



Kampen om tiden

– mer tid till lärande

BETÄNKANDE AV
UTREDNINGEN OM
MER TID TILL UNDERVISNING



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:30

Kampen om tiden – mer tid till lärande

*Betänkande av Utredningen om
mer tid till undervisning*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:30

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0085-9

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet Anna Ekström

Regeringen beslutade den 27 februari 2020 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag som syftar till att elever, som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolans nationella program, ska ges bättre förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program genom åtgärder som innebär att elever får mer tid till undervisning. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv till utredningen (dir. 2020:21). Till särskild utredare utsågs avdelningschefen Anna Westerholm, Statens Skolverk. Redovisningen av uppdraget ska ske senast den 26 april 2021.

Som sakkunniga i utredningen förordnades fr.o.m. den 26 maj 2020 departementssekreteraren Erik Adell Hellström, Arbetsmarknadsdepartementet, departementssekreteraren Saskia Bodin, Finansdepartementet, departementssekreteraren Anders Edin, Utbildningsdepartementet, rätts-sakkunniga Hannah Edström, Utbildningsdepartementet, departementssekreteraren Kristina Ingemarsdotter Persson, Finansdepartementet, kanslirådet Cristina Pontis, Utbildningsdepartementet och kanslirådet Annika Århammar, Arbetsmarknadsdepartementet.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 26 maj 2020 utredaren Johan Asp, Statens skolinspektion, utvecklingssamordnaren Åke Larsson, Specialpedagogiska skolmyndigheten och undervisningsrådet Roger Persson, Statens Skolverk. Som expert i utredningen förordnades även Lotta Lerwall, professor i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet fr.o.m. den 8 december 2020.

Saskia Bodin entledigades fr.o.m. den 7 september 2020 och fr.o.m. samma datum förordnades kanslirådet Anderas Hermansson, Finansdepartementet. Departementssekreteraren Malin Winbladh, Finansdepartementet förordnades fr.o.m. den 9 februari 2021.

Kristina Ingemarsdotter Persson entledigades fr.o.m. den 9 mars 2020. Den 12 januari 2021 entledigades Hannah Edström utan att någon förordnades i hennes ställe.

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 9 mars 2020 undervisningsrådet Katalin Bellaagh och hovrättsassessorn Jessica Wangvik. Utredaren Linda Wennler anställdes som sekreterare under perioden 1 oktober 2020–12 april 2021 och juristen Mikael Hellstadius på halvtid under perioden den 16 december 2020–31 mars 2021. Som sekreterare i utredningen anställdes även seniora rådgivaren Ingrid Lindskog på deltid under perioden 15 maj 2020–31 mars 2021, seniora rådgivaren Anita Wester på deltid under perioden 1 juni 2020–31 oktober 2020 och juristen Ingegärd Hilborn på deltid under perioden 1 november 2020–31 mars 2021.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om mer tid till undervisning (2020:01). Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Kampen om tiden – mer tid till lärande* (SOU 2021:30).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i april 2021

Anna Westerholm

/Katalin Bellaagh
Jessica Wangvik
Linda Wennler

Innehåll

Sammanfattning	17
Summary	37
1 Författningsförslag	61
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	61
1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)	68
2 Inledning	71
2.1 Utredningens uppdrag och arbete	71
2.1.1 Utredningens uppdrag enligt direktivet.....	71
2.1.2 Utredningsprocessen.....	73
2.2 Viktiga utgångspunkter	75
2.2.1 Undervisningstid är en av flera viktiga aspekter som bidrar till att elever lyckas i skolan	75
2.2.2 Lärare är en viktig men begränsad resurs	80
2.2.3 Likvärdighet som utgångspunkt och målsättning.....	83
2.2.4 Barnets bästa som en styrande princip.....	87
2.2.5 Förslagen prövas mot diskrimineringslagstiftning	90
2.3 Avgränsningar angående skolformer	91
2.4 Några begränsningar	92

2.4.1	Kartläggning och bedömning av funktionaliteten av anpassad och prioriterad timplan i stället för effektstudie	92
2.4.2	Begränsad tillgång till information om internationella erfarenheter inom utredningens områden	93
2.4.3	Begränsat forskningsunderlag att utgå ifrån.....	93
2.5	Betänkandets disposition	94
3	Utredningens målgrupper	97
3.1	Elevers kunskapsresultat i årskurs 9.....	98
3.2	Elever i behov av särskilt stöd i grundskoleåldern	101
3.2.1	Elever med olika typer av funktionsnedsättningar.....	105
3.2.2	Elever med lindriga inlärningssvårigheter.....	112
3.2.3	Elever med omfattande eller problematisk frånvaro.....	112
3.3	Nyanlända elever	114
3.3.1	Definitioner	114
3.3.2	Nyanländas kunskapsresultat i årskurs 9.....	117
3.3.3	Nyanlända elever - nuläge och prognoser	119
3.3.4	Utmaningar som nyanlända elever möter.....	121
3.3.5	Skolan har en nyckelroll i nyanländas tillvaro	128
3.3.6	Åtgärder för elever i grundskolan med kort svensk skolbakgrund.....	129
3.3.7	Andra insatser för nyanlända.....	130
3.3.8	Språkets betydelse för nyanlända	131
3.4	Elever på introduktionsprogram	131
3.4.1	Elever på introduktionsprogrammet språkintröduktion	133
4	Gällande rätt – elevers rätt till extra anpassningar och särskilt stöd	139
4.1	Alla elever ska ges förutsättningar att kunna nå kunskapskraven.....	140

4.2	Extra anpassningar	140
4.3	Särskilt stöd	141
4.3.1	Förutsättningar för att en elev ska ges särskilt stöd	141
4.3.2	Åtgärdsprogram.....	143
4.3.3	Anpassad studiegång	144
4.3.4	Särskild undervisningsgrupp och enskild undervisning.....	144
4.3.5	Resursskolor – särskilda skolenheter för elever i behov av särskilt stöd	145
4.4	Övriga stödformer på gymnasieskolans introduktionsprogram	147
5	Anpassning av nyanlända elevers undervisning	149
5.1	Stödinsatser för nyanlända elever	149
5.1.1	Särskilda bestämmelser.....	150
5.1.2	Förberedelseklass.....	151
5.1.3	Studiehandledning på modersmål.....	152
5.1.4	Prioriterad timplan	152
5.1.5	Anpassad timplan	154
5.2	Förekomsten av prioriterad och anpassad timplan	155
5.2.1	Stödåtgärderna förekommer i begränsad omfattning	156
5.2.2	Svårt att organisera åtgärderna på vissa skolor	158
5.2.3	Yngre nyanlända elever behöver inte alltid prioriterad timplan	160
5.2.4	Anpassad timplan passar för elever som ska få betyg.....	161
5.2.5	Reflektioner kring det låga nyttjandet av åtgärderna	161
5.3	Åtgärderna kan i praktiken se mycket olika ut	162
5.3.1	Anpassad timplan kan vara en ingripande åtgärd.....	162
5.3.2	Innehållet i den undervisning som eleverna får skiljer sig åt	163

5.3.3	Nyanlända elever får ofta flera typer av stöd parallellt	166
5.3.4	Risk att åtgärderna används felaktigt	167
5.4	Åtgärdernas funktionalitet.....	167
5.4.1	Åtgärderna har en ändamålsenlig utformning.....	168
5.4.2	Samtycke ges i regel till anpassad timplan	168
5.4.3	Förvirrande med parallella system av stödinsatser	169
5.4.4	Åtgärderna är inte hela lösningen	169
5.4.5	Indikationer om schablonmässiga bedömningar.....	170
5.4.6	Bristande överlämning vid skolbyten.....	171
5.4.7	Inte alla skolor har kännedom om hur insatserna ska användas	172
5.4.8	Det behövs mer information om åtgärdernas användning.....	173
5.5	Målgruppen för stödinsatserna ska inte utvidgas	174
6	Studietid – en ny form av läxhjälp	177
6.1	Vad är läxa respektive läxhjälp?	177
6.1.1	Läxor regleras inte i skolförfattningarna	177
6.1.2	Forskningen är inte entydig om läxors nytta	178
6.1.3	Läxhjälpens legitimitet.....	180
6.1.4	Få utvärderingar av läxhjälpens genomförande och effekter.....	182
6.1.5	Förutsättningar för huvudmän att få statsbidrag för läxhjälp.....	188
6.1.6	Nyttjandet av statsbidrag för läxhjälp.....	189
6.1.7	Statsbidragets funktionalitet	190
6.2	Läxhjälp – vad görs i skolorna i dag?	191
6.2.1	Läxhjälp kan organiseras på olika sätt.....	192
6.2.2	Huvudmän och skolor upplever att elever i grundskolan gärna deltar i läxhjälpen	193
6.2.3	Läxor och läxhjälp förekommer sällan på introduktionsprogrammen	195
6.2.4	På läxhjälpen erbjuds inte bara hjälp med läxor ..	195

6.2.5	Huvudmän bemannar verksamheten på olika sätt men ordinarie lärare behöver involveras	197
6.3	Exempel på hur skolor organiserar läxhjälp	198
6.3.1	Renforssskolan – en årskurs 6–9 skola i en av Sveriges minsta kommuner i Västerbotten	199
6.3.2	Ålstensskolan – en liten F–5-skola i en attraktiv stadsdel i Stockholm	202
6.3.3	Hjulsta grundskola – en F – 9 skola i utkanten av Stockholm med stor andel elever som har en svag socioekonomisk bakgrund	205
6.4	Läxhjälp i våra grannländer.....	206
6.4.1	Läxhjälp i Norge	207
6.4.2	Läxhjälp i Danmark	208
6.5	Tidiga insatsers betydelse	210
6.6	En bredare ansats än läxhjälp.....	211
6.7	Förslag om studietid	215
6.7.1	En skyldighet för huvudmän att erbjuda studietid för elever i grundskolans årskurs 4–9 ...	215
6.7.2	Studietidens bemanning	221
6.7.3	Studietidens innehåll	222
6.7.4	Behov saknas för att reglera om läxors användning på skolor.....	223
6.7.5	Bibehållet statsbidrag för grundsärskola, sameskola och specialskola samt frivilliga organisationer	224
7	Lovskola – reglering, tillämpning och hur vidare	225
7.1	Vad är lovskola?	225
7.1.1	Olika sorters lovskola	226
7.2	Förutsättningar för huvudmän att erhålla statsbidrag för undervisning under lov	226
7.3	Huvudmäns skyldighet att anordna undervisning under lov.....	227
7.3.1	Vilka elever har rätt att bli erbjudna lovskola?	228
7.3.2	När ska lovskolan anordnas?	229

7.3.3	Hur ska lovskolan anordnas och bemannas?.....	229
7.3.4	Vilken informationsskyldighet har huvudmannen i samband med urvalsprocessen?.....	230
7.3.5	Har eleven några skyldigheter?	231
7.3.6	Vilka elever har rätt till provning efter lovskolan?	232
7.4	Aktuell nationell bild av lovskola saknas	232
7.4.1	Utredningens arbete med att komplettera bilden	234
7.5	Hur anordnas lovskola i dag?.....	236
7.5.1	Att förlägga lovskolan på elevens egen skola har många fördelar för eleverna.....	236
7.5.2	Undervisning erbjuds enbart i ett fåtal ämnen på de flesta lovskolor.....	237
7.5.3	En fördel att lovskolan bemannas med behöriga lärare	238
7.5.4	Det finns behov av annan personal på lovskolor	239
7.5.5	Lärarnas arbetstidsavtal har stor betydelse.....	239
7.5.6	Skolledare behövs även för lovskolan	241
7.5.7	Långt ifrån alla gör eller bör göra provning.....	242
7.5.8	Obligatorisk lovskola erbjuds i juni men det kan finnas många fördelar med lovskola på andra lov.....	243
7.6	Vilka elever deltar i lovskola?	245
7.6.1	En växande lovskola men ett underutnyttjat statsbidrag.....	245
7.6.2	Olika orsaker bakom att elever tackar nej till lovskolan	247
7.6.3	Lovskolans utformning passar inte alla elever på introduktionsprogrammen	248
7.6.4	Vissa huvudmän erbjuder lovskola för yngre elever	249
7.6.5	Nyanlända och elever med olika typer av stödbehov deltar i lovskola	249

7.7	Det saknas kunskaper om lovskolans betydelse för elevers möjligheter att nå sina långsiktiga mål	252
7.8	Förslag om hur huvudmannens skyldighet att anordna lovskola ska ändras.....	255
7.8.1	Huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola bör inte utvidgas till elever i andra årskurser i grundskolan eller gymnasieskolans introduktionsprogram.....	255
7.8.2	Förslag om huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola på lov under läsåret	260
8	Lovskola – motivation i relation till elevers skyldighet att delta	263
8.1	Överväganden vid införandet av gällande reglering om elevers deltagande i lovskola	263
8.2	Utgångspunkter från empiri och forskning – motivation i förhållande till obligatorium	265
8.2.1	Det finns olika sätt att beskriva motivation.....	265
8.2.2	Hur arbetar huvudmän och skolor med elevers motivation i samband med lovskola?	270
8.2.3	Vad forskningen säger om obligatoriskt deltagande för en grupp elever.....	276
8.2.4	Svagt empiriskt stöd för obligatorium	277
8.3	Rättsliga utgångspunkter – en obligatorisk lovskola för elever kräver ett flertal principiella rättsliga överväganden.....	281
8.3.1	Rätt till utbildning	282
8.3.2	... knyts i Sverige till skolplikten.....	283
8.3.3	Innebörden och omfattningen av skolplikt	284
8.3.4	Obligatoriskt deltagande i lovskola innebär utvidgad obligatorisk verksamhet med förlängd skolplikt för eleverna	286
8.3.5	En förlängd skolplikt bör kunna överklagas.....	287
8.4	Är det förenligt med grundläggande fri- och rättigheter att förlänga elevers skolplikt genom obligatoriskt deltagande i lovskola?	288

8.4.1	Skydd för barnets rörelsefrihet i RF	289
8.4.2	När skyddet kan begränsas	289
8.4.3	Förlängd skolplikt genom obligatorisk lovskola kan utgöra en begränsning av rörelsefriheten enligt RF	291
8.4.4	Förhållandet mellan rörelsefrihet och skolplikt är ännu inte prövat av Europadomstolen	293
8.4.5	Europadomstolens praxis ger medlemsstaterna vida ramar för att organisera sitt utbildningssystem	293
8.4.6	Obligatorisk lovskola för elever kan vara en godtagbar och proportionerlig åtgärd beroende på hur den regleras	294
8.5	Frivillighet ger fler fördelar än skyldighet	297
8.6	Frivillig lovskola och förstärkning av det motivationshöjande arbetet är att föredra framför obligatoriskt deltagande	300
8.6.1	Nuvarande reglering om elevers deltagande bör kvarstå	300
8.6.2	Viktiga aspekter i motivationsarbetet	301
8.6.3	Stödmaterial med rekommendationer till huvudmän och skolor	302
8.7	Ett alternativt förslag – en för eleverna obligatorisk lovskola	303
8.7.1	En möjlig utformning av obligatorisk lovskola för elever	303
8.7.2	Hemkommunen beslutar om förlängd skolplikt genom obligatoriskt deltagande i lovskola	308
9	Förlängd skolplikt för nyanlända elever	311
9.1	Tolkning av utredningens uppdrag	312
9.2	Vad är skolplikt?	313
9.2.1	Hur skolplikten fullgörs	314
9.2.2	När skolplikten upphör	315

