2010) Beslut den 4 februari 2010, dnr 2009:3020

Barn- och elevombudet (2019) Beslut den 12 februari 2019,
dnr 45-2018:9248.

Skolinspektionen (2020) Beslut den 15 okt 2020, dnr 2019:3461

Material från webbsidor

Barn- och elevombudets webbsida ”För barn och elever, Skolan måste hjälpa dig”. Hämtad 2024-08-08.

Barn- och elevombudets webbsida ”Vad ska skolan och huvudmannen göra? Utreda uppgifter om kränkande behandling”. Hämtad 2024-08-08.

Barn- och elevombudets webbsida ”Frågor och svar, Nätkränkningar, Ansvarar skolan för kränkningar på nätet”. Hämtad 2024-08-13.

Delstaten Hamburg (2024). <http://www.landesrecht-hamburg.de/bsha/document/jlr-LehrArbZVHArahmen>.

- Delstaten Bayern (2024). <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayUPZV/true>.
- Folkhälsomyndighetens webbsida "Barn med funktionsnedsättning – resultat Skolbarns hälsovanor 2021/22". Hämtad 2024-11-15.
- Regeringen (2024). Pressmeddelande om budgetpropositionen för 2025. Hämtad 2024-12-03.
- Regeringens webbsida. "Regeringens budgetsatsningar på skolan 2025". Hämtad 2025-01-15.
- Skolverkets webbsida "Avlasta lärare med lärarassistenter och andra kompletterande kompetenser". Hämtad 2023-06-13.
- Skolverkets webbsida "Koll på lärares avlastningsbehov". Hämtad 2023-06-13.
- Skolverkets webbsida "Lärares handlingsutrymme förändras över tid" Artiklar om forskning. Hämtad 2023-06-13.
- Skolverkets webbsida "Vad ska statsbidraget användas till?". Hämtad 2023-10-19.
- Skolverkets webbsida "Kränkande behandling, mobbning och diskriminering". Hämtad 2024-08-13.
- Skolverkets webbsida "Åtgärder mot kränkande behandling". Hämtad 2024-08-13.
- Skolverkets webbsida "Organisera för skolbibliotek i undervisningen". Hämtad 2024-09-27.
- Skolverkets webbsida "Förskolan 15 okt 2023". Skolenhetsregistret. Hämtad 2024-10-14.
- Skolverkets webbsida "Skolverket rekommenderar en gemensam teknisk standard – ska underlätta för skolor". Hämtad 2024-10-21.
- Skolverkets webbsida "Skolverket rekommenderar en gemensam teknisk standard – ska underlätta för skolor". Hämtad 2024-10-21.
- Skolverkets webbsida "Att göra extra anpassningar och ge särskilt stöd i grundskole- och gymnasieutbildning". Hämtad 2023-11-20 och 2024-10-24.
- Skolverkets webbsida "Så upplever lärare sitt behov av stöd för inkluderande undervisning". Hämtad 2024-10-24.
- Skolverkets webbsida "Starta och arbeta med skolsociala team". Hämtad 2024-11-11.

Skolverkets webbsida ”Systematiskt kvalitetsarbete – så fungerar det”. Hämtad 2024-03-13 och 2024-12-16.

Skolverket webbsida ”Lärarlyftets kurser och utbildningar”. Hämtad 2025-01-17.

Specialpedagogiska skolmyndighetens webbsida ”Framgångsrika anpassningar behöver följa med vid övergångar”. Hämtad 2023-11-20.

Statskontorets webbsida ”Myndigheternas storlek”. Hämtad 2024-05-07.

Suntarbetslivs webbsida ”Vad är digital arbetsmiljö”. Hämtad 2024-12-05.

Vi lärares webbsida ”Lärarnas undervisningstid har ökat med två veckor per läsår”. Hämtad 2024-10-15.

Universitetskanslersämbetets webbsida ”Flera vägar att bli lärare”. Hämtad 2025-01-15.

Ämneslärares (tidning) webbsida. Temapaket med artiklar om mentorskapet. Hämtad 2024-03-28.

Kommittédirektiv 2023:72

En minskad administrativ börda för förskollärare och lärare

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juni 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av förskollärares och lärares administrativa uppgifter och 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.

Utredaren ska

- med utgångspunkt i tidigare genomförda utredningar, studier och granskningar identifiera vilken typ av administrativa och andra uppgifter förskollärare och lärare i skolväsendet utför som innebär att tid tas från undervisningen och uppgifter som tillhör undervisningen,
- identifiera om dessa administrativa och andra uppgifter skapas på statlig, huvudmanna- eller skolenhetsnivå,
- analysera vilken betydelse dessa uppgifter har för verksamheten, förskollärare, lärare, barn och elever,
- bedöma vilka av förskollärares och lärares uppgifter som bör prioriteras bort,
- bedöma vilka uppgifter som övrig personal som är anställd i verksamheten kan utföra,

- föreslå åtgärder för att minska förskollärares och lärares administrativa uppgifter och andra uppgifter så att de ges mer tid till undervisningen och uppgifter som hör till undervisningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2024.

Uppdraget att minska den administrativa bördan

Förskollärares och lärares huvuduppgifter är att bedriva undervisning ...

Utbildningen i skolväsendet är av största betydelse för barns och elevers möjligheter till fortsatt lärande, etablering på arbetsmarknaden och att klara sig i livet. Utbildningen ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. I detta uppdrag har förskollärare och lärare en mycket betydelsefull roll. Förskollärares och lärares huvuduppgift är att bedriva undervisning. I det ingår, förutom arbetet under lektioner eller lärtillfällen, även de uppgifter som hör till undervisningen, det vill säga för- och efterarbete. I planering av undervisningen behöver förskollärare och lärare bl.a. utgå från de mål och centrala innehåll som anges i läroplanerna. De behöver även lägga upp undervisningen på ett sätt som gör det möjligt för barnen och eleverna att ta till sig innehållet. Efterarbetet kan t.ex. bestå av att rätta prov eller följa upp vad barnen och eleverna har lärt sig av undervisningen. Forskning visar att förskollärare och lärare är den enskilt viktigaste faktorn för kvaliteten i undervisningen i skolväsendet och därmed är avgörande för barns och elevers lärande och utveckling. Det är därför av stor betydelse att förskollärare och lärare kan fokusera på sin huvuduppgift, det vill säga undervisning.

... men de har även andra uppgifter enligt skolförfattningarna

I skolförfattningarna finns ett antal områden där lärare direkt eller indirekt pekas ut som ansvariga. Det gäller bl.a. arbete med extra anpassningar och särskilt stöd, bedömning och betygssättning, arbete mot kränkande behandling, trakasserier, eller sexuella trakasserier, rasism, hedersrelaterat våld och förtryck, arbete för att främja elevernas lika rättigheter och möjligheter oberoende av könstillhörighet

samt samverkan med och information till elever och vårdnadshavare. Lärare ska även medverka i det systematiska kvalitetsarbetet. Andra krav, som inte är riktade direkt till förskollärare eller lärare men som ställs på förskolor, skolor och verksamheter, har också betydelse för förskollärares och lärares situation. Exempelvis finns i läroplanerna för de olika skolformerna mål som skolan ska ansvara för att varje elev uppnår samt riktlinjer som alla som arbetar i verksamheten ska följa. I många fall kan det innebära uppgifter som förskollärare och lärare behöver utföra.

Administrativa och andra uppgifter tar tid från undervisningen

I Statens skolverks rapport Lärarnas yrkesvardag: En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning och rapporten Grundskollärares tidsanvändning: En fördjupad analys av Lärarnas yrkesvardag, Arbetsmiljöverkets Projektrapport för Arbetsmiljöverkets nationella tillsyn av skolan 2013–2016 samt av tidigare genomförda statliga utredningar framkommer en bild av att lärare förväntas utföra allt fler arbetsuppgifter inom sin arbetstid, utöver de som innebär att genomföra undervisning och de arbetsuppgifter som följer med undervisningen. Det framgår också att lärare upplever frustration över att inte i tillräcklig utsträckning hinna med de arbetsuppgifter som hör till undervisningen. Ökad administration lyfts ofta som en av huvudorsakerna till att lärares tid inte räcker till för att bedriva en kvalitativ undervisning. Administration kan vara uppgifter som lärare behöver göra t.ex. för att det anges i en författning, lokala riktlinjer eller för att en huvudman har ålagt en uppgift utöver det som finns i författningarna.

I rapporter från såväl myndigheter som fackförbund framkommer att hög administrativ arbetsbelastning är den största orsaken till stress för olika lärarkategorier i skolväsendet. Mest tid åt administration ägnar lärarna i grundskolan, enligt en rapport från Statskontoret (Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner 2022:9). Rapporten pekar också på att vissa bestämmelser i skollagen (2010:800) ställer krav som medför särskilt mycket administration för lärarna. Det handlar framför allt om elevnära dokumentation. Ett exempel som medför dokumentation är bestämmelserna om de individuella utvecklingsplanerna

i bl.a. grundskolans årskurs 1–5 (10 kap. 13 §). Ett annat exempel är bestämmelserna om kränkande behandling (6 kap. 10 §).

En del av förskollärares och lärares ökade administration kan förklaras av hur förskolor, skolor, anordnare och huvudmän såväl kommunala som enskilda organiserar arbetet i verksamheterna. Av Skolverkets rapport Grundskollärares tidsanvändning: En fördjupad analys av Lärarnas yrkesvardag framgår att det bl.a. kan handla om brister i tekniska lösningar som används på skolan. Digitala system kan visserligen underlätta arbetet med exempelvis dokumentation, men de kan också vara svårhanterliga och tidskrävande. Det kan även vara tidskrävande om samma uppgifter behöver dokumenteras flera gånger i flera olika system.

Det har gjorts vissa insatser för att minska lärares administrativa börda

Genom åren har vissa insatser genomförts i syfte att minska lärarnas administration och frigöra deras tid till undervisning. I och med riksdagens beslut i enlighet med förslagen i propositionen Minskade krav på dokumentation i skolan (prop. 2012/13:195) avskaffades i november 2013 kravet i skollagen på skriftliga individuella utvecklingsplaner i de årskurser där betyg sätts. I juli 2022 infördes, efter förslag i propositionen Skolans arbete med trygghet och studiero (prop. 2021/22:160), en ny bestämmelse i skollagen om klagomålshantering. Den nya bestämmelsen innebär att Statens skolinspektion endast ska få utreda klagomål från enskilda efter att huvudmannen har fått möjlighet att utreda klagomålet, eller om det finns särskilda skäl. I propositionen görs bedömningen att huvudmännen kan utreda klagomål och åtgärda brister i verksamheten snabbare och på ett mer flexibelt sätt än Skolinspektionen samt att en sådan hantering ger upphov till mindre dokumentation för lärare och rektorer (prop. 2021/22:160, s. 74).

Det behövs ytterligare åtgärder för att minska den administrativa bördan

Trots att flera åtgärder har genomförts är administration och dokumentation fortsatt en stor orsak till lärares stress. Så sent som våren 2022 presenterade Sveriges Lärare (tidigare Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet) en enkät baserad på svar från 6 100 lärare som visade att 53 procent av lärarna anser att hög administrativ arbets-

belastning är det största arbetsmiljöproblemet på den skola som de arbetar på.

Om Sverige återigen ska upprätta en stark kunskapsskola med kunskapsuppdraget i fokus, behöver alla barn och elever få förutsättningar att lyckas med sin utbildning och bli rustade med kunskap, bildning och färdigheter. Som tidigare nämnts är förskollärare och lärare den enskilt viktigaste faktorn för kvaliteten i undervisningen i skolväsendet. Förskollärar- och läraryrkena behöver därför vara attraktiva så att fler väljer att bli lärare och fler väljer att stanna kvar i yrket. Det är även av det skälet viktigt att minska den administrativa bördan och skapa en god arbetsmiljö för förskollärare och lärare.

Eftersom förskollärares och lärares tid är en begränsad resurs behöver den användas på det sätt som bäst främjar barns och elevers utveckling och lärande. Förskollärarnas och lärarnas förutsättningar behöver därför förbättras så att mer tid kan ägnas åt undervisningen och uppgifter som tillhör undervisningen och inte åt administration eller andra uppgifter. Om förskollärare och lärare avlastas, exempelvis genom att fler uppgifter kan utföras av övrig anställd personal i verksamheten, kan också mer tid frigöras för undervisning och uppgifter som hör till undervisning.

Regeringen anser därför att ytterligare åtgärder för att minska den administrativa bördan behöver vidtas. Exempelvis behöver skollagens bestämmelser om elevnära dokumentation ses över. Regeringen bedömer att det är viktigt att ta tillvara den kompetens som förskollärare och lärare besitter och att professionen bör ges större tillit när det gäller t.ex. dokumentation av barn och elevers lärande och utveckling. Det är viktigt att digitala system i sig inte leder till ökad administration och arbetsbörda. Därför bör det också analyseras om och hur digitala system bidrar till ökad administration och hur lärares huvuduppdrag kan värnas. Det behöver även göras en översyn av bestämmelserna om arbete mot kränkande behandling. De administrativa uppgifter som förskollärare och lärare åläggs av rektorn eller huvudmannen bör också ses över i syfte att minskas. Avsikten med införandet av bestämmelsen om extra anpassningar var bl.a. att minska mängden dokumentation. En rapport från Lärarnas Riksförbund från 2021 antyder dock att reformen om extra anpassningar fått motsatt effekt. Enligt regeringen finns det skäl att se över om intentionen att minska mängden dokumentation eller arbetsbörda har förverkligats. En särskild utredare ska därför genomföra

en bred översyn som syftar till att förskollärarnas och lärarnas arbetstid kan frigöras från administration för att till större del ägnas åt undervisning och uppgifter som tillhör undervisningen. Utredaren ska lämna förslag oavsett om den administrativa uppgiften skapats på statlig, huvudmanna- eller skolenhetsnivå. Det kommer i förlängningen att främja barn och elevers utveckling och lärande. I uppdraget ingår att

- med utgångspunkt i tidigare genomförda utredningar, studier och granskningar identifiera vilken typ av administrativa och andra uppgifter förskollärare och lärare i skolväsendet utför som innebär att tid tas från undervisningen och uppgifter som tillhör undervisningen,
- identifiera om dessa administrativa och andra uppgifter skapas på statlig, huvudmanna- eller skolenhetsnivå,
- analysera vilken betydelse dessa uppgifter har för verksamheten, förskollärare, lärare, barn och elever,
- bedöma vilka av förskollärares och lärares uppgifter som bör prioriteras bort,
- bedöma vilka uppgifter som övrig personal som är anställd i verksamheten kan utföra,
- föreslå åtgärder för att minska förskollärares och lärares administrativa och andra uppgifter så att de ges mer tid till undervisningen och uppgifter som hör till undervisningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter. Utredaren ska även ha ett jämställdhetsperspektiv och redovisa förslagets konsekvenser utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen ska utredaren beakta

proportionalitetsprincipen i samband med överväganden om inskränkningar av den kommunala självstyrelsen och redogöra för sina bedömningar i detta avseende. Utredaren ska vidare beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Sveriges Lärare, Sveriges Skolledare, Sveriges Kommuner och Regioner, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Svenska kommunalarbetsförbundet, Elevernas Riksförbund, Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd och andra berörda myndigheter och organisationer av betydelse för uppdraget. Utredaren ska beakta och inhämta synpunkter från andra pågående utredningar och uppdrag till myndigheter av betydelse för utredningsuppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2024.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:64

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

Beslut vid regeringssammanträde den 27 juni 2024

Förlängd tid och utvidgning av uppdraget

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

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

Utredaren ska bl.a.

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

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

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

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

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

Tid för att genomföra undervisning

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

Eftersom undervisningstiden inte är reglerad kan det skilja sig åt hur många undervisningstimmar en heltidsanställd lärare ska genom-

föra. För den lärare som har många undervisningstimmar kan tiden för att uträtta övriga arbetsuppgifter bli knapp. Exempelvis riskerar planering och uppföljning av undervisningen att trängas undan, vilket innebär att läraren får sämre förutsättningar att genomföra en undervisning av god kvalitet. Med alltför många undervisningstimmar kan det även vara svårt att hinna med andra viktiga arbetsuppgifter som bidrar till utbildningens kvalitet, t.ex. fortbildning och ämnesansvar. Detta kan få negativa effekter både på barns och elevers utveckling och lärande och på lärares arbetssituation. Enligt en undersökning genomförd av Lärarnas Riksförbund (2019) har den tid som lärare ägnar åt undervisning ökat sedan undervisningsskyldigheten inte längre regleras i kollektivavtalen. Sammanställningen visar bl.a. att högstadielärare undervisade drygt två timmar mer i veckan 2019 än när undervisningsskyldigheten var reglerad. Klasslärarnas och gymnasielärarnas undervisningstid hade ökat i ungefär samma omfattning.

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

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

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

Utredaren ska därför

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

Tid för att planera och följa upp undervisning

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

För att lärare ska kunna bedriva en undervisning av hög kvalitet och ha tid att utveckla den egna undervisningen, är det viktigt att de

har goda förutsättningar att planera sin undervisning och att undervisningstid och planeringstid dimensioneras i förhållande till varandra. Av två rapporter från Skolverket, *Lärarnas yrkesvardag: En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning* (2013) och *Grundskollärares tidsanvändning: En fördjupad analys av Lärarnas yrkesvardag* (2015), framgår det att planering av undervisningen och reflektion över undervisningen är det som flest lärare anser att de använder för lite tid till. Skolverkets rapport *Förskolan och läroplanen – Om förändringar i spåren av Lpfö 18* (2023:5) anger att olika praktiska förutsättningar har betydelse för möjligheten att förverkliga läroplanens undervisningsuppdrag i förskolan. Enligt rapporten är avsatt tid för planering en viktig förutsättning för att förskollärarna ska kunna ta ansvar för undervisningen. I Statens skolinspektions granskning *Undervisning i fritidshemmet inom områdena språk och kommunikation samt natur och samhälle* (2018) skriver myndigheten att den administrativa arbetsbördan får effekter för den pedagogiska planeringen och det kan vara svårt att få tiden att räcka till för planering av undervisningen inom fritidshemmet.

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

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

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

Utredaren ska därför

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

Effekterna av den föreslagna regleringen behöver analyseras

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

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

Det är även möjligt att en reglering av undervisningstiden skulle få andra effekter på förskollärares och lärares förutsättningar att genomföra undervisning. Att sätta en övre gräns för hur mycket undervisningstid en lärare ska genomföra kan bl.a. leda till att skolor gör ändringar i sin organisation. Om en skola inte lyckas rekrytera tillräckligt

många lärare finns det t.ex. en risk för att skolan i stället utökar klasstorlekarna så att varje lärare tar ansvar för fler elever. Det kan bl.a. innebära att det skapas sämre förutsättningar för att ge alla elever det stöd de behöver. Utredaren bör se över hur oönskade effekter som motverkar syftet med reformen kan undvikas. Det bör även undersökas om det finns andra sätt att främja att förskollärare och lärare får goda förutsättningar för att planera, genomföra och följa upp undervisningen. För- och nackdelarna med dessa alternativ bör också redovisas.

Utredaren ska därför

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

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

(Utbildningsdepartementet)

Förskollärares och lärares yrkesvardag

Denna promemoria beskriver de huvudsakliga resultaten från en intervjustudie som Vilna AB genomfört på uppdrag av utredningen En minskad administrativ börda för förskollärare och lärare (U 2023:01). Promemorian ger lärares och rektorers perspektiv på lärares yrkesvardag från förskolan till komvux. I studien har 65 lärare samt 19 rektorer intervjuats under november och december 2023. De intervjuade arbetar i förskolan, grundskolan, den anpassade grundskolan, gymnasieskolan, den anpassade gymnasieskolan och komvux. I promemorian inkluderas som regel förskollärare i begreppet lärare.

Syftet med studien är att förse utredningen med ett aktuellt underlag som beskriver yrkesvardagen för lärare i olika skolformer, med fokus på arbetsuppgifter som tar tid från undervisningen. Den kompletterar tidigare studier inom området genom att dels ge en aktuell bild av lärares och rektorers synsätt på området, dels genom att till skillnad från de flesta andra studier omfatta förskolan och komvux. Studien är disponerad på följande sätt:

Det **första avsnittet** handlar om de arbetsuppgifter som enligt lärarna och rektorerna i studien ingår i undervisningen.

Det **andra avsnittet** rör de arbetsuppgifter som lärarna gör utöver undervisningen.

Det **tredje avsnittet** fokuserar på lärares arbete med dokumentation och beskriver vad lärare dokumenterar i och utanför arbetet med undervisningen. Avsnittet beskriver också var dokumentationen görs, exempelvis analogt eller digitalt.

Det **fjärde avsnittet** riktar ljuset mot var de uppgifter som lärare gör utöver undervisningen skapas, exempelvis vad som utgår från staten, huvudmannen och rektor.

Det **femte avsnittet** beskriver betydelsen av de uppgifter som lärare gör utöver undervisningen för verksamheten, för eleverna och för lärarna själva.

I det **sjätte avsnittet** sammanfattas lärarnas och rektorernas erfarenheter vad gäller arbetssätt som kan avlasta lärare och skapa förutsättningar för dem att ägna mer tid till undervisningen.

Det **sjunde och sista avsnittet** beskrivs studiens metod, bland annat principer för urval, intervjuernas genomförande och analysen.

Vad ingår i arbetet med undervisningen?

I intervjuerna har lärarna inledningsvis fått beskriva vilka uppgifter som de anser ingår i arbetet med undervisningen. Det finns på ett övergripande plan en utbredd samstämmighet bland lärarna om vilka arbetsmoment som ingår. Alla lärarna arbetar med att planera, genomföra och följa upp undervisningen.

På ett mer konkret plan visar intervjuerna samtidigt på skillnader mellan lärare vad gäller vad som ingår i undervisningen. Det finns vissa utmärkande drag bland lärarna i de olika skolformerna. Men det finns även skillnader i hur lärarna arbetar med undervisningen beroende på bland annat undervisningsämne, barnens och elevernas förutsättningar samt lärarnas erfarenhet.

De lärare i studien som arbetat under ett antal år vittnar, tämligen samstämmigt, om att utrymmet för arbetet med undervisningen har minskat. Detta beskrivs av lärare i alla de skolformer som ingår i studien, fränsett förskolan. Enligt lärarna är det främst tiden till planering och reflektion som är mer knapp. Lärarna upplever att de har mindre tid till att planera undervisningen och mindre tid till att följa upp undervisningen. Men de vittnar också om att man har mindre tid till varje barn och elev i genomförandet av undervisningen.

Flera av lärarna i förskolan pekar på att arbetet med undervisning fått ökat utrymme över tid. Detta genom att förskolan blivit en del av skolväsendet och fått en egen läroplan. Förskollärarna beskriver att de i högre grad förväntas undervisa, vilket de inte gjorde tidigare eftersom fokus i förskolan då mer var på omsorg.

Planera undervisning

I planeringen av undervisningen gör lärarna arbetet med att förbereda olika moment. På ett övergripande plan finns det stora likheter i arbetet med att planera undervisningen i de olika skolformerna som studien omfattar. I alla skolformerna beskriver lärarna att de först gör en grovplanering som täcker en längre period av undervisningen. Sedan arbetar lärarna ofta löpande med en detaljplanering av de olika momenten i undervisningen.

Grovplanering på längre sikt

Lärarna beskriver att de som regel gör en grovplanering av undervisningen för en viss tid. Grovplaneringen kan sträcka sig över en termin, läsår eller att antal månader fram i tiden. Vid grovplaneringen gör lärarna typiskt sett en övergripande plan över vilka moment de ska genomföra, när och med stöd i vilka material eller läromedel. Den kan också, för lärare i skolan, omfatta planer för hur eleverna ska få visa sina kunskaper – både inför, under och efter olika moment.

För undervisningen gör man en grovplanering för läsåret, en för varje termin. I grovplaneringen beskriver jag vad som ska in på läsåret, i vilken ordning. Och sedan skriver jag vad jag vill ta mig an, vilket material, vilka lekar, vilka tider.

(Lärare förskoleklass)

Vi har ett övergripande stort mål för terminen eller året. Sedan har vi olika områden som vi i sin tur bryter ner i kortare segment. Vi arbetar med flera mål samtidigt. Just nu har vi fokus på berättelser, läsande och språk.

(Förskollärare)

Vid grovplaneringen är styrdokumentet för respektive skolform utgångspunkten enligt lärarna. Det handlar för lärarna i förskolan om att säkerställa att mål i förskolans läroplan kommer in i undervisningen. I förskolan är undervisningen ofta strukturerad i olika projekt med ett visst fokus.

Vi utgår från förskolans läroplan och plockar in de delar som vi behöver arbeta med.

(Förskollärare)

Lärarna i grundskolan, den anpassade grundskolan, gymnasieskolan, den anpassade gymnasieskolan och komvux beskriver på motsvarande sätt att de i grovplaneringen ser till att kurs- och ämnesplanernas syfte, centrala innehåll och betygskriterier täcks in.

Jag läser styrdokumentet, syfte, centralt innehåll och betygskriterier. Sedan planerar jag undervisningen utifrån det.

(Lärare anpassad gymnasieskola)

Först utgår jag från de didaktiska frågorna: "vad, hur och varför?". Jag funderar på hur klarar vi måluppfyllelsen, det vill säga vilka saker eleverna behöver lära sig för att klara kunskapskraven. Och hur jag ska planera min undervisning utifrån det, och vilket material jag behöver för det.

(Lärare lågstadiet)

Lärarna beskriver att de i grovplaneringen även tar hänsyn till de förutsättningar som finns för undervisningen. De pekar på att flera betingelser kan behöva beaktas vid planeringen. Det kan handla om resurserna, exempelvis vilken tid som lärarna har till förfogande för undervisningen, vilken kompetens som lärarna besitter eller vilka läromedel och lärmiljöer som det finns tillgång till i verksamheten.

Det handlar också om förutsättningar som ges av de barn eller elever som läraren möter, exempelvis i fråga om utvecklingsnivå, förkunskaper (till exempel i språk), eventuella funktionsnedsättningar och kulturella referensramar.

Jag utgår från var eleverna är, tittar på tidigare uppgifter, vad behöver vi göra, vilka utmaningar finns, vilka anpassningar behöver alla elever ha. Jag brukar tänka till kring vilka olika redovisningsformer jag kan ha, särskilt där jag sätter betyg vill jag säkerställa att de både får presentera muntligt och skriftligt. Och jag kollar vad vi behöver få med, hur många veckor behövs för varje område. Sedan kollar jag vad jag behöver vara klar med varje vecka för att vara i hamn.

(Lärare låg- och mellanstadiet)

Den övergripande grovplaneringen sker ofta men inte alltid tillsammans med andra lärare i ett arbets- eller ämneslag. Även andra personalkategorier kan involveras i grovplaneringen. För lärare i förskolan innebär planeringen ofta samarbete med de barnskötare som också arbetar på avdelningen. Flera av förskollärarna i studien beskriver dock att de har ett särskilt ansvar för att säkerställa att planeringen bygger på styrdokumentet. För lärare i skolan kan grov-

planeringen innebära samarbete med specialpedagog, resurspedagoger eller studiehandledare på modersmålet.

Grovplaneringen gör lärarna ofta samlat vid vissa perioder under läsåret, när det gäller grundskolan och gymnasieskolan typiskt sett i samband med terminsstart eller terminsavslut.

Även om likheterna i beskrivningarna av grovplaneringen är påfallande finns vissa utmärkande drag mellan skolformerna. Lärarna i förskolan betonar återkommande att undervisningen i förskolan förvisso planeras utifrån läroplanen men att de också tar utgångspunkt i barnens egen nyfikenhet, intressen och frågor. Det innebär att det behöver finnas en stor öppenhet för att förändra planeringen i förskolan utifrån vad barnen visar intresse för. Lärarna i de övriga skolformerna betonar att det är kurs- och ämnesplaner, men också elevernas förkunskaper, som har stor betydelse för planeringen.

I komvux är läsåret inte lika tydligt framträdande eftersom kurserna kan starta vid olika tillfällen under året. För lärarna i komvux, som undervisar i olika kurser, blir grovplaneringen inriktad mot de kurser som de undervisar i.

Det som tar lång tid är det här med att bygga upp kursen. Det gör man helt själv som lärare. Jag gör ett schema för kursen där de studerande ska se när lektionerna är, vad de handlar om, vilken litteratur det är och vilken examination och betygskriterier som gäller. Och jag utvecklar lektionsinnehåll. Att ta fram en studiehandledning med schema för kursen tar mycket tid, allt måste vara klart i detalj inför varje kurs. Var tionde vecka är det ny kursstart. Man kan återanvända grunden och ramarna men jag gör alltid om en del, det kommer nya läroplaner, nya läromedel.
(Lärare komvux gymnasial nivå)

Flera av de intervjuade lärarna inom komvux berättar att uppbyggnad eller uppdatering av kurser görs under perioder när det är färre elever, till exempel i juni, och att den löpande planeringen därefter kan handla om att ta fram kompletterande material successivt. De täta kursstarterna möjliggör sällan för mer omfattande revidering när fler elever är i undervisning.

Detaljplanering på kortare sikt

Den övergripande grovplaneringen använder lärarna som underlag för sin detaljplanering. Denna planering gör lärarna mer löpande och kan sträcka sig ett par lektioner eller dagar, upp till ett par tre

veckor fram i tiden. Detaljplaneringen handlar om vad som ska hända i undervisningen, exempelvis vid samlingar eller lektioner. Detaljplaneringen är mer konkret än grovplaneringen och beskriver hur olika lektioner ska läggas upp, exempelvis det konkreta innehållet i genomgångar eller vilket material som ska användas etcetera. Detta arbete kan även omfatta att framställa och uppdatera material och läromedel. Detaljplaneringen kan också handla om schemabrytande aktiviteter såsom studiebesök, idrottsdagar och temadagar på skolan.