9.2.3	Rätt till utbildning efter skolpliktens upphörande	316
9.2.4	Befrielse från skolplikt	317
9.3	Exempel på hur skolplikten är utformad i andra länder	317
9.4	Forskning om skolpliktens betydelse för deltagande och kunskapsutveckling	320
9.5	Tidigare överväganden med relevans för utredningens uppdrag	321
9.6	Nyanländas övergång till gymnasieskolan	326
9.6.1	Avbrott och avhopp i samband med övergången från årskurs 9 till gymnasieskolan	327
9.7	Många nyanlända elever i grundskolan och motsvarande omfattas inte av skolplikt	329
9.8	Skolpliktiga elever på introduktionsprogram	331
9.8.1	Nyanlända både med och utan skolplikt inom en frivillig skolform innebär utmaningar	331
9.8.2	Förlängd skolplikt för nyanlända inom en frivillig skolform riskerar att skapa ett A- och B-lag	334
9.9	Principiella rättsliga utgångspunkter	335
9.9.1	Är det förenligt med grundläggande fri- och rättigheter att förlänga nyanländas skolplikt?	335
9.9.2	Kan en förlängning av nyanlända elevers skolplikt utgöra diskriminering?	340
9.10	Andra åtgärder än förlängd skolplikt för nyanlända är att föredra	347
9.11	Förutsättningar saknas för att föreslå en förlängd skolplikt för nyanlända	353
10	Språkstärkande undervisning för elever på sommaren..	357
10.1	Språkets betydelse för skolgång och integration	359
10.1.1	Svenskans särställning - avgörande för elevers utbildning och samhällsetablering	359

10.2	Skolämnet svenska som andraspråk	362
10.2.1	Utveckling av svenska som andraspråk och ämnets innehåll.....	362
10.2.2	Vilka elever är berättigade till att läsa svenska som andraspråk?	365
10.2.3	Elevers resultat i svenska som andraspråk.....	366
10.2.4	Brist på lärare i svenska som andraspråk.....	367
10.2.5	Är svenska som andraspråk på en lämplig nivå för elever med kort bakgrund i svensk skola?	370
10.2.6	Styrdokumentet och undervisningen har ett bristperspektiv	371
10.3	Tidigare språkstärkande insatser på nationell nivå	372
10.4	Lovskola med ämnesfokus versus sommaraktivitet med språkfokus.....	373
10.4.1	Exempel på sommaraktivitet – Karlstads kommun	376
10.5	Det pågår en bred översyn av svenskämnen.....	380
10.6	Det finns behov av språkstärkande verksamheter	381
10.7	Hur en språkstärkande sommarskola skulle kunna anordnas	384
10.7.1	Statsbidraget till lovskola och läxhjälp kan användas för att finansiera en språkstärkande verksamhet tills vidare	390
10.7.2	Preliminära kostnadsberäkningar för språkstärkande sommarskola i åk 9 och på språkintrödnings	391
11	Elevernas sammantagna undervisningstid påverkar kunskapsresultaten	395
11.1	Det saknas information om elevers närvaro på nationell nivå	395
11.2	Det går att utnyttja ordinarie undervisningstid mer effektivt	396
11.3	Antalet skoldagar som elever får del av varierar	398

11.4	Internationellt sett tillhör Sverige länder med långt sommarlov	399
11.5	Det finns behov av att fortsätta se över frågor om undervisningstid	401
11.6	Utredningens bedömningar	402
11.6.1	Utredningens bedömning om betygsinrapportering	402
11.6.2	Utredningens bedömning om läsåret	403
12	Ikraftträdande	405
13	Konsekvenser av förslagen	407
13.1	Krav på konsekvensanalysen	407
13.2	Utredningens förslag och bedömningar	408
13.2.1	Problembeskrivning och syfte	408
13.2.2	Förslag, alternativa förslag och bedömningar	409
13.2.3	Vilka berörs av utredningens förslag?	413
13.3	Samhällsekonomiska konsekvenser	413
13.3.1	Studietid kan ses som en generell insats för att förebygga senare studiemisslyckanden	415
13.3.2	En mindre utökning av lovskolan för att begränsa risken för undanträngningseffekter	416
13.3.3	Motivationshöjande insatser kan innebära samhällsekonomiska vinster till låga kostnader	417
13.3.4	Öka effektiviteten inom ramen för redan befintlig verksamhet	417
13.4	Konsekvenser för staten	417
13.4.1	Konsekvenser för Statens skolverk	418
13.4.2	Konsekvenser för Statens skolinspektion	419
13.4.3	Konsekvenser för Skolväsendets överklagandenämnd	419
13.4.4	Konsekvenser för övriga myndigheter	419
13.5	Konsekvenser för kommunerna	420

13.5.1	Kostnader för studietid för elever i grundskolans årskurs 4–9	420
13.5.2	Kostnader för alternativt förslag om studietid för elever i årskurs 6–9.....	423
13.5.3	Kostnader för 25 timmar extra lovskola på läsårslov i årskurs 9.....	424
13.5.4	Kostnader för obligatorisk lovskola.....	429
13.6	Konsekvenser för huvudmän	430
13.7	Konsekvenser för tillgång på utbildad personal	432
13.8	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	435
13.9	Konsekvenser för barn och elever	436
13.10	Konsekvenser i förhållande till diskrimineringslagen m.m.....	438
13.11	Konsekvenser för jämställdheten	439
13.12	Konsekvenser för integrationen	440
13.13	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	441
13.14	Integritetsanalys avseende förslagen i förhållande till dataskyddsförordningen.....	442
13.15	Övriga konsekvenser.....	443
14	Författningskommentar	445
14.1	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	445
	Referenser.....	455
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:21.....	475
Bilaga 2	Skolors användning av prioriterad och anpassad timplan	489

Sammanfattning

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

Nedan sammanfattas betänkandets förslag och bedömningar uppdelat i sex delområden:

- prioriterad och anpassad timplan,
- studietid,
- lovskola,
- förlängd skolplikt för nyanlända,
- språkstärkande sommarskola,
- övriga iakttagelser om undervisningstiden.

I några fall har utredningen inte ansett sig kunna gå fram med ett förslag om en viss åtgärd som ingått i uppdraget att utreda. Utred-

ningen redogör då för vilka hinder som förelegat samt vilka alternativ som skulle kunna utredas vidare.

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

Elevers förutsättningar att bli behöriga behöver sättas i ett helhetsperspektiv

Det helhetsgrepp som utredningen tar kring de olika delområdena har genererat ett antal utgångspunkter som baseras på tillgänglig forskning och evidens. Dessa ligger till grund för de förslag och bedömningar som utredningen presenterar. En sådan utgångspunkt är att det är skolans förmåga att möta varje enskild elevs behov i undervisningen, och att kompensera för olikheter i elevers förutsättningar, som är avgörande för hur elever lyckas, liksom kvaliteten i mötet mellan elev och lärare. Insatser som har fokus på detta gynnar alla elever och kan verka preventivt så att elever aldrig hamnar i den grupp som riskerar att inte nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Gruppen nyanlända elever har per definition kortare tid på sig att nå behörighet än elever som haft hela sin skolgång i svensk skola. Dessa elever har på så sätt särskilda utmaningar i mötet med skolsystemet.

Flera av åtgärderna inom utredningens uppdrag innebär att mer tid ska fördelas till *vissa* elever utanför timplanen och ordinarie undervisning. Utredningen sympatiserar med de bakomliggande intentionerna men vill samtidigt varna för en alltför stor tilltro till tidens betydelse som en lösning för elever som exempelvis har omfattande skolfrånvaro eller behov som skulle behöva utredas. Lärande är ett komplext fenomen där tiden är en aspekt bland flera som har betydelse. Undervisningens utformning, kvalitet och genomförande har minst lika stor betydelse, vilket utredningen har tagit fasta på i de förslag och bedömningar som lämnas i detta betänkande. Elever med kort bakgrund i svensk skola tillhör de som visserligen behöver mer tid men samtidigt undervisning med ett anpassat innehåll för att i högre utsträckning nå behörighet.

Det finns alltid en risk att sÄrlösningar leder till undantrÄngnings-effekter, sÄrskilt nÄr resurserna Är begrÄnsade. Utredningen fÄrordar att ett systemperspektiv tillÄmpas och att ÅtgÄrder fÄr att öka elevernas kunskapsutveckling i fÄrsta hand kuggas in i det ordinarie arbetet fÄr att ge maximala synergieffekter.

Utredningen har i vissa av de fÄrslag och bedömningar som presenteras utökat mÄlgruppen frÄn att i direktiven bara omfatta elever som konstaterats riskera att inte nÄ behörighet eller nyanlÄnda till att gÄlla en stÖrre grupp. UtgÄngspunkten har i dessa fall varit att insatser bÖr sÄttas in preventivt, innan elever hinner halka efter i sin kunskapsutveckling samt att ÅtgÄrder ska kunna nÄ alla som har ett behov av dem. Detta ligger till grund fÄr utredningens fÄrslag om studietid samt bedömningen av ett behov fÄr en sprÄkstÄrkande sommarskola.

Elever med kort bakgrund i svensk skola behÖver mer tid men framfÖr allt en gedigen sprÄklig grund fÄr att kunna tillgodogöra sig undervisningen i samtliga Ämnen. Utredningen uppmÄrksammar sÄrskilt behovet av att stÄrka elevernas kunskaper i svenska och att motverka ett fÖr stort kunskapsstapp i svenska sprÄket under sommarlovet.

Andra sÄtt att öka fÄrutsÄttningarna fÄr skolor att organisera undervisningen mer effektivt Är att se Över lÄsÄrets lÄngd och organisering fÄr alla elever, frÄn tidig Ålder. Utredningen har också sett att det kan finnas effektivitetsvinster kopplat till tidpunkten fÄr betygsrapportering i slutet av terminerna.

Mer tid till undervisning krÄver mer resurser

Utredningens omrÄden innebÄr i samtliga fall att det ska ges mer tid till undervisning, vilket i sin tur krÄver fler lÄrare. TillgÄngen till lÄrare Är samtidigt begrÄnsad. ÅtgÄrderna behÖver dÄrför betraktas i en helhet och i relation till varandra, sÄ att de inte konkurrerar om skolans resurser. Detta Är nÄgot som sÄrskilt lÄrarnas organisationer framhÄller med emfas. FÄrslag om att utöka undervisningstid utanfÖr den ordinarie timplanen enbart fÄr vissa elever mÄste dÄrför ses i ljuset av hur den befintliga undervisningstiden nyttjas samt hur extra anpassningar, sÄrskilt stöd fÄr alla elever som riskerar att inte uppnÄ behörighet och specifika ÅtgÄrder som endast vÄnder sig till nyanlÄnda anvÄnds.

Olika orsaker bakom elevers misslyckanden

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

Statistik från Skolverket visar att det är långt ifrån alla elever som saknar behörighet till ett nationellt gymnasieprogram som också har fått särskilt stöd. Totalt hade 8,5 procent av eleverna i årskurs 9 ett åtgärdsprogram läsåret 2019/20. Det framgår också av statistik att andelen elever som får åtgärdsprogram ökar med stigande ålder, samtidigt som forskning visar på vikten av tidiga insatser för att undvika framtida studiemisslyckanden.

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

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

Det råder brist på lärare men andra personalgrupper kan avlasta

Utredningens primära målgrupper är dels elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolan, dels nyanlända elever. Eftersom dessa elever återfinns i varierande omfattning hos olika huvudmän och skolor är det av intresse hur lärarresurser nyttjas och fördelas utifrån de behov som finns på skolor med olika utmaningar. Enligt Skolverkets senaste lärarprognos kommer behovet av att rekrytera nya lärare även fortsättningsvis att vara stort, framför allt de närmaste åren. De lärare som arbetar i skolan i dag signalerar också att deras arbetssituation är ansträngd. Lärare har under en längre tid be-

skrivit att administrationen i skolan ökar och att det kontinuerligt tillkommer arbetsuppgifter. De senaste åren har dock på sina håll även andra personalgrupper såsom exempelvis lärarassistenter och socionomer anställts för att avlasta lärare så att de kan lägga mer tid på undervisningen. Denna utveckling har fått stöd av staten bland annat genom att huvudmän kan ansöka om statsbidrag för att anställa lärarassistenter.

Sammanfattning av utredningens förslag och bedömningar

Prioriterad och anpassad timplan används endast i begränsad omfattning

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

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

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

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

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

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

Studietid för alla elever i stället för läxhjälp för vissa

I utredningens uppdrag ingår att lägga fram ett förslag om en garanti för läxhjälp för elever som riskerar att inte blir behöriga till gymnasieskolan. Utredningen ska ta ställning till vilka skolformer och årskurser som bör omfattas av en läxhjälpsgaranti, föreslå hur elever i dessa skolformer och årskurser som riskerar att inte nå behörighet till gymnasieskolans nationella program ska garanteras läxhjälp, bedöma i vilka skolformer och årskurser som behovet av en läxhjälpsgaranti är störst och lämna alternativa förslag. Vidare ska utredningen föreslå hur det kan tydliggöras i författning att det är på skolan som det bestäms hur man arbetar med läxor.

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

Läxor är ett pedagogiskt verktyg

Läxor är ett av flera pedagogiska verktyg som läraren förfogar över, och något som lagstiftaren hittills har avstått från att reglera. Det finns i dag inte någon information på nationell nivå om i vilken utsträckning läxor används eller hur dessa utformas i skolan. En vanlig

definition av läxor är uppgifter som läraren tilldelar eleverna att göra efter skoltidens slut. Olika sorters läxor har olika syften men en gemensam nämnare är att de på något sätt ska bidra till elevers kunskapsutveckling. Det vanligaste är att samma läxor ges till samtliga elever, oavsett kunskapsnivå.

Skolors arbete med läxhjälp

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

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

Läxhjälp breddas och definieras som studietid

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

läsåret 2015/16 ingår som en integrerad del i den ordinarie undervisningen i den danska motsvarigheten till grundskolan.

Utredningen har eftersträvat att hitta en benämning på den föreslagna verksamheten som frigör sig från kopplingen till läxor. Ett namn som vi stött på i skolor som redan i dag organiserar elevernas arbete med läxor m.m. på detta vis är *studietid*, en benämning som innehållsmässigt är bredare än läxhjälp. Utredningen föreslår att studietid ska erbjudas på alla skolenheter i grundskolan som har elever i årskurserna 4–9 med två timmar per vecka och elevgrupp, under eller i direkt anslutning till elevernas skoldag. Detta innebär en breddning av målgruppen så att alla elever i berörda årskurser får möjlighet att delta i studietid. Huvudmannen bestämmer över verksamhetens innehåll och det är frivilligt för eleverna att delta. För elever i behov av särskilt stöd kan deltagande i studietiden ingå som en del av deras åtgärdsprogram.

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

Lärare ska leda verksamheten men annan personal kan medverka

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

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

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

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

Lovskola är undervisning som anordnas i skolan under lov under en termin eller utanför terminstid. Lovskolan organiseras således utanför ramen för de ordinarie skoldagar som ingår i ett läsår. Sedan 2017 är huvudmän skyldiga att erbjuda minst 50 timmar lovskola i juni för elever som efter årskurs 8 och 9 riskerar att inte nå eller inte har nått behörighet till ett nationellt gymnasieprogram. Det är frivilligt för elever att delta men elever som har tackat ja har närvaroplikt. Utöver den lovskola som huvudmannen är skyldig att anordna kan huvudmän välja att frivilligt erbjuda lovskola till dessa elever även under läsåret. Huvudmän kan också få statsbidrag för att anordna denna frivilliga form av lovskola för elever till exempel i årskurs 6 eller på introduktionsprogram.

Det behövs en nationell utvärdering av lovskolan

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

I utredningens underlag framträder en tydlig bild av att elever erbjuds lovskola i ett begränsat antal ämnen och att elever med mindre omfattande brister prioriteras. Enligt regleringen ska alla elever som riskerar att inte bli behöriga eller inte har blivit behöriga till gymnasieskolan, oavsett antal ämnen de saknar behörighet i, erbjudas lovskola. Denna bestämmelse förefaller vara svår att efterleva alternativt inte uppfattas som ändamålsenlig av vissa huvudmän och skolor. En

framtida utvärdering behöver belysa denna fråga. Vidare bör den föreslagna utvärderingen även undersöka måluppfyllelsen i gymnasieskolan för elever som har deltagit i lovskola jämfört med övriga elever, då det övergripande syftet inte bara är att elever med hjälp av lovskola ska bli behöriga till gymnasieskolan utan också fullfölja utbildningen där.

Lovskola bör erbjudas även under läsårslöven

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

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

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

Denna utvidgning av lovskolan ser vi som en generell åtgärd för de elever i årskurs 9 som ännu inte har visat att de kan bli behöriga till gymnasieskolan. Ett förhållandevis litet tidstillägg kan skapa chanser för elever så att deras kunskapsluckor inte förvärras och att de lyckas med sina grundskolestudier.

Fortsatt frivillighet att delta i lovskola förordas

Enligt direktivet ska utredningen föreslå hur en skyldighet att delta i lovskola ska utformas och också ta ställning till vilka elever den ska gälla. Vidare ingår det i utredningens uppdrag att lämna förslag som

kan leda till att fler elever känner motivation att delta i lovskola. Direktivet uppger också att en obligatorisk lovskola för eleverna har ett signalvärde och kan ge större tyngd till lovskolan som en del av skolverksamheten. Längre fram redovisas hur ett obligatorium i enlighet med direktivet skulle kunna utformas även om utredningen inte förordar ett sådant alternativ.

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

Rättsliga utmaningar med ett obligatorium för vissa elever

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

Huvudmäns och skolors motivationshöjande arbete kopplat till lovskola ska förstärkas

Forskning pekar på vikten av att engagemang för lärande ska komma från eleven själv, att eleven ska vara delaktig i att forma sina mål och att läraren och eleven ska ingå i ett relationsarbete. Om deltagandet i lovskola är frivilligt kan vi förutsätta att elever som deltar redan har mål som de vill nå och då blir lovskolan ett bra verktyg. Utredningen menar, med stöd i utredningens empiri, att lovskola främst är effektivt för elever som ligger nära behörighet till ett nationellt gymnasieprogram. Elever som har en rimlig chans att komma över målnöret uppfattas också i allmänhet höra till gruppen som har stort engagemang att lära och som har en tydlig målbild. Utredningens underlag visar att dessa elever i regel vill delta i lovskola redan i dag och därmed blir ett obligatorium obehövt för dem. För elever med stora kunskapsluckor bedömer utredningen att lovskola efter årskurs 9 sätts in alltför sent för att få effekt och dessutom kan förvärra elevers känsla av ett misslyckande.

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

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

En möjlig utformning av en obligatorisk lovskola för elever

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

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

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

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

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

Med utgångspunkt i resonemanget ovan föreslår utredningen att det är de elever som saknar godkänt betyg i högst två ämnen för att nå behörighet samt bedöms ha förutsättningar att nå behörighet under lovskolan som ska vara skyldiga att delta i lovskola om ett obligatorium införs. Att rikta sig till elever som inte har förutsättningar att nå målet att bli behöriga till gymnasieskolan skulle innebära en alltför ingripande åtgärd som inte kan anses vara proportionerlig.

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

Förutsättningar saknas för att föreslå en förlängd skolplikt för alla nyanlända

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

Alla nyanlända har inte skolplikt

Som nyanländ enligt skollagen ses en elev som tidigare har varit bosatt utomlands och som har börjat i svensk skola efter att ha fyllt sju år. Statusen som nyanländ gäller därefter i fyra år. En elev anses alltså som nyanländ enligt skollagen först när eleven påbörjar sin skolgång i Sverige och som längst fyra år därefter. Det är emellertid inte alla nyanlända elever i grundskolan och motsvarande som har skolplikt. Vissa nyanlända elever, som till exempel asylsökande, är undantagna.

Utredningen konstaterar att det inte är möjligt att utreda en förlängd skolplikt för hela gruppen nyanlända på ett enhetligt vis, då de grundläggande rättsliga förutsättningarna skiljer sig i allt väsentligt. Det skulle innebära att olika grupper av nyanlända elever kräver olika särlösningar för att omfattas av en skolplikt. Att följa upp vilka elever som har skolplikt och vilka som inte har det skulle innebära en omfattande administration för huvudmannen eftersom både statusen som nyanländ, elevens ålder och elevens folkbokföring är föränderliga.

Rättsliga begränsningar för att förlänga skolplikten för nyanlända

De ställningstaganden som behöver göras är om ändamålet med en utvidgad skolplikt för vissa elever är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och om kravet på närvaro är proportionerligt. Utredningen kan konstatera att det saknas stöd i forskning och empiri för att det finns ett behov av eller skulle vara gynnsamt för elevernas deltagande och kunskapsutveckling att införa en sådan reglering. Framför allt har det framkommit att ett sådant förhållningssätt från staten gentemot en grupp av elever skulle kunna medföra en särbehandling som kan upplevas som stigmatiserande för den enskilda eleven och att

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

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

Andra insatser kan ge samma eller bättre förutsättningar

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

Utredningen anser att det behöver undersökas vidare om det inte snarare är nyanlända elevers rättigheter än deras skyldigheter inom utbildningssystemet som behöver stärkas.

Språkstärkande undervisning för elever på sommaren

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

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

Språkstärkande sommarskola

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

Språkträning på sommaren behöver anordnas på rätt nivå

Utredningen kan konstatera att ämnet svenska som andraspråk ligger på en för svår nivå för många elever. Fler elever än endast de nyanlända saknar tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna tillgodogöra sig undervisningen i andra ämnen. Koncentrerad språkträ-

ning i svenska i form av en extra tid kan spara mycket tid längre fram och bidra till att dessa elever lyckas i skolan och kan etablera sig i det svenska samhället.

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

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

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

Elevernas sammantagna undervisningstid påverkar kunskapsresultaten

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

Ett enhetligt inrapporteringsystem för betyg skulle underlätta för huvudmän och skolor

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

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

Det långa sommarlovet bromsar kunskapsutvecklingen

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

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

Utredningens uppdrag bygger på antagandet att mer undervisningstid, utöver den ordinarie undervisning som bedrivs i dag, för *vissa* elever under en period är framgångsrikt när det gäller att nå goda resultat. Mer tid kan därmed bidra till att fler ungdomar uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen vill i sammanhanget understryka att det som *alla* elever, oavsett förutsättningar, i första hand behöver är adekvat undervisning av skickliga lärare under ordinarie lektionstid. Det är också nödvändigt att skolmiljön präglas av trygghet och studiero så att eleverna har möjlighet att fokusera på skolarbetet. Elever som har behov av stöd behöver ges möjlighet att träffa elevhälsovården samt få tillgång till extra anpassningar och särskilt stöd eller åtgärder för nyanlända i ett tidigt skede. Inom dessa områden finns alltjämt brister.

De flesta resonemang, bedömningar och förslag som utredningen har landat i gäller elever i grundskolan eller motsvarande skolformer och har utformats för att elever ska få förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolan. Många elever som inte är behöriga till

något av gymnasieskolans nationella program går på ett introduktionsprogram. Det är dessvärre vanligt att dessa elever stannar alldeles för länge på introduktionsprogram och inte tillräckligt snabbt kommer vidare till ett nationellt program eller ut i arbetslivet. Detta gäller särskilt elever på språkintröduktion, vilket är problematiskt, inte minst för dem som hinner passera åldern för att kunna börja på ett nationellt program. Utredningen anser att i stället för att förlägga åtgärder utanför skoldagar eller läsårstid behöver huvudmän och skolor säkerställa att programmets möjligheter till flexibilitet och individanpassningar av strukturen utnyttjas.

Tiden är på olika sätt en bristvara i svensk skola. Om skolåret utnyttjas mer effektivt, lärare används till det de är bäst på, dvs. undervisning, om läsårets längd och struktur utreds, återstår det ändå en strukturell uppförsbacke för elever med kort bakgrund i den svenska skolan. Samtidigt kan konstateras att mer undervisningstid på sommaren skulle bidra till att elever tappar mindre av sina befintliga kunskaper under ett långt sommaruppehåll och elever med kort bakgrund i den svenska skolan skulle hinna en bit längre i sin kunskapsutveckling. Detta skulle gynna samtliga elever.

Summary

The Inquiry's remit concerns proposing different measures to improve the prospects of students at risk of failing to attain the grades necessary for admission to national programmes in upper secondary school.¹ The Inquiry is hereby to form an opinion on whether the target group for the support interventions *prioriterad timplan* and *anpassad timplan*, both of which involve modifying the timetable for specific students², should be expanded and which forms of education and year groups should be covered by guaranteed homework support (*läxhjälp*). Furthermore, the Inquiry is to form an opinion on whether the obligation of the education authority to provide education in school holidays (*lovskola*) is to be expanded to additional year groups and forms of education, and propose how compulsory education in school holidays is to be designed and which students it is to cover. The Inquiry is also to analyse and propose how the obligation to attend compulsory education can be extended for newly arrived migrant students who do not have the necessary grades to proceed to a national programme at upper secondary school and to analyse and propose how newly arrived migrant students in secondary education and in the introductory programme of upper secondary school to whom the proposal to extend compulsory education ap-

¹ Sweden's upper secondary schools (post-16 education) offer 18 national programmes: six programmes that prepare students for higher education and 12 vocational programmes. To study on a vocational programme, students require pass grades in Swedish or Swedish as a second language, English and mathematics plus at least five other subjects, i.e. pass grades in a total of eight subjects at the end of compulsory education (year 9). The criteria for admission to programmes that prepare students for higher education are pass grades in Swedish, Swedish as a second language, English, mathematics and at least nine other subjects, i.e. pass grades in a total of 12 subjects.

² Students in compulsory education are entitled to a minimum number of guaranteed teaching hours at each stage of education, with the timetable setting out how these hours are allocated per subject. In other words, in compulsory education in Sweden, all students at the same stage of education will have the same number of teaching hours per subject as standard.

plies are to be given shorter summer holidays and thus more teaching time.

The Inquiry's proposals and assessments are summarised below, divided into six sub-areas:

- *prioriterad and anpassad timplan,*
- *studietid,*
- *lovskola,*
- extending compulsory education for newly arrived migrants,
- summer school to boost Swedish language skills,
- other observations on teaching time.

In some cases, the Inquiry has not considered itself able to pursue a proposal for a particular measure that it was tasked with investigating. In these circumstances, the Inquiry provides an account of the obstacles that were identified and the alternatives that could be investigated further.

Although the intention was for the Inquiry to treat the different sub-areas separately, we see them as being linked and all of them as supplementing ordinary teaching. Focussing time and attention on one of the sub-areas studied may therefore result in lesser needs in other sub-areas.

Improving students' prospects of attaining the grades required must be viewed holistically

The Inquiry's holistic view of the different sub-areas has generated a number of starting points founded on available research and evidence. These starting points form the basis of the proposals and assessments presented by the Inquiry. One such starting point is that it is the school's capacity to meet the needs of every individual student in its teaching, and to compensate for differences in students' circumstances, that is crucial to student success, as is the quality of student-teacher engagement. Interventions that have this as their focus benefit all students and can have a preventive effect in ensuring that students never find themselves in the group at risk of failing to meet the admission criteria for a national programme at upper sec-

ondary school. As a group, newly arrived migrant students by definition have less time to meet the admission criteria than students who have spent their entire school career in the Swedish education system. These students thus face special challenges in their engagement with the education system.

Several of the measures in the Inquiry's remit involve allocating more time to *certain* students outside ordinary teaching within the school timetable. The Inquiry sympathises with the underlying intentions here but at the same time wishes to sound a note of caution regarding placing too great faith in time alone as a solution for students who, for example, have a high absence rate or whose needs for special needs support ought to be investigated. Learning is a complex phenomenon in which time is only one significant aspect among many. The form teaching takes, its quality and its implementation are at least equally important, and the Inquiry has borne this in mind in the proposals and assessments submitted in this report. It is true that students who have only spent a brief period of time in the Swedish education system do belong to a group that needs more time, but these students also need teaching whose content is adapted to enable more of them to attain the grades required.

There is always a risk that separate solutions will produce crowding out effects, especially when resources are limited. The Inquiry recommends that a systemic perspective be applied and that measures to increase students' attainment are primarily incorporated within ordinary education to produce the maximum synergy effects.

In some of the proposals and assessments presented, the Inquiry has expanded the target group from only covering students found to be at risk of failing to meet the admission criteria for upper secondary school or newly arrived migrants, as set out in its terms of reference, to a wider group. In these cases, the Inquiry's starting point has been that interventions should be put in place preventively before students' attainment starts to lag behind and that measures must be able to reach everyone who has a need for them. This forms the basis of the Inquiry's proposals on *studietid* and its assessment of the need for summer school teaching to improve Swedish language skills.