Även i den detaljerade planeringen tar lärarna i skolan hänsyn till de olika anpassningar som enskilda barn och elever har. Detaljplanering kan också handla om att ta fram material för elever som är frånvarande från skolan.

Lärarna i grundskolan, gymnasieskolan och komvux beskriver att de löpande anpassar detaljplaneringen till elevernas förståelse och vad de behöver träna mer på för att nå målen. Det handlar om att lärarna löpande låter detaljplaneringen påverkas av hur långt eleverna utvecklats på tidigare lektioner.

Jag tittar igenom varje elevs nivå, var de befinner sig, och tar fram eventuella enskilda material. Försöker i planeringen av undervisningen få med många sinnen, ljud, bild och använda olika sådana hjälpmedel för eleverna att visa vad de kan.

(Lärare gymnasieskola).

Anskaffa material tar tid. På grund av många elever som har behov av annan typ av material. Så måste vi hitta olika material till olika elever. Att få ihop hela lektionstillfället, det är ett pussel som blivit mycket större. Jag vill att det ska passa alla. Det tar oerhört mycket tid.

(Förskollärare förskoleklass)

Lärare inom distans- eller flexundervisning i komvux beskriver att planering av undervisningen ganska ofta handlar om att säkerställa att rätt elever har tillgång till lärplattformar samt att undervisningsmaterial, uppgifter och eventuella anpassningar läggs upp.

Inom förskolan beskriver lärarna att de låter barnens intresse och nyfikenhet påverka detaljplaneringen.

Vi börjar i en reflektion, man måste ha ett underlag för att planera nästa steg. Vi utgår från veckan som gått, reflekterar över vad barnen är intresserade av, vad de har sagt under veckan. Sedan planerar vi utifrån det. Till exempel om barnen är intresserad av träd, funderar vi på hur kan ge dem mer kontakt med det. Jag planerar inte jättelångt i förväg, en vecka eller två. Samtidigt måste jag vara öppen för andra vägar.

(Förskollärare)

Detaljplaneringen är enligt de intervjuade lärarna oftare ett mer individuellt arbete än grovplaneringen.

Vi har ett årshjul för planeringen vi alla SO-lärare tillsammans. Vi gör en grovplan tillsammans och detaljplaneringen på egen hand.

(Lärare högstadiet)

Men även detaljplaneringen sker inte sällan som ett samarbete med kollegor. Särskilt inom förskolan beskriver lärarna att de som regel veckovis reflekterar och planerar undervisningen tillsammans med kollegorna i arbetslaget. Det handlar då om att förskollärare och barnskötare planerar tillsammans, inte sällan under förskollärares ledning.

Vi har gemensam planering tillsammans i arbetslaget för kommande vecka på fredagar. Vi har 1,5 timmar per vecka för planering i arbetslaget och sen har jag 5 timmar för förberedelser i veckan på egen hand.

(Förskollärare)

Genomföra undervisning

Intervjuerna visar sammantaget att det inte är helt självklart vad som ingår i genomförandet av undervisningen. Grovt sett framträder två synsätt hos lärarna, dels ett snävare synsätt som bygger på att genomförandet av undervisning handlar om planerade undervisningstillfällen, dels ett bredare som bygger på att alla interaktioner med barn och elever kan vara undervisning.

Tendensen i intervjuerna är att särskilt lärarna i förskolan, men också lärare i de yngre åldrarna i grundskolan och den anpassade grundskolan, i större utsträckning ger uttryck för det bredare synsättet på undervisning. Lärarna i grundskolans äldre åldrar, gymnasieskolan och komvux tenderar, i den mån intervjuerna berört detta, att ge uttryck för den mer avgränsade synen, det vill säga att undervisning handlar om planerande undervisningsmoment.

Undervisning som planerade undervisningsmoment

Flera av lärarna och rektorerna i studien uttrycker att undervisning främst handlar om planerade situationer där läraren tillsammans med barnen eller eleverna leder olika moment för att uppnå vissa lärande-

mål. Med detta synsätt är undervisning lärarledd och målstyrd. Exempel på situationer som är genomförande av undervisning med detta synsätt är lärarledda samlingar i förskolan, genomgångar vid lektioner och studiebesök.

Undervisning är all befintlig tid i klassrummet, förutom när de skriver prov. Då är jag inte en aktiv undervisare.

(Lärare högstadiet)

Även i förskolan finns bland vissa av de intervjuade synsättet att det är planerade moment som är undervisning:

Lärande genomförs hela dagen men undervisningen är mer planerade aktiviteter. Det kan till exempel vara i samband med måltiden och vid påklädningen men det måste vara planerat.

(Rektor förskola)

Undervisning som spontantana lärandesituationer

Andra lärare och rektorer har en bredare syn på vad undervisning är och menar att alla interaktioner med barn och elever är eller åtminstone kan vara undervisning. De intervjuade beskriver att lärande kan uppstå spontant. Med detta synsätt på vad som är undervisning blir fler situationer att betrakta som undervisning. För respondenter som har det bredare synsättet på undervisningen kan exempelvis omsorgsarbete (till exempel påklädning, blöjbyten, att ge tröst och plåstra om), samtal med barn och elever i matsituationer eller på rasten utgöra undervisning. De intervjuade framhåller att dessa interaktioner med barnen och eleverna utanför samlingar och lektioner är särskilt viktiga för skolans värdegrundsuppdrag.

Allt kan vara undervisning, det kan bli ett lärande i allt, till exempel hur betar man sig när man tar mat, åker spårvagn och så vidare. Undervisning är inte bara när man står framme vid tavlan. Det är inte formell undervisning men allt blir på ett eller annat sätt, man lär dem saker. Det är hela tiden lärande på olika sätt.

(Lärare anpassad grundskola)

Men alla interaktioner med barnen eller eleverna är inte undervisning enligt detta synsätt. För att det ska vara undervisning behöver lärarna ta vara på den spontant uppkomna situationen och använda den för att ha en dialog med barnen eller eleverna som styr mot lärandemålen och utvecklar kunskaper eller värden som styrdokumentet anger.

För mig är allt vi gör i förskolan undervisning, till exempel påklädning och vid maten. Både planerade undervisningssituationer och spontana grejer är undervisning, till exempel vid lekar ute. Allt i förskolan, allt jag gör med barnen blir nån form av undervisning. Men kanske när de sover, det är inte undervisning.

(Förskollärare)

Följa upp undervisning

I uppföljningen av undervisningen arbetar lärarna med att på olika sätt reflektera och dokumentera effekterna av undervisningen. Lärarna i studien beskriver att uppföljningen av undervisningen är ett arbete som sker i flera steg. Uppföljningen börjar redan igenomförandet, tillsammans med barnen eller eleverna. När undervisningen är avslutad gör lärare ofta snabba reflektioner kring hur undervisningen fungerade. I ett sista steg gör lärarna ofta en mer systematisk analys kring undervisningen och dokumenterar elevernas lärande.

Även när det gäller uppföljningen av undervisningen framträder vissa utmärkande drag mellan lärarna i olika skolformer. Lärarna i skolan beskriver att de som regel följer upp undervisningen i ljuset av både undervisningsgruppens och den enskilde elevens lärande och resultat. Lärarna i förskolan beskriver att de som regel analyserar undervisningens påverkan på barnens resultat på gruppnivå. Men i samband med utvecklingssamtal gör även lärarna i förskolan en analys varje barns utveckling.

Uppföljningen börjar redan i undervisningssituationen

Lärarna i studien beskriver att reflektionen kring undervisningens effekter börjar redan i undervisningssituationen. När lärarna genomför undervisningen arbetar de kontinuerligt med en formativ uppföljning, dels av vad barnen eller eleverna lär sig, dels av hur den egna undervisningen fungerar.

Jag kollar ofta elevernas kunskaper tidigt i undervisningen med en start-uppgift. De får till exempel muntligt berätta vad de vet om ett visst område. Märker jag att det inte landar fortsätter jag med momentet i undervisningen.

(Lärare mellanstadiet)

Lärarna gör löpande anpassningar av undervisningen baserat på en reflektion kring hur den fungerar. Det kan handla om att man som lärare i förskolan exempelvis märker att barnen inte blir intresserade av ett material på det sätt som personalen hade tänkt. Den observationen kan direkt leda till idéer om nya eller förändrade upplägg i stunden. Men lärarna beskriver också att det kan leda till att det förändrar upplägget av genomförandet nästa gång momentet görs.

Jag kan i situationen fundera på varför hade många elever frågor om just det här. Då kanske vi behöver mer genomgång på det.

(Lärare låg och mellanstadiet)

Snabba reflektioner efter undervisningen

Lärarna beskriver också att de efter undervisningstillfället ofta gör några snabba reflektioner kring hur undervisningen fungerade. Det görs ofta direkt i anslutning till genomförandet men efter att läraren inte längre interagerar med eleverna. För en lärare i grundskolan eller gymnasieskolan kan det innebära att man reflekterar på vägen från klassrummet till arbets- eller personalrummet. I vissa fall gör lärare en skriftlig minnesanteckning kring saken. I andra fall kan det mer handla om att läraren lägger det på minnet. Om läraren haft kollegor vid undervisningstillfället kan reflektionen ske gemensamt.

Jag försöker ta en kort reflektionstid direkt efter lektion, för att fånga upp det viktigaste: ”Hur gick det och vad behöver vi plocka upp nästa gång”. Men jag hoppar ofta över detta på grund av tidsbrist.

(Lärare gymnasieskola)

Analys av undervisningen

Nästa steg i uppföljningen omfattar arbetet med att mer systematiskt analysera hur undervisningen fungerar och vilka resultat den ger. Det innebär arbetet med att analysera den egna undervisningens funktion i förhållande till vilka effekter den har på barnens eller elevernas lärande och resultat. En viktig grund för det arbetet är enligt lärarna i grundskolan, gymnasieskolan och komvux bedömning och rättning av både muntliga och skriftliga tester och prov.

Flera lärare beskriver att de löpande, ofta dagligen, analyserar undervisningen. Men enligt lärarna sker analysen av undervisningen

ofta mer intensivt under vissa perioder. Det sker exempelvis inför utvecklingssamtal eller i samband med att lärarna skriver omdömen eller sätter betyg.

Jag följer upp undervisningen utifrån elevernas resultat, på prov och test. Hela tiden kollar jag så att vi är på banan i förhållande till centralt innehåll.

(Lärare mellanstadiet)

Egen reflektion om undervisningen gör man mest när man planerar kursen inför nästa gång. "Vad funkade bra?" "Vad behöver jag ändra på?" "Varje lärare är ansvarig för uppföljning" av sin egen undervisning.

(Lärare komvux gymnasial nivå)

Analysen fyller flera funktioner i undervisningen

Lärarna beskriver att analysen ligger till grund för att utveckla den egna undervisningen, dels den långsiktiga grovplaneringen, dels detaljplaneringen. Konkret kan det exempelvis handla om att läraren noterar vad som bör göras annorlunda i ett visst moment inför nästa läsår. Det kan också handla om att läraren noterar vad eleverna behöver träna mer på vid en kommande lektion.

Analysen av undervisningen ligger också till grund för lärarnas återkoppling av resultat till vårdnadshavare och elever, exempelvis genom individuella studieplaner och utvecklingssamtal, skriftliga omdömen eller betyg.

I förskolan vittnar lärarna om att analysen av undervisningen även ligger till grund för det systematiska kvalitetsarbetet (SKA). Lärarna och barnskötarna reflekterar ofta veckovis kring undervisningen och slutsatserna om undervisningens funktion dokumenteras löpande. Återkommande beskrivs att rektorerna i förskolan sedan använder analysen som underlag i förskolenhetens samlade SKA. Motsvarande koppling mellan den löpande uppföljningen och SKA beskrivs inte av lärarna i de övriga skolformerna.

Vi har en dokumentation för kvalitetsarbetet som vi följer i ett årshjul. Dokumentationen återkopplas löpande till rektor, som gör sin analys baserat på det. Vi gör analys i det mer direkta och det som handlar om undervisning, som rektor sedan använder i SKA.

(Förskollärare)

Uppgifter i gränslandet

Intervjuerna visar att det inte går att dra en knivskarp gräns mellan undervisningen och uppgifter som ligger utanför undervisningen. Det finns arbetsuppgifter som ligger i gränslandet mellan undervisning och uppgifter som ligger utanför undervisning. När det gäller dessa uppgifter kan synsättet på huruvida de tillhör undervisningen variera mellan lärare. Nedan beskrivs de uppgifter där lärarnas och rektorernas resonemang återkommande indikerar att uppgifterna ligger i gränslandet.

Vikariera för kollegor

Utöver att genomföra den egna undervisningen är det enligt lärarna i studien vanligt att de får genomföra undervisning för lärare som är frånvarande, exempelvis på grund av sjukdom och kompetensutveckling. Somliga lärare ser det som en del av arbetet med undervisningen. Andra ser vikarierande som något som ligger utanför och innebär att lärarna får lägga om arbetet med den egna undervisningen.

Man får vikariera ofta, för på vår skola tar man inte in vikarier. Den timme du vikarierar måste du då ta från något annat. Ofta tas tiden från arbetstiden till planering. Eller så arbetar jag övertid, för att jag ska kunna ha material för mina egna elever. Det blir en ond cirkel eftersom skolan är underbemannad på kringpersonal.

(Lärare mellanstadiet)

Arbetsförlagt lärande

Yrkeslärare inom gymnasieskolan, anpassad gymnasieskola och komvux på gymnasial nivå arbetar som regel med det arbetsplatsförlagda lärandet (apl). Det inbegriper både arbete med att planera, genomföra och följa upp apl. Hur mycket arbete detta omfattar varierar mellan skolor beroende på hur arbetet med apl är organiserat. Av intervjuerna med yrkeslärare i de berörda skolformerna framkommer också att planeringen av apl omfattar arbete med att förbereda arbetsplatsen, handledaren och eleven inför en kommande apl-period. Det arbetet kan också omfatta förberedelser som möter den enskilda elevens behov av anpassningar. Bland yrkeslärare i anpassad gymnasieskola kan förberedelserna även innebära att säker-

ställa att eleven har med sig en vuxen som hen känner sig trygg med, åtminstone i inledningen av apl-tiden.

Det tar mycket tid att skaffa platser för apl. Man får ringa runt till förskolerektorer, sen ska de återkomma men det gör de inte. Sen ska man ringa upp handledaren, presentera eleven, berätta om uppdraget och ha uppföljning med trepartssamtal med alla.

(Lärare komvux gymnasial nivå)

En central del av genomförandet av apl innebär att yrkeslärare håller i trepartssamtal där läraren, eleven och handledaren på arbetsplatsen möts och diskuterar hur lärandet och handledningen fungerar. Detta är en del som de intervjuade yrkeslärarna beskriver som tidskrävande, i synnerhet om besöken på arbetsplatserna kräver restid och om läraren har många apl-elever. Yrkeslärare beskriver detta som problematiskt eftersom de under perioder då eleverna är på apl har nedsättning i undervisningstiden.

I uppföljningen av en elevs apl ingår att läraren löpande följer vad eleven lär sig på arbetsplatsen och att det finns underlag för betygsättning. De ovan nämnda trepartssamtalen är en central del i denna uppföljning.

Vilka arbetsuppgifter gör lärare utöver undervisningen?

I intervjuerna har lärarna och rektorerna ombetts beskriva vad som tar tid från undervisningen. Övergripande visar intervjuerna att lärarna i studien gör en rad olika kringuppgifter utöver undervisningen. Det handlar både om uppgifter som de gör i och utanför barn- eller elevgruppen. De kringuppgifter som lärarna gör handlar som regel om att skapa förutsättningar för undervisningen.

Det samlade budskapet från intervjuerna är att kringuppgifterna tar mycket tid. Lärarna i komvux har dock en delvis annan bild. De intervjuade lärarna i komvux tycker som regel att de har goda förutsättningar att ägna sig åt undervisningen och gör en begränsad mängd kringuppgifter.

Kringuppgifterna tar tid från arbetet med undervisningen. Var och en av kringuppgifterna upplevs sällan särskilt betungande. Det är snarare att kringuppgifterna samlat tar en stor del av arbetstiden som är problemet enligt de intervjuade. Enligt lärarna har arbetet med kringuppgifterna blivit mer omfattande över tid.

Flera av kringuppgifterna återkommer i de olika skolformerna men enligt intervjuerna är de olika omfattande. Exempelvis är arbetet med omsorg, fostran och trygghet mindre framträdande ju äldre eleverna är. Det varierar samtidigt inom skolformer, mellan olika förskolor och skolor, vilka arbetsuppgifter lärarna har och hur omfattande de är.

Det går inte att dra en knivskarp gräns runt kringuppgifterna utan de går delvis in i varandra. Denna del beskriver de kategorier av kringuppgifter som sammantaget framträder i intervjuerna. För att ge en överblick listas kategorierna nedan, efterföljande avsnitt utvecklar innebörden av dem.

- Omsorg, fostran, trygghet och relationsbyggande arbete
- Samarbete med vårdnadshavare
- Kränkingsärenden
- Kontrollera och följa upp närvaro och frånvaro
- Mentorskap för elever
- Elevhälsoarbete
- Planering och genomförande av schemabrytande aktiviteter och arrangemang
- Överlämningar
- Ta fram och lämna information till andra sektorer
- Samverkan med arbetslivet
- Nationella prov
- Praktiska sysslor
- Hantera it- och teknik
- Inventering och beställning
- Särskilda ansvarsområden
- Skolutvecklingsarbete (inklusive systematiskt kvalitetsarbete)
- Eget lärande och kompetensutveckling
- Handledning av kollegor och studenter

- Marknadsföring
- Ordna schema, bemanning och lokaler
- Hantera fusk och plagiat
- Stöd i myndighetskontakter
- Medarbetarskap.

Omsorg, fostran, trygghet och relationsbyggande arbete

I princip alla lärare och rektorer i studien vittnar om att lärare ägnar tid åt omsorg, fostran, trygghet och att bygga relationer med barn och elever. Omfattningen av arbetet skiljer sig mellan skolformerna, ju yngre barnen eller eleverna är desto mer omfattande.

Lärare i förskolan och i den anpassade grundskolan vittnar om att de arbetar en stor del av sin arbetstid i barn- och elevgrupper där det finns ett stort behov av omsorgs- och trygghetsarbete. Exempel på arbete med omsorg, trygghet och relationer som lärare i förskolan gör är exempelvis på- och avklädning, blöjbyte, stöd vid måltider, tröst, konflikthantering och övervakning av vila och lek utomhus.

När det är stressigt personalbortfall och många barn i verksamheten, då blir det mer fokus på omsorg, då blir det inte ett lärande eller undervisning. För mitt fokus blir då att säkra tryggheten för barnen.

(Förskollärare)

Även lärarna i lågstadiet och mellanstadiet beskriver att de arbetar med omsorg, trygghet och relationsbyggande, om än i mindre utsträckning än i förskolan. Det kan exempelvis handla om att rastvakta, skapa trygghet i skolans gemensamma lokaler och äta lunch och mellanmål tillsammans med barnen.

Vi är med eleverna på rasten, vi är rastvakter. Som mentor ska man vara ute 90 minuter i veckan. Den tiden hade man kunnat göra annat.

(Lärare låg- och mellanstadiet)

Det är mycket roddande kring barnen. Saker som uppkommer som man måste lösa, det tar mycket tid. Det är konflikter, någon som är ledsen, som har slagit sig, kan vara triviala saker, men det tar tid.

(Lärare mellanstadiet)

Av intervjuerna framkommer att lärarna i högstadiet och gymnasieskolan i lägre grad arbetar med omsorg och trygghet. Men även dessa lärare vittnar om att de ägnar sig åt både relationsbyggande arbete, viss omsorg och att skapa trygghet.

Jag är coach och mentor, i den rollen blir jag en ställföreträdande förälder eller syster, täcker upp allt som saknas i ungarnas liv, de kommer till mig för de har en relation till mig.

(Lärare gymnasieskola)

Komvux lägger relativt de andra skolformerna mindre tid på omsorg och relationsbyggande arbete. Det gäller i synnerhet när undervisningen bedrivs på distans och lärarna inte träffar eleverna fysiskt. Men även lärarna i komvux beskriver att de ger stöd och omsorg till sina elever. Exempelvis beskriver lärarna i komvux att inom distans- och flexundervisning så handlar ofta genomförandet av undervisningen mer om handledning av elever än om regelrätt undervisning. En återkommande bild som förmedlas vid intervjuerna är att många elever söker sig till komvux på distans även om de skulle ha större nytta av klassrumsundervisning på plats. Elever med stora studieutmaningar som läser på distans påverkar lärarrollen genom att handledningen tenderar att bli omfattande, menar dessa lärare.

Kontakter med vårdnadshavare

Lärarna beskriver att de lägger tid på samverkan, dialog och relationsbyggande även med vårdnadshavare. Det rör sig både om formella och informella möten. Inskrivningssamtal, utvecklingssamtal och föräldramöten är ett exempel på mer formella möten med vårdnadshavare. Informella möten med vårdnadshavare sker vid hämtning och lämning men också via telefon, mejl och sms.

Lärarna i förskolan, låg- och mellanstadiet och den anpassade grund- och gymnasieskolan lägger mer tid på dialog med vårdnadshavarna än i de övriga skolformerna.

Vi har mycket vårdnadshavarkontakter. Det kan vara kopplat till elever som hamnat i konflikt. Men vi ska ha nära samarbete med hemmet, vi ska stå på samma front. Då måste vi involvera vårdnadshavarna. Mycket blir beroende på vilken relation man har med hemmet. Har vi bra relation då är det så mycket enklare. När vi i skolan och vårdnadshavarna hamnar i konflikt då blir det inte samma flow.

(Förskollärare förskoleklass)

Innehållet i dialogerna med vårdnadshavarna kan rymma en stor spännvidd av ämnen. Barnens och elevernas lärande och utveckling är bara en aspekt som behandlas i dialogen. Lärarna berättar att de exempelvis ofta pratar om barnens och elevernas trygghet eller relationer till andra barn. Lärarna både i förskolan och lågstadiet ägnar även tid till att leta efter borttappade kläder. Lärarna i förskolan berättar att vårdnadshavarna ofta är intresserade av att stämma av hur barnen ätit, sovit och lekt med andra barn under dagen.

Förutom utvecklingssamtal har jag mycket möten med enskilda vårdnadshavare om olika saker, det kan vara konflikter eller att eleverna inte klarar skolans mål. Innan sådana möten har vi ibland förmöten, jag och chefen.

(Lärare mellanstadiet)

Vårdnadshavarna kan ibland dyka upp oanmälda och avbryta andra arbetsuppgifter

Jag tar ofta emot föräldrar som dyker upp här på skolan och säger att "mitt barn har varit sjukt" och de vill att vi ska hjälpa dem med olika saker. Vi ser att någon rör sig i korridoren och måste ut och rodda med det

(Lärare mellanstadiet)

Kränkningsärenden

Många av lärarna i studien vittnar om att de arbetar med att upptäcka, utreda och dokumentera kränkningsärenden. Det handlar oftast om kränkningar mellan elever, men kan också gälla i relationen barn och elever respektive personal. Det gäller i synnerhet lärare i grundskolan men också i viss utsträckning även förskolan och gymnasieskolan. I komvux finns beredskap bland lärare att hantera kränkningsärenden, men inga av de intervjuade lärarna har själva erfarenhet av att incidenter uppstått.

Det syns i intervjuerna att rutinerna för arbetet med kränkande behandling ser olika ut hos olika huvudmän. Det kan också variera mellan olika enheter inom en huvudman. Det finns också olika praxis i verksamheterna kring när rutinerna för arbetet mot kränkande behandling tillämpas. Somliga av skolorna i studien har särskilda trygghetsteam som håller ihop arbetet med kränkande behandling. Det förekommer att lärare ingår i sådana team. Flera av enheterna i studien har ett digitalt ärendehanteringssystem eller en digital blankett

för kränkingsanmälningar som tillhandahålls av huvudmannen, exempelvis Draftit.

Om ett utredningsarbete startar innebär det ofta att läraren (eller annan personal) samtalar med det kränkta barnet eller eleven. Samtal sker även med det eller de barn och elever som påstås ha kränkt. Som regel informeras vårdnadshavarna i något skede, antingen under eller efter skoldagen. Lärare dokumenterar förloppet och eventuella åtgärder i en incidentrapportering. Det innebär i sin tur inte sällan att läraren ska göra olika insatser i eller i anslutning till skoldagen. Läraren eller den personal som hanterar anmälan ska sedan följa upp åtgärderna och ta ställning till om ärendet ska avslutas.

När det sker en kränkning då jobbar vi i Draftit. Fyller vi vad som hänt och vilka som är inblandade. Det skickas till rektor, som kan be om kompletteringar. Efter det kontaktas kurator, som kontaktar mig för att jag ska göra eventuell uppföljning och resonerar om hur vi ska gå vidare, om vi ska ha möte, eller avsluta ärendet. Även vårdnadshavaren ska kontaktas via Schoolsoft.

(Lärare låg- och mellanstadiet)

Rektorerna och lärarna beskriver att kränkingsärenden kan påkallas av barn eller elever, skolpersonal eller vårdnadshavare. En av lärarna i studien beskriver att skolans rutin är att lärarna alltid måste inleda ett kränkingsärende om vårdnadshavare anmäler. Eftersom kränkingsärenden ska hanteras skyndsamt innebär det att lärarna behöver lägga annat arbete, exempelvis planering och uppföljning av undervisningen åt sidan. Flera av de intervjuade beskriver att deras skolor även hanterar kränkningar som skett mellan elever på fritiden, även på sociala medier.

Kontrollera och följ upp närvaro och frånvaro

Arbetet med elevernas närvaro innebär både en del löpande arbete och mer intensivt arbete om elever uppvisar en problematisk skolfrånvaro. I låg- och mellanstadiet registrerar lärarna som regel elevernas närvaro i samband med dagens inledning. I högstadiet, gymnasieskolan och komvux kontrolleras närvaron i samband med lektionsstart. När det gäller distansundervisning i komvux följs elevers deltagande i utbildningen upp via deras aktiviteter i lärplattformen.

Av intervjuerna framgår att huvudmän och skolor ofta har rutiner för att följa upp problematisk skolfrånvaro. Om elevernas frånvaro överskrider vissa nivåer, exempelvis 10 eller 20 procent, förväntas lärare eller annan skolpersonal följa upp frånvaron. Det kan innebära att läraren kontakter vårdnadshavaren för att kontrollera varför eleven varit frånvarande. Ofta föranleder det också dialog mellan läraren och elevhälsoteamet.

Vi behöver hålla koll på närvaro och frånvaro när folk inte kommer. Men också hålla koll på statistik, för att hålla koll på om någon är borta för mycket.

(Lärare mellanstadiet)

Ibland bedömer skolan att det finns anledning att göra insatser för att öka elevens skolnärvaro. Det kan i sin tur innebära att lärarna får arbeta med att exempelvis ringa hem till elever som inte kommer till skolan.

I arbetet med närvaro och frånvaro i grundskolan och uppåt ingår ibland också att ta emot och hantera ledighetsansökningar. Rutinerna för ledighetsansökningar kan se olika ut på olika skolor vilket innebär att lärare i varierande omfattning behöver arbeta med detta. Om elever får ledigheten godkänd medför det ibland att lärarna förväntas förse eleverna med material och uppgifter som de kan arbeta med under ledigheten.

Mentorskap för elever

I de flesta skolor är det lärare som innehar rollen som mentorer. Så är det, med enstaka undantag, på de skolor som lärare som ingår i studien arbetar på. I förskolan används som regel inte begreppet mentor. Men det förekommer att vårdnadshavarna och barnen har tillgång till en särskilt utpekad kontaktperson på förskolan som fyller en motsvarande funktion, det kan vara en förskollärare eller barnskötare. Inom komvux förekommer också mentorskap, ibland under andra benämningar, exempelvis studiecoach.

Många av de arbetsuppgifter som görs utanför undervisningen är enligt lärarna och rektorerna kopplat till mentorsrollen. Det gäller i synnerhet arbete med omsorg och trygghet. Men också kränkande behandling och närvaro.

Att vara mentor kan innebära delvis olika arbetsuppgifter på olika skolor. Som mentor fungerar man enligt lärarna primärt som ett stöd till eleverna i det som kringgärdar undervisningen. Det är både ett kollektivt arbete med en mentorsgrupp och ett individuellt orienterat arbete med respektive elev som man är mentor för. Mentor är som regel även ansvarig för att ge eleverna återkoppling på elevers kunskapsutveckling, exempelvis genom att delge omdömen och betyg. Som mentor håller man i mentorstiden med klassen.

Mentor är ofta skolans primära kontaktperson mot vårdnadshavarna och förväntas ge och ta emot information från vårdnadshavarna. Mentorerna håller ofta i utvecklingssamtalen.

Utvecklingssamtalen kräver mycket tid, mycket förberedelser, kan kännas överflödiga för eleverna vet redan vad de behöver förbättra och vad deras mål är. Det går mycket tid till förberedelser, samtalen i sig tar tid, och arbetet med att dokumentera i utvecklingssamtalen. Stor tidsåtgång i relation till nyttan.

(Lärare gymnasieskolan)

När det uppstår utmaningar kring enskilda elever är det ofta mentor som hanterar dialogen med hemmet. Det kan handla om utmaningar i lärandet, bristande närvaro eller skolk eller att elever står för eller blir utsatta för utåtagerande beteende, kränkningar och konflikter. Som mentor innebär detta ofta planering, genomförande och uppföljning av möten, telefonsamtal och mejlkonversation med vårdnadshavare. Mentorerna planerar och genomför även föräldramöten och skriver veckobrev till vårdnadshavare.

Mentor samordnar också information från annan personal på skolan. Det kan exempelvis handla om att ta in underlag inför utvecklingssamtal eller ha dialog kring enskilda elever, såsom med rektor eller elevhälsoteamet.

Mentorsarbetet blir enligt lärarna olika omfattande beroende på hur många elever som man är mentor för, den enskilda skolans tolkning av mentorsuppdraget och lärarens ambitionsnivå. Men också vilka förutsättningar och behov mentorseleverna har. Ju större behov desto mer utmanande tenderar mentorsarbetet bli.

Elevhälsoarbete

Lärarna och rektorerna i studien beskriver att lärarna arbetar med flera uppgifter som tillhör elevhälsans område. Lärare arbetar med både specialpedagogiska och psykosociala frågor, men också med vissa elevmedicinska uppgifter. Återkommande beskriver lärarna att detta är arbetsuppgifter som kan vara svåra och att man som lärare saknar adekvat utbildning för att arbeta med.

Specialpedagogiska arbetsuppgifter

Lärare i alla skolformer som ingår i studien vittnar om att de utför olika specialpedagogiska arbetsuppgifter. Det kan exempelvis handla om att göra kartläggningar och utredningar inför ett eventuellt upprättande av åtgärdsprogram. När åtgärdsprogram är upprättade ska lärarna inte sällan säkerställa att barnen eller eleverna får det stöd som planen anger. Lärarna beskriver också att de arbetar med att följa upp och uppdatera åtgärdsprogram.

Arbetet med specialpedagogiska uppgifter innebär ofta dialog och samarbete med olika funktioner inom och utanför skolan. Det kan exempelvis handla om samarbete med specialpedagoger kring kartläggningar. Det kan även innebära samverkan med andra sektorer såsom barn- och ungdomspsykiatri (BUP).

Hur mycket tid lärare ägnar åt specialpedagogiska arbetsuppgifter hänger samman med hur välutbyggd elevhälsan är men också hur rektor och huvudmannen valt att fördela ansvaret för arbetsuppgifter inom det specialpedagogiska fältet. När det finns mer specialpedagogiska resurser behöver lärare som regel arbeta mindre med specialpedagogiska arbetsuppgifter.

Psykosocialt elevhälsoarbete

Lärarna arbetar med att ge stöd till barnen, eleverna och vårdnadshavarna inom det psykosociala området. Det kan innebära att ge stöd till elever som mår psykiskt dåligt eller har utmaningar i sociala relationer, antingen i hemmet, i skolan eller med kompisar. Det kan även handla om att ge stöd och coacha vårdnadshavare. Ett par av

lärarna vittnar också om att de behöver hålla koll på elevernas kurtorstider.

Flera av lärarna beskriver att deras bild är att allt fler barn och unga mår allt sämre i dag jämfört med tidigare. Några av lärarna beskriver att särskilt nyanlända elever kan ha trauman med sig i bagaget som lärarna får hantera i skolan. Det innebär att lärarna ägnar allt mer tid till psykosocialt arbete.

När jag började som lärare i slutet av 1990-talet fanns det inte barn som inte var i klassrummet. Nu är det jättemånga som inte kan vara i undervisningen. Man blir påverkad av barn som inte mår bra, går och tänker på dem, "hur har de det i helgen?". Där finns det ingen hejd. Vissa barn knackar på, sitter kvar en fredag eftermiddag och vill stanna kvar och prata med en. Det är nästan den svåraste biten nu. Där har jag ingen utbildning, utan får utgå från mig själv som en vuxen som har barn. Vi har personal på skolan, men det är läraren som tar det första. Vi lärare har relationer till barnen, därför vänder de sig till oss. Samtidigt kunde EHT vara fler. Kän till BUP är lång och det händer mycket i en ung människas liv under 7–8 månader.

(Lärare högstadiet)

Hur mycket tid lärare ägnar åt psykosociala arbetsuppgifter hänger samman med hur välutbyggd elevhälsans psykosociala insatser är och vilken tillgången är till kuratorer och skolpsykologer. När det finns mer resurser för elevhälsans psykosociala insatser behöver lärare som regel arbeta mindre med psykosociala frågor.

Arbete med elevhälsans medicinska insats

Lärarna och rektorerna i studien beskriver att lärarna arbetar med uppgifter som hänger samman med elevhälsans medicinska insats. Det kan handla om flera olika arbetsuppgifter. Att plåstra om barn och elever som skadat sig är vanligt för lärarna i förskolan, låg- och mellanstadiet. Enstaka lärare beskriver att de utför mer avancerade medicinska uppgifter, exempelvis säkerställer att elever tar sin medicin.

Jag har en elev som inte är mogen för att hantera sin egen diabetes-medicin. Då har rektor sagt att vi lärare ska sticka honom. Vi har en lärare som gör det för han har själv diabetes. Men jag är inte bekväm med att sticka. Skolsköterskan har inte tid.

(Lärare mellanstadiet)

Planering och genomförande av schemabrytande aktiviteter och arrangemang

Lärarna i samtliga skolformer beskriver att de planerar och genomför olika schemabrytande aktiviteter och arrangemang. Särskilt i förskolan, låg- och mellanstadiet är det vanligt att lärarna planerar och genomför arrangemang i samband med högtider, exempelvis lucia-tåg och skolavslutning.

Vi fixar i ordning till luciafirandet och reder ut vem ska fixa fika och så vidare och vem som ska stämma av med centralköket.

(Lärare låg- och mellanstadiet)

Alla lärarkategorier i studien vittnar om att de också planerar och genomför också olika slags studiebesök och aktiviteter, exempelvis vid museer, idrottsplatser (såsom simhallar och ishallar), arbetsplatser och kulturinstitutioner.

Jag jobbar i en byskola och vi har långt till simundervisning, då måste man beställa buss och i lång tid innan kolla vilka datum ska man boka med badhuset, och den ansvariga där.

(Lärare låg- och mellanstadiet)

Vissa av lärarna i gymnasieskolan beskriver att de även planerar och genomför studieresor, som kan omfatta övernattningar.

Enligt lärarna är det i synnerhet de mer praktiska eller administrativa aspekterna av dessa aktiviteter och arrangemang som lärarna i studien ser som kringuppgifter. Under aktiviteterna kan undervisning ske enligt lärarna, exempelvis under ett studiebesök eller vid ett besök i simhallen.

Överlämningar

Lärare i samtliga skolformer beskriver att de ägnar tid till att förbereda och genomföra överlämningar. Detta ser lärarna i studien ofta som en kringuppgift som ligger utanför undervisningen. När barn eller elever börjar på andra skolor är det vanligt att lärare sammanställer information till och ibland deltar vid överlämningsmöten med mottagande skolor. Inom komvux förekommer det att lärarna har överlämningsmöten med kollegor om elever som fortsätter till nya kurser. I kommuner där barnen eller eleverna kan välja många olika

skolor kan det innebära att man som avlämnande lärare får besöka en rad olika skolor för överlämningssamtal.

Det är mycket arbete både med överlämning och inskrivning. Då använder vi olika blanketter om barnen, som kan handla om vad de tycker om att göra och så. Vid överlämning till förskoleklass använder vi Skolverkets blankett.

(Förskollärare)

Det är mycket kontakter vid överlämning, från åk 6 till 7 och överlämning från årskurs 9 till gymnasiet, men till gymnasiet tar syv ganska mycket, men fler möten vid övergång till högstadiet.

(Lärare högstadiet)

Det är arbete med överlämning mellan kollegor, det handlar om överföring av information när elever byter kurs.

(Lärare komvux grundläggande nivå)

Ta fram och lämna information till andra sektorer

Lärare i studien vittnar om att de ägnar tid åt att ta fram underlag och informera andra välfärdssektorer som gör insatser för barn och elever. Det är en lång rad olika kontaktytor som det kan handla om, mer återkommande är socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatri (BUP), hälso- och sjukvården och polisen. Samverkan med socialtjänsten och hälso- och sjukvården kan det bland annat handla om så kallad SIP – samordnad individuell plan. Samverkan med socialtjänsten kan även följa av att skolan har gjort en orosanmälan. Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) kan exempelvis efterfråga information och pedagogiska underlag om barn eller elever.

Vi har köer till BUP så nu har man i vår kommun bestämt att skolan ska skriva remisser till BUP om vårdnadshavare önskar det. Det är långa dokument som ska fyllas i med vårdnadshavarna. Det är mycket jobb.

(Rektor grundskola)

Om vi gör en orosanmälan kommer soc att höra av sig, med ett telefonsamtal. Det är samma med polisen. När det blir SIP-möten är mentor ofta med initialt.

(Rektor grundskola)

För lärare i gymnasieskolan och komvux är det vanligt att man rapporterar in uppgifter till olika myndigheter. Lärare i gymnasieskolan och komvux rapporterar exempelvis uppgifter om elevers

frånvaro till CSN och lärare i komvux även i viss mån till Arbetsförmedlingen, SCB samt Försäkringskassan och socialtjänsten vad gäller ekonomiskt stöd. Lärare i komvux utfärdar också intyg till förskola om elevers deltagande i studier.

Samverkan med arbetslivet

Yrkeslärare i gymnasieskolan och komvux på gymnasial nivå samverkar också med arbetslivet inom ramen för lokala programråd och yrkesråd. I dessa sammanhang diskuteras till exempel yrkesutbildningarnas innehåll, arbetslivets behov av kompetens och platser för elevers apl.

Nationella prov

I grundskolan, gymnasieskolan och komvux ägnar lärare tid till att hantera nationella prov. Det handlar här om den mer administrativa aspekten av provens genomförande, det vill säga att registrera vilka elever som ska göra proven, att se till att rätt elever gör rätt prov, att övervaka elever som skriver prov.

Efter rättningen av proven ska provresultat registreras och vissa av proven skickas till Skolverket. Hur de nationella proven organiseras ser olika ut inom olika huvudmän och på olika skolor. Det innebär att det arbete som lärare gör kopplat till den administrativa hanteringen av de nationella proven ser olika ut.

Det är mycket administration med nationella prov, det är mycket som ska kopieras för datainsamlingen. Det är viktigt men det behöver inte en lärare göra.

(Lärare högstadiet)

Praktiska sysslor

Alla lärare oavsett skolform vittnar om att de utför praktiska sysslor. Hur mycket och vilka sysslor varierar. Bilden är att lärare i förskolan, låg- och mellanstadiet ägnar mer tid till detta arbete än övriga lärare. Men det är inte bara skolformen som styr detta. Tillgången till stödfunktioner såsom vaktmästare, köks – och städpersonal påverkar.

Intrycket är att lärare inom mindre huvudmän och mindre enheter får ägna mer tid till praktiska sysslor.

Följande praktiska sysslor beskriver lärarna i studien att de och deras kollegor gör:

- Iordningställande av lärmiljöer. Exempelvis plocka fram och undan undervisningsmaterial eller leksaker samt ställa ordning stolar och bord. Både inom- och utomhus. Sätta upp saker på väggarna, hänga upp gardiner och vattna blommor är också exempel på iordningsställande som lärarna gör.
- Skapa och vårda undervisningsmaterial och läromedel: Kan exempelvis handla om att kopiera, iordningsställa utrustning för laborationer och plasta in böcker. Särskilt i förskolan laminerar lärarna papper (till exempel barnens alster) för uppsättning på väggarna.
- Tvätta, städa och diska. Det kan handla om att torka av bord, dammsuga, våttorka, ta bort klotter och damma hyllor. Lärare i förskolan tvättar ofta, bland annat kläder. Att fylla på tvål och toapapper förekommer också. Även snöskottning händer att lärare gör. Att slänga sopor är ytterligare exempel som nämns.
- Ordna måltider och fika. Det kan handla om allt från att anmäla till köket hur många barn som ska äta lunch till att ställa fram och ta bort måltider för barnen och eleverna. Att hämta och lämna vagnar med mat är en återkommande uppgift som lärarna nämner.
- Bygga och laga. Lärarna arbetar med att bygga ihop exempelvis möbler. De lagar trasiga möbler, exempelvis bord, stolar och skåp.
- Öppna och stänga. Lärare kan också vara ansvariga för att låsa upp respektive låsa förskolan eller skolan.
- Bemanna elevkafeteria: Inom komvux förekommer det att lärare arbetar i elevkafeterian.

Följande citat ger exempel på praktiska sysslor som lärarna vittnar om:

Det mycket att torka bord och sopa golv och damma hyllor. Olika praktiska sysslor om dagarna.

(Förskollärare)

Jag hjälper till på mellis på fritids, då har fritidspersonalen ett annat åtagande. Det gör jag en gång per vecka. Jag utfordrar, torkar bord och ser till att de äter. Jag städar mitt klassrum när jag går hem från dagen, ser till att borden står bra. Och mina privata blommor vattnar jag själv.
(Förskolelärare förskoleklass)

Om en stol går sönder ska vi skruva ihop den. Och jag fick en skåpsdörr i handen häromdagen, då gäller det för mig att få den på plats eftersom vaktmästaren inte var här den dagen.
(Lärare låg- och mellanstadiet)

Lärarna beskriver att varje praktisk syssla för sig kan upplevas rimlig, men att den samlade omfattningen ändå får konsekvenser. Det kan handla om att hjälpa en elev som tappat sin skåpsnyckel, att byta en glödlampa eller skruva i en skruv. Men det kan också handla om teknikstrul eller elever som har problem med lösenord.

Mikroadministration som man gör. En grej är ingenting, men tillsammans tar det tid och jag blir avbruten i min planering.
(Lärare högstadiet)

Hantera it och teknik

Lärarna och rektorerna beskriver att lärarna arbetar med att iordningställa it och teknik. Det omfattar också arbetet med att instruera i användning av digital teknik och digitala verktyg.

Jag behöver fixa med teknikstrul och datorer, till exempel nätverk som strular, som jag ska lösa.
(Lärare mellanstadiet)

Lärare inom komvux som undervisar på distans vittnar om att det finns elever som söker sig till distansundervisning utan att ha tillgång till dator. Mycket tid kan då gå till att få tekniken att funka för eleverna, att kommunicera med elever och säkerställa att elever genomför uppgifter som planerat.

Jag ägnar mycket tid åt att informera elever som ska in i Classroom, det är mycket strul med lösenord och teknik.
(Lärare komvux grundläggande nivå)

Inventering och beställning

Lärarna gör även inventering och beställning av olika varor och tjänster. Att inventera och beställa förbrukningsartiklar är det flera som gör. Det kan både handla om pedagogiskt material, exempelvis material för laborationer och material som behövs för att ge undervisning i yrkesämnena.

Vissa av lärarna vittnar om att de också inventerar och beställer annat än pedagogiskt förbrukningsmaterial. Det kan exempelvis handla om blöjor i förskolan. En lärare som undervisar i mellan och högstadiet säger exempelvis att vi beställer ”pennor och sudd, gör inköp av olika material”.

Lärarna beskriver också att de beställer olika tjänster. Vanligt är att lärare anmäler olika fel, exempelvis trasiga grindar eller staket, bristande städning, icke fungerande datorer och skärmar.

Särskilda ansvarsområden

Det förekommer att lärare har särskilda ansvarsområden på sin förskola, skola eller inom huvudmannen. Det kan exempelvis handla om att bevaka ett visst område för att hålla sina kollegor uppdaterade om nyheter. Det kan gälla olika saker, såsom forskning och utveckling inom ett visst område, nya läromedel eller aktuella kulturarrangemang (till exempel bio och teater).

Att ha ett särskilt ansvarsområde kan medföra olika arbetsmoment beroende på vilket ansvarsområde det handlar om. Att läsa underlag, delta vid externa möten och ronder samt att muntligen och skriftligen informera kollegor är moment som kan förekomma i sammanhanget. Möten med elever och vårdnadshavare kan också ingå. Även att skriva och uppdatera planer och rapporter är uppgifter som kan följa av ett särskilt ansvarsområde.

Jag är med i en utomhusgrupp för att utveckla utemiljön. Där skriver vi underlag och gör ansökningar om pengar. Det tar också tid. Men det bidrar till verksamheten. Och det kräver att jag är ur barngrupp ibland.
(Förskollärare)

Skolutvecklingsarbete (inklusive systematiskt kvalitetsarbete)

Lärarna utför uppgifter som hör till arbetet med att utveckla förskolans eller skolans verksamhet. Det kan vara arbete som ingår i det som enheten eller huvudmannen räknar till SKA. Men det kan också handla om annat utvecklingsarbete eller tematiska satsningar som skolan själv inte räknar till SKA, exempelvis erfarenhetsutbyte med andra förskolor eller skolor samt internationella samverkansprojekt.

Vi har kvalitetsdialoger en gång per termin. Då träffas vi via Teams, rektor, förskollärare och barnskötare och pratar om den dokumentation som görs. Då är vi flera förskolor i kommunen samlade, det är bra feedback och vi kan sprida om vi har gjort något som de kan ta till sig, sprida beprövad erfarenhet, tips och idéer.

(Förskollärare)

Det kan också handla om ansvar att utveckla och uppdatera planen för likabehandling och mot kränkande behandling. Vidare kan lärarna ingå i skolors trygghetsteam och ha särskilda ansvar för att arbeta främjande, förebyggande och åtgärdande med kränkande behandling.

Av intervjuerna framgår att SKA fungerar på olika sätt på olika förskolor och skolor. Lärarna involveras i SKA i varierande grad.

SKA gör vi hela tiden. De dagliga situationerna och arbetet ska in i SKA, som vi sedan summerar i det SKA som görs terminsvis och årsvis.

(Förskollärare)

Lärarna i förskolan vittnar oftare än lärarna i de andra skolformerna om att SKA är integrerat i det löpande arbetet med uppföljning och planeringen av undervisningen. SKA framstår i lägre grad som en separat aktivitet och förskollärarna ger i högre grad uttryck för att SKA har ett värde för verksamheten.

Vi har mallar för SKA som stödjer arbetet med en grovplanering, där vi skriver ner alla aktiviteter. Arbetet och resultaten dokumenterar vi löpande och använder sedan när vi ska redovisa i SKA. Det är därför man planerar, genomför och utvärderar.

(Förskollärare)

SKA är inte onödigt, det är väldigt viktigt. Vi måste analysera vad vi kan göra bättre. Man blir mer medveten hur man ska jobba framåt och hur man ska tänka. Det gynnar barnen och verksamheten.

(Förskollärare)

I grund- och gymnasieskolan samt komvux i studien tycks SKA ofta fungera på annat sätt än i förskolan enligt de intervjuade lärarna. Lärarna i dessa skolformer beskriver att de som regel involveras i SKA vid vissa tillfällen under läsåret. En vanlig beskrivning av lärarna i grund- och gymnasieskolan samt komvux är att skolledningen avsätter vissa skolgemensamma möten för SKA. Inför dessa möten kan lärarna behöva förbereda sig genom att enskilt eller tillsammans med kollegor analysera olika aspekter av arbetet. Ofta med stöd i frågeställningar som skolledningen eller särskilt utvecklingsansvariga kollegor tillhandahållit. Innehållet kan exempelvis handla om elevers resultat, närvaro eller trygghet och studiero.

Vi gör SKA tillsammans i kollegiet. Vi har en biträdande rektor som är ansvarig för det, men vi är delaktiga och lämnar input.

(Lärare gymnasieskola)

I slutet av läsåret sammanställer vi alla kurser som bedrivits till rektor, som gör en analys under sommaren. Lärarna får sedan återkoppling efter semestern och utvecklar undervisningen utifrån det.

(Lärare komvux gymnasial nivå)

Från den anpassade grund- och gymnasieskolan hörs synpunkten att skolenhetens eller huvudmannens övergripande SKA inte alltid svarar mot den anpassade skolformens behov av utveckling. Då kan lärarna känna att SKA är helt meningslöst.

Kompetensutveckling och konferenser

Lärarna beskriver också att de ägnar mycket tid åt gemensam kompetensutveckling och konferenser. Det kan vara tillsammans med kollegor inom huvudmannen eller inom skolan. Ofta innebär det inläsning av texter såsom artiklar, forskningslitteratur eller myndighetsrapp. Det kan omfatta deltagande i olika slags fysiska eller digitala möten. Det är en stor bredd av områden som nämns, exempelvis information om nya styrdokument och lärdomar från forskning och andras arbetssätt.

Det är något fruktansvärt många möten, 2,5 timmar i veckan till sådana skolgemensamma möten som alla ska vara med på. Sedan förra läroplansreformen har vi lärare också någon jävla läxa som alla lärare ska göra. Man ska läsa någon slide eller läsa några sidor. Jag hade hellre lagt denna tid på något annat. Vi ska göra något som någon annan vill att vi ska göra. Det blir en belastning, det arbetet är inte det som jag vill göra.

(Lärare högstadiet)

Det är ett så otroligt kul jobb. Jag vill lära ut och följa upp, det är det jag vill göra. Jag vill inte ha hundra forskningsprojekt att sätta mig in i – massa ny teknik att sätta mig in i. Jag vill ha tid till min undervisning, inte ha hundra andra uppgifter.

(Lärare gymnasieskola)

Egen kompetensutveckling

Några av lärarna berättar att de ägnar tid åt egen kompetensutveckling och förkovran. Det kan både handla om det egna undervisningsämnet eller didaktiska frågor. Det kan beroende på skolform och undervisningsämne exempelvis handla om att läsa skönlitteratur, forskning, artiklar, men också att se på filmer eller lyssna på musik och poddar.

Vi ska sätta oss in i aktuell forskning och läsa studier, det ingår i vår profession. Det står i styrdokumentet att vi ska basera oss på aktuell forskning.

(Förskollärare)

Handledning av kollegor och studenter

I intervjuerna beskrivs att lärare ägnar tid åt att handleda kollegor och studenter som gör sin verksamhetsförlagda utbildning (VFU). Det kan både vara ett mer informellt åtagande, exempelvis att hjälpa en nyanställd lärare i olika frågor. Lärarna i grundskolan vittnar även om att de ägnar tid till att instruera studiehandledare på modersmålet.

Det kan också vara ett mer formaliserat ansvar att fungera som handledare för exempelvis en nyutexaminerad lärarkollega eller en VFU-student. Handledningen innebär ofta samtal och avstämningar under arbetsdagen. Särskilt vad gäller handledning av VFU-studenter kan arbetet bli omfattande.

Utöver undervisningen ägnar jag tid till att utbilda nya lärare, jag är mentor för nyanställda och tar emot lärarstudenter på VFU.
(Lärare gymnasieskola)

Marknadsföring

Lärarna vittnar återkommande om att de marknadsför sin förskola eller skola. Marknadsföring innebär olika uppgifter i olika skolformer. Att sammanställa information om förskolan eller skolan för webben eller trycksaker är exempel på marknadsföringsarbete som lärarna gör. Ett par av förskollärarna i studien beskriver exempelvis att deras rektor förväntar sig att de sätter upp material på väggarna och håller lokalerna trevliga, bland annat med motiveringen att vårdnadshavare som besöker förskolan ska känna att miljön är attraktiv.

Vare sig dokumentationen till vårdnadshavarna digitalt eller på väggen till barnen har betydelse för undervisningen. Det görs mest för syns skull. Det är mer information. Vårdnadshavarna sätter stort värde på det digitala, det skapar nöjda föräldrar, det är viktigt för arbetsgivaren. Nöjda vårdnadshavarna gör att de vill ha kvar barnen på förskolan. Men för min del, i mitt uppdrag som förskollärare, blir det överflödigt.
(Förskollärare)

För lärare i gymnasieskolan kan marknadsföring handla om att medverka vid öppet-hus-dagar för elever som står inför gymnasievalet. Även att delta vid gymnasiemässor är en förekommande aktivitet för dessa lärare.

Jag medverkar vid besöksdagar för grundskoleelever, det är marknadsföring. Vi använder en flashig video om spanska 3 och 4 som individuellt val. Det är en uppgift som man tänker att någon annan skulle kunna göra.

(Lärare gymnasieskola)

Ordna schema, bemanning och lokaler

Lärarna vittnar om att de ägnar tid till att ordna schema, bemanning och lokaler. Flera av lärarna vittnar om att de arbetar med att ringa in vikarier när kollegor är frånvarande. Lärarna får ofta instruera kollegorna inför mötet med barn- eller elevgruppen.

Lärare lägger scheman och bokar lokaler för undervisningen. Att boka lokal kan även innebära arbetet med att boka utrustning.

Särskilt lärarna i förskola och komvux vittnar om att de lägger tid på schemaläggning.

Det går åt tid till att lösa det praktiskt när många sjuka. Nu får vi inte ringa in vik på grund av ekonomin. Då blir det mycket pussel med schema. Lättare för oss att göra än för rektorerna, men det har blivit för mycket sådant de senaste veckorna.

(Förskolelärare)

Vi gör salsbokning i eget krångligt system. Det blir krockar och missförstånd. Två olika system för samma funktion – där måste vi lärare gå in själva. Blir schemakrockar som vi lärare måste lösa fast det borde vara admin som gör. Vi får fråga varandra i stället.

(Lärare komvux gymnasial nivå).

Hantera fusk och plagiat

Lärarna i framför allt komvux, men till viss del även gymnasieskola och högstadiet, beskriver att de ägnar tid till att motverka och hantera fusk och plagiat. Det handlar såväl om hur skolan organiserar examinationer som om behov av uppföljning och dokumentation. Intervjuade lärare beskriver att de inte kan använda sig av inlämningsuppgifter som tidigare eftersom det finns en stor risk att elever använder sig av AI för att framställa svar. Flera av de intervjuade lärarna beskriver också att examinationer i högre grad utförs med papper och penna i skolan för att undvika fusk. Det gäller även distansundervisning i komvux, vilket innebär att lärare kan behöva boka lokaler för elevgrupper som normalt sett inte skulle komma till skolan. Om en lärare upptäcker att en elev har fuskat behöver detta också följas upp och dokumenteras.

Stöd till elever och vårdnadshavare i myndighetskontakter

Flera av lärarna inom i första hand förskolan och komvux beskriver att de ger stöd till elever och vårdnadshavare i kontakter med samhället. Det gäller i första hand till personer med utländsk bakgrund. Det kan exempelvis handla om stöd i att läsa och tolka brev från myndigheter.

I förskolan är det vårdnadshavare som vänder sig till förskolans personal för stöd i myndighetskontakter. Framför allt beskriver

förskollärare att det rör vårdnadshavare som upplever språkliga och/eller kulturella hinder i dessa kontakter. I komvux beskrivs behoven vara störst bland elever på sfi eller vissa delar av komvux på grundläggande nivå. I intervjuer med lärare och rektorer i komvux framkommer att lärare får en roll av brygga till exempel till socialtjänsten för elever som följd av en rådande förtroendekris. Eleverna utvecklar i många fall ett tillitsfullt förhållande till sina lärare och vänder sig därför till dem för stöd och vägledning i både praktiska frågor och i myndighetskontakter, exempelvis med Migrationsverket, Försäkringskassan och CSN.

Att lärare blir en första instans som eleverna vänder sig till uppmärksammas i verksamheterna.

På min förskola har många vårdnadshavare inte svenska som modersmål. Vi får hjälpa till med blanketter. De kan be oss tolka brev från myndigheter, frågar vad saker betyder.

(Förskollärare)

Det som tar tid från undervisningen [...] att hjälpa deltagare med privata behov av rapportering till myndigheter. Kommuner skär ner i sina funktioner. Om inte deltagarna får hjälp så tar det fokus från deras undervisning. Förut fanns en funktion som hjälpte deltagarna med sådan rapportering. Nu är det bara de som deltar i etableringsprogram som får det stödet.

(Lärare komvux sfi)

Det är en djungel. Många elever kommer med sina räkningar eller myndighetsbrev. Vi har en pågående diskussion om att vara försiktig och lotsa vidare.

(Lärare komvux sfi)

Medarbetarskap

Lärarna i alla skolformerna beskriver också att de gör uppgifter följer som av medarbetarskapet på sin förskola eller skola. Det omfattar exempelvis deltagandet vid arbetsplatsträffar och medarbetarsamtal. Att ta del av muntlig eller skriftlig information från huvudmannen eller skolledningen är andra exempel. Det kan också handla om att fylla i medarbetarenkäter av olika slag. Även att plocka i och ur diskmaskinen i personalrummet är exempel på moment som följer av medarbetarskapet.

Vi har APT två timmar per månad och pedagogisk konferens var tredje vecka. Sen har vi så kallad road call varje måndag, onsdag och fredag, som blir två timmar sammanlagt. Sen har vi incheckning bara för att vi har ett väldigt flexibelt arbetssätt. Det började under pandemin, och har hängt kvar. Det blir mycket ”Hur har din helg varit, hur ser din vecka ut?”. Man får hitta på saker att säga. Cheferna tror att vi skapar värde med de här mötena, men vi upplever att vi bara har möten för allt. Man har lektion kl. 9 och så är incheckning till 8:50. Man får bråttom.
(Lärare komvux gymnasial nivå)

Vad dokumenterar lärare?

Lärarna i studien har fått svara på frågor om den skriftliga dokumentationen som de gör i sitt arbete. Intervjuerna visar övergripande att lärares dokumentation både handlar om undervisningen och arbetsuppgifter som ligger utanför undervisningen. Det finns flera mottagare av lärarnas dokumentation. De dokumenterar för egen del men också för barnen, eleverna och vårdnadshavarna. Lärarna dokumenterar även för exempelvis huvudmannen, skolledningen, elevhälso-teamet och andra sektorer såsom BUP och CSN.

Intervjuerna visar tydligt att lärare i samtliga skolformer i studien dokumenterar. Men vad som dokumenteras skiljer sig delvis åt. Ju äldre barn och elever desto mer fokus på elevernas kunskapsutveckling och resultat. I gymnasieskolan och komvux blir det allt mer dokumentation som handlar om närvaro- och frånvaro.

Återkommande beskriver lärarna att de upplever att mängden dokumentation som de förväntas göra har ökat. Det gäller samtliga skolformer i studien.

Det är mycket mer administration nu, än bara för typ sju år sedan.
Allt ska dokumenteras, ska finnas på papper, allt ska se så fint ut.
(Lärare lågstadiet)

Flera olika digitala system

Lärarna dokumenterar både för hand och digitalt. Den digitala dokumentationen sker som regel i flera olika system. Lärarna och rektorerna i studien vittnar om att lärare i varierande grad känner sig bekväma med de digitala systemen. Lärarna vittnar om att systemen ofta byts ut, bland annat på grund av upphandling. Det tar tid att sätta sig in nya system, med nya funktioner. Systemen innehåller ofta

många funktioner utöver de som lärare upplever direkt nytta av. Vissa upplever att det tar tid att navigera, flera funktioner kan skapa en känsla av att de olika funktionerna också bör användas.