Students who have only spent a brief period of time in the Swedish education system do need more time, but, above all, they need a solid linguistic grounding to enable them to make use of the teach-

ing in all subjects. The Inquiry particularly draws attention to the need to strengthen students' skills in Swedish and to prevent too great a loss of Swedish language proficiency during the long summer holidays.

Other ways of improving the underlying factors that would enable schools to organise teaching more effectively would be to review the length of the academic year and the way it is structured for all students, from an early age. The Inquiry has also noted that efficiency gains may be made by changing the point at which grades are reported at the end of school terms.

More time for teaching demands more resources

All of the areas addressed by the Inquiry would involve more teaching time, which in turn requires more teachers. At the same time, access to teachers is limited. Therefore, the measures need to be viewed as a whole and in relation to each other so that they are not competing for the school's resources. Teachers' organisations in particular are emphatically highlighting this point. Proposals to extend teaching time outside the ordinary school timetable for certain students only must therefore be viewed in the context of the way existing lesson time is used and how extra adaptations – especially support for all students that risk failing to attain the required grades and specific measures only geared towards newly arrived migrants – are used.

Different reasons for student failure

For a long time, approximately 15 percent of the students completing year 9 of compulsory education (the last year of compulsory education in Sweden) have failed to achieve the grades necessary for admission to a national programme at upper secondary school. This poor attainment is attributable to various underlying factors. For example, the issue may be that the student body is more heterogeneous than the school was prepared for, that there is insufficient special needs support or the admission criteria for upper secondary school failing to take into account how long a student has been attending education in Sweden.

Statistics from the Swedish National Agency for Education show that far from all students who lack the grades required for a national upper secondary school programme have received special needs support. In total, 8.5 percent of students in year 9 received a programme of measures in the academic year 2019/20. The statistics also show that the proportion of students who are given a programme of measures increases with rising age, yet research shows the importance of early intervention to avoid a student failing in their studies in the future.

Students who have only attended Swedish schools for a short time find it difficult to reach the standard required in Swedish or Swedish as a second language and there is often a lack of adequate support (study guidance) in these students' mother tongue in other subjects. There are also clear signs that equity has deteriorated in the Swedish education system, with the socioeconomic background of students being increasingly significant in terms of students' results.

These factors have a major impact on students' opportunities to meet the admission criteria for a national programme at upper secondary school and have been highly relevant to the Inquiry's assessments and proposals. It is therefore important that proposed new activities do not produce negative consequences for ordinary education provision.

Although there is a teacher shortage, other groups of staff can take on some of the workload

The primary target groups of the Inquiry are firstly students at risk of failing to meet the admission criteria for upper secondary school, and secondly newly arrived migrant students. Because these students are found to varying extents under different education authorities and in different schools, the question of how teaching resources are used and allocated based on the needs that exist at schools with different challenges is of interest. According to the Swedish National Agency for Education's teacher forecast, there will continue to be a major need to recruit new teachers in the future, especially in the next few years. The teachers currently working in schools are also signalling that they are under pressure. Teachers have been raising the issue of increasing amounts of administration in schools and the constant addition of new tasks for some time now. However, in recent years other staff groups such as teaching assistants and social

workers have been employed in some areas to relieve the burden on teachers so that they can spend more time on teaching. This trend has been funded by the State, partly through education authorities being able to apply for government grants to employ teaching assistants.

Summary of the inquiry's main proposals and assessments

Use of *prioriterad* and *anpassad timplan* is limited

The Inquiry has been tasked with evaluating the effects of the support interventions *prioriterad timplan* and *anpassad timplan* for newly arrived migrants, partly to form an opinion on whether the criteria for the interventions should be modified or whether the intervention *anpassad timplan* should be expanded to other target groups such as students in lower years. The intervention *prioriterad timplan* (prioritised timetable) can be offered to newly arrived migrant students in all years of compulsory school. A student with a *prioriterad timplan* is able to receive more teaching in Swedish or Swedish as a second language than other students in the same year of compulsory school. This is achieved by reallocating teaching time from other subjects. It may also involve teaching in one or more subjects being dropped entirely or made a lower priority for a period of time. *Anpassad timplan* (adapted timetable) can be offered to newly arrived migrant students who enter Swedish education at secondary level of compulsory school or special school.³ Unlike *prioriterad timplan*, *anpassad timplan* means that teaching is limited to a certain number of subjects, thus deviating from the timetable and the subjects and learning objectives that would otherwise apply. Here the student will receive more teaching in the chosen subjects than students in the same year who are not receiving this intervention. *Anpassad timplan* thus means that the school can drop one or more subjects in favour of the subjects required for entry to upper secondary school. However, in the view of the Inquiry, it is impossible to directly evaluate the impact of these interventions. To indirectly assess the effects and survey the use of *prioriterad* and *anpassad timplan*, we have studied the prevalence of these measures in

³ Sweden's special schools are an alternative form of compulsory education for students with a hearing disability, a visual disability combined with additional disability, or a severe language disability.

schools and how they are used in practice. The study also describes how the school staff evaluate the way the measures are designed in relation to their purpose and their view of the impact of these measures on the learning of newly arrived students.

The Inquiry's study shows that use of the measures is limited. The most common explanation for this is that no newly arrived student at the school in question has been judged to be in need of such interventions. Another reason cited by the schools is that other measures are judged to be more practical and a relatively high proportion of respondents also found these interventions difficult to organise. Uncertainty and a lack of knowledge about the measures also emerge as explanations for these interventions not being used. Some of Sweden's schools that have newly arrived students are entirely unaware of the measures *prioriterad timplan* or *anpassad timplan*. Based on the results of the evaluation study, there are also indications that schools decide which students are to be offered these measures at random.

At the same time, the schools that have used the measures view them positively and think that they are well-designed for their purpose.

The Inquiry proposes that the measures prioriterad and anpassad timplan be re-launched and subsequently monitored and evaluated

Given the results of the evaluation study showing that awareness of the measures is low in some areas, the Inquiry proposes that the measures *anpassad* and *prioriterad timplan* be re-launched. For the same reason, the Inquiry proposes that the measures are not be expanded to other target groups.

Following the re-launch, the impacts of these interventions should be evaluated and statistics gathered on their use at national level. This data can then form the basis for potential standpoints on how the measures can be used and developed.

Studietid for all students instead of läxbjälp for some

The Inquiry's mandate includes submitting a proposal on a *läxbjälp* (homework help) guarantee for students at risk of failing to meet the admission criteria for upper secondary school. The Inquiry is to form an opinion on which forms of education and year groups should be covered by this guarantee, propose how students in these forms of education and school years at risk of failing to fulfil the criteria to progress to a national programme at upper secondary school are to be guaranteed help with homework, judge in which forms of education and year groups the need for a *läxbjälp* guarantee is greatest and submit alternative proposals. Furthermore, the Inquiry is to propose how it can be made clear in legislation that it is the schools that are to decide how homework is to be managed.

The background to this remit is that students have varying opportunities to receive help with their homework in the home itself. The educational background of parents means that there are major differences in their ability to support their children with their studies. We also know that students who find it difficult to attain the minimum attainment requirements tend to have parents with a low level of education and more limited finances.

Homework is a teaching tool

Homework is one of several teaching tools that teachers have at their disposal, and something that legislators have hitherto refrained from regulating. There is currently no information at national level on the extent to which homework is used or how it is to be structured in schools. A common definition of homework is that it is tasks that the teacher sets for students to complete after the end of the school day. Different kinds of homework have different purposes but one common denominator is that homework contributes to students' educational progress. The most common approach is for all students to be set the same homework irrespective of their level of attainment.

How schools use läxhjälp

Läxhjälp is often defined as help with homework or other schoolwork. In a discussion document on the topic, the Swedish National Agency for Education states that *läxhjälp* may have different purposes and take different forms but that there is no generally accepted definition of what it involves. However, the activities referred to tend to encompass more than simply help with homework. There are few evaluations of how schools and other provision work with *läxhjälp* in Sweden. It is even more difficult to find evaluations of the effects of *läxhjälp* on students' progress. However, education authorities that have received government grants to arrange *läxhjälp* or other support with schoolwork outside ordinary teaching hours have found that *läxhjälp* has enabled students who lack support for their schoolwork or a good study environment at home to increase their self-confidence and their motivation for learning. Other effects reported by education authorities are improved study techniques and that the students become better prepared for future teaching. Some authorities have also noted the students displaying greater responsibility and lower stress levels.

The Inquiry has been in contact with representatives of the upper secondary schools' introductory programmes to investigate the prevalence and the need for *läxhjälp* for students on these programmes. Based on this information, it would appear that *läxhjälp* is not provided particularly often and that the need for it is limited.

Läxhjälp to be broadened and redefined as studietid

The underlying data gathered by the Inquiry indicates that with the aim of improving attainment, there is a need for a broader approach than merely providing help with homework to students at risk of failing to attain the grades required for admission to a national programme at upper secondary school. The Inquiry's proposals have been inspired by the model of timetabled help with homework introduced in Denmark. The main difference is that since the academic year 2015/16, the Danish model has included help with homework as an integrated part of the ordinary timetable in the Danish equivalent of Sweden's compulsory schools.

The Inquiry has sought to find a name for the proposed activity that does not link it to the concept of homework. One term that we have seen in schools that already arrange time for students to do their homework, etc. in this way is *studietid* (study time), a term whose content is broader than merely help with homework. The Inquiry proposes that two hours of *studietid* per student group per week be offered at all school units in compulsory schools that have students in years 4–9, during or immediately before or after the students' school day. This would involve widening the target group such that all students in the school years affected have the opportunity to attend *studietid*. The education authorities would decide on the content of activities and student attendance would be voluntary. For students in need of special support, participating in *studietid* can form part of their plan of measures.

Considering that the Inquiry has broadened the content of the proposed activities, we judge that it is not necessary to clarify in education legislation that it is the schools that are to decide how homework is managed. It is important that *studietid* be organised such that it does not take resources away from ordinary education or replace special needs support that students would otherwise have received.

Teacher-led but other staff can be involved

To ensure that *studietid* is high-quality provision, it is vital that teachers lead it and are responsible for it. At the same time, the Inquiry is aware of the prevailing teacher shortage and that the teaching profession is feeling over-burdened with duties that take time away from teaching. However, we see *studietid* as a relatively small investment with great potential to supplement and strengthen the teaching carried out in lessons and improve student progress in the longer term. To relieve the burden on teachers, other staff can also be involved during *studietid*, provided that they have the training or experience to promote student development and student learning.

We see this proposal as an important element in a shift towards general, early intervention in the education system. Expanding teaching during the academic year in the form of *studietid* that offers more help tailored to the individual is expected to benefit all students and contribute towards every student being able to progress as far as possible.

The duty of education authorities to offer education in school holidays is to be extended, with an extra 25 hours of provision for students in year 9

The Inquiry's mandate includes forming an opinion on whether the education provider's obligation to offer *lovskola* should be expanded to other forms of education or year groups, assess which forms of education and year groups have the greatest need of *lovskola* and submit scalable alternative proposals.

Lovskola is teaching arranged in school during school holidays, either in holidays during the school term or outside the academic year in the school summer break. *Lovskola* is thus organised outside the framework of the ordinary school days that make up the academic year. Since 2017, education authorities have been obliged to offer at least 50 hours of *lovskola* in June for students at the end of year 8 and year 9 who risk failing to attain or have not attained the grades necessary to go on to a national upper secondary school programme. Participation is voluntary for students, but attendance is compulsory for students who accept the offer. In addition to the *lovskola* that education authorities are obliged to arrange, the authority can also choose to voluntarily offer *lovskola* to these same students during the academic year. The authority can also receive Government funding for *lovskola* arranged in addition to this provision, e.g. in year 6 or for students on an introductory programme at upper secondary school.

There is a need for a national evaluation of lovskola provision

A number of follow-up studies have been conducted examining provision financed by Government funding over the years which show that following *lovskola*, students attain the grades they need to start upper secondary school to a varying extent. At the same time, the *lovskola* that the education authorities are legally obliged to offer has not been evaluated and thus we do not know how many students have attended or with what results. In the view of the Inquiry, there is a lack of data at national level to justify the need to expand *lovskola* to other year groups or forms of education. We propose that *lovskola* provision needs to be followed up and evaluated before such an expansion is considered.

In the underlying data for the Inquiry, a clear picture emerges of students being offered *lovskola* in a limited number of subjects and priority being given to students with less extensive shortcomings. According to the rules, *lovskola* should be offered to all students at risk of failing to attain the necessary grades or who have failed to attain the necessary grades for upper secondary school irrespective of the number of subjects in which they are failing. This provision appears to be difficult to comply with or is not perceived as appropriate by some education authorities and schools. A future evaluation ought to shed light on this question. Furthermore, the proposed evaluation should also investigate attainment of targets in upper secondary school for students who have attended *lovskola* compared with other students as the overarching purpose is not merely for *lovskola* to help students to qualify to attend upper secondary school but for them also to complete their upper secondary education.

Lovskola should also be offered during holidays within the academic year

The Inquiry's data indicates positive experiences of using the opportunity to divide *lovskola* across the academic year and provide students with teaching in school holidays other than the long summer break. *Lovskola* in such holidays is cited as a way of working proactively to give students an opportunity for a second chance and to catch up with schoolwork during the school term itself.

Empirical data has also shown that it is easier to staff *lovskola* during the academic year and that the range of subjects studied is also larger when this extra teaching takes place in holidays during the course of the academic year. This also not only means that the students' shortcomings can be tackled earlier but that more subjects can be covered. *Lovskola* in holidays during the school year can thus lead to more students being able to attain the grades needed before the end of the academic year. Students not only have their knowledge gaps filled during the academic year but also consolidate their skills and benefit from them during the remainder of their time at school. The Inquiry judges that this can benefit students' future upper secondary studies more effectively than if they were only to attend *lovskola* offered after the end of year 9 (at the end of compulsory education and before the start of upper secondary school).

The Inquiry therefore proposes that the obligation of the education provider to offer *lovskola* be expanded for students in year 9 with the addition of an extra 25 hours during mid-year school holidays.

We see this expansion of *lovskola* as a general measure for those students in year 9 who have not yet shown that they are capable of gaining the grades necessary to proceed to upper secondary school. A relatively small amount of extra time can create opportunities for students such that they do not fall further behind and succeed in their studies at compulsory school.

***Lovskola* attendance to continue to be voluntary**

According to its terms of reference, the Inquiry is to propose how an obligation to attend *lovskola* is to be designed and also form an opinion on which students it is to apply to. Furthermore, the Inquiry's remit includes submitting proposals that lead to more students feeling motivated to attend *lovskola*. The terms of reference also state that making *lovskola* compulsory for students has a signal value and can lend *lovskola* additional weight as part of school activities. Below we set out how an obligation to attend *lovskola* in line with the terms of reference could be designed even though the Inquiry does not advocate such an option.