Bilden som framkommer i intervjuerna är att var och ett av systemen som regel fungerar. Det som skapar utmaningar är att systemen inte alltid är integrerade och kommunicerar med varandra. Lärare behöver inte sällan dokumentera i princip samma sak på olika ställen. På följande sätt vittnar exempelvis en lärare om att hen både dokumenterar för utvecklingssamtal och i uppföljning av elevernas kunskapsutveckling:

Det kan bli dubbeljobb för först ska man föra in uppgifter på Schoolsoft inför att vi har utvecklingssamtal och sedan ska vi föra in typ samma uppgifter igen inför mitterminsavstämning. Det skulle kunna vara smidigare. Schoolsoft borde kunna dra ut uppgifterna till mitterminsavstämning.

(Lärare låg- och mellanstadiet)

För dokumentationen, både digital och analog, tillhandahåller huvudmannen eller skolledningen ofta olika typer av mallar och matriser. Det kan exempelvis vara mallar för att dokumentera extra anpassningar och kränkningsärenden eller matriser för att dokumentera kunskapsutveckling. Mallarna innehåller typiskt sett rubriker och frågor som ifyllaren ska ta ställning till. Enligt lärarna är mallarna ofta omfattande och inte alltid anpassade till verksamhetens specifika förutsättningar.

Dokumentation av undervisningen

Lärarna i studien beskriver att de gör en egen dokumentation av undervisningen. Det gäller lärarna i alla skolformerna, från förskolan till komvux. Dokumentationen gör lärarna för egen del, men kan också ibland delas med kollegor, exempelvis vid samplanering eller om en kollega vikarierar.

Lärarens egen dokumentation om undervisningen

Lärarna beskriver att de gör egna skriftliga anteckningar gällande planeringen och uppföljningen av undervisningen (se avsnitt 1.1). Dokumentationen är ett arbetsmaterial som beskriver hur undervis-

ningen ska läggas upp på kort och långt sikt. Den handlar ytterst om vilket stoff som ska behandlas i undervisningen, när olika moment ska göras och hur undervisningen ska gå till, exempelvis avseende vilka material som ska användas. Den samlar även anteckningar kring undervisningens funktion och anpassningar av upplägg. Den rör också barnens och elevernas utveckling och lärande.

Jag har mycket i mitt huvud men också ett anteckningsblock med min egen planering i.

(Lärare låg- och mellanstadiet)

För elever i grundskolan och uppåt handlar lärarnas egen dokumentation också om resultat på diagnoser, tester och prov. Dokumentationen handlar både om barnen och eleverna på gruppnivå och enskilda barn och elever.

Lärarna gör den egna dokumentationen på olika sätt. Vissa av lärarna dokumenterar för hand i anteckningsböcker eller lärokalendrar. Andra gör den i digitalt i egna mappar.

Jag följer kontinuerligt upp elevens progression och dokumenterar i en Excelfil. Har inte så många elever – så jag noterar resultat på inlämning och muntliga redovisningar. Jag har ett färgschema med grönt, gult och rött som indikerar resultaten eller så skriver jag en text, en kort kommentar.

(Lärare komvux grundläggande nivå)

Den gemensamma dokumentationen om undervisningen

Flera av lärarna beskriver också att de har en gemensam pedagogisk dokumentation som de delar med lärarkollegor och ibland annan personal. På samma sätt som den egna dokumentationen handlar den gemensamma dokumentationen om planeringen och uppföljningen av undervisningen.

Den gemensamma dokumentationen är som regel digital. Den kan göras på olika sätt. I förskolan laddas den ofta upp på digitala ytor som berörda har tillgång till, exempelvis Sharepoint eller Google Drive. En lärare i den anpassade gymnasieskolan berättar exempelvis att de har en ”gemensam bank med lektionsupplägg på Drive”.

Den gemensamma dokumentationen delas som regel inte med andra utanför personalgruppen. Lärarna i förskolan beskriver dock återkommande att den gemensamma dokumentationen används av rektor som underlag i det systematiska kvalitetsarbetet.

Minnesanteckningar angående enskilda elever

Lärarna gör också mer specifika minnesanteckningar om enskilda elevärenden. Ofta upprättar lärarna minnesanteckningar efter att de haft ett enskilt samtal med en elev eller vårdnadshavare. Minnesanteckningarna kan handla om andra saker än själva undervisningen.

För egen del gör jag ibland tjänsteanteckningar om speciella elever, som kanske har beteende som man ser mönster i, till exempel där vi ser att det är mycket fula ord.

(Lärare anpassad grundskola)

Syftet med anteckningarna är ofta att dokumentera viktiga händelser eller ställningstaganden i förhållande till enskilda elever. Detta för att läraren i efterhand ska kunna gå tillbaka och visa hur läraren gjorde och med vilka motiv. Det kan enligt lärarna vara bra både för egen del och för att kunna ha ett underlag för att beskriva skeenden för exempelvis rektor eller vårdnadshavare.

Lokal pedagogisk planering

Lärarna i grundskolan, gymnasieskolan och komvux dokumenterar en så kallad lokal pedagogisk planering. I den lokala pedagogiska planeringen beskriver lärarna inför kommande moment övergripande undervisningens uppläggning. Ofta anges syfte i förhållande till styrdokumentens lärandemål, vilka läromedel som kommer att användas och hur elevernas kunskaper kommer att följas upp under momenten.

Tanken med den lokala pedagogiska planeringen är enligt lärarna att elever och vårdnadshavare ska få övergripande information om den kommande undervisningen, bland annat så de kan förbereda sig och få insyn i vad som händer i utbildningen. Lärare pekar på att det exempelvis kan vara viktigt om elever är frånvarande i skolan. Planeringen kan också användas av personer som vikarierar för lärarna om de är frånvarande. Den ger även skolledningen insyn i lärarnas arbete, enligt lärarna.

Den lokala pedagogiska planeringen publicerar lärarna som regel på skolans plattform för kommunikation med vårdnadshavare och myndiga elever, exempelvis Schoolsoft eller Vklass.

Planeringen lägger vi ut på Schoolsoft, den är för vårdnadshavare och elever och beskriver vad vi ska behandla i undervisningen. Eleverna ska veta var vi gör på lektionerna. Eleverna ska gå in där, men frågan är om de gör det.

(Lärare mellanstadiet)

Alla lärare gör inte en lokal pedagogisk planering. Vissa av lärarna gör inte det för att skolledningen sagt att det inte ska göras. Andra lärare berättar att de förvisso förväntas publicera en planering men att de ändå inte gör det, ofta med hänvisning till att den tar mycket tid att göra och att vårdnadshavare och elever inte använder den i tillräcklig.

Information och material rörande undervisningen

Lärarna i grundskolan, gymnasieskolan och komvux gör också en dokumentation av information och material som rör undervisningen. Det handlar då om mer konkreta och lektionsspecifika saker än i den lokala pedagogiska planeringen, exempelvis sidhänvisningar, filmer, bilder, bildspel och instuderingsfrågor.

Dokumentationen av information och material rörande undervisningen är i huvudsak riktad till elever. Eleverna arbetar med innehållet under lektionerna tillsammans med lärarna. Eleverna använder också material när det gör läxor och studerar för prov utanför undervisningen. Informationen och materialet publicerar lärarna som regel på skolans plattform för kommunikation kring undervisningen.

Mycket av jobbet som eleverna ska göra i undervisningen lägger vi ut i Classroom. Där ser eleverna mer exakt vad de ska göra och mer detaljrikt. Alla inlämningar gör eleverna här. I stället för massa papper.

(Lärare mellan- och högstadiet)

Veckobrev

Lärarna i förskolan och grundskolan vittnar om att de dokumenterar arbetet i förskolan och skolan genom vecko- och månadsbrev. Breven innehåller typiskt sett sammanfattande information om vad som händer i verksamheten men också information kring kommande aktiviteter, exempelvis utflykter, idrottsdagar och badhusbesök.

Breven publicerar lärarna som regel på skolans plattform för kommunikation med vårdnadshavare och myndiga elever. Inom exempelvis förskolan används ofta Unikum eller Vklass. Men det förekommer också att breven skickas med e-post eller skrivs ut och delas ut till vårdnadshavare.

Vi gör veckobrev till vårdnadshavarna. Det kanske vi gör var tredje vecka, det måste vara lite information i. Det läggs upp i Vklass. Det har vi glömt att göra ibland. Veckobrevet gör vårdnadshavarna delaktiga, det får man feedback från vårdnadshavarna kring.

(Förskollärare)

Kunskapsutveckling

I såväl förskolan som skolan dokumenterar lärarna barnens och elevernas kunskapsutveckling. Vad och hur lärarna dokumenterar gällande detta område ser delvis olika ut i de olika skolformerna. Förskollärarna i studien dokumenterar barnens kunskapsutveckling på i huvudsak tre sätt.

För det första skriver de kontinuerligt så kallade "lärlögar". Det är vanligt att dokumentationen innehåller bilder som illustrerar utbildningen med texter som anger vilka av läroplanens mål som behandlas i undervisningen. Lärloggarna är i första hand riktade till vårdnadshavare och syftar till att ge dem en inblick i vad barnen gör och vad de lär sig i förskolan. Lärarna beskriver att loggarna är ett sätt för vårdnadshavarna att kunna prata med barnen om vad som händer på förskolan. I loggarna dokumenterar förskollärarna kunskapsutvecklingen både på gruppnivå och på individnivå. Loggarna publiceras som regel på förskolans plattform för kommunikation med vårdnadshavare. Flera av förskollärarna vittnar om att deras rektor gett riktlinjer om antalet inlägg som lärarna ska publicera i veckan eller terminen.

Vi skriver lärlögar, för varje barn i Unikum. Vi behöver inte skriva varje dag men varannan vecka. Det är rektor som satt den normen. Annars skriver vi loggar på gruppnivå. Varför vi gör det på individnivå kan jag inte svara på, det är bara en norm som finns här. Men vi vill ha delaktiga vårdnadshavare, så att de vet vad som hänt i förskolan. Just för loggarna på individnivå är engagemanget hos vårdnadshavarna inte så stort, engagemanget svarar inte mot vår insats.

(Förskollärare)

För det andra dokumenterar förskollärarna barnens kunskapsutveckling på en så kallad process- eller projektvägg. Väggen finns ofta inne på förskolan och består av texter och bilder som illustrerar utbildningen och undervisningen. Process- eller projektväggen är riktad till barnen och syftar till att ge barnen möjlighet att få syn på sitt lärande i förskolan. Den uppdateras löpande utifrån vad som är aktuellt i verksamheten. Förskollärarna beskriver att de har planerade och spontana samtal med barnen utifrån väggen. I vissa förskolor förekommer personalen både dokumenterar på en vägg i tamburen och en vägg inne i förskolans lokaler. Väggen i tamburen är enligt förskollärarna mer riktad till vårdnadshavarna och innehåller bilder där barnen är anonyma.

Vi skriver ut bilder och texter och sätter upp dem på vår processvägg. Vid processväggen kan de äldre barnen kolla och diskutera det de ser, det kan i sig föda nya tankar hos barnen.

(Förskollärare)

För det tredje förekommer det, i vissa fall, att förskollärare dokumenterar barnens kunskapsutveckling i en fysisk mapp eller pärm, som barnen får med sig när de lämnar förskolan för att börja i förskoleklass. Mappen innehåller som regel olika alster, såsom teckningar, bilder och texter som barnen och förskolans personal utvecklat under barnets tid i förskolan. Av förskolorna i studien är det dock en mindre del som gör mappar till barnen. Några beskriver att de ganska nyligen slutat att göra mappar med hänvisning till att det tar mycket tid.

I grundskolan, den anpassade grundskolan, gymnasieskolan, den anpassade gymnasieskolan och komvux handlar dokumentationen av kunskapsutveckling om resultat på prov (exempelvis nationella prov), omdömen, betyg men också så kallade F-varningar. Även fusk och plagiat dokumenteras. Lärarna i låg- och mellanstadiet dokumenterar skriftliga omdömen för respektive elev. Lärarna skriver omdömen med varierande intervall på olika skolor. Flera av lärarna vittnar om att de skriver omdömen ett par gånger per termin.

Inte sällan används så kallade bedömningsmatriser när lärarna dokumenterar omdömena. Att fylla i bedömningsmatriserna tar mycket tid i anspråk. Flera av lärarna vittnar om att matriserna kan vara knöliga och mycket omfattande att fylla i.

Vår huvudman har bestämt hur matrisen ska se ut, men den passar egentligen inte helt med hur jag vill undervisa. Plattformen med matriserna är nog skapad för några år sen.

(Lärare gymnasieskola)

Vi har matriser som ska fyllas i, det gäller åk 6, vilken betygsmässig nivå som eleverna ligger på. Har man 30 barn och ska sätta in info i matrisen tar det mycket tid. Det hinner man inte med, det hinner man bara inte. Det är bra för eleverna att kunna se vilken nivå de ligger på och att de kan se vad som krävs för bättre resultat. Men det hinns inte med.

(Lärare mellanstadiet)

Vi har en kunskapsmatris i system V-klass, där vi fyller i varje elevs kunskapsutveckling utifrån målen i varje ämne.

(Lärare anpassad gymnasieskola)

Lärarna i högstadiet, gymnasieskolan och komvux dokumenterar även betyg. Det förekommer att lärarna både skriver omdömen och sätter betyg.

Efter avslutat arbetsområde ska man lägga en bedömning på varje elev. Man ska klicka in ett rut-nät. Det var en chock när jag kom hit. Måste jag göra detta tre gånger per termin plus betygssättning. Det är oändliga mängder klick och ett laggande system.

(Lärare högstadiet)

Omdömen, betyg, F-varningar, fusk och plagiat dokumenterar lärarna som regel i skolans plattform för kommunikation med vårdnadshavare och myndiga elever, exempelvis Schoolsoft eller Vklass.

Utvecklingssamtal

Lärarna i samtliga skolformer utom komvux upprättar även dokumentation i samband med utvecklingssamtal. I förskolan tar ansvarig pedagog fram ett underlag om varje barns utveckling och lärande inför utvecklingssamtalet. Som regel finns det mallar att använda. Även i grund- och gymnasieskolan upprättar lärarna ett underlag för utvecklingssamtalet, ofta av mentor.

Utvecklingssamtal tar förbannat mycket tid. Det ska man hitta tid till och man ska göra det efter att skoldagen är slut. Det gäller att tajma in vårdnadshavare för 30 elever, blir en halvtimme till en timme fysiskt möte. Som sedan ska dokumenteras.

(Lärare högstadiet)

Närvaro och frånvaro

Lärarna dokumenterar elevernas närvaro och frånvaro. I studiens förskolor checkar vårdnadshavarna som regel in och ut barnen digitalt. Förskollärarna vittnar om att de för mathållningens skull dagligen registrerar antalet barn som finns i barngrupperna. Dokumentationen görs som regel analogt, genom att läraren går till köket och fyller i uppgifterna på en whiteboard.

I högstadiet, gymnasieskolan och komvux registreras närvaro i samband med lektionsstart. Lärarna registrerar som regel närvaro och frånvaro i ett digitalt system, exempelvis Skola24.

Närvaro och frånvaro tas varje lektion, men det behövs ju. Men i mentorskapet gäller det att ha koll på problematisk skolfrånvaro. Då ska man kalla till möten med vårdnadshavare, som ska protokollföras.
(Lärare högstadiet)

I början av varje lektion följer vi upp vilka som är där. Vi rapporterar i Skola24, går direkt till vårdnadshavare och till mentor.
(Lärare gymnasieskola)

I gymnasieskolan kan uppgifter om frånvaro också behöva dokumenteras och rapporteras till CSN för bedömning om en elevs studiebidrag ska dras in. Likaså rapporterar lärarna i komvux uppgifter om elevers studieaktivitet till CSN för myndighetens handläggning av studiestöd. Vissa av de intervjuade komvuxlärarna beskriver också att de rapporterar uppgifter om elevers deltagande i studier till Arbetsförmedlingen och till kommunen för handläggning av ekonomiskt bistånd. Om en elev gör avbrott i sina studier i komvux följs även detta upp och dokumenteras av lärare.

Extra anpassningar

Lärarna i grundskolan, gymnasieskolan och komvux dokumenterar ofta de extra anpassningar som de gör i undervisningen. Det handlar som regel om att upprätta listor på vilka anpassningar som görs för respektive elev. Lärarna beskriver att det ibland kan handla om en lång rad olika anpassningar för varje enskild elev.

Det är ett stort arbete med extra anpassningar. Om elever inte fixar saker och ting, då ska man som lärare testa extra anpassningar. Det finns miljarder av förslag på anpassningar i InfoMentor. Då ska man klicka i de som man tror att eleverna skulle kunna gynnas av. Sedan ska man hålla reda på dem i undervisningen, och sen ska de utvärderas ... Om de inte verkar funka ska man göra en pedagogisk kartläggning, med ett jätteomfattande frågebatteri. Som mentor ansvarar man för att ämneslärarna fyller på. Man ska svara på flera frågor. Man klickar i.
(Lärare högstadiet)

I vissa av skolorna i studien dokumenterar lärarna dock inte extra anpassningar. Antingen för att andra personalkategorier gör det eller för att det finns en praxis på skolan att inte dokumentera extra anpassningar. Praxisen att inte dokumentera extra anpassningar hänger enligt vissa av lärarna samman med att skolan ger så kallad "basundervisning" där undervisningen är anpassad för att passa elever med olika förutsättningar och behov.

Det förekommer bland skolorna i studien att lärarna dokumenterar extra anpassningar analogt, exempelvis på papper i pärmar. Vanligare är dock att de dokumenteras i olika typer av dokumentationssystem, exempelvis ProRenata eller InfoMentor. Både i analoga och digitala upplägg vittnar lärarna om att det ofta finns mallar att använda.

Vi har en blankett för extra anpassningar. Den skriver jag och den har jag för varje elev i en fysisk pärm, men den skickas också till rektor. Blanketten tas sedan upp på utvecklingssamtalen.
(Lärare låg- och mellanstadiet)

Dokumentera elevhälsoarbete

Somliga av lärarna i grund- och gymnasieskolan beskriver att de gör dokumentation kopplat till skolans elevhälsoarbete. Även vissa av lärarna i förskolan och komvux dokumenterar skolans insatser för barn och elever som behöver mer stöd. Bilden är att i förskolor och skolor där lärarna gör elevhälsoarbete (se avsnitt 1.2.6) arbetar de som regel även med att dokumentera elevhälsoarbete.

Lärarna får ofta ansvar för att dokumentera specialpedagogiska moment. Lärarna dokumenterar bland annat pedagogiska kartläggningar och utredningar. Lärarna dokumenterar också beslutade åtgärder i åtgärdsprogram. I samband med uppföljning av åtgärdsprogram dokumenterar lärare även revideringar av programmen.

Särskilt dokumentation kring det specialpedagogiska är lite krånglig. Det är en himla dokumentväg för att vi ska få stöd från specialpedagog. Ofta vet vi hur barnet ska hanteras, men jag kan behöva en specialpedagogs bedömning för att få resurser för vissa barn. Vi behöver ha gjort dokumenterade anpassningar och utredningar för att få söka pengar från staden.

(Förskollärare)

Det förekommer att lärarna även dokumenterar psykosociala och elevmedicinska åtgärder, exempelvis dokumenterar medicinering. Dokumentation av elevhälsoarbete görs analogt eller digitalt. I skolorna i studien görs den ofta digitalt i ett dokumentationssystem för elevhälsa.

Tillbuds- och skaderapportering

Lärarna i förskolan och lågstadiet vittnar om att de gör tillbuds- och skaderapportering kopplat till arbetsmiljö. I enstaka intervjuer nämner lärarna i övriga skolformer sådan rapportering. I de flesta fall när lärarna nämner detta handlar det om barnen eller eleverna, exempelvis kan det röra skador efter ett barn ramlat. Dokumentation av tillbud och skador görs antingen analogt eller digitalt.

Vi ska skriva tillbudsrapporter vid farliga situationer, det kallas "aj och j". Det kan gälla barnen eller personalen. Det gör vi på nätet i ett system. Man får avgöra vad som är tillräckligt stort för att rapportera. Rektor säger att vi skriver lite för få rapporter och att de borde vara fler. Senast i dag såg vi att grinden, mot äldreboendet, inte var stängd. Då finns det risk att barn rymmer. Det borde vi rapportera. Då hade de som skottat inte stängt grinden. Det är kommunen som vill ha in detta och rektor i första hand.

(Förskollärare)

Kränkande behandling

Lärarna dokumenterar i samband med kränkningsärenden. Det gäller i alla skolformerna. Dokumentation görs i alla faser av arbetet, från att lärarna utreder ett ärende över till att en incidentrapport upprättas och sedermera följs upp.

Kränkningssanmälningar där vi ska göra anmälan enligt rutin, det ska dokumenteras. Det är en procedur, enskilda samtal, skriva anmälan, ringa vårdnadshavare. Det är tidskrävande

(Lärare mellanstadiet)

Skolutvecklingsarbete

Även i samband med skolutvecklingsarbete gör lärarna dokumentation. I synnerhet det arbete som görs inom ramen för SKA innebär dokumentation, ofta i mallar som huvudmannen eller rektor tillhandahåller.

Vi dokumenterar i SKA, det är från huvudmannanivå. Vi fyller i interna dokument, mallar med frågor eller där vi ska beskriva olika saker. Det rullar, det görs tre gånger per läsår, vid uppstart, uppföljning och utvärdering. Den dokumentationen ska vi också jobba med i det löpande arbetet.

(Förskollärare)

I förskolorna i studien är det vanligt att dokumentation av SKA bygger på den gemensamma dokumentationen av undervisningen (se avsnitt 1.3.1). Men både i förskolan och i de andra skolformerna beskriver lärarna att de gör dokumentation i samband med skolutvecklingsarbete. Typiskt sett handlar det om att lärarna skriver underlag för kvalitetsarbetet, som vidareförmedlas till utvecklingsansvarig personal eller skolledning.

Dokumentation av arbetsplatsförlagt lärande

Lärare, primärt yrkeslärare, som arbetar med gymnasial yrkesutbildning dokumenterar elevernas genomförande av det arbetsplatsförlagda lärandet (apl). Inte minst trepartssamtalet, där läraren, eleven och elevens handledare på arbetsplatsen, följer upp elevens apl. De intervjuade lärarna beskriver att dokumentationen av trepartssamtalen ofta sker med papper och penna, till exempel i ett särskilt apl-häfte som följer med varje elev.

Dokumentation av VFU

Lärare som handleder studenter från lärarutbildningen dokumenterar ofta i separata system som tillhandahålls av lärosätet.

Var skapas uppgifter som ligger utanför undervisningen?

De intervjuade har fått beskriva var de uppfattar att uppgifter som ligger utanför undervisningen skapas. Av intervjuerna framgår att kringuppgifterna skapas i ett samspel av aktörer på olika nivåer i skolväsendet. Det framkommer att lärarna ägnar sig åt flera arbetsuppgifter utöver undervisningen beror dock ytterst på den statliga regleringen av skolväsendet. Men även resurstilldelningen påverkar. De nationella målen – i kombination med kommunernas resurstilldelning som enligt de intervjuade inte räcker – leder till att lärare behöver göra arbete som andra yrkesroller skulle kunna göra.

I intervjuerna finns det inget stöd för att vare sig huvudmännen, rektorerna eller lärarna själva i allmänhet skapar kringuppgifter. Men enligt intervjuerna går huvudmän och rektorer ibland längre än vad staten förväntar sig. Intervjuerna visar också att lärarna får kringuppgifter från andra välfärdssektorer, såsom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och polisen. Ett tydligt budskap från intervjuerna är att rektor kan ha en stor betydelse när det gäller att värna lärares tid åt undervisningen.

Roten till kringuppgifterna finns i den statliga styrningen

Intervjuerna pekar mot att lärares kringuppgifter ytterst emanerar från den statliga styrningen. Lärarna och rektorerna beskriver ett omfattande och mer komplext arbete med undervisningen. Samtidigt som de upplever att de behöver göra flera uppgifter som staten ålägger skolan utöver undervisningen. Lärarna beskriver också att de ofta behöver prioritera arbetsuppgifter framför undervisningen.

Övergripande går det att konstatera att sett ur de intervjuade rektorernas och lärarnas perspektiv utgör den statliga nivån en tämligen anonym kör av styrsignaler. Lärarna och rektorerna i intervjuerna har haft svårt att peka ut från vilken del av staten som olika styrsignaler kommer. De intervjuade talar i mer svepande ordalag

om ”styrdokumenten”, ”läroplanerna”, ”kurs- och ämnesplanerna”, ”myndighetsrapporter” och ”forskning”, men utan att resonera om vilken statlig aktör som är avsändaren.

Mer omfattande och komplext arbete med undervisningen

När det gäller undervisningen upplever de intervjuade lärarna och rektorerna att statens krav har ökat. Det är tydligast inom förskolan där det skett en fokusförflyttning från omsorg till undervisning under flera år. Men också lärarna i de andra skolformerna upplever att kraven på undervisningen skärpts och därför blivit mer omfattande och komplex under senare år. Det handlar om flera saker, bland annat om mer omfattande och detaljerade ämnes- och kursplaner. Lärarna och rektorerna vittnar också om ökade krav på individualisering och anpassning av undervisningen. Nuvarande betygssystem, med skarp godkänt-gräns och det batteri av åtgärder som skolan ska genomföra när eleverna riskerar att inte nå målen, skapar mer arbete med undervisningen. Samtidigt beskriver lärarna och rektorerna att barn- och elevgrupperna ökat i storlek och barnens och elevernas förutsättningar för lärande är sämre och behovet av stöd större.

Lärarna tokenpassar undervisningen, de anpassar sönder sig. De gör extra material och har sidolektioner för att elever inte ska få F. Då mår lärarna apa. Samtidigt får en elev F sätter de igång en jätteapparat. Förr fanns det betygsssteg 1 och 2. Det var många förr som hade 2 men ändå kom in på gymnasiet. Betygssystemet i kombination med snacket om lärstilar och att alla elever är unik gör arbetet med undervisningen nästan omöjligt.

(Rektor grundskola)

Även kringuppgifterna bottnar i statens styrning

De intervjuade pekar också på att styrdokumentet ställer krav på skolans arbete inom flera andra områden, utöver kärnuppgiften att planera, genomföra och följa upp undervisningen, exempelvis gällande SKA, trygghet, kränkande behandling, likabehandling och antidiskriminering, övergångar och samverkan, delaktighet för elever och vårdnadshavare samt att motverka problematisk skolfrån-

varo och skolavhopp. Vidare ska utbildningen vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Att ha en likabehandlingsplan är ett krav i styrdokumentet. Rektor och skolan som har mål för oss i värdegrundsarbete.

(Lärare gymnasieskola)

Flera av lärarna och rektorerna ser att den statliga styrningen och organiseringen av skolväsendet gör att lärarna behöver prioritera kringuppgifterna. För det första relaterar flera av de intervjuade kringuppgifterna till den statliga mål- och resultatstyrningen. De nationella målen ska genomföras i verksamheten samtidigt som de intervjuade upplever att det finns en ständigt närvarande kontroll av att så sker. Kontrollen finns i den lokala styrkedjan där, huvudmännen kontrollerar rektorerna, och rektorerna i sin tur kontrollerar lärarna. SKA relaterar somliga av lärarna till marknadsorganiseringen och NPM (New Public Management).

Kravet om systematiskt kvalitetsarbete, där finns det influenser från NPM.

(Förskollärare)

Det handlar om NPM, det vill säga att jobba bättre och mer för mindre pengar. Alla sitter i möten i stället för att vara med eleverna. Så undrar man varför eleverna inte lär sig något.

(Rektor grundskola)

Kontrollen utövas också av externa parter, framför allt av Skolinspektionen. För att skolor och förskolor ska kunna visa att de gör rätt behöver olika delar av arbetet dokumenteras. De intervjuade beskriver att kontrollen skapar en rädsla för att göra fel och vilja att kunna "hålla ryggen fri", det vill säga bevisa att man gjort rätt. När inspektioner genomförs kan det i sin tur leda till ytterligare arbete.

Skolsystemet ålägger lärarna kringarbete. Vi har byggt en skola i Sverige som handlar om att ha ryggen fri. Till exempel, vi skriver ett åtgärdsprogram, så vi har gjort vad vi ska, men hjälper det barnet? Nej. Det här är Skolinspektionens fel, när de kommer måste vi kunna lägga fram alla papper. Ibland är det bara saker som ser bra ut på papper. Vi har ett system där man är rädd att få på fingrarna.

(Rektor grundskola)

Dokumentation gör vi för att hålla ryggen fri, vi gör Anpassningar av undervisning för att vårdnadshavare ifrågasätter vårt arbete, och för att Skolinspektionen kräver det. Skolinspektionsanmälningar tar fruktansvärt med tid.

(Rektor gymnasieskola)

För det andra beskriver de intervjuade att den av staten införda marknadsorganiseringen av skolan gör att elever och vårdnadshavare är kunder i förhållande till förskolan och skolan. Det ger dem en stark ställning visavi huvudmän, rektorer och lärare. Såväl huvudmän, rektorer som skolans personal beskrivs som rädda att förlora kunder och därmed riskera färre barn eller elever. Det leder till mindre resurser. Detta gör att lärarna ofta behöver göra saker som de själva inte bedömer har betydelse för undervisningen, men för att kunderna mer eller mindre uttryckligt kräver det. Vårdnadshavare och elever är enligt rektorerna och lärarna ofta pålästa och har synpunkter och ställer krav med utgångspunkt i de nationella målen. Vårdnadshavare och elever är dessutom alltmer aktiva när det gäller att ha synpunkter och ställa krav på verksamheten.