Research that the Inquiry has seen shows that while an obligation to attend an intervention can increase attendance, it does not necessarily increase student performance. Like previous inquiries, the Inquiry has noted that making *lovskola* compulsory would have a number of potential negative consequences, which can run counter to the very purpose of introducing this change. Such consequences include stigmatisation, teaching to the test, and the experience of further student failure. Making *lovskola* attendance mandatory may even damage student motivation and lead to students viewing *lovskola* as a punishment. On top of this, there is the risk that making *lovskola* compulsory would reduce the incentive of education authorities to introduce extra adaptations, support for newly arrived migrants and special needs support, early on.

Legal challenges to making attendance mandatory for certain students

Making *lovskola* mandatory or extending compulsory education for certain students is associated with a number of legal challenges. For example, making *lovskola* mandatory would mean an expanded *right* to education for one group of students while imposing an *obligation* on them to attend. In the view of the Inquiry, extending obligatory school attendance would limit the freedom of movement of students enshrined in the Constitution, whereby any regulation would need to meet high demands in terms of acceptability and proportionality. The Inquiry's conclusion is that compulsory *lovskola* for students can be considered both acceptable and proportionate depending on how it is designed, and which students are covered by the regulation. However, such a regulation would affect strong individual rights of students, potentially posing a risk to their protection under the rule of law where the selection system involves a decision based on an assessment of the student's level of attainment. Furthermore, there would be the necessity of introducing an opportunity to appeal against the decision, which would mean that the decision would need to be made early in the spring in order for the appeals process to be completed before *lovskola* commenced.

Education authorities and schools must increase efforts to boost motivation for lovskola

Research highlights the importance of engagement in learning coming from the student themselves, of the students being actively involved in designing their own goals and of a relationship being forged between the student and the teacher. If participation in *lovskola* is voluntary, we can assume that students who attend already have targets that they wish to attain and thus *lovskola* will be a good tool. Supported by the empirical evidence, the Inquiry considers that *lovskola* will mainly be effective for students who are close to the borderline of qualifying for a national upper secondary school programme. Students with a reasonable chance of crossing the finishing line are also considered generally to be in the group of students who display great commitment to learning and have a clear goal in mind. The Inquiry's data shows that as a rule these students are already keen to attend *lovskola* and thus it would be unnecessary

to make it compulsory as far as these students are concerned. For students with large knowledge gaps, the Inquiry judges that *lovskola* after the end of year 9 would be far too late to have an effect and also might exacerbate students' sense of having failed.

The Inquiry has seen different examples of education authorities and schools working to foster motivation for students to attend and complete *lovskola*. Such efforts need to be adapted to local needs and conditions. At the same time, authorities may be aided by shared tools and methods to motivate students to attend *lovskola* and to engage them in learning. To facilitate and improve the efficiency of the work of education authorities, the Inquiry considers that the Swedish National Agency for Education should produce supporting material on how schools can work with initiatives to boost student motivation to attend *lovskola*.

Such supporting material would foster equity and improve the quality of schools' motivational efforts. The material should also contain tools for how schools can work appropriately to reach students who have only spent a brief period in the Swedish education system and students who, for other reasons, may benefit from participation, but are not currently willing to attend. It should also be clear that it is very important that students' parents or carers are included in such efforts.

One possible design of compulsory *lovskola* for students

As has already been stated, the remit to propose how compulsory *lovskola* for students is to be designed raises several difficulties and for this reason the Inquiry does not advocate such a solution. To fulfil its remit under its terms of reference, the Inquiry has nevertheless produced an alternative proposal for a possible way in which compulsory *lovskola* might be designed.

Lovskola could be made compulsory for students still covered by the obligation to attend compulsory education who have completed year 9 without attaining the grades for a national programme in upper secondary school and who are close to attaining these grades and are judged to be capable of attaining them with 50 hours of teaching. The obligation to attend would cover *lovskola* run in the month of June.

*If *lovskola* were made compulsory for students who are close to attaining the necessary grades, this would also extend the period in which education is compulsory*

If *lovskola* were to be made compulsory for students, the provisions on compulsory education in the Swedish Education Act would need to be expanded. Students' obligation to attend education ceases at the end of compulsory education if the student attains their targets before this date or if the student reaches the age of 18 during *lovskola*.

As stated above, *lovskola* is described as being most effective for students who are on the verge of attaining the necessary grades, i.e. the students who have a reasonable and real chance of attaining the knowledge targets in the limited time provided by *lovskola* held during the summer break. Thus, it is the Inquiry's verdict that this group of students should be the group that could be covered by an obligation to attend *lovskola*.

Based on the argument above, the Inquiry proposes that it is the students who need pass grades in a maximum of two subjects to meet the admission criteria for upper secondary school and who are judged to be capable of attaining the required grades during *lovskola* who would be obliged to attend *lovskola* if *lovskola* were to be made compulsory. Targeting students who are not capable of reaching the necessary level of attainment to enter upper secondary school would be far too interventionist a measure that cannot be considered to be proportionate.

Making attendance compulsory would mean that a decision to extend these students' obligation to remain in education must be able to be appealed against to the Board of Appeal for Education. Such a process would require the decision to be made in good time before *lovskola* begins, which in turn would not be entirely appropriate as students' attainment might improve considerably before *lovskola* is actually organised.

There are no grounds to propose extending compulsory education for all newly arrived migrants

According to its terms of reference, the Inquiry is to analyse and propose how compulsory education can be extended for newly arrived migrant students who have not attained the grades necessary

to commence a national programme at upper secondary school. Furthermore, the Inquiry is to reach a view on whether an extended obligation to attend compulsory education could be met in an introductory programme at upper secondary school.

Not all newly arrived migrants are obliged to attend compulsory education

Under the Education Act, a newly arrived migrant is a student who has previously been resident abroad and who has started attending a Swedish school after the age of seven. The status of newly arrived migrant then applies for four years. In other words, a student is considered to be a newly arrived migrant under the Education Act only once they start their schooling in Sweden and for a maximum of four years thereafter.

However, not all newly arrived migrants in compulsory schools and equivalent are obliged to attend education. Some newly arrived migrant students, such as asylum seekers, are exempt.

The Inquiry finds that it is not possible to investigate extending the obligation to attend education for the whole group of newly arrived migrants in a uniform way, as the fundamental legal criteria differ in all essentials. This would mean that to be covered by an obligation to attend education, different groups of newly arrived migrant students would require different special solutions. Monitoring which students have an obligation to attend education and which do not would mean extensive administrative work for education authorities because the student's status as a newly arrived migrant, their age and the location where they are entered in the population register are all changeable factors.

Legal restrictions on extending the obligation to attend education for newly arrived migrants

The standpoints that need to be reached are whether the purpose of extending the obligation to attend education for certain students is acceptable in a democratic society and whether the requirement to attend is proportionate. The Inquiry can state that there is a lack of support in research and empirical data for there being a need to in-

roduce such regulation or for introducing such regulation being beneficial for students' participation and attainment. Above all, it has become apparent that such an approach from the State towards a group of students could mean special treatment that can be experienced as stigmatising for the individual student and that this could be seen as disadvantage which risks contravening the Discrimination Act and the EU Directive on which it is based. Considering that an extended obligation to attend education can be considered to constitute a restriction of the student's freedom of movement, an assessment is required of whether such regulation would be constitutional. The Inquiry's assessment is that such regulation might be acceptable in a democratic society but that at the same time statistics and other data do not support such a solution being necessary. When assessing proportionality, it appears neither to be necessary to regulate an extended obligation to attend education for this group of students in law because other less interventionist alternatives exist which are preferable. Depending on the design of the regulation, there is thus a tangible risk of it also being unconstitutional.

All in all, the Inquiry judges that given the obstacles identified, the Inquiry does not consider itself able to submit a proposal for how extending the obligation to attend education could be designed.

Other interventions are capable of producing the same or better conditions

The Inquiry considers that there are other interventions capable of producing the same or better conditions for newly arrived migrants to meet the admission criteria for a national programme at upper secondary school, such as the Inquiry's proposals on *studietid* and *lovskola* during the course of the academic year and the need identified for summer schools to boost language skills. Another alternative to prescribing an obligation to attend compulsory education solely for newly arrived migrants might be making upper secondary school a compulsory form of education for all students. Such a general solution could give legitimacy to the compulsory attendance of newly arrived migrants. At the same time, there is no evidence that the obligation to attend education and compulsory attendance in themselves would guarantee a lower drop-out rate in upper secondary school than attendance being voluntary. There are also other fac-

tors that this Inquiry has not addressed specifically, such as study guidance, mother tongue teaching and study and career advice, that need to function adequately. On top of this, the admissions system for upper secondary education with admission criteria and age limits creates a structural mountain to climb for these students to gain entry.

The Inquiry considers that there is a need for further investigation into whether what should be strengthened is the rights of newly arrived migrant students rather than their obligations in the education system.

Summer schools to boost students' language skills

In line with its remit, the Inquiry is also to analyse and propose how newly arrived migrants at secondary school and in the introductory programme of upper secondary school who are covered by the proposal to extend the obligation to attend compulsory education are to be given shorter summer holidays and thus more time for teaching. Furthermore, the Inquiry is to propose how expanded teaching in the summer for newly arrived students who are not obliged to attend education and who are on an introductory programme could be designed.

Since the Inquiry judges that there are various obstacles to proposing that the obligation to attend compulsory education be extended for newly arrived migrants, there are also no grounds to link a proposal for shorter summer holidays for newly arrived migrants to an extended obligation to attend education. The Inquiry has therefore explored how newly arrived migrants in compulsory schools and newly arrived migrants on introductory programmes at upper secondary schools can be given more teaching time and thus a shorter summer holiday in a way other than by extending their obligation to attend compulsory education.

Summer school to boost language skills

The Inquiry's data shows that it is not only newly arrived migrants who study Swedish as a second language and receive an F in this subject. Many students studying Swedish as a second language lack basic skills in the Swedish language and thus are unable to benefit from

teaching either in Swedish as a second language or in their other subjects. Besides the fact that these students may find it difficult to attain the knowledge requirements in Swedish as a second language, many also lack contact with Swedish-speaking environments in the summer. In the light of this, the Inquiry judges that there are students who are in need of a language boost during the summer break. A summer school to boost language skills would need to be offered in addition to the special interventions and working methods that these students need in the course of ordinary teaching.

Language training in the summer needs to be set at the right level

The Inquiry can state that the subject Swedish as a second language is set at too difficult a level for many students. More students than merely newly arrived migrants lack sufficient skills in Swedish to benefit from their teaching in other subjects. Concentrated language training in the Swedish language in the form of extra time can save a great deal of time later on and help to ensure that these students succeed in school and become established in Swedish society.

At the same time, at the moment there is no subject at compulsory and upper secondary school that is equivalent to Swedish for beginners. The Swedish National Agency for Education is currently conducting a review of Swedish language teaching. Its remit includes also reviewing options for Swedish for beginners. Considering that the review has not yet been completed, the Inquiry has no underlying data to propose, e.g. content and staffing requirements for a future summer school to boost language skills with a focus on Swedish for beginners. For this reason, the Inquiry judges that it is not currently possible to present necessary legislative proposals to introduce legal regulation of summer schools to boost Swedish language skills. The Inquiry's view, however, is that, besides teachers, such an intervention will also need to involve other skills, such as study guidance staff.

The Government grant for lovskola and läxhjälp can be used to finance a language intervention as a temporary measure

The Inquiry has previously drawn the conclusion that some of the funding currently allocated to education authorities through government grants for *lovskola* and *läxhjälp* could be used to finance the Inquiry's proposals on *studietid* and expanded *lovskola*. However, the proposals will not take up the entire government grant. Therefore, we judge that the funding that is not used to fulfil the Inquiry's proposals or the other purposes for which the government grant can be applied for, can be spent on language boost interventions to improve students' Swedish language skills during the academic year or during the summer break as a temporary measure. This can be done such that the authority can apply for a grant under Ordinance (2014:47) on government grants for teaching during school holidays to arrange interventions targeted towards students who need training in the Swedish language. The Inquiry considers that it would be advantageous were the Swedish National Agency for Education to make education authorities aware of this opportunity.

Students' combined teaching time affects their knowledge results

Research shows that teaching time is one of the aspects of great importance for students' conditions for learning and their opportunity to reach higher levels of attainment. At the same time, there is currently no information on students' school attendance at national level. The number of school days per academic year varies between education authorities and the Swedish summer holidays are long when compared internationally. Reports also show that teaching time is not used optimally. Reviewing these systemic factors could help to ensure that all students' gain better opportunities to progress to a national programme at upper secondary school.

A uniform system for reporting grades would make administration easier for education authorities and schools

The Inquiry has noted that a large amount of teaching time is lost during the academic year, partly because grades for the term and for the academic year are awarded long before the end of term, some-

times as much as two or three weeks ahead. This also differs between different education authorities. One factor contributing to grades being awarded at different times might be the current regulations that state that grades are to be given “at the end of each term”, which is open to differing interpretations. In the view of the Inquiry, the regulations should be reviewed to investigate when grading should take place to ensure that grades are not awarded too early such that teaching time is unnecessarily lost.

A need has also emerged for a uniform reporting system that could improve efficiency and facilitate the reporting of grades for teachers, headteachers and education authorities. Important teaching time could thus be gained to the benefit of teachers and students alike. The Swedish National Agency for Education should therefore be tasked with investigating the feasibility of a cohesive reporting system, which would include the reporting of grades.

Progress slows over Sweden’s long summer holiday

Internationally, Sweden has a long summer holiday that is based more on tradition than on the latest research into student learning. Drawing on the data to which the Inquiry has access, it appears that longer academic years, and thus more teaching time, could promote the learning and the wellbeing of all students and also contribute towards greater equity. Students that are not stimulated during the summer holiday can fall as much as three months behind in their skills and knowledge. These students are also largely those students who are already struggling academically. There are international examples of other structures to the academic year, such as the three term system, where the number of school days does not necessarily have to be higher than is currently the case in Sweden but where the academic year is structured differently, with shorter breaks. How the academic year is structured and how many teaching days and how much teaching time is offered can vary and be combined in different ways. The Inquiry concludes that this question should be investigated further.

All students may need more time but above all they need good teaching and adequate support

The Inquiry's remit is based on the assumption that more teaching time, in addition to that carried out within the ordinary teaching timetable, for *certain* students for a period of time is successful in terms of attaining good results. More time can thus help to ensure that more young people meet the admission criteria for a national programme at upper secondary school. In this context, the Inquiry wishes to emphasise that what *all* students, whatever their circumstances, primarily need is adequate teaching by skilled teachers during ordinary lesson time. It is also necessary for the school setting to be characterised by security and a calm learning environment if students are to be able to focus on their school work. Students who need support need to be given the opportunity to see student health services and gain access to special needs support and extra adaptations or measures for newly arrived migrants at an early stage. Shortcomings are constantly found in these areas.