Tar mycket tid att hantera föräldrar. Där tänker vårdnadshavare att de är kunder, och vi behöver vårda relationen.

(Lärare lågstadiet)

Allt kan härledas till den marknadsstyrda skolan. Vårdnadshavare har blivit kunder och alla ska bli bemötta som kunder. Man tävlar om elever, till exempel med elevernas trivsel. Ska man tävla om elever måste alla vara nöjda. Därför blir det hysteri. När jag började som lärare var jag aldrig rastvård.

(Rektor grundskola)

Kringuppgifter skapas även av bristande tillgänglighet hos statliga myndigheter. Som framgår av tidigare avsnitt arbetar lärare med att ge stöd till både elever och vårdnadshavare i myndighetskontakter.

Resurstilldelningen från kommunerna otillräcklig

De intervjuade pekar på att ett viktigt skäl till att lärarna får ägna sig åt kringuppgifterna är att resurserna är för knappa, kommunernas resurstilldelning till skolan motsvarar inte de krav på utbildningen och undervisningen som staten ålägger skolan, enligt de intervjuade. Flera av rektorerna och lärarna i studien vittnar om att resurserna

till exempelvis vaktmästare, kuratorer, specialpedagoger och socialpedagoger är för små. Samtidigt har många barn och elever stora behov enligt de intervjuade.

Det är balans mellan krav och resurser som är skolans problem, inte de administrativa uppgifterna. Ett grundläggande systemfel – för stora klasser, för lite tid till relationer. Om man ska laga båten – jobba underifrån. Skit i oss i gymnasieskolan tills att ni har fixat grundskolan!

(Lärare gymnasieskola)

Enligt de intervjuade har ekonomin blivit sämre över tid. Barn- och elevgrupperna har blivit allt större samtidigt som stödfunktionerna minskats. Rektorer och lärare i förskolan beskriver också att allt fler barn är på förskolan längre dagar jämfört med tidigare. Att barn- och elevgrupperna blivit större samtidigt som stödfunktionerna minskat i omfattning har enligt de intervjuade påverkat lärares förutsättningar att arbeta med undervisningen. För att skolan ska klara sitt uppdrag har lärare fått göra fler arbetsuppgifter utöver undervisningen, exempelvis praktiska sysslor, elevhälsoarbete. Dessutom för fler antal barn och elever. Lärare gör uppgifter som ligger utanför undervisningen eftersom ingen annan i verksamheten gör dem.

Skolan är anorektisk, här finns en kurator på 500 elever efter kraftiga nedskärningar. Det gör att man måste nyttja lärarna, för det är ingen annan där.

(Rektor grundskolan)

Flera i studien bedömer också att många kommuners alltmer utmanande ekonomi kommer betyda att lärare i framtiden behöver göra ännu mer av kringarbetet, för att verksamheten ska fungera.

På grund av åtstramningar blir det mindre personal men rektorerna har krav uppifrån. Jag tror att arbetsbördan för oss kommer att öka.

(Lärare mellanstadiet)

Under intervjuer med lärare och rektorer i komvux hos externa anordnare beskrivs kommuner lägga stor vikt vid pris som utvärderingskriterium vid upphandling. Detta skapar, enligt intervjuerna, en ohållbar arbetssituation för lärare med stora elevgrupper och mycket begränsat stöd från annan personal.

Om man jämför komvux nu med för fyra år sedan är det tydligt att det blivit så prispressat. I kommunala upphandlingar är kravställningar inriktade på pris snarare än kvalitet. Det leder till jättestora elevgrupper. Externa anordnare har inte heller råd att anställa administrativ personal. Kommunerna förväntar sig en grundkvalitet, men sätter stort fokus på pris.
(Rektor komvux gymnasial nivå)

Det är inte bara bristande resurser inom skolans område som skapar kringuppgifter för lärarna. Av intervjuerna framgår att bland annat förskollärare och lärare i komvux får göra arbetsuppgifter som hör till socialtjänstens och vårdens ansvarsområden, vilket därmed också är krav som emanerar från kommunerna.

Huvudmannen förmedlar de statliga styrsignalerna

Intervjuerna ger inga belägg för att huvudmännen skapar extra kringuppgifter för lärarna. Bilden är snarare att huvudmännen vidareförmedlar de statliga kraven, ner mot rektorerna. Syftet är att verksamheten ska uppfylla de nationella målen. Genom organisering, rutiner, riktlinjer och mallar för olika delar av arbetet styr huvudmännen förskolorna och skolorna. Till detta kommer även huvudmännens krav på digitala system som lärarna ska använda.

Även om huvudmännen inte skapar extra kringuppgifter utöver den statliga styrningen för lärarna är det samtidigt få av de intervjuade lärarna och rektorerna som uppfattar att deras huvudman gör insatser för att lärarna ska kunna ägna mer tid åt undervisningen. Men i ett par av intervjuerna berättar dock lärarna att dialoger om lärarnas administrativa arbetsuppgifter har genomförts bland rektorer och skolorna efter beslut av parterna i huvudöverenskommelsen (HÖK).

Huvudmannen styr med utvecklingsområden

Vissa av lärarna och rektorerna vittnar om att huvudmännen har särskilda utvecklingsområden som blir styrande för verksamheten. Det handlar exempelvis om fortbildningsinsatser eller att utvecklingstid avsätts till vissa områden som huvudmannen väljer. Dessa områden ligger enligt intervjuerna i linje med styrdokumentet men kan intensifiera arbetet inom vissa områden. Elevers resultat, trygghet och studiero samt problematisk skolfrånvaro är exempel på områden

som framkommer i intervjuerna. Vissa rektorer och lärare i studien beskriver att huvudmannens utvecklingsområden inte alltid är relevanta för den enskilda skolan. En rektor berättar exempelvis att hon och hennes lärare behöver arbeta med problematisk skolfrånvaro, trots att problemet är mycket begränsat och att närvaron är mycket hög på den aktuella skolan.

Rektor

Intervjuerna visar att det i hög grad är rektorerna som får hantera spänningen mellan de nationella målen och den upplevt otillräckliga resurstilldelningen. När resurserna till de arbetsuppgifter som skolan ska göra utöver undervisningen inte finns medför det att rektorerna ber lärarna att göra arbetet. Det finns inte stöd i intervjuerna för att rektorerna i allmänhet ger lärare kringuppgifter, det vill säga utöver de krav som följer av den statliga styrningen. Snarare kan rektor ha en viktig roll för att värna lärarnas tid till undervisningen.

Ser till att lärarna gör jobbet

Rektorerna vittnar om att de ofta prioriterar att behålla lärarna och i stället minska stödfunktionerna. När budgeten blir mer begränsad minskar de på exempelvis vaktmästare, elevhälsopersonal, elevcoacher och så vidare.

För att verksamheten ska klara de nationella målen behöver rektorerna se till att lärarna utför uppgifter som krävs för att leva upp till de nationella målen. Bristande tillgång till olika personalkategorier skapar ett tryck på lärare att utföra arbetsuppgifter som ligger utanför undervisningen. Det gäller bland annat elevhälsans personalgrupper, där kuratorer inte har tid att hantera alla psykosociala utmaningar i skolan eller att skolsköterskan har deltidstjänst på skolan och inte finns till hands när behov uppstår. Sådant arbete spiller över inte minst på mentorer.

Eftersom resurserna har minskat för specialpedagoger eller speciallärare får lärare göra utredningar och specialpedagoger bara kompletterar.

(Rektor grundskola)

Lärarna och rektorerna beskriver att bristande tillgång till specialpedagoger, i vissa fall att någon sådan inte finns på skolan eller, vilket är vanligare, inte hinner göra pedagogiska kartläggningar och ta fram åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd.

På den här skolan har vi väldigt många elever med npf-diagnoser. Säkert hälften av klassen har någon. Det kräver mycket tid och stöd i undervisningen och mellan lektioner. [...] Jag hade helst velat samarbeta mer med specialpedagogen, men vi har bara en specialpedagog och han sitter också med mycket undervisning. Åtgärdsprogram gör man till 95 procent själv, kartläggning också. [...] En tidstjuv för oss lärare att vi ska behöva göra utredningarna.

(Lärare högstadiet)

Vanligt förekommande i studien är också exempel på att lärare upplever ett otillräckligt it-stöd på skolan. När hjälpen från till exempel it-tekniker inte finns i tillräcklig utsträckning får lärare lösa situationen, vilket tar mycket tid från undervisningen. Denna utmaning kan vara särskilt stor i distansundervisning i komvux, som ju bygger på att elever har tillgång till undervisningsmaterial i lärplattformar till exempel.

Ytterligare en personalkategori som lärarna i studien upplever brist på är administratörer. Till exempel ser lärare i komvux att tillgången till administrativ personal minskat över tid, vilket gör att lärare får ägna mer tid åt att registrera och avregistrera elever och fylla i blanketter vid studieavbrott. En lärare tycker sig skönja ett mönster att ju mer allt digitaliseras, desto mindre tillgång till administrativ personal, vilket skapar ett tryck på lärarna.

Ger ansvarsområden

Rektorerna tilldelar ofta vissa av sina lärare tematiska ansvarsområden. Inte sällan gör lärarna arbetet tillsammans med andra lärare i temporära utvecklingsgrupper eller mer fasta nätverk. Det kan både handla om lokala grupper vid enheten eller utvecklingsgrupper inom huvudmannen. Som regel handlar det om uppdrag som hänger ihop med strävan att nå de nationella målen. Bland de intervjuade lärarna finns det lärare som rektor exempelvis utsett att ingå i grupper för att utveckla pedagogiken, läs- och skrivundervisningen, arbetet med hållbarhet, trygghet och studiero samt fysisk lärandemiljö.

Rektor som grindvakt mellan uppdrag och resurser

Av intervjuerna framkommer att rektor kan ha en betydelsefull roll för att få lärare att kunna ägna mer tid till undervisningen och mindre tid till kringuppgifter. I studien finns exempel på rektorer som lägger stor vikt vid sin roll som "grindvakt", genom att visa tillit till professionen och värna lärares tid till undervisningen samt försöka hålla undan uppgifter som inte är absolut nödvändiga.

Rektorer kan enligt intervjuerna värna lärarnas tid till undervisningen på olika sätt. Utifrån de förutsättningar som råder i verksamheterna, med en slimmad organisation och begränsade ekonomiska resurser, kan rektors ledarskap få en avgörande roll för lärares yrkesvardag. Lärarna och rektorerna i studien berättar bland annat om rektorer som tonar ner eller inte implementerar krav från huvudmännen.

Rektorerna behöver anpassa uppdraget för att inte knäcka lärarna. Vi är ju i kläm mellan uppdrag och resurser. Det hade varit lätt att vara grindvakt om de extra funktionerna fanns.

(Rektor högstadiet)

Exempelvis vittnar ett antal lärare om rektor som trots krav från huvudmannen säger att deras lärare inte behöver skriva skriftliga omdömen. Det kan också handla om att rektorer organiserar så att det finns stödfunktioner som gör kringuppgifter, såsom specialpedagoger som tar hand om att utreda behov av och dokumentera extra anpassningar och särskilt stöd, eller elevcoacher som följer upp elevers frånvaro. Rektorer kan även ha en viktig funktion för att sätta gränser för lärare som tar på sig ett stort ansvar för olika delar av lärararbetet.

Enligt intervjuerna är det inte alla rektorer som aktivt värnar lärarnas tid till undervisningen. Det finns enligt intervjuerna rektorer som snarare fokusera på att leverera på skollagens krav.

Det är inte ett uttalat krav, men outtalat krav på skolan att vi ska finnas tillgängliga. Många lärare upplever att de ska vara mer än lärare. Att vara psykolog och socialarbetare, ett föredöme. Särskilt som mentor är det en enorm kompetens man måste ha. Inte konstigt att kön till lärarutbildningen inte är jättelång. Kan man överleva de tre första åren är det ett fantastiskt jobb. När kollegor väljer att inte vara så tillgängliga får de synpunkter från skolledningen.

(Lärare gymnasieskola)

Krav från andra personalkategorier i skolan

Arbetsuppgifter som lärare utför utanför undervisningen kan också grunda sig i krav från andra personalkategorier i förskolan eller skolan. I likhet med krav från andra sektorer kan dessa krav uttryckas direkt av dessa personalkategorier, men kraven kan också uppstå indirekt till exempel till följd av begränsningar i skolans tillgång till bemanning. I vissa fall kan olika syn på rollerna i skolan leda till slitningar och i värsta fall konflikter mellan lärare och andra personalkategorier i skolan.

Krav från andra lärare

I rollen som undervisande lärare kan krav ställas från elevers mentor att leverera uppgifter som underlag för utvecklingssamtal, individuell utvecklingsplan (IUP) eller individuell studieplan (ISP).

Arbetsuppgifter utanför undervisningen kan också grunda sig i behov som identifierats genom diskussioner i arbetslag där lärare ingår. I studien framkommer sådana exempel vad gäller likabehandlingsarbete bland elever i anpassad gymnasieskola och komvux.

Krav från elevhälsans personal

Studien ger många exempel på att lärare kan utföra arbetsuppgifter utanför undervisningen till följd av krav från elevhälsans personal. Det handlar till exempel om krav från skolsköterskan som ber lärare, ofta i rollen som mentor, att handha elevers medicinering. Skolsköterskan kan ålägga lärare egenvårdsplaner, att lärare behöver lära sig att ge sprutor till elever med diabetes men också adrenalinsprutor om elever har allvarliga allergier. Lärare kan också få till uppgift att påminna elever att ta adhd-medicin eller hålla koll på elever som ändrar sin medicinering. Lärare kan också behöva plåstra om och hålla koll på vissa elever under tiden att skolsköterskan sitter i möten eller inte är tillgänglig på skolan.

De mest förekommande fallen av krav på lärare från elevhälsans personal rör specialpedagoger. Det kan bland annat handla om krav som lärare uppfattar som orimliga eller som går emot lärares syn på framgångsrik undervisning. Studien ger exempel på förskollärare

som får krav från specialpedagoger på att ta fram handlingsplaner, men även i grundskolan och gymnasieskolan finns exempel på att specialpedagoger ställer krav som lärare uppfatta som för långtgående. I synnerhet rektorerna vittnar om att specialpedagoger och lärare kan hamna i konflikt gällande arbetet:

Ibland kan lärarna uppleva det så, att till exempel specialpedagogen är en liten lillboss som försöker bestämma. Fast i specialpedagogens perspektiv handlar det om elevers anpassningar.

(Rektor gymnasieskola)

De bör inte göra det men vi har en specialpedagog som freestylar lite och ställer krav på lärarna som vi inte ser är rimliga. Till exempel på extra anpassningar för elever som når målen.

(Rektor gymnasieskola)

Det är en jätteschism mellan specialpedagoger och lärare just nu. Lärare upplever att man för typ femton år sedan började misstolka inkluderingsbegreppet genom att ta bort särskilda undervisningsgrupper bland annat. Samtidigt skar man ner på skolan och ändrade från speciallärare till specialpedagoger, som skulle ge handledning. Men lärare har inte tid att bli handledda. Specialpedagoger får utbildning på universitetet som är rent ovetenskaplig, specialpedagoger säger att undervisningen ska göras på ett visst sätt men lärarna vet att det inte funkar.

(Rektor grundskola)

Att lärare och specialpedagoger ibland har olika perspektiv på varandras roller och läraruppgifter kan leda till konflikter. En högstadierektor har utifrån en sådan situation fattat beslutet att inte längre ha specialpedagoger i skolan:

Ibland har specialpedagogerna en förmåga att lägga på en massa jobb på lärarna. Det är lätt för dem från sitt kontor. [...] Ibland tycker jag att specialpedagogerna är respektlösa. Jag utgår från ett lärarperspektiv i detta. Nu har det gått så långt att jag inte kommer ha specialpedagoger mer utan jag kommer anställa speciallärare i stället för det ger effekt ute i verksamheten.

(Rektor grundskolan)

Studien ger också exempel på specialpedagoger i komvux som har direktkontakt med enskilda elever och deras mål med utbildningen och därefter ställer krav på att lärare ska anpassa undervisningen, till exempel för en elev som siktar på att läsa vidare mot ett visst yrke.

Även studie- och yrkesvägledare kan ställa krav på lärare att utföra vissa arbetsuppgifter enligt intervjuerna. I gymnasieskolan kan kraven

handla om att studie- och yrkesvägledaren tar initiativ till studiebesök som hamnar på undervisande lärare eller mentor att ta emot. I komvux kan dessa krav handla om att lärare ska skriva mer utförliga ISP än vad rektor och lärare uppfattar som nödvändigt.

Krav från måltids- och städpersonal samt vaktmästare

Framför allt förskollärare upplever krav från måltidspersonal att utföra vissa praktiska uppgifter, såsom beställningar, diska eller hämta matvagnar:

Det är mycket att måltidspersonalen säger att förskollärare ska diska och bära. Det blir alltid en balans mellan deras och förskollärarnas arbetsmiljö. De hävdar att ”det ligger inte i mitt uppdrag att diska dessa koppar”.

(Rektor förskola)

Närliggande exempel finns också bland grundskollärare mot de yngre åldrarna där köket ger i uppdrag till lärarna att administrera elevernas önskemål.

Det förekommer exempel på att städpersonal inte utför visst städarbete som i stället hamnar på lärare:

Vi fick in ett skitstädbolag som inte skötte sig. Det blev ett jättejobb, men det var nog bara någon förskollärare som fick ta det.

(Rektor förskola)

Studien visar dessutom att en lärare kan utföra praktiska sysslor till följd av att skolans vaktmästare låter bli att utföra dem eller för att proceduren att påkalla hjälp av vaktmästaren är så tidskrävande att läraren helt enkelt tar saken i egna händer för att hitta en enkel lösning.

Jag tycker många lärare hamnar i att de blir runtbollade, att till exempel vaktis inte gör saker som flyttar kartonger. Det blir inte gjort och till slut gör lärare det.

(Rektor låg- och mellanstadiet)

Krav från elever och vårdnadshavare

Att lärare utför arbetsuppgifter utanför undervisningen kan också bero på krav från elever och vårdnadshavare. Kraven kan både relateras till lagreglerade rättigheter till inflytande i utbildningen och

till att skolsystemet också ger elever och vårdnadshavare rollen som kunder. Områden som studien visar att elever och vårdnadshavare ställer krav inom rör till exempel stöd vid psykisk ohälsa och att utredningar ska göras. Ett framträdande område som lärare upplever krav inom är fostransuppdraget, där vårdnadshavare upplevs ta för lite ansvar, vilket spiller över på lärarna. Lärarna och rektorerna beskriver också vårdnadshavare som ställer krav på skolans arbetssätt eller har specifika krav gällande det egna barnet. Det förekommer också exempel där vårdnadshavare hotar att anmäla skolan eller den enskilda läraren till huvudmannen eller Skolinspektionen.

Krav från barn och elever

Lärarna och rektorerna beskriver att barn och elever i viss mån kan vara kravställare i relation till lärare. Kraven kan dock grunda sig i att många unga mår dåligt, är dåligt förberedda för undervisningen eller har en värdegrund med sig hemifrån som inte fungerar i skolan, det vill säga faktorer som inte nödvändigtvis kan belastas den enskilde eleven.

En återkommande beskrivning i studien är att många och allt fler elever upplever psykisk ohälsa och behöver mer stöd än tidigare. Det kan också handla om att skolor upplever fler elever med utmanande beteende. Som framgått tidigare kan långa köer till exempel till BUP i kombination med begränsad tillgång till elevhälso-personal leda till att lärare får hantera konsekvenser i undervisningen av att elever inte får det stöd de behöver.

Flera lärare beskriver också att trycket på lärare att ägna sig åt fostransuppdraget har vuxit:

För barn i dag går jaget före laget. [...] Enkla saker som att säga god morgon, visa respekt för vuxna, respekt för saker, för omgivningen. Det finns mycket oförstånd i dag, barnen ser inget värde i saker. De är vana att bara få. Jag har många samtal med barn och vårdnadshavare som handlar om att det inte finns en ömsesidig respekt. Barn i dag får fostra sig själva, vårdnadshavare är inte inne och petar.

(Lärare lågstadiet)

Många unga har tappat den sociala kompetensen jämfört med när jag var nyexad. De har inget filter och beter sig och uttrycker sig hur som helst. Det kan göra mig orolig för framtiden.

(Lärare högstadiet)

I studien finns lärare som upplever att de får kritik för att de inte sköter fostransuppdraget, medan eleverna inte behöver stå till svars för sitt beteende i skolan. Det finns också en osäkerhet bland lärare kring hur sträng man kan vara.

En gymnasielärare beskriver hur luckor i elevers tidigare skolgång påverkar deras studier och att det är läraren som förväntas kompensera för detta:

Vi har elever som kommer till gymnasieskolan utan att kunna läsa och skriva, men har ändå kommit in på högskoleförberedande program. Det finns en press från vårdnadshavare och rektor att anpassa. Tidigare skolform har legitimerat luckor i elevens kunskaper, att eleven fått behörighet trots att kunskaper och färdigheter inte motsvarar E. Jag har minst två elever per år där problemen är så stora att det behövs en assistent för att eleven ska klara sin vardag i skolan.

(Lärare gymnasieskola)

Det förekommer också exempel på elever som är frånvarande från skolan utan giltig anledning och därefter ställer krav på läraren att ge återkoppling och möjlighet att komplettera:

Elever som har hög frånvaro av skäl som vi inte anser är giltiga, till exempel semester, sen ankomst eller jobb. Som kräver omprov etcetera och då ska vi bara lösa det. Dessa krav har ökat de senaste åren. Elever som bara har rättigheter och vi bara skyldigheter.

(Rektor gymnasieskola)

Elevers krav på muntlig återkoppling från lärare förekommer i flera skolformer. Flera lärare, till exempel i gymnasieskola och komvux, uttrycker att elever har svårt att ta till sig skriftlig återkoppling och vill ha särskilda möten för att få samma information muntligt.

Det finns också elever som kräver att en utredning ska göras, ofta i ett försök att förstå de svårigheter de upplever i skolan. Att en diagnos är krav för att få hjälp till exempel med assistans, medicinering, LSS eller ersättning från Försäkringskassan kan också vara orsak till att elever ställer krav på utredning enligt de intervjuade.

Krav från vårdnadshavare

Förskollärarna och förskolrektorerna beskriver i stor utsträckning en nära och ofta daglig kontakt med vårdnadshavare (se avsnitt 1.2.2). Att ha ett gott samarbete med barnens vårdnadshavare ses som en

viktig förutsättning för att skapa trygghet för barnen i verksamheten, vilket i sig är en förutsättning för deras lärande. Många hänvisar i den delen också till reglering i förskolans styrdokument, även om denna kan uppfattas vag vad gäller gränser för vårdnadshavares inflytande.

Kontakten med vårdnadshavare är jätteviktig. Det spelar ingen roll om barnen är 1 eller 5 år. Det är där vi kan få information om barnens intresse och så vidare.

(Förskollärare)

Det är en del av arbetet, som en helhet. Det går inte att exakt säga vad vi ska göra för vårdnadshavare utifrån styrdokumentet. Den gränsen är suddig.

(Rektor förskola)

Men kommunikationen med vårdnadshavare sker också i deras roll som kunder i förskolan, kunder som förväntar sig en god service. Det ses som viktigt att hålla vårdnadshavare nöjda för att barnen ska vara kvar i förskolan, att verksamheten får ett gott rykte och en lång kö. Missnöjda vårdnadshavare kan till exempel sprida negativa bilder av förskolan på sociala medier.

Vårdnadshavare förväntar sig att förskollärare ska informera om hur förskolan arbetar och om olika aktiviteter. Ofta förmedlas den typen av information på gruppnivå i kommunikationsplattformar som vårdnadshavare behöver logga in på. Flera förskollärare beskriver utmaningar med att vårdnadshavare inte läser informationen där, vilket ställer krav på kommunikation även på annat sätt:

Veckobrev som vi skickar i Tempus. Där skriver vi vad vi gjort, om vårdnadshavare behöver tänka på något, för deras inblick. Detta tar tid från barnen, den är inte rolig att behöva lägga. Vi skriver ut brevet för att vårdnadshavare inte läser. Vår rektor vill att vi ska lägga upp veckobrevet i ett separat bildspel. [...] Vi förskollärare ska underlätta för alla andra men det är inga som lyssnar på oss.

(Förskollärare)

Vårdnadshavare förväntar sig också individuell återkoppling, om det egna barnet. I viss utsträckning rör det barnets lärande, men vanligare är att vårdnadshavare vill ha återkoppling om hur barnet haft det under dagen, hur det ätit och sovit. Det kan också handla om att vårdnadshavare vill ha återkoppling via sms eller mejl om barnet varit ledset vid lämning på morgonen. På samma sätt kom-

municerar förskolan med vårdnadshavare om kläder försvunnit eller om barn saknar ombyte i förskolan.

Vilken typ av krav som vårdnadshavare riktar på förskolan kan skilja sig mycket åt mellan grupper.

Beror på vilka vårdnadshavare vi har. En del är mycket kritiska och har mycket synpunkter. Det hamnar på mig. Det kan handla om barnets ätande och trygghet. [...] Om vårdnadshavare är trygga är det lättare att få trygghet för barnen. Ofta handlar det om omsorgen. Detta är inte så hela tiden. Det blir nedslag någon gång ibland.

(Förskollärare)

Kraven kan komma från vårdnadshavare som har specifika krav på förskolan, också kring undervisningen.

Vi har några vårdnadshavare som kräver att man följer deras barn. Den biten, att vårdnadshavare är mer och mer pålästa. Nästan att jag tycker att det blir för mycket skola.

(Rektor förskola)

Mitt område har en ganska hög socioekonomisk standard. De ställer mycket och höga krav. Vi rektorer försöker vara ett paraply och skydda förskollärare. Det ska hållas ordning på vantar. Synpunkter på gruppindelningar, vilken mat vi serverar och hur mycket vi är inne och ute. [...] Hamnar hela arbetslaget i klinch med vårdnadshavare, då ska de boka möte. Detta med vårdnadshavares krav ökar och har ökat med varje år.

(Rektor förskola)

Vårdnadshavare vill gärna lägga sig i undervisningen, att barnen ska promenera i skogen. Man petar. Regler kring sjukdomar, mitt barn är inte så snorigt. Man litar inte på personalen. Vårdnadshavare tycker att de har mycket att säga till om. [...] En hel del vårdnadshavare vill ha utökad tid i förskolan för att de inte orkar med sina egna barn, man tycker inte att 15 timmar räcker. [...] Man ser det som en rättighet.

(Rektor förskola)

Andra förskollärare beskriver att vårdnadshavare har begränsade krav på förskolan som utbildningsinstans:

Ibland kan vi känna att vi lagt en massa tid på lärandet. Men vårdnadshavare är bara intresserade av maten, hur barnet sovit etcetera. De litar på att vi ger dem bra undervisning.

(Förskollärare)

Som tidigare beskrivits förekommer också att vårdnadshavare vänder sig till förskollärare för stöd i bland annat myndighetskontakter. Flera förskollärare beskriver vårdnadshavare som saknar kunskap om barnuppfostran och efterfrågar stöttning och coachning, utöver vad som ingår i förskolans uppdrag.

Krav från vårdnadshavare till elever i grundskolans yngre åldrar liknar de som beskrivits för förskolan. Det gäller också fostransuppdraget, som enligt grundskollärare ökat i relation till tidigare. Det kan enligt lärarna handla om skeva förväntningar på vad skolan ska ta hand om – saker som vårdnadshavare borde jobba med mer med sina barn hemma. Kraven kan även gälla situationer som uppstår utanför skolan, inklusive på sociala medier, men som lärare ändå förväntas lösa.

Det kan vara att det finns klasschattar på Snap där det skickas på helger. Någon vårdnadshavare skickar mejl till lärare med uppmaning om att ni behöver reda ut det här på skolan. Även om det sker på fritiden så har skolan utredningsansvaret. Där fråntar sig vårdnadshavare sitt ansvar. Det är nog den tyngsta biten.

(Rektor grundskola)

Vårdnadshavare kan också ställa krav på lärare genom att de inte samtycker till läxor eller till skoldagens längd. Det förekommer också att vårdnadshavare frånvaroanmäler sina barn utan giltig anledning.

Jag ser att vi har frånvaro bland elever på lågstadiet, hemmasittande elever. Denna skola ligger i ett välbärgat område, där många vårdnadshavare jobbar hemma. Det var mysigt att vara därhemma. Och varför skulle de gå i väg? Vi var tydliga med att de behövde hjälpa i väg barnen.

(Rektor grundskola)

Krav från vårdnadshavare kan röra information som lärare uppfattar kan förmedlas via barnen, men som vårdnadshavare vill få publicerad direkt för dem:

Det verkar som om majoriteten av vårdnadshavare inte pratar med sina barn. De skulle kunna be dem att få se hur planeringen ser ut till exempel. I den bästa av världar borde eleverna ha en skyldighet att informera sina vårdnadshavare.

(Lärare högstadiet)

Lärarna beskriver en tät mejl- eller sms-kontakt med vårdnadshavare som är oroliga för att eleverna inte har kompisar eller att de behöver stöd kring läxor. Tätare kontakt med vårdnadshavare kring specifika

elever kan också ske om eleven varit utsatt, mår dåligt eller inte når målen eller om föräldrar skiljer sig. Vårdnadshavare kan också begära personlig feedback eller till exempel skriftlig information om de inte deltagit i ett utvecklingssamtal.