The majority of arguments, assessments and proposals that the Inquiry has come to concern students in compulsory schools or equivalent forms of education and have been designed to ensure that students are enabled to attain the admission criteria for upper secondary school. Many students who do not fulfil the criteria for admission to any of the upper secondary school national programmes attend an introductory programme. Unfortunately, it is common for such students to spend far too long on the introductory programme without moving on to a national programme or into the world of work sufficiently quickly. This is particularly the case for students on language introduction courses, which is problematic, not least for those who pass the age at which it is possible to start a national programme in the process. The Inquiry considers that instead of timing interventions outside the school day or the academic year, education authorities and schools need to make sure that the opportunities the programmes offer for flexibility and structures adapted to the individual are exploited.

Time is in short supply in the Swedish education system in various ways. If the academic year is used more efficiently, and teachers are used for what they do best, i.e. teaching, and if the length and structure of the academic year is re-examined, there still remains a

structural mountain to climb for students who have only spent a brief period of time in the Swedish education system. At the same time, it can be asserted that more teaching time in the summer would prevent students from losing more of their existing skills during a long summer break and students who have spent little time in the Swedish education system would be able to make more progress in terms of attainment. This would benefit all students.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 3 §¹

I denna lag avses med

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

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

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

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

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

– fristående skola: skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola,

¹ Senaste lydelse 2020:605.

grundskola, gymnasieskola, gymnasieskola eller sådant fritidshem som avses i 2 kap. 7 § första stycket,

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

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

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

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

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

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

2 kap.

14 §

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

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

7 kap.

13 §

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

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

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

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

17 §²

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

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

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

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

Om en elev i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan utan giltigt skäl uteblir från den obligatoriska verksamheten, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare

² Senaste lydelse 2017:1115.

samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.

10 kap.

1 §³

I detta kapitel finns

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

Studietid

4 a §

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

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

23 §⁴

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

³ Senaste lydelse 2017:570.

⁴ Senaste lydelse 2017:570.

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

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

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

23 b §⁵

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

En huvudman ska erbjuda lovskola för

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

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

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

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

⁵ Senaste lydelse 2017:570. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket tas bort.

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

23 c §⁶

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

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

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

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

Obligatorisk lovskola för elever

23 g §

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

– saknar betyget E i högst två ämnen,

– i övrigt uppfyller behörighetskraven till ett nationellt program i gymnasieskolan samt

– bedöms ha förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program under lovskola.

⁶ Senaste lydelse 2017:570.

21 kap.

4 §⁷

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

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

I grundskolan får fjärrundervisning även användas för integrerad samisk undervisning.

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

9 §⁸

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

⁷ Senaste lydelse 2020:605.

⁸ Senaste lydelse 2020:605.

1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs i fråga om skolförordningen (2011:185)

dels att 5 a kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 9 kap. 11 b, och närmast före 9 kap. 11 b § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a kap.

2 §⁹

Fjärrundervisning får, trots vad som anges i 21 kap. 4 § skollagen (2010:800), bara användas i

1. årskurserna 1–6 i grundskolan och grundsärskolan, årskurserna 1–7 i specialskolan samt sameskolan, vid undervisning i modersmål,

2. sameskolan vid undervisning i samiska,

3. årskurserna 1–6 i grundskola för integrerad samisk undervisning, och

4. årskurserna 4–6 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och årskurserna 5–7 i specialskolan vid undervisning i moderna språk och teckenspråk, och

5. Årskurserna 4–9 i grundskolan vid undervisning i studietid.

I årskurserna 7–9 i grundskolan och grundsärskolan och årskurserna 8–10 i specialskolan får fjärrundervisning användas i samtliga ämnen och verksamheter om anges i 21 kap. 4 § skollagen.

9 kap.

Studietid

11 b §

I 10 kap. 4 a § skollagen (2010:800) finns bestämmelse om huvudmannens skyldighet att erbjuda studietid.

⁹ Senaste lydelse 2020:779.

*Studietiden ska anordnas på
den skolenhet som eleven tillhör
och uppgå till minst två timmar
per vecka.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

2 Inledning

2.1 Utredningens uppdrag och arbete

I detta kapitel beskrivs utredningens uppdrag, utredningsprocessen, avgränsningar och betänkandets disposition.

2.1.1 Utredningens uppdrag enligt direktivet¹

En av den svenska skolans grundstenar är att skolan ska arbeta kompensatoriskt. Av skollagen framgår att utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Utbildningen ska även främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.²

Under en längre tid har samtidigt ca 15 procent av de elever som går ut grundskolan saknat behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan.³ Under ett antal år har också Sverige uppvisat en nedåtgående trend i de internationella kunskapsmätningarna, vilket dock förefaller ha vänt de senaste åren.⁴ Samtidigt finns det evidens för att likvärdigheten har försämrats i svensk skola och att elevernas

¹ *Fler elever ska bli behöriga till gymnasieskolan*. Dir. 2020:21.

² 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).

³ Se exempelvis: *Slutbetyg i grundskolan våren 2020*. Skolverket, 2020. PM. Dnr 2020:1159.

⁴ Se exempelvis: *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap*. Skolverket, 2019. Internationella studier, 487 och *TIMSS 2019. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*. Skolverket, 2020. Internationella studier, 2020:8.

socioekonomiska bakgrund har fått en större betydelse för elevernas resultat.⁵

Som ett led i strävan efter bättre skolresultat och större likvärdighet har utredningen fått i uppdrag att föreslå hur elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolans nationella program ska ges bättre förutsättningar. Utredningen ska:

- ta ställning till vilka skolformer och årskurser som bör omfattas av en läxhjälpssgaranti,
- ta ställning till om målgruppen för stödinsatserna prioriterad timplan och anpassad timplan bör utvidgas,
- föreslå hur en skyldighet att delta i lovskola ska utformas och ta ställning till vilka elever den ska gälla,
- analysera och föreslå hur skolplikten kan förlängas för nyanlända elever som inte är behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan,
- analysera och föreslå hur nyanlända elever i högstadiet och i gymnasieskolans introduktionsprogram som omfattas av förslaget om förlängd skolplikt ska ges kortare sommarlov och därmed mer tid till undervisning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningens direktiv bygger i flera delar på regeringens överenskommelse med Centerpartiet och Liberalerna. Enligt denna står partierna enade bakom en kunskapsskola som sätter den enskilda elevens kunskaper och ansträngningar i fokus. Där förespråkas en politik som förbättrar skolresultat, stärker ordning och reda i klassrummen och ger mer likvärdiga förutsättningar för alla elever att klara skolan.⁶

⁵ Se exempelvis: *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*. Skolverket, 2018. Rapport 467. och *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. SOU 2019:40. s. 12. Likvärdighet är en bredare begrepp som vi återkommer till i avsnitt 2.2.3.

⁶ Januariöverenskommelsen. www.januarioverenskommelsen.se/.

2.1.2 Utredningsprocessen

Utredningen inledde sitt arbete i april 2020 och har arbetat med olika metoder för att belysa frågeställningarna i uppdraget. Utgångspunkterna har bl.a. varit gällande rätt, aktuella studier samt forskning och statistik för att undersöka kunskapsläget och vilka luckor som finns.

Avsikten har varit att samla in kunskap så brett som möjligt om hur utredningens olika områden praktiseras och fungerar i dag enligt kommuner, enskilda huvudmän, statliga myndigheter och organisationer. Utredningen har även efterfrågat förslag på förändringar från dessa aktörer inom de områden som utredningen omfattar.

För att samla in kunskap om lovskola, kortare sommarlov och läxhjälp har utredningen genomfört intervjuer med företrädare för kommunala och enskilda huvudmän, rektorer samt lärare främst inom grundskolan och på gymnasieskolans introduktionsprogram. Följande huvudmän har ingått i intervjustudien: Stockholm, Malmö, Karlstad och Vindelns kommuner samt de fristående skolorna Internationella Engelska Skolan, Järvaskolan AB och Amerikanska Gymnasiet. De huvudmän som har intervjuats har valt ut med hänsyn till geografisk spridning, storlek, erfarenhet av att anordna lovskola, läxhjälp, sommaraktiviteter och kortare sommarlov samt erfarenhet av elever med utländsk bakgrund och nyanlända elever. Utredningen har genomfört ett trettioital intervjuer om lovskola, läxhjälp och kortare sommarlov med aktörerna. Utöver det har utredningen också samlat in mer detaljerade exempel på läxhjälp från ett antal skolor. Dessa skolor och huvudmän är Borås kommun, Ålstensskolan och Hjulsta grundskola i Stockholms kommun, Renforsskolan i Vindelns kommun och Internationella Engelska Skolan.

Inom den del av utredningen som behandlar anpassad respektive prioriterad timplan har Strategirådet AB/Vilna AB på uppdrag av utredningen samlat in information genom en enkät- och intervjustudie. Urvalet till enkäten har gjorts av Skolverket genom ett stratifierat obundet slumpmässigt urval bland samtliga skolenheter inom grund- och specialskolan där det fanns minst en nyinvandrad elev eller elev med okänd bakgrund⁷ läsåret 2019/2020. Andelen utvalda skolenheter per stratum var proportionell mot antalet nyinvandrade eller elever med okänd bakgrund. Totalt skickades enkäten ut till 399 rektorer och skolenheter. Svarsfrekvensen var 56 procent. En-

⁷ Dessa termer förklaras i kapitel 3.

käten utarbetades av Strategirådet AB/Vilna AB i samråd med utredningen och kvalitetssäkrades av Sveriges Kommuner och Regioners metodavdelning. Den vände sig till rektorer på respektive skolenhet.

Med utgångspunkt i de besvarade enkäterna kontaktades ett urval av skolenheterna till fördjupningsintervjuer. Ett tjugotal rektorer, i vissa fall tillsammans med en berörd lärare, deltog i intervjuerna. Enkäten var av kartläggande karaktär, medan intervjustudien syftade till att kunna beskriva hur skolor upplever åtgärdernas funktionalitet.

Ytterligare tre grupperingar som utredningen diskuterat olika frågeställningar med är Sveriges Kommuner och Regioners skolchefsnätverk, Skolverkets referensgrupp med representanter för kommunala och enskilda huvudmän samt Skolverkets programråd för introduktionsprogrammen.

Regeringen har utsett en expertgrupp till utredningen som bidragit med kunskaper och synpunkter på utredningens förslag. Experterna kommer ifrån olika enheter inom Arbetsmarknads-, Finans-, och Utbildningsdepartementen samt från Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska Skolmyndigheten samt Uppsala universitet.

Utredningen har även haft separata samråd med Barnombudsmannen, Barn- och Elevombudet, Diskrimineringsombudsmannen, Friskolornas riksförbund, Funktionsrätt Sverige, Föräldraalliansen, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sameskolstyrelsen, Skolinspektionen, Skolverket, Specialpedagogiska Skolmyndigheten, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Skolledarförbund samt Universitetskanslersämbetet i olika frågor.

Information om elevers uppfattning har främst inhämtats genom kontakt med elevorganisationer. Vi har diskuterat utredningens frågor med Ensamkommandes förbund, Sveriges Elevkårer samt Sveriges elevråd. Utredningen har även genomfört en intervju med elever om läxhjälp samt tillfrågat några ensamkommande ungdomar om deras erfarenheter i relation till utredningens frågeområden.

Under utredningens gång har vi också diskuterat definitioner, kunskapsläge och vägval med ett antal forskare från Akademin för utbildning, kultur och kommunikation vid Mälardalens högskola⁸, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)⁹, Institutet för Näringslivsforskning vid Lunds universi-

⁸ Ulrika Jepson Wigg, universitetslektor.

⁹ Anna Sjögren, docent, Helena Holmlund, docent, Tove Mörtlund, pol. master.

tet¹⁰, Institutionen för pedagogik och specialpedagogik vid Göteborgs universitet¹¹, Juridiska institutionen vid Uppsala universitet¹², Nationellt centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms universitet (NC)¹³ samt Specialpedagogiska institutionen vid Stockholms universitet¹⁴.

Utredningen har deltagit i olika konferenser, seminarier och liknande. Bland dessa kan nämnas ett seminarium anordnat av Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS)¹⁵ med titeln *Långsiktiga effekter av mer undervisningstid*, Ifous¹⁶ heldagsseminarium med temana *Språkutvecklande arbetssätt* samt *Ett elevperspektiv på att vara nyanländ*. Vidare har utredningen medverkat vid ett tillfälle på Skånes utbildningschefers regelbundet anordnade möten. På grund av covid-19 pandemin har i princip alla möten varit digitala.

I enlighet med direktivet har utredningen hållit sig informerad om Utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg (U 2018:08), Utredningen om en mer likvärdig skola (U 2018:05), Betygsutredningen 2018 (U 2018:03) och Barnkonventionsutredningen (S 2018:03).

Utredningen har också fört diskussioner om gemensamma frågeställningar med utredningarna *En tioårig grundskola* (U 2020:02), *Fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska* (U 2019:01), *Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven* (U 2017:07) samt med *Utredningen om en effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen* (A 2019:03).

2.2 Viktiga utgångspunkter

2.2.1 Undervisningstid är en av flera viktiga aspekter som bidrar till att elever lyckas i skolan

Gymnasieskolan har ett tredelat uppdrag. Enligt 15 kap. 2 § skollagen ska gymnasieskolan ge elever en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och ett aktivt del-

¹⁰ Therese Nilsson, docent.

¹¹ Jan-Eric Gustafsson, seniorforskare.

¹² Lotta Lerwall, professor.

¹³ Anna Kaya, samverkansstrateg, Monica Lindvall, projektledare.

¹⁴ Maria Allodi Westling, professor.

¹⁵ SNS är en mötesplats för kunskapsbaserad dialog om centrala samhällsfrågor.

¹⁶ Ifous – innovation, forskning och utveckling i skola och förskola. Ifous är ett fristående forskningsinstitut som verkar för att skapa nytta för svensk skola och förskola.

tagande i samhällslivet. Det är angeläget både för individen och för samhället att elever i så hög grad som möjligt lyckas påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning för personlig utveckling, framtida arbetsmarknadsetablering, hälsoutfall, från ett brottsförebyggande perspektiv och för deltagande i samhället.¹⁷

Utredningens direktiv anger elevers bristande behörighet till gymnasieskolans nationella program som det direkta problem som behöver åtgärdas. Den bristande behörigheten behöver samtidigt ses som symptom på ett antal underliggande faktorer. Det kan handla om en alltmer heterogen elevsammansättning som skolan inte har haft beredskap för, otillräckligt stöd till elever, bristande trygghet och studiero eller att gällande behörighetskrav till gymnasieskolan inte tar hänsyn till hur länge en elev har gått i svensk skola.