Ett par rektorer reflekterar kring hur kontakterna med vårdnadshavare ökat över tid:

Sedan mejl kom in i skolans värld svarar lärare och fritidspedagoger dagligdags på enskilda mejl. Jag bidrar också till detta ökade flöde och vi har inte en tydlig kultur av hur vi mejlar. Det kan vara viktiga saker, men det kan också vara borttappade skor, påminna om tandläkaren, att eleven ska gå med en kompis hem. Jättemycket vid sidan av utbildningen.
(Rektor grundskola)

Förr behövde lärarna inte jobba på relationen med vårdnadshavare. I dag är det nästan en vardaglig kommunikation med vårdnadshavare. [...] I vilken annan myndighetsutövning är medborgaren delaktig?
(Rektor grundskola)

Krav från vårdnadshavare kan också gälla utredningar för elever eller information om hur skolan arbetar med barnets extra anpassningar vid schemabrytande aktiviteter:

Till exempel var vi på en föreställning förra veckan. Då skrev jag till vårdnadshavarna vad som skulle hända och hur jag skulle anpassa. [...] Det har blivit en självklar grej, men beror också på vårdnadshavare och Sveriges skolsystem. [...] Skolan har tappat makten. Vårdnadshavare har mer makt än lärare.
(Lärare lågstadiet)

Vårdnadshavare kan ställa krav på att lärare upprättar kränkingsanmälningar.

Jag är skyldig att upprätta en kränkingsanmälan om en vårdnadshavare säger att eleven blivit kränkt. Jag har en galen förälder som mejlat mig 15 gånger. [...] Vi är något slags kundtjänst till vårdnadshavare. De har så mycket rättigheter i dag. [...] Det behöver bli mer tydligt vad som är en kränkning. Det är oroväckande att en vårdnadshavare kan beställa en kränkingsanmälan och utredning.
(Lärare mellanstadiet)

Lärare i studien beskriver en tendens bland vårdnadshavare som vill visa att de är bra föräldrar genom att ringa och klaga, att de använder styrdokumentet som hävstång. I kontakten kan lärare själva uppleva en rädsla för att bli anmälda.

Vårdnadshavare i dag, synnerligen här, får de inte som de vill då gör de en anmälan till förvaltningen eller till Skolinspektionen. [...] Jag kan känna att vi förlorat vårt mandat. En del vårdnadshavare vill komma och tala om hur vi ska bedriva undervisningen. De tror att de inte får allt de har rätt till.

(Rektor låg- och mellanstadiet)

Ett par av de intervjuade rektorerna beskriver att de behöver uppmärksamma gränser för vårdnadshavares inflytande och värna professionen.

Vi är noga med att vårdnadshavare inte bestämmer. Vi värnar vår profession. Kan vara att jag tycker att mitt barn ska jobba på detta sätt eller med detta läromedel. Eller att mitt barn inte behöver vara med på idrotten. [...] Jag kan säga att om du inte är nöjd, då behöver de inte gå här.

(Rektor lågstadiet och anpassad grundskola)

Jag är jättetydlig med att vårdnadshavare inte kan ålägga lärare uppgifter. Det kan vara "hej, jag förväntar mig ett möte inom fem dagar" eller att planeringar ska skickas i förväg, att eleven ska sitta bredvid den eller den eleven eller gå i en annan klass. Förklaringar på bedömningar eller vårdnadshavare som kräver möte angående betyg.

(Rektor mellanstadiet)

Samtidigt som lärare beskriver en mångfald av krav från vårdnadshavare upplever flera att, i likhet med förskolan, är det många som inte läser den information som skolan förmedlar specifikt till vårdnadshavare, inte sällan i separata kommunikationsplattformar. Lärare kan också behöva lägga tid på att jaga vårdnadshavare för att till exempel få in information om närvaro i fritidshemmet inför lov.

Av intervjuerna framkommer att lärares kontakt med vårdnadshavare minskar med elevernas ålder. Bland äldre elever i grundskolan är kontakten sällan daglig, även om det förekommer tätare kontakt när elever mår dåligt. I gymnasieskolan beskriver lärarna att det ingår för eleverna att lära sig ta ansvar, vilket i sin tur minskar kontakterna med vårdnadshavare. När eleverna blir myndiga under gymnasietiden minskar kontakten ytterligare. En gymnasie Rektor beskriver dock att det ställs krav från vårdnadshavare som handlar om typer av stöd som inte finns i skollagen.

Högpresterande elever med föräldrar på höga positioner, som ställer krav på extra anpassningar för elever som klarar sig mycket väl. Jättemycket krav där.

(Rektor gymnasieskola)

En gymnasielärare beskriver att skolan endast har kommunikation med vårdnadshavare om särskilda skäl finns. I övrigt förväntas eleverna att dela sin information med vårdnadshavare. En annan gymnasielärare beskriver att vårdnadshavare får samma information via samma kanal som eleverna, att det inte publiceras särskild information specifikt för vårdnadshavarna.

Krav från andra sektorer

Lärares kringuppgifter skapas även av aktörer utanför skolan. Det handlar om hälso- och sjukvården, socialtjänsten och polisen. Av de genomförda intervjuerna framkommer att förskolor och skolor i samtliga skolformer berörs av direkta eller indirekta krav från aktörer inom andra sektorer. Det finns dock skillnader mellan enheter vad gäller vilken utsträckning som dessa krav spiller över på lärare eller om rektor hanterar kraven själv alternativt riktar ansvar till andra personalkategorier. Det förekommer också skillnader mellan skolformer vilka de externa kravställarna är.

Krav från andra sektorer kan också uppfattas olika beroende på om de upplevs relevanta eller inte. Exempelvis har flera intervju personer lyft att krav från andra sektorer åtminstone delvis kan handla om samarbete kring barn och unga som också upplevs som nödvändigt för att skapa förutsättningar för skolans uppdrag och lärares arbete med undervisningen. I andra fall kan krav från andra sektorer mer upplevas ensidigt spegla den avsändande aktörens behov.

Hälso- och sjukvården

Från samtliga skolformer som ingår i studien vittnar lärarna och rektorer om krav från hälso- och sjukvården som gör att lärare får göra arbetsuppgifter som ligger utanför undervisningen. Flera av de intervjuade representanterna för förskolan beskriver att förskollärare involveras när barnavårdscentraler (BVC) begär in uppgifter via vårdnadshavare inför femårskontroller. Vårdnadshavare får då med sig blanketter hem som förskolepersonalen ska fylla i, vilket uppges ta viss tid i anspråk.

Även barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och habiliteringen kan ställa krav på att förskollärare sitter med i möten om uppfölj-

ningar eller använder vissa verktyg som de tillhandahåller, till exempel kontaktböcker. En intervjuad förskollärare beskriver ett tidigare avtal med habiliteringen om att jobba med intensiv beteendeterapi (IBT) i förskolan. Enligt andra förskollärare skickar BUP omfattande frågeformulär som förskollärare förväntas fylla i.

Är barnen inkopplade på BUP, då skickar de 300 frågor som vi ska svara på till BUP. Det är helt galet.

(Förskollärare)

Krav från BUP beskrivs även bland intervjuade lärare i grundskolan och gymnasieskolan och den anpassade grundskolan. Exempelvis lyfts krav på dokumentation från skolan. Dessa krav tycks, enligt intervjupersonerna, inte komma så ofta men tar väldigt mycket tid och ska genomföras i blanketter som inte upplevs anpassade efter skolan.

Intervjuerna visar också på exempel på att BUP upplevs ställa krav på hur lärare ska undervisa. En rektor för en mellanstadieskola beskriver att BUP kan skicka med en lista på hur skolan ska undervisa en elev eller ställer krav på att skolan ska tillskapa en särskild undervisningsgrupp. I sådana fall upplevs kontakten med BUP utgöras av envägskommunikation, där BUP ställer krav på skolan och går in och försöker styra verksamheten där.

BUP kan skicka med en lista till oss om hur skolan ska undervisa. Men det är inte så, BUP ska hålla sig på sin kant.

(Rektor grundskolan)

Flera av de intervjuade lärarna och rektorerna berättar om hur långa köer till BUP skapar kringuppgifter för lärare. En rektor beskriver hur lärare involveras i remisskrivande till BUP:

Det är köer till BUP. Nu har man i vår kommun bestämt att skolan ska skriva remisser om vårdnadshavare önskar det. Det är långa dokument som ska fyllas i tillsammans med vårdnadshavare. Det har hänt att lärare fyllt i och sedan har vårdnadshavare fått nej. Vi har fått den rutinen, utbildningsförvaltningen har kommit överens med regionen. Det är mycket jobb och vi kan hamna i konflikt med vårdnadshavare. [...] Blir man nekad utredning hos BUP, då blir vårdnadshavare stressade. Det är en ansvarsförskjutning. [...] Det är en envägskommunikation, ni behöver fixa rum, tillskapa en särskild undervisningsgrupp. De går in och styr i vår verksamhet.

(Rektor grundskola)

Några av de intervjuade rektorerna beskriver hur svårt det är för en skola att sätta gränser för skolans uppdrag när BUP saknar nödvändiga resurser för att möta behoven hos barn och unga:

Det är svårt för en skola att stanna vid vårt uppdrag. Det tar mer tid om man hela tiden säger ”det är inte vårt”. Vi får ofta gå utanför vårt uppdrag för att komma framåt. Det är skolledningens sak att hjälpa lärare att hitta rätt, att vara en grindvakt. Då behöver det finnas stöd i andra sektorer, men sektorerna har inte resurser, till exempel BUP. Då hamnar det tillbaka i skolan.

(Rektor grundskola)

Svensk skola ska lösa alla problem och är alltid instansen som inte kan säga nej. Alla andra instanser kan säga nej. Jag har själv suttit på möten där BUP säger att det här kan vi inte behandla. Jag skulle vilja se en tydligare ansvarsfördelning när skolans ansvar tar slut. Vi är en utbildningsmyndighet. Visst vi behöver ta hand om barnen, men inom rimlighetens gräns. Vi hade tjänat på det – det hade höjt statusen både för skolan och för yrket i sig.

(Rektor högstadiet)

Socialtjänsten

Förskollärare och lärare kan också uppleva krav från socialtjänsten som leder till arbetsuppgifter utanför undervisningen. Detta kan exempelvis ha sin grund i att förskollärare eller lärare gör orosanmälningar, men även att socialtjänsten hör av sig när orosanmälningar tagits emot från annan. I vissa fall kan socialtjänsten även komma till skolan för samtal om en enskild elev, där lärare är med vid behov. Frågor som följs upp i möten med socialtjänsten kan till exempel handla om elevens mående, frånvaro och förekomsten av våld.

I likhet med BUP kan även socialtjänsten skicka ett omfattande frågebatteri till skolan, som lärare kan behöva vara med att besvara. Av intervjuerna framgår också att lärare kan ha kontakt med socialtjänsten angående elever som är fosterhemsplacerade.

Intervjuerna visar även exempel på att lärare, ofta i rollen som mentor, medverkar i så kallade SIP-möten (samordnad individuell plan) gällande barn och unga i behov av samordnade insatser. Lika så finns exempel på att lärare följer med elever, som misstänkts ha blivit utsatta för misshandel eller sexuella övergrepp till Barnahus. Möten på Barnahus sker tillsammans med socialtjänst och polis och kan ta ett par timmar i anspråk.

Slutligen kan lärare vara involverade i kontakter med socialtjänsten som rör elevers rätt till insatser inom LSS (Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade). En intervjuad rektor för en anpassad gymnasieskola menar dock att sådana kontakter med fördel hanteras av andra personalgrupper i skolan.

Polisen

Vissa av de frågor som lärare står i kontakt med socialtjänsten om återkommer också som grund för kontakt med polisen. Under några av intervjuerna lyfts möten vid Barnahus eller kontakter i samband med orosanmälningar också leda till att lärare involveras i samtal med polis. Lärare kan också bidra med vittnesmål till polis eller medverka vid barnförhör när det inträffat händelser där en elev varit involverad. En intervjuad rektor beskriver dock strategier för att skydda lärares tid genom att rektor själv skriver under till exempel polisanmälningar som skolan gör.

Centrala Studiestödsnämnden (CSN)

Av de intervjuade lärarna i gymnasieskolan och komvux beskriver flertalet att de utför arbete med rapportering av elevers frånvaro eller deltagande i utbildning till Centrala studiestödsnämnden (CSN). Bland annat framgår av intervjuerna att det i gymnasieskolan i flera fall är elevens mentor som ansvarar för att rapportera omfattande frånvaro som kan föranleda indragen studiehjälp till CSN.

Media och civilsamhälle

Medias bevakning av skolan kan också leda till krav på arbetsinsatser från lärare. Lärare och rektorer i studien beskriver hur media är snabba att höra av sig till skolan i samband med att något hänt. En grundskolerektor berättar exempelvis om hur media kan vara en del av en större kedja av händelser, där vårdnadshavare ställer krav via förvaltningen eller Skolinspektionen, som i sin tur resulterar i press på skolan, antingen direkt eller via media. När media hör av sig kan lärare behöva involveras i att ta fram dokumentation.

Även media skapar kringuppgifter, hittar de något är de snabba att höra av sig. Man får ibland efterhandskonstruera dokument för att kunna motsvara systemet.

(Rektor grundskola)

Vidare lyfter lärarna och rektorerna exempel på hur civilsamhället, exempelvis olika organisationer, läromedelsförlag eller föreläsare som vill in i skolan, kan landa på lärares bord. I en intervju beskrivs också hur en lokal livsmedelsbutik kommer till skolan om någon elev har snattat.

Lärares krav på sig själva

Lärarna och rektorerna beskriver att lärare själva ibland ställer krav på det egna arbetet som medför kringuppgifter. Det handlar om flera områden, exempelvis arbete med elevrelationer och att skapa trivsel och ordning. Den samlade bilden från intervjuerna är dock inte att skälet till att lärare ägnar sig åt kringysslor är att lärare sätter press på sig själva. Utan det verkar snarare ha att göra med hur styrningen av skolväsendet fungerar och de (bristande) resurser som ofta råder på förskolor och skolor för att lösa uppdraget.

Många lärare har en hög ambitionsnivå

Flera av rektorerna vittnar om att många förskollärare och lärare har en hög ambitionsnivå och att den är särskilt hög hos vissa. En av rektorerna beskriver att det kan vara svårt för lärare att begränsa sitt arbete i ett yrke som du aldrig blir färdig med, att lärare kan uppleva att de alltid kan göra mer. En rektor nämner att i synnerhet ny-examinerade lärare tenderar att ställa krav på sig själva utöver vad som kan anses nödvändigt innan de hittar sin roll och trygghet som lärare. En hög ambitionsnivå hos en lärare kan i sin tur spilla över på kollegor, att även de känner en press att arbeta mer:

Det finns också en prestige mellan lärare, till exempel ”jag satt uppe så länge igår” – sådant kan skapa stress hos andra.

(Rektor högstadiet)

Prestige mellan lärare kan enligt intervjuerna också yttra sig i en vilja hos en lärare att ha kontroll över ”mina elever” och ”min undervisning”, till exempel genom att inte vilja genomföra kollegors planering. I praktiken kan det leda till att lärare utför onödigt dubbelarbete där de tar fram ny planering i stället för att återanvända kollegornas.

Elevrelationer

Att skapa och upprätthålla goda relationer till barn, elever och vårdnadshavare ett område som lärarna ofta prioriterar. Flera av lärarna lyfter att det relationsskapande arbetet är en förutsättning för undervisningen, att man på eget initiativ prioriterar detta för att lektioner och sammanhållningen i skolan ska fungera. Anledningen är att många lärare upplever att goda relationer är en förutsättning för fungerande undervisning.

Det relationsbyggande som händer utanför klassrummet är en förutsättning för att jag ska kunna ha en vettig undervisning. [...] Då får jag också de förutsättningar som jag behöver för mina elever, det fortgår under hela min arbetsdag. Jag är en ordningspolis, det genomsyrar hela min roll, annars blir det cirkus på lektionerna.

(Lärare gymnasieskola)

Elevrelationer är en stor del. Nu har jag gjort ett aktivt val [...] jag är väldigt tillgänglig. Det är ett val jag gjort, jag svarar alltid senast dagen efter när elever frågar. Jag går genom korridoren och elever haffar mig för frågor. Sådant tar enormt med tid. Folk utifrån kan reagera. [...]

Det finns kollegor som gör andra val för att hinna andas.

(Lärare gymnasieskola)

Arbete som lärare utför på eget initiativ utanför arbetstid kan också göras i avsikt att skapa relationer med elevernas vårdnadshavare. Exempel som lyfts under rektorsintervjuerna rör aktiviteter på kvällstid där vårdnadshavare bjuds in, men också andra kontakter med vårdnadshavare utöver vad ansvarig rektor uppfattar som rimligt.

Stöd till elever

Ett annat område där en hög ambitionsnivå hos lärare kan skapa merarbete handlar om stöd och anpassningar för att elever ska klara av att få godkända betyg. Sådant arbete kan grunda sig i en vilja att

stötta barnen och eleverna, men också om rädsla för klagomål från vårdnadshavare:

Ofta handlar det om väldigt ambitiösa lärare, som vill bedriva ämnesutveckling. De tycker inte att det får det av oss så då gör de det själva. Lärare som gör för mycket inom mentorsuppdraget eller lärare som låter eleverna göra en massa omprov. De vänder ut och in på sig själva. De är rädda för klagomål framför allt från vårdnadshavare. Det här är erfarna lärare som jobbat i 30 år som tycker det är jobbigt med kraven från vårdnadshavare.

(Rektor gymnasieskola)

Även lärare i komvux beskriver en samvetsstress som gör att de ställer krav på sig själva att hjälpa sina elever i mål. En intervjuad lärare uppger att gymnasielagen legat till grund för att hen lagt väsentlig tid på att jaga elever som inte kommer till undervisningen, eftersom konsekvenserna av ett studieavbrott annars skulle vara så stora. En rektor i komvux ger exempel på lärare som erbjuder elever handledning på kvällstid, fastän lärarna inte behöver det.

En lärare i anpassad gymnasieskola beskriver ett omfattande arbete runt eleverna för att de ska komma till skolan och må så bra som det går. Enligt läraren är det de egna kraven som ligger till grund för arbetet, att hen ser uppgifterna som nödvändiga för att eleverna ska må bra och ta till sig undervisningen.

Stimulerande undervisning

Både lärare och rektorer lyfter att lärares engagemang i undervisningen och lektionsupplägg ibland kan skapa arbete utöver vad som egentligen krävs. Det kan bland annat handla om att lärare hittar på schemabrytande aktiviteter för att eleverna ska tycka att skolan är roligare, vilket en rektor i anpassad gymnasieskola beskriver:

Det är en väldigt härlig skola, lärare brinner för målgruppen, man går ibland hela vägen in i kaklet. Vi får hjälpa dem att sortera. Saker vi hittar på, schemabrytande aktiviteter för att eleverna ska tycka att det är roligare.

(Rektor anpassad gymnasieskola)

Lärares engagemang kan också leda till att de utför arbete utanför arbetstid. En förskolrektor beskriver att:

Förskollärare är fenomenala på att tiggat material, samla toarullar. Det är deras signum. De gör det för att de är intresserade. Men de tar tid från sin fritid.

(Rektor förskola)

Lärare själva kan bidra till en hög arbetsbelastning gällande rättning av uppgifter och prov, vilket följande rektorscitat vittnar om:

Vissa lärare skapar otroliga rätningsbördor för sig själva. Det pratar vi om, att lärarna behöver reglera detta för att komma ner i stressnivå. [...] För en skola som har ambitiösa lärare och elever är det lätt att det snurrar i väg. Det blir inte hållbart och skapar stress.

(Rektor gymnasieskola)

Det finns lärare som upplever att de har svårt med sin arbetsmiljö. Då går jag igenom vilka uppgifter som lärare har. Har många som har höga krav på sig själva, till exempel mattelärare som rättar allt som eleverna gör efter varje lektion. [...] Höga krav på sig själv skapar merarbete, mer än vad som är rimligt, och gynnar inte alltid elevernas kunskapsutveckling.

(Rektor grundskola)

En del skapar merarbete kring rätningsbördor och lektionsupplägg, moment som inte ger den effekten som motsvarar arbetsinsatsen. Lärare kan vara dåliga på att hitta pulseringen när arbetstoppar kommer. [...] Försöker uppmana att frilägga övrigt.

(Rektor högstadiet)

Praktiska sysslor

Lärarna i studien beskriver också arbetsuppgifter utanför undervisningen som primärt avser att skapa trivsel och sammanhållning på skolan eller som handlar om praktiska åtgärder som behöver vidtas. Detta arbete kan orsakas av att lärare ser ett behov, vilket framgår av följande citat:

Jag ser till att det är snyggt och rent och att tillvaron är trevlig. Alla är olika intresserade av att lägga tid på runtomkringuppgifter. Jag vill ha en hög trivsselfaktor. Det är inte någon som sagt till mig utan för att jag är så som person.

(Lärare gymnasieskola)

Intervjuerna ger också exempel på att lärare utför praktiska sysslor för att få en liten paus och bidra till det gemensamma. Förskollärare kan till exempel laminera, diska eller torka av bord. En gymnasielärare berättar:

Jag behöver stå vid kopian, ha vita fläckar där jag hinner tänka på andra saker och göra mekaniska saker. Det går inte ha kognitivt krävande uppgifter hela tiden.

(Lärare gymnasieskola)

Betydelsen av uppgifter som ligger utanför undervisningen

Lärarna och rektorerna har under intervjuerna fått ge sin bild av vilka konsekvenser man ser av en eventuell förändring mot att mer eller all tid ägnades åt planering, genomförande och uppföljning av undervisningen. Av deras svar framkommer att det är väldigt få arbetsuppgifter som upplevs som helt onödiga för verksamheterna – snarare ses det kringarbete som lärare utför som en förutsättning för en fungerande verksamhet. Det kan till exempel handla om utförandet av praktiska sysslor och barn- och elevomsorgen.

En förändring mot att lärare ägnar mer av sin tid till undervisningen och mindre eller ingen tid till kringuppgifterna skulle, enligt intervjuerna, få flera konsekvenser såväl för verksamheten, för lärarna själva och för eleverna. Eftersom lärare i komvux redan ägnar sig åt undervisningen i hög utsträckning bedöms konsekvenserna i den skolformen vara mindre än i övriga. Störst utmaningar att minska ner kringarbetet beskriver de intervjuade lärarna och rektorerna i grundskolan.

För verksamheten

Om lärare skulle ägna mer tid till undervisningen och mindre tid till kringuppgifterna hade det fått konsekvenser för verksamheten vid förskolor och skolor. Som ansvariga för enheternas inre organisation hade i synnerhet rektorerna fått hantera delvis förändrade utmaningar.

Någon annan hade varit tvungen att göra jobbet

I studien framkommer att förskola och skola i dag ofta har, som nämnts, en slimmad organisation, där det sällan utförs uppgifter som upplevs som helt onödiga i förhållande till de nationella målen. Den slimmade organisationen innebär att det finns begränsad tillgång till annan personal som kan hantera uppgifter utanför undervisningen. Att förskollärare och lärare utför kringssysslor upplevs som en förutsättning för att verksamheten ska fungera i förhållande till den nationella styrningen.

Om lärarna inte skulle ägna sig åt kringuppgifterna hade det behövts annan personal för de uppgifter som ligger utanför undervisningen enligt de intervjuade. Det hade exempelvis behövts elevhälsopersonal för de olika insatserna inom elevhälsa, elevcoacher eller liknande funktion för att arbeta med närvaro och problematisk skolfrånvaro, vaktmästare för att laga trasiga saker, städpersonal för att torka bord och damma hyllor etcetera. Men det hade också behövts personal i andra sektorer, exempelvis socialtjänsten, som kan göra de kringuppgifter som i dag faller på lärarna.

Intervjuade lärare och rektorer ser störst utmaning att minska ner omfattningen på kringarbetet i grundskolan, där en omsorgslogik och en resultatlogik möts på det tydligaste sättet. Bäst förutsättningar för lärare att ägna sig åt undervisningen beskriver intervjuade lärare och rektorer i komvux, även om det märks vissa skillnader mellan enheter.

Det jag ser som det stora problemet är när samhället sviker våra elever. Då hamnar uppgifter i vårt knä. Tar vi bort dem kanske elever inte har någonstans att bo, kan inte försörja sig etcetera. Jag skulle vilja ta bort det från lärarna. Önskar att de andra samhällsaktörerna och myndigheterna tog sitt ansvar.

(Biträdande rektor komvux grundläggande nivå)

Rektorer i samtliga skolformer i studien beskriver att de ekonomiska förutsättningarna gör att det är otänkbart att anställa annan personal för att sköta kringuppgifterna. Ekonomin blir en avgörande faktor eftersom mer personal i skolan innebär högre kostnader för varje enhet.

Det skulle innebära att vi skulle behöva ta in annan personal. Vi kan inte plocka bort de andra uppgifterna så någon annan behöver ta dem. Andra funktioner som finns på skolan har inte utrymme att göra det. Vi har på gränsen eller ofta lite mindre än vad vi behöver i personalresurser. [...] Det är en kostnadsfråga.

(Rektor högstadiet)

Om rektorerna inte hade kunnat använda lärare för kringuppgifter – och inte heller hade fått utökade resurser för stödfunktioner – hade sannolikt lärarnas arbete med undervisningen intensifierats, enligt rektorerna. Exempelvis genom att lärarna skulle ges mer schemalagd undervisningstid.

Delad bild av möjligheten att rekrytera och behålla lärare

Rektorerna i studien har fått svara på en fråga om vad det skulle innebära för deras möjligheter att behålla och rekrytera lärare om lärare enbart ägnade sig åt arbetet med undervisningen. Här visar studien på lite olika bilder. De flesta av rektorerna menar att en sådan förändring skulle förenkla deras arbete med att rekrytera och behålla lärare, att det skulle ge en positiv effekt för yrkets attraktivitet. Några rektorer ser att deras arbete med att värna lärarna redan i dag ger effekt genom att deras skolor är attraktiva för lärare att arbeta på.

Det hade varit mycket enklare – jag försöker göra det här. Signalera frihet för lärare i klassrummet. Jag har inte haft någon som sagt upp sig än. Man vill undervisa, ägna sig åt sitt ämne. Borde vara lättare att rekrytera och framför allt behålla personal, vilket är viktigt för kontinuiteten.

(Rektor högstadiet)

Det hade påverkat jättemycket. Vi är en väldigt populär skola. Vi har ganska låga löner, men vi har så bra arbetsmiljö eftersom vi renodlar läraruppgifter. [...] Men det här skulle göra oss än mer attraktiva.

(Rektor gymnasieskola)

Andra rektorer menar att en förändring mot ökat fokus på undervisningen kan leda till att det skulle bli enklare att attrahera en viss sorts lärare, de som inte primärt lockas av omsorg och de mer psykosociala delarna av uppdraget. Men det finns också lärare och rektorer i studien som har bilden av att yrket skulle kunna bli enformigt,

att lärare i viss utsträckning uppskattar att undervisningen varvas med exempelvis relationsskapande arbete och praktiska sysslor.

Det beror på. Det finns de som tycker om uppdraget och vill ha mer fokus på undervisningen. Sen handlar det om marknadsföring av tjänster. Mer tid till undervisning skulle rekrytera en viss typ av lärare. Min elevgrupp [elever på yrkesprogram] ställer krav på relationer med lärare, det är viss skillnad mot elever som läser högskoleförberedande program. Jag behöver ha verksamhetsnära lärare och mentorer, därigenom når vi längre. Skulle jag ha en annan sorts tjänst skulle det locka andra lärare.

(Rektor gymnasieskola)

Om jag ska vara helt ärlig, de som väljer att jobba med den här målgruppen har en annan syn på läraruppdraget. Arbetet är mer inriktat mot kunskapsuppdraget nu än tidigare, men fortfarande är uppdraget ett annat. Lärare väljer det för att man vill jobba med målgruppen. Mer plus för en vanlig lärare på en vanlig skola att renodla uppdraget men här skulle en del tycka att det vore tråkigt. Det är så mycket de gillar i det relationsskapande med eleverna. Rent administrativt arbete skulle de uppskatta att få stöd i.

(Rektor anpassad gymnasieskola)

Förändrade förutsättningar för skolutveckling

Om lärarna ska ägna mer av sin tid till undervisningen innebär det att de i lägre grad kommer att ha utrymme att ägna sig åt skolutvecklingsarbete, bland annat inom ramen för SKA. Lärarna och rektorerna i studien har olika syn på värdet av SKA. En del beskriver det som viktigt för att utveckla kvaliteten i utbildningen och undervisningen. De positiva rösterna i intervjuerna hörs oftare från lärarna i förskolan, men även lärare i de andra skolformerna kan ge uttryck för att SKA är viktigt om det har en nära koppling till undervisningen.

Flera av de intervjuade lärarna och rektorerna har dock en negativ bild av SKA. De uttrycker bland annat att SKA fokuserar områden som huvudmannen identifierat, men som inte alltid är relevanta att utveckla på den lokala förskolan eller skolan. SKA beskrivs också i begränsad utsträckning handla om undervisningen och hur kvaliteten i undervisningen ska förbättras. Särskilt låg relevans beskriver lärare i anpassad grund- och gymnasieskola, när huvudmannens fokus i arbetet inte anpassats efter skolformernas förutsättningar.

Stora delar av SKA är ett luftslott, det görs för att det ska synas, men det ger inte något till verksamheten, men det tar tid, i motsats till syftet.
(Rektor grundskola)

SKA är inte den mest givande sysselsättningen. Det är tråkigt, vi har ingen nytta av det. Vi skriver det sen hör vi ingenting mer förrän nästa gång. Då blir det samma frågor. Det är som ett hamsterhjul, vi gör men ingen läser!

(Lärare högstadiet)

Lärarna tas även i anspråk för andra utvecklingsprojekt eller satsningar som ligger utanför SKA (se 1.2.16). Intrycket från intervjuerna att ju närmare utvecklingssatsningarna ligger undervisningen desto större värde sätter lärarna på utvecklingsarbetet.

Vad händer när lärare dokumenterar mindre?

Om lärare ska ägna mer tid till undervisningen blir tiden till dokumentation mindre. Det får olika konsekvenser beroende på dokumentationens innehåll och användare. Det kan därmed bli nödvändigt att föra en diskussion om vilken dokumentation som är nödvändig och om annan dokumentation kan begränsas eller avvecklas.