Det finns också en viss motsägelse mellan dagens antagningssystem och att alla elever ska kunna bli behöriga till gymnasieskolans nationella program.¹⁸ Intentionen med dagens ambitiösa behörighetskrav är att säkerställa en bättre genomströmning i gymnasieskolan. Samtidigt bygger behörighetskraven på ett omdiskuterat målrelaterat betygssystem som inte lyckats leda till en likvärdig betygssättning.¹⁹

Utredningen har i sitt arbete haft ambitionen att förhålla sig till alla dessa olika aspekter i sina analyser och överväganden.

Utredningen uppfattar att uppdraget bygger på antagandet att mer undervisningstid generellt och i vissa ämnen under en period, och/eller för vissa elever under en period är framgångsrika sätt att höja elevers skolresultat och att mer tid därmed kan bidra till att fler ungdomar uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Samtidigt är lärande ett komplext fenomen där tiden är en aspekt bland flera som har betydelse. Undervisningens utformning, kvalitet och genomförande har avgörande betydelse och därför utgör lärare en viktig och värdefull resurs.

¹⁷ [www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorapportering-statistik/tolkad-rapportering/folkhalsans-utveckling/resultat/livsvillkor/gymnasiebehorighet/och Utbildning och brottslighet – vad hände när man förlängde yrkesutbildningarna på gymnasiet?](http://www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorapportering-statistik/tolkad-rapportering/folkhalsans-utveckling/resultat/livsvillkor/gymnasiebehorighet/och/Utbildning_och_brottslighet_-_vad_hande_nar_man_foerlangde_yrkesutbildningarna_pa_gymnasiet/) IFAU, 2015. Rapport 2015:11 och *Ledde förlängd gymnasieutbildning till ökat valdeltagande?* IFAU, 2017. Rapport 2017:12.

¹⁸ Långtidsutredningen återoppar bl.a. detta problem i bilaga 7, sidan 14–15 genom att beskriva att betygs- och antagningssystem utgör ett hinder för svaga elever att ta sig vidare i gymnasieskolan. *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. SOU 2019:40.

¹⁹ *Likvärdiga betyg och meritvärden. Ett kunskapsunderlag om modeller för att främja betygens och meritvärdenas likvärdighet*. Skolverket, Rapport 2020:7.

Antagandet bakom uppdraget om tidens betydelse styr utredningens arbete med utformningen av förslagen. Samtidigt kommer, där det är möjligt, hänsyn att tas till den sammantagna komplexiteten i utredningens analyser och överväganden.

Forskning är inte helt entydig om på vilket sätt mer tid påverkar elevers kunskapsutveckling

Den forskning som finns om undervisningstid fokuserar framför allt på sommarlovets längd och dess effekter. Den ofta citerade John Hattie beskriver i sin bok, *Synligt lärande för lärare*²⁰ att elever varje sommar utsätts för en paus i det formella lärandet och i sin kunskapsprogression, en paus som främst drabbar elever som inte möter annan stimulans av sina förmågor och kunskaper under ledigheten. Hattie noterar också att en elev som inte stimuleras under sommarlovet kan falla tillbaka så mycket som tre månader i sina förmågor och kunskaper. Dessa elever är i stor utsträckning de elever som redan kämpar med t.ex. sin läsförmåga.

Hattie framhåller samtidigt att sommarlovseffekten, att elevers förmågor försämras under sommarloven, inte enbart beror på avsaknad av stimulans under sommaren utan i lika hög grad på att lärare underskattar elevers kompetenser. Lärare börjar därför efter sommaruppehållet på en nivå som är lägre än nödvändigt för delar av elevgruppen. Forskningen visar samtidigt att det också finns många elever som utvecklar sin läsförmåga under sommarmånaderna. Dessa elever som är i behov av utmaningar stimuleras ofta för lite när ett nytt läsår inleds med att repetera och gå tillbaka i metoder, material och strategier för att säkerställa de studiesvagas återhämtning.²¹

Att inleda höstterminen med att repetera är mycket vanligt och lärare upplever att många elever behöver börja om från början i olika sammanhang. Exempelvis Taube²² och Hattie²³ har påpekat att den kunskapsförlust som sker under sommaren inte är likvärdig bland eleverna. Graden av ”lästapp” beror på flera faktorer; bl.a. årskurs, ämne och socioekonomisk bakgrund. Medan barn i medelklassfamiljer uppvisar ökad läsförmåga under sommarlovet konstateras ett stort

²⁰ Hattie, J. *Synligt lärande för lärare*. Stockholm: Natur & Kultur, 2012.

²¹ Ibid.

²² Taube, K. *Barns tidiga läsning*. Stockholm: Norstedts akademiska förlag, 2007.

²³ Hattie, J.; Fischer, D. & Frey, N. *Framgångsrik undervisning i literacy: En praktisk handbok*. Stockholm: Natur & Kultur, 2018.

tapp hos barn från låginkomstfamiljer. Elever som utsätts för ett ”lästapp” varje sommarlov har under sin tid i grundskolan varit med om en återkommande tillbakagång som riskerar att påverka deras bild av sin egen kompetens. Effekten av ”lästappet” och elevers olika tillgång till stimulans och utmaning under sommarlovet är, enligt bl.a. Hattie, en av orsakerna till det ökande glappet i förmågor och kunskaper mellan elever med olika socioekonomisk bakgrund.²⁴

En genomgång av ytterligare forskning visar något varierande resultat. Det finns studier som visar att det är lågpresterande elever²⁵ som vinner mest på mer undervisningstid medan andra studier visar att det är de högst presterande som vinner mest.²⁶ Några forskare konstaterar att ökad undervisningstid allmänt sett ökar elevers resultat och det finns också resultat²⁷ som pekar på att ett kortare skolår ger sämre resultat i grundskolan, men inga effekter på gymnasieutbildning eller inkomst senare i livet.²⁸

Den för utredningen kanske mest relevanta och mest aktuella svenska forskningsrapporten har titeln *The long-term effects of long terms: Compulsory schooling reforms in Sweden*. Där påpekas att längre terminer, i jämförelse med effekten av mer tid i form av ett extra skolår, kan skapa märkbart bättre förutsättningar för eleverna längre fram i livet, inte minst när det gäller inkomst och pension. Särskilt intressant är att forskarna landar i att mer undervisningstid i ung ålder kan förbättra barns kognitiva utveckling.²⁹

Med utgångspunkt i litteraturen förefaller det som att längre skolår och därmed mer undervisningstid främjar elever mer än exempelvis ett ytterligare skolår. Detta gäller framför allt elever som

²⁴ Ibid. och Alexander, K.L.; Entwisle, D.R. & Olson, L.S. Summer learning and its implications: Insights from the Beginning School Study. *New Directions for Youth development*. Vol. Summer 2007, nr. 114. 2007: 11–32.

²⁵ Mandel, Philipp & Süßmuth, Bernd. Total Instructional Time Exposure and Student Achievement: An Extreme Bounds Analysis Based on German State-Level Variation. *CESifo Working Paper Series*. No. 3580, 2011. http://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/_3580.

²⁶ Huebener, Mathias, Kuger, Susanne & Marcus, Jan. Increased instruction hours and the widening gap in student performance. *Labour Economics*. Vol. 47, 2017: 15–34.

²⁷ Hansen, Benjamin. School Year Length and Student Performance: Quasi-Experimental Evidence (October 20, 2011). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2269846> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2269846>.

²⁸ Pischke, Jörn-Steffen. The impact of length of the school year on student performance and earnings: Evidence from the German short school years. *The Economic Journal*, Vol. 117, nr. 523, 2007: 1216–1242.

²⁹ Fischer, Martin; Karlsson, Martin; Nilsson, Therese; Schwarz, Nina. *The long-term effects of long terms: Compulsory schooling reforms in Sweden*. Institute of Industrial Economics (IFN). Working Paper, 2018: 1223.

under ledigheten inte får uppmuntran och stimulans i hemmet och inte utvecklar sina förmågor och kunskaper utanför skolan.

Det ska samtidigt påpekas att läsårets längd bara är ett sätt att mäta undervisningstid. En annan aspekt är att exempelvis undersöka hur längre skoldagar eller variationen i antal undervisningstimmar per ämne skulle påverka elevers kunskapsutveckling.

Det finns jämförelser, bl.a. inom EU:s medlemsländer, av antal undervisningstimmar per ämne och av timplanen men dessa är inte effektstudier och därmed är det svårt att dra slutsatser med relevans för denna utredning.³⁰ En frekvent citerad forskning av Rivkin och Schiman³¹ visar att undervisningstiden som läggs på kärnområden i olika ämnen ofta beskrivs höja elevers kunskapsutveckling men att det i själva verket är ytterst svårt att isolera tidens påverkan från andra variabler. Med utgångspunkt i detta har forskarna följt upp skolor som deltog i PISA 2009 för att se i vad mån undervisningstid har påverkat elevers resultat. De kom fram till att sambandet mellan undervisningstid och prestation beror på kvaliteten på undervisningen, klassrumsklimatet och elevers förmåga att omvandla det som lärs ut i klassrummet till kunskap. Deras slutsats är således att undervisningstidens effekt är avhängig skolvariablerna.

Sammanfattningsvis kan konstateras att även om utgångspunkten för denna utredning är att mer undervisningstid i olika former främjar elevers kunskapsutveckling, behöver det betonas att det inte är helt entydigt att mer tid i sig påverkar elevers kunskapsutveckling. Det är skolans förmåga att möta varje enskild elevs behov i undervisningen och kompensera för olikheter i elevers förutsättningar och kvaliteten av mötet mellan elev och lärare som är avgörande för hur elever lyckas.

³⁰ *Recommended Annual Instruction Time in Full-time Compulsory Education in Europe – 2017/18. Eurydice – Facts and Figures.* European Commission/EACEA/Eurydice, 2018. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

³¹ Rivkin, S. G. & Schiman, J. C. Instructional time, classroom quality, and academic achievement. *Economic Journal*, Vol. 125, nr. 588, 2015: F425-F448. www.nber.org/papers/w19464.pdf.

2.2.2 Lärare är en viktig men begränsad resurs

Mer undervisningstid med god kvalitet kräver fler behöriga lärare. Enligt Skolverkets senaste Lärarprognos³² kommer behovet av att rekrytera nya lärare och förskollärare även fortsättningsvis att vara stort, framför allt de närmaste åren. Enligt denna prognos behöver totalt omkring 188 500 lärare och förskollärare examineras från lärarutbildningen fram till 2033. Skolverket uppger i sin prognos att det med dagens nivå av antal nybörjare och examensfrekvenser beräknas antalet examinerade lärare och förskollärare uppgå till totalt cirka 144 000 fram till 2033. Om inget förändras så kommer det därmed att saknas cirka 45 000 behöriga lärare och förskollärare om 15 år.

Bristen väntas bli störst på ämneslärare med inriktning mot grundskolans årskurs 7–9, grundskolelärare med inriktning mot årskurs 4–6 samt yrkeslärare i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Flera av de förslag som utredningen utreder kräver att resursen lärare i svenska som andraspråk tas i anspråk. I årskurs 7–9 var det endast 48 procent av lärarna i svenska som andraspråk som var behöriga enligt Skolverkets lärarprognos från 2019. I gymnasieskolan är andelen behöriga lärare i svenska som andraspråk ännu lägre. För att täcka rekryteringsbehovet i årskurs 7–9 de kommande åren krävs att drygt 200 personer årligen tar examen med denna behörighet. Om mönstret från tidigare år kvarstår riskerar behovet av lärare i svenska som andraspråk att bli större än det antal som tar examen med denna behörighet de kommande åren.

Lärarprognosen utgår ifrån befolkningsframskrivning³³ och inriktningen på befintlig verksamhet. Utredningen ska ta ställning till hur utökade eller förlängda verksamheter ska kunna genomföras.

Utöver att det generellt sett råder brist på behöriga lärare, och fortsatt kommer att göra det under en överskådlig tid, behöver användningen av den befintliga lärarresursen relateras till de gällande arbetstidsavtalen. De flesta lärare har i dag så kallade ferieanställningar³⁴ som innebär att lärarna endast har reglerad arbetstid under

³² *Lärarprognos 2019*. Skolverket. 2019. Dnr 5.1.3–2018:1500.

³³ Varje år görs en befolkningsprognos för Sverige fördelad på ålder och kön och födelsebandsgrupp. Vart tredje år görs en mer omfattande analys av den framtida befolkningsutvecklingen där ett huvudalternativ och alternativa framskrivningar tas fram. För mellanliggande år görs uppföljningar och revideringar.

www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningsframskrivningar/befolkningsframskrivningar/.

³⁴ www.lararforbundet.se/artiklar/foraldraledighet-med-ferieanstallning-ferietjanst.

läsåret som ska fördelas över 194 dagar³⁵, och annars så kallad förtroendearbetstid. Det är endast den reglerade arbetstiden som rektor kan schemalägga för exempelvis undervisning. Förtroendearbetstiden disponerar läraren själv.³⁶ Det finns dock möjlighet att ge lärare andra avtalsvillkor och t.ex. semestertjänst som innebär att lärarna har större andel reglerad arbetstid och semester i stället för ferier.

Många lärare som arbetar i skolan i dag signalerar att deras arbetsituation är ansträngd. Lärare upplever att administrationen i skolan har ökat och att det tillkommer arbetsuppgifter.³⁷ Flera av de förslag som utredningen har i uppdrag att utreda innebär att ytterligare arbetsuppgifter kan tillkomma och ytterligare tid behövs inom ramen för de resurser som skolorna förfogar över.

Eftersom utredningen fokuserar på elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolan och nyanlända elever och då dessa elever återfinns i varierande omfattning hos olika huvudmän och skolor är det också viktigt hur lärarresurser nyttjas och fördelas utifrån de behov som finns på skolor med olika utmaningar.

Skolinspektionens rapport *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar?* pekar på att det endast är ett fåtal huvudmän som genomför strategiska och långsiktiga insatser för att stärka lärarresurser utifrån en analys av skolors förutsättningar. Oftast överlämnar de åt rektorerna att arbeta främjande med lärarresurserna.³⁸

Andra personalgrupper kan avlasta lärare, men inte bedriva undervisning

De senaste åren har det skett en utveckling av bemanningen av skolans verksamhet som innebär att andra personalgrupper, exempelvis lärarassistenter och socionomer kan anställas för att avlasta lärare så att dessa kan lägga mer tid på undervisningen. Skolverket, som har haft regeringens uppdrag att titta närmare på frågan, konstaterar att arbetsuppgifter skulle kunna utföras av andra än lärare inom följande områden i skolan: trygghet och studiero, praktiskt arbete i anslut-

³⁵ Se t.ex.:

https://res.cloudinary.com/lararforbundet/image/upload/v1591349741/4bea221f6f53617ce916eebd37f95b0a/Bilaga_M_2020.pdf.

³⁶ www.lararforbundet.se/artiklar/ferieanstallning-ferietjanst.