Viss dokumentation beskriver lärarna som central för deras arbete med undervisningen, antingen direkt eller indirekt. Men det finns dokumentation som lärarna anser saknar betydelse för undervisningen och som de snarare gör för att överordnade nivåer efterfrågar informationen men utan att få återkoppling. Lärare beskriver även att de dokumenterar för att skolans arbete eventuellt blir kontrollerat i efterhand och att det handlar om att hålla ryggen fri. Lärarna är inte samstämmiga kring dokumentationens betydelse.

Barngruppen har vi mindre tid för nu, vi hade mer tid för barnen förr. Det är hemskt när jag får säga nej till barnen och säga nej ”jag måste skriva”. Man känner sig inte bra som förskollärare då.

(Förskollärare)

Lärare kan också uppfatta dokumentationen som onödig när det handlar om samma information som dokumenteras på flera ställen för att nå olika mottagare. Inte minst handlar det om den dokumentation som riktar sig till vårdnadshavare, där skolor ofta använder sig av andra kanaler än de som rör det interna arbetet i skolan.

För förskollärare och lärare

Om lärare ska ägna mer av sin tid till undervisningen och mindre tid till kringuppgifterna får det konsekvenser för lärarna själva. De intervjuade vittnar om att tiden till planering och reflektion sannolikt kommer att öka. Mer tid för undervisningen kan, enligt de intervjuade lärarna, leda till minskad stress, ökad motivation och arbetsglädje. Fler skulle känna en ökad yrkesstolthet, känsla av tillfredsställelse med arbetet och en mindre pressad yrkesvardag. Men det finns också lärare och rektorer som menar att yrket skulle kunna bli mer enformigt.

Mer tid till planering och reflektion

En konsekvens av att lärare skulle ägna mer tid till undervisningen är att de kan få mer utrymme för reflektion och egen planering. När arbetsdagar inte längre hackas upp av många olika kringuppgifter kan lärare dessutom få mer sammanhängande tid för kognitivt krävande arbete och kollegialt samarbete. Enligt de intervjuade lärarna skulle det leda till större möjligheter att strukturera undervisningen på ett mer medvetet sätt utifrån förutsättningarna hos den aktuella elevgruppen.

Om jag fick tid att planera min undervisning hade jag ansträngt mig för att gruppanpassa uppgifterna mer. Nu kör jag på rutin, med ett mer generellt upplägg. Jag hade till exempel snäppat upp svårigheten mer för en duktig grupp och anpassat efter grupper med utmaningar, också mer individanpassat. Men nu finns det inte tid – alla får jobba med samma paket. Det går inte. Det hade blivit en högre kvalitet på min undervisning.

(Lärare gymnasieskolan)

Jag skulle ha enormt mycket mer tid att ge individanpassad undervisning, vilket är ett krav men en omöjlighet med en grupp om 34 elever. Det går inte ihop.

(Lärare gymnasieskolan)

Det skulle påverka oerhört positivt. Man skulle ha den där lilla extra energin att hitta värdefulla uppgifter, att utvärdera mina lektioner mer, våga prova något annat nästa gång. Blir att man håller sig till tyglarna nu, lutar sig mot det man haft.

(Lärare högstadiet)

Flera lärare bedömer också att de skulle få utrymme att vara mer kreativa i sin undervisning, att fördjupa sig inom ämnet och pedagogiska metoder. Det kan också innebära att lärare i lägre grad upplever att de får ägna sin fritid, det vill säga tid utöver förtroendetiden, åt att utveckla sig i sin yrkesroll eller för att hinna bli klara med jobbet.

Jag följer en kvinna som har föreläsningar om kreativ undervisning, men det får jag göra på söndagar. Utveckling kring både ämnesinnehåll och undervisningsmetoder, att hålla mig aktuell och uppdatera mina kunskaper – det får jag göra på min fritid. Schemalagd tid och förtroendetid räcker inte.

(Lärare högstadiet)

Ökad yrkesstolthet och känsla av tillfredsställelse med arbetet

Intervjuerna ger många exempel på lärare som beskriver att de skulle känna en större tillfredsställelse och yrkesstolthet om de fick ägna mer tid åt kärnuppgiften att undervisa.

Om jag inte hade allt det andra skulle jag kunna göra mer fantastiska presentationer, inte känna att jag är så stressad och pressad, vara mer entusiasmerande. Inte behöva tänka på vad jag ska göra när lektionen är slut utan bara fokusera på att göra fantastiska lektioner. Nu blir det att man kör något gammalt skräp som man har på en usb-sticka för man inte har tiden att göra de där braiga sakerna. Framför allt skulle jag få mer tid till att förbereda mina lektioner och vara en lugn och harmonisk lärare. Jag vill att mina elever ska tänka tillbaka när de är 35 år att jag var en bra lärare, inte att jag var arg och pressad.

(Lärare högstadiet)

Jag skulle få mer tid att sätta mig in i pedagogisk utveckling, testa nya saker, göra goda pedagogiska val, anpassade efter fler nivåer och med en medvetenhet kring elevernas språkliga progression. Jag skulle tillämpa arbetssätt på ett bättre sätt och känna en djupare tillfredsställelse själv.

(Lärare gymnasieskola)

I likhet med rektorernas bild av hur ett ökat fokus på undervisningen kan påverka deras möjligheter att rekrytera och behålla lärare, framkommer även bland lärare en dubbel inställning till tanken att helt släppa uppgifter utanför undervisningen. Det gäller till exempel det relationsskapande arbetet med eleverna, som många av de intervjuade lärarna beskriver skapar förutsättningar för undervisningen. Vissa lärare bedömer att undervisningen i sig skapar tillräckligt goda för-

utsättningar för att bygga relationer med eleverna, medan andra upplever att deras mentorskap och trygghetsarbete utanför undervisningssituationen är viktigt för relationen till eleverna. Flera lärare betonar dock att mer fokus på undervisningen skulle innebära att de i högre grad får arbeta med uppgifter som de har kompetens för.

Jag tänker på min utbildning. Jag är extra duktig på undervisningen, ämnen och metoder. Vi har ett EHT, men de är så sjukt upptagna. Just den sociala delen är en stor grej. Man måste bygga en relation med eleverna, men ofta kommer man in på teman som man inte kan. Psykisk ohälsa, reglering av känslor, strategier. Det är inte sådant jag utbildat mig i. Jag är glad att jag har två egna barn, som gett mig lite erfarenheter. Man är ganska själv. Försöker använda sunt förnuft.

(Lärare lågstadiet)

En mindre pressad yrkesvardag

Sammantaget ser lärare flera fördelar med att få ägna mer av sin tid till undervisningen. Det gäller både undervisningens kvalitet och arbetsmiljön i skolan. En pressad yrkesvardag gör att lärare kan få besvär med stress, hälsa och sömn, besvär som kan leda till sjukskrivning. Flera lärare uttrycker under intervjuer att de tvekar om att de kommer att hålla i yrket ända till pensionen.

Det är här skon klämmer, sömnproblem och psykisk ohälsa. Det handlar om att man inte hinner med så bra som man vill, sin planering och sitt efterarbete. Man kan lika gärna fastna med att fixa kopiatorn för att vaktmästaren är slut. Man överkompenserar med sin personlighet för att täcka över att uppgifter är gamla, att man inte hunnit med. Det är det som tär.

(Lärare gymnasieskola)

Jag skulle vara en gladare människa. Och det saknar jag ibland. Jag kan komma hem efter en hård vecka och känna att fan vilken satkärring jag varit den här veckan, bara sur och grinig. Då är det inte så kul att tänka på att jag ska tillbaka dit.

(Lärare högstadiet)

Jag älskar yrket och vill stanna länge i det men har svårt att se hur det ska gå fram till pensionen.

(Lärare gymnasieskola)

För läraryrket i stort ser lärare att mer tid till undervisningen kan leda till en mer hållbar arbetssituation och en större respekt för professionen.

För barn och elever

Om lärare i större utsträckning ägnar sin tid till undervisningen får det också konsekvenser för barn och elever, enligt de intervjuade lärarna och rektorerna. Det gäller både för deras lärande och mående.

Mer kreativ och individanpassad undervisning

Som en följd av att lärare får mer tid för att planera och följa upp sin undervisning kan elever också möta en mer kreativ och aktuell undervisning. Sammantaget bedömer lärarna att det kan leda till en positiv påverkan på elevernas motivation och djupinläring. Det kan också leda till att elever får bättre förberedelse inför nästa steg, efterföljande utbildning eller arbetslivet.

En av de intervjuade lärarna lyfter att olika elevgrupper kan påverkas olika av lärares arbetssituation. Enligt läraren läggs i dag relativt mycket resurser på att upptäcka och stötta elever som har svårt att nå E. Elever som har lätt för sig i skolan klarar sig ändå, även om de kanske inte ges förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt. Men, menar läraren, den största elevgruppen är de som befinner sig någonstans där mitt emellan och som klarar sig hyfsat bra men som hade kunnat komma mycket längre om lärare haft förutsättningar att ägna mer tid till undervisningen. En sådan förändring kan alltså innebära att fler elever får möjlighet att utvecklas så långt som möjligt i sitt lärande, inte minst till följd av att lärare får mer utrymme att grupp- eller individanpassa undervisningen. Bland annat lyfter flera av lärarna att elevers utveckling kan gynnas av att tid frigörs för individuell återkoppling, något som eftersträvas men som finns för lite tid för.

För några år sedan tittade jag i en gammal pärm som jag hade när jag börjat som lärare, elevarbeten som jag kommenterat. Utförliga kommentarer om hur de kunde utvecklas. Helt otänkbart att det skulle hinnas med i dag. Det är mycket mindre tid till feedback i dag. Ibland när vi har studiedag har vi föreläsningar om vikten av feedback. Men det finns ingen tid för det i vardagen.

(Lärare högstadiet)

En förändring mot att lärare i högre grad får tid till sin undervisning kan också innebära att elever mer sällan har vikarier om lärare inte på samma sätt är frånvarande på grund av sjukskrivning orsakad av en pressad arbetssituation eller för att de behöver gå ifrån undervisningen för att utföra kringarbete. Gymnasielärare som hanterar rapporteringen av elevers frånvaro till CSN bedömer också att det vore positivt för elevers tillit till lärare om någon annan i skolan sköter sådana uppgifter.

Mindre omsorgs- och elevhälsoarbete kan skapa ett glapp

Om lärares kringarbete ska minska kan det också innebära att elever påverkas negativt om inte andra personalgrupper och instanser tar över ansvar för uppgifter som lärare utför i dag. Det innebär att det riskerar uppstå ett glapp mellan barns och elevers behov av stöd och omsorg och skolans och andra aktörers förmåga att bemöta detta behov. Det gäller till exempel att skolor kan upplevas som mindre trygga och trivsamma för eleverna samt att de i lägre grad kan få stöd kring sitt mående och lärande.

Hur kan lärare få mer tid till undervisningen?

Under intervjuerna har lärarna och rektorerna fått svara på frågor om möjliga förändringar för att frigöra tid för arbete med undervisningen. I sammanhanget framträder behov av att minska och förtydliga den nationella regleringen som leder till att lärare utför arbete utanför undervisningen som ett tydligt spår. Lärarna beskriver vilka områden som de önskar avlastning inom för att kunna fokusera mer på undervisningen. Slutligen har intervjuerna gett flera konkreta exempel på hur skolor på lokal nivå arbetar för att avlasta lärare.

Förtydliga och ta bort nationella krav

Flera av respondenterna pekar som nämnts på att lärarnas arbete, både med undervisningen och kringuppgifterna, har sin grund i den statliga styrningen av skolan, i kombination med otillräcklig kommunal resurstilldelning (se avsnitt 1.4). Somliga lärare och rektorer i studien pekar på att det vore bra om staten dels lättar på den statliga regleringen av skolan, dels förtydligar kraven inom vissa områden. När det gäller önskemål om förtydliganden är det två områden som återkommande nämns.

För det första pekar flera på att regleringen av mentorsrollen är för otydlig. Vissa menar att den otydliga regleringen är en bidragande orsak till att mentorsrollen har vuxit i omfattning och kan rymma många olika arbetsuppgifter som ligger långt från undervisningen. Både bland lärarna och rektorerna i studien hörs röster som efterlyser ett förtydligande av vad som ingår respektive inte ingår i mentorsrollen.

För det andra anser åtskilliga av de intervjuade att skolans uppdrag när det gäller att ge elever stöd kan bli tydligare. Flera frågar sig var gränsen går för skolans ansvar för att ge elever stöd. Bland annat beskriver flera att ansvaret för att dokumentera extra anpassningar, vilket många skolor de facto gör, bör förtydligas. Det finns också önskemål om vilka yrkesgrupper i skolan som ska göra vad: om exempelvis kuratorer och specialpedagoger inte finns i verksamheten, ska lärarna göra dessa yrkesgruppers elevhälsoarbete i stället, är en fråga som lyfts.

Det behövs tydligare reglering om mentorsuppdraget – ja om vad våra skyldigheter är. Man kan tolka det så oerhört olika. Samma med regleringen av elevhälsans uppdrag – var går gränsen för skolans skyldigheter?
(Rektor gymnasieskola)

Elevhälsoarbetet har blivit snett: lärare förväntas skriva utredningar och specialpedagoger och kuratorer ska tycka till om utredningarna. Det borde vara tvärtom.

(Lärare mellanstadiet)

Det enda som kan styra det jag gör i min verksamhet är styrdokument. Så länge de är vagt formulerade som nu går mycket tid till tolkning. Om man vill att vi ska arbeta mindre fritt, minska skrivbordsarbetet, behöver man vara mer fyrkantig kring vad vi ska ägna oss åt. Det bästa vore att ge oss mer tid åt varje elev, 32 elever per klass är för många.
(Lärare gymnasieskola)

Såväl lärare på introduktionsprogram i gymnasieskolan som i komvux efterfrågar mer stöd kring ISP, exempelvis föreskrifter från Skolverket.

Det finns också respondenter som menar att reglerna kring SKA och kränkande behandling är kontraproduktiva och kan tas bort utan att påverka verksamheten negativt. De framhåller att tanken bakom regelverket förvisso är god men att tillämpningen ofta innebär att skolans personal, bland annat lärare, får ägna tid till arbete som vare sig stärker kvaliteten eller ökar elevernas trygghet i skolan.

Hela processen med kränkande behandling hade kunnat tas bort. Ingen hade mått sämre, alla hade mått bättre. Och det hade blivit bättre undervisning. Även SKA, det är bara dokumentation som ska publiceras för huvudman och vårdnadshavare. Vi borde göra ett experiment: Testa att se vad som händer om vi inte gör SKA på fem år. Gör samma med kränkande behandling.

(Rektor grundskola)

Lärares önskemål om avlastning

Lärarna uttrycker att de främst önskar avlastning för att minska kringarbetet, det vill säga sådana uppgifter de i dag utför utöver undervisningen. Det gäller i synnerhet det psykosociala och praktiska arbetet. Men i viss mån ser lärarna och rektorerna i studien också möjligheter att avlasta lärare i det pedagogiska arbetet.

Önskemål om avlastning i det psykosociala arbetet

Många av lärarna i studien har en önskan om avlastning i det psykosociala arbetet. Det kan till exempel handla om personal som har till uppgift att bidra till trygghet och trivsel i skolan, men också en avlastning i mentorskapet.

Några av de intervjuade lärarna ger uttryck för att de helt skulle vilja lämna över mentorsuppdraget. En vanligare inställning bland de intervjuade lärarna är dock att man värdesätter den delen av arbetet, men ser behov av en tydligare avgränsning av vad som ska ingå i mentorsrollen samt att arbetet synliggörs i tjänstefördelningen. I studien finns exempel på skolor som ser över mentorsrollen i en ambition att skapa en ökad tydlighet och likvärdighet. Såväl rek-

torer som lärare i studien lyfter behovet att en tydligare beskrivning av mentorsrollen hanteras på nationell nivå.

Stöd i det psykosociala arbetet kan också efterfrågas vad gäller kontakten med hemmet och uppföljning av elevers frånvaro. Det gäller både om att lärare kan uppleva ett behov av avlastning av annan personal på skolan i dessa delar, och om att man efterfrågar mer nationellt stöd i hur skolan kan arbeta med frånvaro.

Önskemål om avlastning i praktiskt arbete och möten

Lärarna i studien ser också behov av att skolan har tillräcklig tillgång till personal som hanterar praktiska uppgifter. Det kan handla om vaktmästarsysslor, men också om andra uppgifter såsom viss administration, lokalbokning, kopiering etcetera.

En återkommande praktisk syssla som lärarna lyfter att de önskar avlastning i rör olika former av administration, till exempel i samband med skolstart när det är många papper som ska hem till och skrivas under av vårdnadshavare.

Jag jobbade på en annan skola förut [...] där hade vi en programledare som skötte allt det administrativa vid skoluppstart, skolavslut. Det var en lärare som hade nedsättning i sin tjänst för att ta dessa uppgifter. Programledaren var också ordförande i arbetslagsmöten etcetera. Det var en bra avlastning. Finns inte här utan fördelas ut på oss som jobbar.
(Lärare anpassad gymnasieskola)

I studien framkommer stora skillnader mellan komvuxenheter som har god tillgång till administrativt stöd och de som inte har det, där lärare får ta ett stort ansvar för att till exempel hålla elevlistor uppdaterade. Med täta kursstarter, elever som ändrar studietakt eller avbryter utbildningen tenderar en sådan arbetsuppgift att bli omfattande.

Såväl rektorer som lärarna lyfter behov av bättre tillgång till stöd inom it och teknik, att det bör finnas personal på plats som sköter allt som har med it och datorer att göra. För komvux som genomförs på distans beskrivs ett särskilt stort behov av avlastning kring stöd till elever som har problem med åtkomst till lärplattformar, men även i andra skolformer kan undervisningen påverkas negativt när tekniken strular och det inte finns stöd att tillgå.

Intervjuade gymnasielärare ser att avlastning behövs i planering och genomförande av studieresor, men även i samband med olika

marknadsföringsaktiviteter inklusive öppna hus och gymnasiemässor. Grundskollärare i studien ser stora fördelar med personal som bistår som matvärdar eller i rastverksamhet.

Ytterligare en arbetsuppgift som lärarna och rektorerna efterfrågar smartare lösningar för rör vikarieanskaffning. Lärarna upplever behov av avlastning i att meddela arbetslag, rektor och elever när de är sjuka. En gymnasiektor efterfrågar tips på smarta arbetsätt när skolan är underbemannad:

Det är det man skulle vilja att någon kom med revolutionerande idéer om – att resurser inte alltid behöver vara huvuden utan kan handla om kunskap och råd om smarta arbetssätt när man är underbemannade, till exempel vid hög sjukfrånvaro. [...] Det finns så mycket spännande forskning, att det kan bli bättre när det är färre ibland.

(Rektor anpassad gymnasieskola)

Återkommande beskriver lärare en önskan om att deras tid i mindre utsträckning ska tas i anspråk av möten som de upplever inte berör läraruppdraget.

Möten har jag tänkt på mycket, att ta bort onödiga möten vore klockrent. Vi sitter i väldigt många möten som inte berör oss. Det är en ursusel möteskultur! Hur mycket kostar varje möte? Särskilt vid terminsslut och terminsstart, där lärare har massa annat och sitter i möten som är meningslösa. Där skulle man kunna spara mycket, men jag vågar knappt föreslå det. Möten är en helig ko.

(Lärare högstadiet)

Alla konferenser av informativ karaktär. Tänk om jag fick sitta och jobba med min kärnverksamhet. Ett år fick jag förhandlat bort konferenstiden för att ha ett språkkafé för eleverna på morgnarna. Det var så roligt – jag kände att nu suger min huvudman ut det bästa ur mig!

(Lärare gymnasieskola)

Önskemål om avlastning i det pedagogiska arbetet

Lärarna upplever också behov av avlastning inom ramen för det pedagogiska arbetet. Ett återkommande problem som lärarna lyfter rör de stora elevgrupperna och att mängden kringarbete ökar exponentiellt med antalet elever. Ett drömscenario handlar om mindre undervisningsgrupper och mer tid för varje elev. Ett annat är flerlärarsystem och mer kollegialt samarbete kring elevgrupper.

I flera fall handlar lärares önskemål om avlastning i det pedagogiska arbetet om att de upplever ett otillräckligt stöd från elevhälsans personal, exempelvis på grund av underbemanning eller olika syn på ansvarsfördelning och roller i skolan. Några av de intervjuade lärarna har ett stort ansvar för pedagogiska kartläggningar och framtagande av åtgärdsprogram, arbetsuppgifter som de önskar få avlastning ifrån speciallärare eller specialpedagog.

Jag tänker på det här med kartläggningar, någon måste göra det. Skulle kunna vara vem som helst eller att fler kan göra det. Men vem som helst kan inte göra det som jag gör i undervisningen. Det är därför man känner sig så otillräcklig – allt man gör känns viktigt.

(Lärare högstadiet)

En gymnasie rektor uttrycker en bild av att många lärare skulle önska att specialpedagogen tog över hela ansvaret, inte bara för åtgärdsprogram utan även för extra anpassningar. I arbetet med extra anpassningar beskriver lärare behov av avlastning till exempel i samband med att elever behöver få genomföra prov i ett enskilt rum. Då hamnar lärare i en ohållbar situation om annan personal inte finns att tillgå och resten av elevgruppen befinner sig i ordinarie klassrum.

Några av de intervjuade lärarna önskar få avlastning i enklare rättningsarbete. En gymnasielärare uttrycker till och med att hen skulle vara beredd att skänka en del av sin inkomst för att någon annan skulle rätta elevuppgifter och prov. Önskemål om avlastning gäller också rättning av nationella prov i de delar där det finns tydliga instruktioner att tillgå för rättning. En del lärare bedömer också att hantering av nationella prov, salsscheman och registrering av proven skulle kunna hanteras av annan personal. I bedömningen av nationella prov beskriver lärarna tidsvinster med sambedömning. Vissa skolor har frigjort tid för lärare som har många nationella prov att koncentrerat kunna sitta med sambedömning tillsammans med kollegor.

I flera fall beskriver lärare att skolans användning av matriser tar mycket av deras tid utan att de egentligen ser ett värde i dessa matriser, att det är något som de gör för att rektor kräver det.

När jag redovisar resultaten för eleverna. De förstår vad betygsstegen innebär men ändå ska vi dokumentera i betygsmatriisen. Det är ett onödigt merarbete.

(Lärare högstadiet)

Jag skulle känna mindre stress om jag slapp lärandematriser för varje uppgift. Jag har försökt föra fram forskningsstöd för att lärandematriser inte är ett bra verktyg, men inte fått gehör.

(Lärare komvux sfi)

Yrkeslärare i gymnasieskolan och komvux efterfrågar avlastning i arbetet med anskaffning av apl-platser. Exempelvis nämns att skolor antingen för samtliga yrkesprogram eller inom vissa program har pekat ut en person med särskilt ansvar för det arbetet, vilket är något som flera lärare beskriver som eftersträvanvärt. Yrkeslärare i studien önskar också avlastning kring samverkan med arbetslivet. En lärare uttrycker att hen tycker att det är tillräckligt att rektor medverkar i sådana sammanhang, vilket skulle spara värdefull tid för lärare.

Läraravlastande arbetssätt och tjänster

Flera av lärarna och rektorerna i studien har erfarenheter av arbetsätt och tjänster som bland annat möter behovet av att lärare ska kunna ägna sig mer åt undervisningen. Här nedan beskrivs några sådana exempel.

Gemensamma strukturer för undervisningen

För att underlätta planering och genomförande av undervisning ger intervjuerna flera exempel på gemensamma banker med lektionsupplägg och undervisningsmaterial, men i komvux också gemensamma svarsbanker för individuell återkoppling. Ytterligare lärare beskriver att de använder sig av AI för feedback till elever.

Såväl för att underlätta lärares arbete som att göra undervisningen mer tillgänglig för elever med olika behov har flera skolor som är representerade i studien tagit fram en gemensam struktur för undervisning och examinationstillfällen. Bland annat har en rektor inom komvux drivit igenom stora förändringar för att effektivisera arbetet och skapa en röd tråd för de elever som går mellan de olika delarna av komvux. Det har bland annat inneburit att lärare inte som tidigare kan välja lärplattform och digitala stöd utan numera använder sig av de som skolan samlat använder sig av.

Ett medel att skapa en tydligare struktur i undervisningen och underlätta för lärares arbete med extra anpassningar är vad några av

de medverkande skolorna kallar för basundervisning eller baslektionsupplägg. Med detta upplägg inryms vanliga extra anpassningar i ordinarie lärmiljö och kan därmed gynna lärandet för samtliga elever utan att det ökar dokumentationsbördan.

Flerlärarsystem

En grundskolrektor har infört ett system för att säkerställa att lärare får arbeta med undervisningen, där fyra lärare delar på tre klasser med totalt 65 elever. Vid sjukfrånvaro vikarierar lärarna för varandra. Enligt rektorn har systemet bidragit till att pengar frigörs och kan användas till personal såsom elevcoacher, kurator och logoped.

Reducering av möten

I syfte att frigöra tid för undervisningen har en högstadierektor fattat beslut om att begränsa mängden och längden på möten. Bland annat har skolan slutat med möten som enbart förmedlar information som i stället kan ges via mejl.

Vi har bara möten efter behov, inte för sakens skull. Vi har en bra chef som gör stor skillnad. [...] Det är ett viktigt sätt, att vi inte bara sitter där och blajar om saker som vi inte har nytta av.

(Lärare högstadiet)

Effektivisering av kvalitetsarbete

Samma rektor som infört begränsningar av möten för lärare har också tagit fram en enkel och användbar struktur för uppföljning och kvalitetsarbete. På liknande sätt beskriver en gymnasielärare att skolans huvudman har tagit fram tydliga prioriteringar och ett gemensamt årshjul för verksamheterna, vilket underlättar arbetet för enskilda skolor och för lärarna.

Heltidsmentorer/supermentorer som tar över mentorsuppdraget

Som nämnts ovan finns exempel på skolor i studien som sett över lärares mentorsuppdrag. Översynen har i vissa fall handlat om att skolan övervägt att införa ett system för heltidsmentorer, till exempel att man kartlagt möjliga för- och nackdelar med ett sådant system. Ytterligare skolor har redan infört heltidsmentorer, vilket följande lärare ger exempel på:

Vi har en supermentor i högstadiet, en socialpedagog som fångar upp avvikande beteenden, händelser, möten med vårdnadshavare och EHT, lyfter oro. Supermentorskapet är nytt för läsåret och har inte utvärderats än. Men jag har hört att det fungerar, en spindel i nätet.

(Lärare lågstadiet)

Vi har en heltidsmentor på skolan, för samtliga elever i år 1 och 2. Hon sköter utvecklingssamtal, elevkontakter och kontakt med vårdnadshavare, är en del av EHT. Lärarna i år 1 och 2 har en mindre belastad arbetssituation och mer tid till undervisningen, mer tid till att planera, införa nya teman, att testa och skapa nya grejer.

(Lärare gymnasieskola)

En gymnasie Rektor lyfter i en intervju att hen ser fördelar med att till exempel en socialpedagog utför mentorsuppdraget, men att det skulle kräva att ”resurser baxas runt i organisationen”. Enligt rektorn skulle skolans huvudman kräva att en sådan lösning inte blir dyrare, utan helst billigare.

Förskolebiträden som bistår kring praktiska sysslor

För förskolans del ger intervjuerna exempel på att förskollärare avlastas av förskolebiträden eller annan personal som hanterar praktiska uppgifter som att duka och fixa kring matsituationen, skära upp frukt till mellanmål, sophantering, städning och blöjbyten.

Lärarassistenter, elevassistenter och VFU-studenter som avlastar i det pedagogiska arbetet

Flera lärare i studien har positiva erfarenheter av användningen av lärarassistenter i skolan, att en lärarassistent verkar som en extra vuxen i undervisningen vilket ökar möjligheterna till anpassningar. Lärarassistenter kan ha olika uppgifter på skolan och vara involverade såväl i praktiska sysslor som i undervisning, vilket följande citat beskriver:

Vi har en lärarassistent på skolan sedan 3, 4 år som fixar till exempel F-varningar och gör hemskick. Hon sammanställer all data till dokumentationen över elever som riskerar att inte klara E och tar upp detta i klasskonferenser en gång per termin. Lärarassistenten bokar in och skapar schema för en stockholmsresa som vi gör varje år. Det funkar skitbra med lärarassistenten!

(Lärare gymnasieskola)

Vi har lärarassistenter, fast de är ju mer som lärare. Det är ett sätt att ta in lärare som är billiga. De undervisar ju, de gör ett väldigt viktigt jobb. Det är inte de som gör det där andra för att avlasta oss. De gör nästan samma sak som en lärare fast inte bedömning. Det är ungefär som barnskötare och förskollärare. Egentligen borde man göra olika saker. De får för mycket ansvar som de inte har utbildning för.

(Lärare komvux gymnasial nivå)

Även om elevassistenter eller resurspersoner i första hand har ansvar att följa och stötta enskilda elever ser ofta lärare även dessa funktioner som en avlastning genom att de innebär en extra vuxen i klassrummet. En lärare beskriver erfarenheter av att ha en heltidsanställd elevassistent som inte haft elever på fulltid och som kunnat avlasta läraren med vissa administrativa uppgifter.

En av de intervjuade lärarna som är handledare för VFU-studenter beskriver att detta ger tillgång till input och nya metoder, att hen får inspiration och utvecklas i sitt pedagogiska arbete genom att lära av de studenter som handleds.

Socialpedagoger och andra yrkeskategorier som avlastar i det psykosociala arbetet

Skolor i studien ger exempel på användning av socialpedagoger, som tar mycket av det psykosociala arbetet kring eleverna. Men socialpedagoger kan också verka som en extra resurs bland annat för att följa upp närvaro eller i samverkan med arbetslivet:

Vi har en socialpedagog som framför allt arbetar med introduktionsprogrammen, med praktik och kopplingen till arbetslivet. [...] Socialpedagogen funkar jättebra, hon har erfarenhet och kontakter med företag och andra instanser. Hon sköter mycket med närvarohanteringen för de elever hon jobbar mot. Skulle göra nytta även på nationella program.
(Lärare gymnasieskola)

Vi har en jättebra socialpedagog som hjälper till, är en bra resurs. Det är jättebra att ha en sådan person [...] men kunde ha funnits fler, hon kan bara vara på ett ställe.

(Lärare högstadiet)

Andra yrkeskategorier som medverkande skolor använder för att avlasta lärare i det psykosociala arbetet är elevcoacher eller kuratorer, som exempelvis arbetar med trygghetsfrågor eller uppföljning av elevers frånvaro. En högstadielärare beskriver att skolan anställt en skolsocionom som aktivitetsledare i uppehållsrummet.

Vi har upptäckt att även högstadieelever behöver aktiveras, annars sitter de bara där med mobilerna. Nu målar de, pärlplattor, spelar spel eller pingis. Det är en skolsocionom som ser till att det är tryggt och som också kan ta konflikter och förebygga att konflikter uppstår. Det finns också skolkurator, skolsköterska och syv som ser till att det är tryggt för eleverna. Bra hjälp finns att få!

(Lärare högstadiet)

En lärare i studien beskriver att skolan har en särskild frånvarocoach som ansvarar för att väcka vissa elever på morgonen och motivera dem att komma till skolan. Det finns också skolor som har förstelärare med särskilt fokus på närvarofrämjande arbete eller andra läraravlastande uppgifter exempelvis inom administration.

Hälsopedagoger är ytterligare en personalkategori som skolor har anställt för att bland annat hantera elevers frånvaro.

Hälsopedagoger, vi har två stycken anställda. En har uppdrag i särskild undervisningsgrupp tillsammans med undervisande lärare och sköter kontakter med hemmet. Vi har en tjej i kafeterian som också är hälsopedagog i botten. Hon jobbar mycket med frånvaro, att hitta och fånga upp eleverna. Det blir en avlastning för lärare.

(Rektor högstadiet)

Skoladministratörer, skolvårdar och fritidspersonal som avlastar i administrativa och praktiska sysslor

Såväl rektorer som lärare lyfter betydelsen av att ha tillgång till stöd från skoladministratörer.

Det mest läraravlastande jag varit med om är skoladministratörer. Den personen är jätteviktig, att få snurr på det.

(Rektor högstadiet)

Men även skolvårdar nämns som en viktig resurs för att skapa trivsel, sammanhållning och trygghet i skolan, vilket kan verka avlastande för lärare.

Lärare nämner också att personal i fritidshemmet eller på fritidsgårdar i nära anslutning till skolan kan spela en stor roll för att avlasta lärare.

Vi har en fritidsgård på skolan, där det jobbar två vuxna i personalen, dit eleverna kan gå när de har rast. De är också viktiga personer i skolverksamheten, har också viktiga relationer även kvällstid. De stöttar oss om eleverna har glömt sina nycklar till skåpen. Det är en uppgift som vi blivit av med.

(Lärare högstadiet)

Särskilda funktioner i komvux

Kraven på skolans pedagogiska stöd skiljer sig mellan komvux och övriga skolformer. I intervjuerna med lärare och rektorer i komvux framkommer olika exempel på stödfunktioner vid skolorna, som i olika utsträckning också avlastar lärarna.

Några av lärarna i sfi beskriver en stor nytta i att ha tillgång till språkstödjare i undervisningen, men att tillgången till sådana funktioner minskat:

Inom vår bransch är språkstöd en bra avlastning. Hade mer av det tidigare, det har minskat nu. Blev som en lärarassistent som kunde bistå mig och hjälpa enskilda elever. På min förra skola fanns också ett kulturellt språkstöd, som hjälpte till att inte bara översätta språk utan även knyta ihop kulturer. Det var en väldigt bra grej.

(Lärare komvux sfi)

Lärare i komvux kan också uppleva avlastning i arbetet genom att skolan anställt studiecoacher eller tillsatt studieteam som följer elever med utökade behov av stöd. Likaså kan tillgången till Lärcentra, där elever kan få stöd kring it-teknik, intyg och studieteknik upplevas som en avlastning. För att möta elevers behov av stöd i kontakten med myndigheter och andra samhällsaktörer finns också exempel på att särskild personal anställts.

Vi har anställt en samhällsväglare på heltid som hjälper eleverna att få kontakt med handläggare och förklara för handläggare att eleverna behöver en tolk. [...] När samhället rustar ned kommer de till oss, för man har förtroende för sin lärare. Lärares uppgift blir väldigt mycket att fånga upp problem, men skyffla det vidare till rätt instans. Vi försöker utveckla rutiner för samarbete med andra instanser, till exempel kvinnojourer, socialförvaltningen.

(Biträdande rektor komvux grundläggande nivå)

Utmaningar med läraravlastande tjänster

En tydlig bild som framkommer i studien är att mycket av det kringarbete som lärare gör i dag bedöms kunna hanteras av annan personal i skolan om det tilldelas mer resurser. Fastän såväl lärare som rektorer i studien visar på positiva erfarenheter av olika former av läraravlastande tjänster finns också en medvetenhet om risken att dessa tjänster avvecklas i samband med besparingskrav.

Vi hade en specialpedagog här när jag började jobba men det var den första tjänsten som togs bort vid besparingskraven. Sen har vi två resurser på skolan som också jobbar i mitt klassrum. Men det finns risk att även de får sluta på grund av besparingar. Så är det i många kommuner, att det är extrapersonalen som ryker.

(Lärare högstadiet)

Utöver risken att tjänsterna dras in vid svårare ekonomiska lägen lyfter lärare att det tar tid innan en läraravlastande tjänst integreras i verksamheten, att det tar tid att utveckla roller och att lära upp en

ny person. Det innebär att det kan dröja innan den läraravlastande tjänsten får avsedd effekt, menar dessa lärare.

Metod och material

I detta avsnitt beskriver vi intervjustudiens genomförande, urval och rekrytering av respondenter samt övergripande frågeområden.

Urval och rekrytering

Studien bygger på kvalitativa intervjuer med förskollärare, lärare och rektorer, som Vilna rekryterade genom kontakter med ett urval av enheter inom följande skolformer:

- Förskola
- Grundskola F–9
- Anpassad grundskola
- Gymnasieskola
- Anpassad gymnasieskola
- Komvux.

Urvalet av enheter tog utgångspunkt i Skolverkets publicerade uppgifter om förskolenheter 2022 respektive utdrag ur Skolenhetsregistret per 2023-11-01. Eftersom dessa register inte innehåller information om enskilda förskollärare och lärare kontaktade Vilna ansvarig rektor för varje utvald enhet. Rektorerna ombads inkomma med förslag på förskollärare respektive lärare som var intresserade av att medverka vid en intervju. I ett nästa steg tog Vilna direktkontakt med de intresserade och lärarna. Vid ett mindre antal av enheterna tillfrågades även rektor om intresse att medverka vid en intervju. Förskolenheter med färre än 20 barn exkluderades vid urvalet.

Totalt har 65 intervjuer genomförts med lärare och 19 intervjuer med rektorer. Tabell 1–4 redovisar hur respondenterna fördelar sig på typ av huvudman och kommungrupp.

Tabell 1 Respondenternas fördelning per typ av huvudman/anordnare: förskollärare och lärare

Skolform	Total	Kommunal huvudman	Enskild huvudman/ extern anordnare
Förskola	20	16	4
Grundskola F–9 och anpassad grundskola	23	21	2
Gymnasieskola och anpassad gymnasieskola	12	10	2
Komvux	10	7	3
Summa	65	54	11

Tabell 2 Respondenternas fördelning per typ av huvudman/anordnare: rektorer

Skolform	Total	Kommunal huvudman	Enskild huvudman/ extern anordnare
Förskola	4	4	0
Grundskola F–9 och anpassad grundskola	8	7	1
Gymnasieskola och anpassad gymnasieskola	3	2	1
Komvux	4	3	1
Summa	19	16	3

Tabell 3 Respondenternas fördelning per kommungrupp (huvudgrupp): förskollärare och lärare

Skolform	Tot.	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större stad	Mindre städer/ tätorter och landsbygds-kommuner
Förskola	20	3	11	6
Grundskola F–9 och anpassad grundskola	23	9	6	8
Gymnasieskola och anpassad gymnasieskola	12	3	7	2
Komvux	10	3	6	1
Summa	65	18	30	17

Tabell 4 Respondenternas fördelning per kommungrupp (huvudgrupp): rektorer

Skolform	Tot.	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större stad	Mindre städer/tätorter och landsbygds-kommuner
Förskola	4	0	2	2
Grundskola F–9 och anpassad grundskola	8	4	2	2
Gymnasieskola och anpassad gymnasieskola	3	1	2	0
Komvux	4	1	3	0
Summa	19	6	9	4

Urvalet gjordes utifrån en strävan att få en geografisk spridning i underlaget. Hänsyn har också tagits till skolenhetens representation av årskurser (grundskola och anpassad grundskola), och programtyper (gymnasieskola och anpassad gymnasieskola), för att få en variation i underlaget. Urvalet av medverkande enheter i komvux inkluderar såväl komvux på grundläggande nivå, komvux på gymnasial nivå som komvux som sfi. I studien medverkade även rektorer med ansvar för komvux som anpassad utbildning.

Genomförande

Intervjuerna genomfördes under november och december 2023. Med något enstaka undantag där intervjun skedde per telefon genomfördes intervjuerna via Teams. Intervjuerna tog omkring en timma vardera. Intervjuerna var nästan uteslutande individuella, men vid något tillfälle medverkade två respondenter vid samma intervjutillfälle.

Vid intervjuerna använde Vilna intervjuguider (se mer nedan), som säkerställde att samtliga respondenter inom respektive kategori fick samma information och svara på samma frågeställningar.

Vid intervjuerna tog Vilna skriftliga anteckningar. Anteckningarna analyserades med utgångspunkt i några vanliga principer för samtalsintervjuer. Det innebär att intervjuerna gicks igenom på jakt efter återkommande teman i respondenternas beskrivningar, i förhållande

till dels de olika intervjufrågorna, dels de övergripande frågeställningarna i studien. Återkommande teman i intervjuerna identifierades och beskrevs och har sedan legat till grund för denna promemoria.

Intervjuguider

Vid intervjuerna användes tre olika intervjuguider: en för förskollärare, en för lärare i övriga skolformer och en för rektorer. Frågorna i guiderna var sorterade under ett antal övergripande teman som återkom för de olika respondentgrupperna. Här nedan följer en sammanställning av frågeställningarna som vägledde intervjuerna.

Vad ingår i undervisningen? (samtliga respondentgrupper)

- Vilka uppgifter skulle du säga tillhör arbetet med att planera undervisningen?
- Vilka uppgifter skulle du säga tillhör arbetet med att genomföra undervisning? Vilka situationer räknar du som undervisning? (riktades främst till förskollärare och rektorer)
- Vilka uppgifter skulle du säga tillhör arbetet med att följa upp undervisningen?
- Hur ser du på tid för återkoppling till elever och vårdnadshavare, kopplat till undervisningen, är det en del av undervisningen? (förskollärare)

Vem gör undervisningen? (förskollärare)

- Är du ensam eller en av flera förskollärare i ditt arbetslag?
- Hur ser fördelningen ut mellan förskollärare, barnskötare och ev. ytterligare personalgrupper på enheten?
- Vilket ansvar har du förskollärare specifikt när det gäller undervisningen? Vad ligger i förskollärarens ansvar? Vad är barnskötarens eller annan personals roll i undervisningen?

Vad tar tid från undervisningen? (förskollärare och lärare)

- Vilka arbetsuppgifter gör du som ligger utanför arbetet med att planera, genomföra och följa upp undervisningen?
- Arbetar du som mentor eller motsvarande? (riktades till alla lärarkategorier utom förskollärare)
- Arbetar du med enhetens eller huvudmannens systematiska kvalitetsarbete? Vilka konkreta arbetsuppgifter gör du gällande det?
- Arbetar du med trakasserier och kränkande behandling? Om ja, vilka konkreta arbetsuppgifter gör du gällande det?
- Arbetar du med uppgifter som rör likabehandlings och diskriminering? Om ja, vilka konkreta arbetsuppgifter gör du gällande det?
- För varje svar som IP anger till ovanstående frågor:
 - Vilka konkreta arbetsuppgifter gör du gällande det?
 - Varifrån uppfattar du att kraven att utföra uppgifterna kommer?
 - Är något av det som du gör utanför undervisningen mindre nödvändigt eller onödigt tidskrävande?
- Av de uppgifter som du gör utanför arbetet med undervisningen: är det några som är särskilt viktiga för dig i din roll som förskollärare/lärare?

Vad tar tid från undervisningen? (rektorer)

- Vilka arbetsuppgifter ligger utanför lärares/förskollärares arbete med att planera, genomföra och följa upp undervisningen? Vem uppfattar du ålägger dem den arbetsuppgiften?
 - Vilka uppgifter som lärare/förskollärare gör åläggs dem av respektive aktör, men finns inte som krav i styrdokument? Varifrån uppfattar du att kraven att utföra uppgifterna kommer?
 - Huvudmannen?
 - Dig som rektor?
 - Andra sektorer (t.ex. BUP, socialtjänsten, polisen)?

- Vårdnadshavare eller barn/elever?
- Annan personal på förskolan/skolan, t.ex. elevhälsan?
- Lärare själva?
- Hur tänker du kring arbetsfördelning av uppgifter som inte hör till undervisning? Mellan personal på din enhet?

*Dokumentation och system för dokumentation
(förskollärare och lärare)*

- Om du skulle beskriva den dokumentation som du gör i ditt arbete, vilken dokumentation gör du?
- Vilken dokumentation gör du som handlar om återkoppling till vårdnadshavare kopplat till undervisningen?
- Vilken eventuell dokumentation innebär arbete med extra anpassningar för dig? Har du stöd av specialpedagog i det arbetet?
- Vilken av den dokumentation som du gör ser du har betydelse för ditt och dina kollegors arbete med undervisningen? På vilket sätt har den betydelse?
- Vad gör du skriftlig dokumentation, till exempel i vilka blanketter, system?
- Hur fungerar de digitala systemen som du eventuellt använder för skriftlig dokumentation? Styrkor, utmaningar?

*Betydelsen av uppgifter som ligger utanför undervisningen
(samtliga respondentgrupper)*

- Skulle du vilja att en större del av förskollärares/lärares arbetstid går till att planera, genomföra och följa upp undervisningen jämfört med hur det är i dag? Varför/ varför inte? (rektorer)
- Tänk dig att du/förskollärare/lärare enbart skulle arbeta med att planera, genomföra och följa upp undervisning. Hur skulle det påverka:

- Dina/förskolans/skolans förutsättningar att bidra till barnens/elevernas utveckling och lärande?
- Verksamheten?
- Din/förskollärares/lärares arbetssituation och arbetsmiljö?
- Förskolans/skolans arbete, organisering, funktioner, ekonomi etc.? (rektorer)
- Dina möjligheter att rekrytera och behålla förskollärare/lärare? (rektorer).

Förslag till förändringar

- Av de arbetsuppgifter som du/förskollärare/lärare utför, som inte har med undervisningen att göra, ser du att det finns några som helt skulle kunna tas bort utan någon större påverkan på verksamheten?
- Finns det arbetsuppgifter som behöver göras men som du anser skulle kunna utföras av annan personal? Varför?
- Har du någon erfarenhet av smarta arbetssätt på skolor eller inom en huvudman som bidragit till att avlasta lärare i sitt arbete? (Kan handla både om avlastning i arbete med undervisningen och i uppgifter som ligger utanför undervisningen.)
- Har du någon specifik erfarenhet av läraravlastande tjänster? Om ja, hur var det upplagt? Kan du beskriva hur det fungerade?

Övrigt

- Är det något annat som du skulle vilja berätta?

Arbetsuppgifter som förskollärare och lärare utför

Denna tabell är en sammanställning av sådana arbetsuppgifter som förskollärare och lärare uppgett att de utför eller som rektorer uppgett är uppgifter som förskollärare och lärare utför. Syftet med tabellen är att åskådliggöra mängden uppgifter. Uppgifterna i tabellen är endast exempel. De områden och arbetsuppgifter vi presenterar här har tjänat som utgångspunkt för resonemang och analys, men ska inte ses som vare sig statiska eller uttömmande. Arbetsuppgifterna har delats in i 14 olika områden. Dessa områden finns beskrivna i kapitel 5 och i lite annan form i bilaga 3. Uppgifterna i tabellen har även kategoriserats utifrån sin närhet till undervisningsuppdraget, det vill säga planering, genomförande och uppföljning av undervisningen. I tabellen återfinns uppgifterna därför i kolumnerna *i*, *nära* och/eller *utanför* undervisningen. Detta illustrerar vilka arbetsuppgifter som kan genomföras av andra personer än förskollärare och lärare, exempelvis inom ramen för de administrativa, praktiska eller elevsociala kringfunktioner som vi beskriver i kapitel 8. Flera arbetsuppgifter är sammanflätade och går in i varandra. De kan därför återkomma inom flera områden.

Tabell 5 Exempel på arbetsuppgifter som förskollärare och lärare utför

Kategoriserade som *i*, *nära* och/eller *utanför* undervisningen

I undervisningen	Nära undervisningen	Utanför undervisningen
	Dokumentation	
Fylla i lokal pedagogisk planering		
Egen planering av undervisning (kort och lång sikt)		
Analog eller digital dokumentation av barns utveckling		
Egen analog och/eller digital dokumentation av elevers kunskapsutveckling		
Dokumentation av resultat (kartläggning, provomdömen, betyg)		
Skriftliga individuella utvecklingsplaner		
Skriva omdömen		
Delad dokumentation av enskild och gemensam undervisning		
Dokumentera elevers APL		
Dokumentera trepartssamtal APL (elev, handledare, lärare)		
Gemensamma lektionsupplägg		
Information och material till elever		
Dokumentation i bedömningsmatriser		
Dokumentation på projekt- eller processvägg (förskolan)		

I undervisningen	Nära undervisningen	Utanför undervisningen
	Dokumentera extra anpassningar	
	Dokumentera "F-varningar"	
	Underlag till mentor inför utvecklingssamtal	
	Dokumentation efter utvecklingssamtal	
		Psykosociala och medicinska åtgärder
		Tillbuds- och skaderapportering
		Registrera provresultat
		Skicka in resultat från obligatoriska kunskapskontroller som nationella prov till Skolverket
		Frånvaro/närvaro-rapportering
		Dokumentation av verksamhetsförlagd utbildning (VFU)
		Dokumentation till Barn- och ungdomspsykiatri (BUP)
		Dokumentation till Centrala studiestödsnämnden (CSN)
		Dokumentation och uppföljning av fusk och plagiat
		Dokumentation av kränkningsärenden
		Skolutveckling och systematiskt kvalitetsarbete
Kontakter med vårdnadshavare		
Utvecklingssamtal		
	Skriva lärloggar för varje barn (till vårdnadshavare)	

I undervisningen	Nära undervisningen	Utanför undervisningen
	Sätta upp bilder och texter på vägg (till vårdnadshavare)	
		Skriva veckobrev
		Skriftlig information till vårdnadshavare
		Kontakter som rör elevhälsoarbete
		Mejl och sms
		Telefonsamtal
		Upprätta minnesanteckningar från möte med vårdnadshavare
		Kalla till utvecklingssamtal
		Skicka ut veckobrev
		Vara kontaktperson åt vårdnadshavare
		Stödja elever eller vårdnadshavare som upplever språkliga och kulturella hinder i kontakt med myndigheter
		Stöd till vårdnadshavare i att fylla i blanketter till myndigheter
Stötta eller coacha vårdnadshavare		
Nationella prov, obligatoriska kartläggningsmaterial och bedömningsstöd med mera		
Bedöma nationella prov, obligatoriska kartläggningsmaterial och obligatoriska bedömningsstöd		
Bedöma prov och omprov		
Genomföra obligatoriska kartläggningsmaterial		

I undervisningen	Nära undervisningen	Utanför undervisningen
	Ta fram prov och omprov	
	Planera genomförande av nationella prov, obligatoriska kartläggningsmaterial och obligatoriska bedömningsstöd	
	Genomföra prov och omprov	
		Registrera elever inför genomförande av obligatoriska kunskapskontroller
		Övervaka genomförandet av nationella prov och obligatoriska bedömningsstöd
		Registrera och skicka in analoga resultat ¹ från obligatoriska kunskapskontroller till Skolverket
		Kopiera och skicka in genomförda analoga prov till provkonstruktörer
Mentorsarbete eller motsvarande		
	Genomföra utvecklingssamtal	
	Återkoppla betyg och omdömen i utvecklingssamtal	
	Ge elever stöd kring undervisningen	
	Samla in underlag från andra lärare inför utvecklingssamtal	
	Skriva veckobrev	
	Genomföra specialpedagogiska kartläggningar och utredningar	
	Upprätta eller utarbeta åtgärdsprogram	

I undervisningen	Nära undervisningen	Utanför undervisningen
	Planera och genomföra schemalagd mentorstid	
	Skriva mentorslogg	
	Vara studiecoach/handleda elever som har svårt att klara av studier på distans	
	Dialog om enskilda elever med rektor och elevhälsoteam	
	Föräldramöten	
		Stötta eller coacha vårdnadshavare
		Skicka ut veckobrev
		Administrera skåpnycklar
		Administrera avhopp och byten
		"SIP"-möten med socialtjänsten (samordnad individuell plan)
		Vara stöd i kontakt med socialtjänsten
		Stödja elevers kontakter med CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket
		Säkerställa att elever tar medicin
		Hålla reda på elevers kuratorstider
Omsorg, trygghet och fostran		
	Konflikthantering	
	Skapa trygghet på förskolan eller skolan	
	Upptäcka kränkningar mellan elever eller elever och personal och rapportera	
	Stöd vid måltider	
	Äta lunch och mellanmål med barn	

I undervisningen	Nära undervisningen	Utanför undervisningen
Småprata med elever i anslutning till undervisning		
	På- och avklädning	
	Blöjbyten	
	Äta lunch och mellanmål med elever	
	Vara rastvakt	
	Övervakning av vila och lek	
	Genomföra åtgärder efter kränkning	
	Följa upp åtgärder efter kränkning	
		Ta emot kränkningsanmälningar från vårdnadshavare
		Utreda och dokumentera kränkningsärenden
		Ingå i trygghetsteam
		Samtal med barn eller elever efter upptäckt kränkning
		Samtal med barn eller elev som påstås ha kränkt
		Informera vårdnadshavare om kränkning
		Skriva incidentrapport
		Överse förflyttningar mellan byggnader
		Vara matsalsvärd
		Vara bussvärd
		Hjälpa elever hitta rätt på skolan
		Hantering av brott

I undervisningen	Nära undervisningen	Utanför undervisningen
Elevhälsoarbete		
	Stötta elever med sociala relationer (hemma, i skolan eller med kompisar)	
	Stötta elever som mår psykiskt dåligt	
	Ge elever stöd kring undervisningen	
	Upprätta eller utarbeta åtgärdsprogram	
	Revidera åtgärdsprogram	
	Genomföra specialpedagogiska kartläggningar	
	Samverkan med BUP	
	Kontakter med vårdnadshavare	
		Säkerställa att elever får stöd enligt åtgärdsprogram
		Dokumentation av psykosociala och medicinska åtgärder
		Plåstra om barn eller elever som skadat sig
		Säkerställa att elever tar medicin
		Insatser till elever som mår psykiskt dåligt
Information till och från andra aktörer		
	Göra orosanmälan	
	Fylla i formulär till BUP	
	Arbeta med insats enligt avtal med habiliteringen	
		Ta fram underlag och informera socialtjänsten, polisen, BUP eller hälso- och sjukvården

I undervisningen	Nära undervisningen	Utanför undervisningen
		Samverkan kring samordnad individuell plan (SIP)
		Rapportera uppgifter om elevers frånvaro till CSN
		Rapportera uppgifter om närvaro till Arbetsförmedlingen
		Rapportera uppgifter till Försäkringskassan och socialtjänsten vad gäller ekonomiskt stöd
		Utfärda intyg om deltagande i studier
		Skriva remiss till BUP tillsammans med vårdnadshavare
		Följa med elever som varit utsatta för övergrepp till Barnhus och samtal hos polisen och socialtjänsten
		Kontakt med socialtjänsten gällande elevers rätt till insatser inom LSS
Frånvaro och närvaro		
	Planera och genomföra insatser för närvaro	
	Förse lediga elever med material, planering och uppgifter	
	Registrera närvaro/frånvaro	
	Följa deltagande via aktiviteter i lärplattform	
	Dialog med elevhälsoteam vid problematisk frånvaro	
	Registrera frånvaro	
		Rapportera frånvaro till CSN

I undervisningen	Nära undervisningen	Utanför undervisningen
		Rapportera frånvaro till Arbetsförmedlingen
		Registrera antal barn för mathållning
		Ta fram rapport om närvaro/frånvaro
		Kontakta vårdnadshavare vid frånvaro och sen ankomst
		Ringa elever som är frånvarande
		Ta emot och hantera ledighetsansökan
		Söka vårdnadshavare för information om närvaro inför lov
Systematiskt kvalitetsarbete och skolutveckling		
Inläsning av artiklar, litteratur och rapporter, lyssna på poddar eller se filmer om det egna undervisningsområdet		
Områdes- och nyhetsbevakning		
Läsa underlag inom bevakningsområde		
Delta i externa möten om bevakningsområde		
Informera kolleger skriftligt och muntligt		
	Planera och genomföra programråd	
	Skriva och uppdatera planer och rapporter	
	Delta i kvalitetsdialoger	
	Ansöka om medel	
	Ge input i arbetet med systematiskt kvalitetsarbete	

I undervisningen	Nära undervisningen	Utanför undervisningen
	Förbereda sig för möten om olika aspekter av arbetet med systematiskt kvalitetsarbete	
	Medverka i upprättande av rutiner och processer	
	Sammanställa information och resultat från genomförda kurser	
	Erfarenhetsutbyten med andra förskolor och skolor	
	Internationella samverkansprojekt	
		Ta fram frågeställningar utifrån område i systematiskt kvalitetsarbete
		Utveckla och uppdatera plan för likabehandling och mot kränkande behandling
Schemabrytande aktiviteter		
	Planera och genomföra luciatåg	
	Planera och genomföra skolavslutning	
	Planera och genomföra studiebesök och aktiviteter (museum, annan kulturinstitution, idrottsplats)	
	Planera och genomföra studiebesök med övernattning	
		Registrera elever som ska genomföra prov
		Genomföra omprov
		Genomföra tester
		Övervaka prov
		Stämma av med köket vid arrangemang
		Bestämma vem som ska fixa fika

I undervisningen	Nära undervisningen	Utanför undervisningen
		Boka studiebesök och aktiviteter
		Beställa buss till badhus etc.
		Logistik vid utflykter
Praktiska arbetsuppgifter		
Plocka fram och undan undervisningsmaterial och leksaker		
Iordningsställa utrustning för laborationer		
		Sätta upp saker på väggarna
		Kopiera undervisningsmaterial
		Instruera vikarier
		Ringa in vikarier
		Samla in mobiler i början av dag
		Skriva lovlappar
		Lämna meddelanden till föräldrar
		Plasta in böcker
		Hänga upp gardiner
		Vattna blommor
		Laminera papper (barnens alster)
		Städa mellan skola och fritidshem
		Torka bord
		Dammsuga och våttorka
		Rengöra torkskåp

I undervisningen	Nära undervisningen	Utanför undervisningen
		Torka toaletter vid behov
		Städa förråd
		Hänga upp stolar
		Plocka i och ur diskmaskin i personalrummet
		Ta bort klotter
		Damma hyllor
		Tvätta kläder och textilier
		Sortera kvarglömda kläder
		Fylla på tvål och toalettpapper
		Skotta snö
		Slänga sopor
		Ställa fram måltider till barn och elever
		Hämta och lämna vagnar med mat
		Plocka in och ur diskmaskin i skolkök
		Göra mellanmål till utflykter
		Förbereda och servera frukost
		Köksstädning
		Sätta ihop eller bygga möbler
		Laga trasiga möbler
		Öppna och stänga verksamheten (låsa upp och låsa)
		Bemanna elevkafeteria

I undervisningen	Nära undervisningen	Utanför undervisningen
		Byta glödlampor
		Hjälpa elev som tappat skåpnnyckel
		Byta färgpatron, ta bort papper, felanmäla kopiator
		Inventera och beställa förbrukningsvaror som blöjor
		Beställa pedagogiskt material till laborationer eller yrkesämnena
Hantera IT och teknik		
Hantera digitala verktyg och system i undervisningssituationen		
Hjälpa elever komma i gång med appar eller program i undervisningssituationen		
		Lära sig hantera digitala undervisningsverktyg, system och lärplattformar
		Hantera teknik- och nätverksproblem
		Iordningsställa IT och teknik
		Distribuera datorer och andra digitala verktyg
		Informera elever om digitala verktyg, lärplattformar, lösenord och teknik
		Administrera behörigheter och elevdatorer
		Hantera krånglande kopiatorer
Marknadsföring		
		Sätta upp material på väggen

I undervisningen	Nära undervisningen	Utanför undervisningen
		Hålla lokalerna trevliga
		Sammanställa information till webb och trycksaker
		Delta i öppet hus
		Delta i mässor
Medarbetarskap		
	Handleda nyanställda kolleger	
	Handleda VFU-studenter	
	Sätta sig in i nya digitala system och lärplattformar	

¹ Det pågår en digitalisering av genomförandet av nationella prov (se kapitel 5), vilket kommer att innebära en automatiserad insamling av resultat och genomförda prov. I de underlag vi tagit del av ingår fortfarande arbetsuppgifter kopplade till ett analogt genomförande.

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stårta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändnings-sektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet [22]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]