³⁷ Se t.ex. debattartikel från Lärarförbundet: www.lararforbundet.se/artiklar/debatt-skolans-storsta-problem-ar-lararbrist-inte-arbetsbrist.

³⁸ *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar?* Skolinspektionen, 2020. Dnr 40-2019:4159.

ning till undervisning, hantering av förbrukningsmaterial och läromedel, IT-relaterade frågor, mentorskap samt särskilt stöd. Bland arbetsuppgifter som inte kan utföras av andra än lärare återfinns planering och genomförande av undervisningen, arbete med extra anpassningar, bedömning och betygssättning, arbete mot kränkande behandling, trakasserier eller sexuella trakasserier samt samverkan med och information till elev och vårdnadshavare.³⁹

Exempel på arbetsuppgifter inom de områden där lärarassistenter kan avlasta lärare och som kan ha relevans för de förslag som lämnas i detta betänkande är bl.a. att stötta elever i övningar och enskilt arbete under lektionstid och att förbereda undervisningsmaterial, dokumentera och utföra enklare rättningsarbete. Generellt är de arbetsuppgifter som räknas upp i Skolverkets rapport av praktiskt stödande karaktär och innebär ofta att det fortfarande är en lärare som är ansvarig för kvaliteten i arbetet och för elevernas utveckling.

Arbete med särskilt stöd utgörs, till skillnad från extra anpassningar, av sådana åtgärder som är omfattande och oftast inte kan utföras av läraren inom den ordinarie undervisningen. Detta innebär att det ofta är andra än den lärare som ansvarar för den ordinarie undervisningen som utför särskilda stödåtgärder även om den undervisande läraren behöver vara involverad i arbetet. När det gäller extra anpassningar så ska dessa kunna ges inom ramen för den ordinarie undervisningen. Detta utesluter samtidigt inte att den undervisande läraren kan få stöd i att utforma åtgärderna eller stöd i arbetet.

Sedan 2019 finns ett statsbidrag som huvudmän kan söka för att anställa lärarassistenter. Syftet med införandet av statsbidraget var att som ett svar på den konstaterade bristen på behöriga lärare ge huvudmän utökade möjligheter att rekrytera personal som kan avlasta lärare. Med anledning av införandet av detta statsbidrag har Forum för professionsforskning vid Linnéuniversitetet genomfört en studie med syftet att bidra med kunskap till diskussionen om och hanterandet av nya läraravlastande yrkeskategorier i skolan.⁴⁰ Studien presenterar dels aktuell forskning på området, dels egeninsamlad empiri i form av resultat från en kartläggning och en fältstudie.

³⁹ Redovisning av uppdrag om att ta fram stödmaterial för hur lärarassistenter, socionomer och andra yrkesgrupper ska kunna avlasta lärare. Skolverket, 2020. U2019/02106/GV.

⁴⁰ (Lärar)avlastande yrkesgrupper – Var går gränserna? En studie om nya fördelningar av och förhandlingar om arbete i skolan. Linnéuniversitetet, 2020. En rapport från Forum för professionsforskning 2020:1.

I studien konstateras att de kompetenskrav som ställs på olika läraravlastande yrkeskategorier varierar stort. Det varierar också när det gäller vilka arbetsuppgifter som avlastas lärarna. Resultaten ger inte någon entydig bild av effekterna av att införa fler läraravlastande tjänster. Att effekterna inte är genomgående positiva kan enligt författarna troligen kopplas samman med att lärarnas undervisningstid har utökats i samband med att de avlastande tjänsterna infördes. Lärarna i studien har inte upplevt någon kvantitativ avlastning men har noterat vissa bieffekter av att ansvar och kontaktytor omfördelas från lärare.

För att stöd av lärarassistenter ska ha en positiv effekt på elevers kunskapsutveckling förefaller det vara betydelsefullt att elevernas tid med lärare inte ersätts av tid med lärarassistenter.⁴¹ Utifrån att förslagen som ska utredas i utredningen handlar just om olika sätt att utöka undervisningstiden för olika elevgrupper kan således exempelvis lärarassistenter bara i begränsad omfattning bemanna den extra tid som eventuellt tas i anspråk, vilket innebär att förslagen också kan komma att kräva ett ökat uttag ur den befintliga lärarresursen.

2.2.3 Likvärdighet som utgångspunkt och målsättning

Utredningens två huvudmålgrupper är elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolans nationella program samt nyanlända.⁴² I utredningens direktiv framhålls skolans kompensatoriska uppdrag enligt skollagen⁴³ samt kravet på likvärdighet⁴⁴ som grund för att ett antal åtgärder ska utformas som särskilt främjar dessa elevgruppers möjligheter att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Olika aspekter av likvärdighet

Likvärdighet är ett centralt begrepp som återfinns i en av skollagens portalparagrafer⁴⁵ och som innebär att alla elever har rätt till en utbildning av hög kvalitet, oavsett vem som är huvudman för utbild-

⁴¹ Ibid, s. 16.

⁴² Dessa grupper beskrivs mer i detalj i kapitel 3.

⁴³ 1 kap. 9 § skollagen 2010:800.

⁴⁴ Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, s. 638.

⁴⁵ 1 kap. 9 § skollagen.

ningen och var i landet som utbildningen anordnas. Kravet på likvärdighet innebär dock inte att verksamheten ska vara likformig. En likvärdig utbildning medför alltså att utbildningen, med utgångspunkt i de nationella styrdokument, ska utformas utifrån lokala behov och förutsättningar, men kvaliteten ska vara likvärdig.

I rätten till en likvärdig utbildning ligger också en skyldighet för huvudmännen att anpassa utbildningen efter barns och elevers olika behov och förutsättningar. Det handlar om att barn och elever utifrån sina förutsättningar ska få sådana utmaningar i sitt lärande att de kan utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.⁴⁶ Denna bestämmelse ger bl.a. uttryck för det så kallade *kompensatoriska uppdraget* när det gäller de barn och elever som har sämre förutsättningar. Den underliggande principen är naturligtvis människors lika värde.

Även om likvärdighet beskrivs enligt ovan som en huvudpelare i svensk skola, är själva definitionen av begreppet inte helt entydig. I betänkandet *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning* finns en ambitiös genomgång av begreppet från olika perspektiv. Sammanfattningsvis sägs följande:

Begreppet likvärdighet har funnits med relativt länge i utbildningspolitiska sammanhang och precis som med andra begrepp inom det samhälls- och politiska sfärerna så har begreppet formats och tolkats olika i skilda historiska och sociala sammanhang. Begreppet har också haft växlande samband med andra begrepp som till exempel jämlikhet, valfrihet och kvalitet. Betydelsen har uppfattats, och uppfattas fortfarande, relativt olika utifrån skilda ideologiska utgångspunkter och har därmed en viss politisk laddning.⁴⁷ -sidan 163.

Forskare har diskuterat likvärdighetsbegreppet och hur uppfyllelsen av kravet på en likvärdig utbildning kan mätas även ur en rättslig synvinkel. I en artikel med titeln *En likvärdig utbildning* konstaterar Enkvist et al. att, såsom likvärdighet formuleras i skolans styrdokument, är den samtidigt en målsättning, en princip och ett krav där olika delar av likvärdighetsbegreppet behöver relateras till varandra. De olika delarna kan också göra det svårt att mäta uppfyllelsen då exempelvis något som är en målsättning, dvs. en långsiktig ambition att uppnå något kan stå i konflikt med en pågående skyldighet. Fors-

⁴³ 1 kap. 4 § skollagen.

⁴⁷ *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*. SOU 2020:28.

karna drar slutsatsen att oklarheterna kring begreppet kan innebära en risk att betydelsen och effekten av bestämmelsen om en likvärdig utbildning minskar.⁴⁸

Svårigheterna kring hur man kan komma fram till vad som är en rimlig nivå och hur man kan mäta likvärdighet har även Skolkommisionen diskuterat och påpekar i sitt betänkande⁴⁹ att:

En brist med samtliga mått på likvärdigheten är att det är svårt att fastställa en acceptabel eller rimlig nivå. Det är därför framför allt trenden, dvs. *utvecklingen över tid*, som det är viktigt att avläsa. En av de mest använda och allmänt accepterade indikatorerna på skolsystemets likvärdighet är graden av samband mellan elevens familjebakgrund och skolresultat, där familjebakgrund kan avse flera olika aspekter, såsom föräldrarnas inkomst, utbildningsnivå och migration.⁵⁰-sidan 284.

Likvärdigheten och skolans kompensatoriska uppdrag över tid

Enligt *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning* är den svenska skolan som helhet relativt likvärdig internationellt sett.⁵¹ I utredningen framhålls att detta framför allt är en konsekvens av att Sverige, till skillnad från många andra länder, har ett sammanhållet skolsystem relativt högt upp i åldrarna. Samtidigt påpekas det att Sverige internationellt sett är medelmåttigt när det gäller att klara det kompensatoriska uppdraget och uppväga elevernas socioekonomiska förutsättningar.

Utvecklingen av likvärdigheten över tid i ett nationellt perspektiv ser inte heller positiv ut. Skolverket har utifrån lagstiftningen delat upp likvärdighetsbegreppet i tre grundläggande aspekter: *lika tillgång till utbildning, lika kvalitet i utbildningen och att utbildningen ska vara kompensatorisk*. Skolverket fokuserar särskilt på skolans kompensatoriska förmåga och utgångspunkten att elevers studieresultat i så liten grad som möjligt ska bero på elevers bakgrund eller vilken skola de går i.⁵²

⁴⁸ Enkvist, V., Lerweall, L., Lundin, O. & Wall, G. En likvärdig utbildning, i Scheutz, S. (red.), *Likvärdig utbildning*. Serie: Institutet för utbildningsrätt nr. 2, Iustus. 2017.

⁴⁹ *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*. SOU 2017:35.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*. SOU 2020:28.

⁵² *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*. Skolverket, 2018. Rapport 467.

Långtidsutredningens bilaga 7, *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*, beskriver i detalj och förklarar förutsättningarna för och utvecklingen av likvärdigheten och det kompensatoriska uppdraget i den svenska skolan.⁵³

Både Skolverket och Långtidsutredningen fastslår i sina rapporter att det finns en kraftigt ökad spridning i skolornas kunskapsresultat sen i början av 1990-talet. Detta hänförs i rapporterna främst till en ökande skolsegregation.

Båda rapporterna fokuserar även på ytterligare en aspekt av det kompensatoriska uppdraget och lyfter fram familjebakgrundens betydelse för studieutfallet. Rapporterna visar tydligt att familjebakgrundens betydelse för skolresultaten är stor och att den ökat under de senaste 20 åren.⁵⁴ Ökningen kan främst hänföras till att familjebakgrunden fått en större betydelse för den växande gruppen utrikes födda. Dessa elever har i allt högre grad invandrat efter skolstart och från länder med allt svårare förhållanden.⁵⁵ När det gäller svenskfödda elever drar Skolverket och Långtidsutredningen något olika slutsatser. Skolverket finner en liten ökning av familjebakgrundens betydelse för elever födda i Sverige medan Långtidsutredningen drar slutsatsen att socioekonomiska faktorer haft i princip konstant betydelse för svenskfödda. Båda rapporterna bekräftar dock att familjeinkomsten fått större betydelse för skolresultaten och Skolverket visar att detta även gäller specifikt för elever födda i Sverige.

Att kunna utveckla skolors kompensatoriska förmåga och öka måluppfyllelsen

Den negativa utvecklingen av likvärdighet med utgångspunkt bl.a. i Skolverkets rapporter är en av orsakerna till att regeringen har tillsatt föreliggande utredning. Utredningens förslag är tänkta att bidra till utbudet av skolans kompensatoriska verktyg. Intentionerna som framgår av utredningens direktiv är att genom att använda de utpekade åtgärderna kommer kunskapsresultaten att öka hos utredningens målgrupper. Samtidigt behöver dessa åtgärder utformas på ett sätt så att de inte försämrar andra elevers möjligheter till kunskaps-

⁵³ *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. SOU 2019:40.

⁵⁴ *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*. Skolverket, 2018. Rapport 467.

⁵⁵ *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. SOU 2019:40.

utveckling eller tränger undan andra insatser som skolor bedriver framgångsrikt redan i dag. Utredningen behöver därför förhålla sig till att skolan har begränsade resurser i form av exempelvis tillgång till lokaler, lärare och annan skolpersonal.

*Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*⁵⁶ är ytterligare en utredning som har haft sitt fokus på likvärdighets- och kvalitetsaspekter i skolan. Utredningen har tittat på de förutsättningar som måste finnas för att läroplanen för fritidshem ska kunna uppfyllas. En slutsats som utredningen drar är att:

Det finns flera utmaningar när det gäller fritidshemmens kvalitet och likvärdighet men en av de största är bristen på utbildade lärare. Undervisningens kvalitet är direkt avhängig att den leds av en behörig och legitimerad lärare. – s. 17–18.

Resurser saknas, inte bara inom fritidshemmen utan i hela skolsystemet, framför allt i form av legitimerade lärare. Därför är det viktigt för denna utredning att väga olika åtgärder mot varandra och hitta sätt att använda och omfördela befintliga resurser.

2.2.4 Barnets bästa som en styrande princip

Enligt 1 kap. 10 § skollagen ska särskild hänsyn tas till barnets bästa i all utbildning och annan verksamhet som rör barn. Vidare uttrycks det i skollagen att barnets inställning så långt det är möjligt ska klarläggas. Detta grundar sig i FN:s konvention om barnets rättigheter som också är svensk lag sedan 1 januari 2020.⁵⁷

Med begreppet barn avses i barnkonventionen personer under 18 år. I skollagen används vanligtvis begreppet elever för alla elever i skolväsendet utom barn i förskolan.⁵⁸ I propositionen *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*⁵⁹ framhålls att det är viktigt att barnkonventionens anda genomsyrar all lagstiftning som rör barn och ungdomar. Skollagen omfattar alla barn och elever, dvs. även myndiga ungdomar som finns t.ex. i gymnasieskolan. Regeringens mening, enligt propositionen, var att det just i skollagen går att nyttja det språkbruk som används i barnkonventionen.

⁵⁶ *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*. SOU 2020:34.

⁵⁷ Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

⁵⁸ 1 kap. 3 § skollagen, Definitioner, elev: den som deltar i utbildning enligt denna lag med undantag för barn i förskolan.

⁵⁹ Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.

I propositionen beskrivs att skollagens bestämmelse om barnets rättigheter ska träffa all verksamhet och ska gälla alla barn, oavsett ålder, mognad eller andra förutsättningar.⁶⁰ Detta har en särskild relevans för denna utredning då vissa delar gäller för elever som kan ha nått myndighetsåldern.

Det finns flera perspektiv som behöver tas hänsyn till vid bedömning av barnets bästa. Ett av dem är barnperspektivet som enligt artikel 3 i barnkonventionen innebär att en bedömning ska göras av vilka konsekvenser ett visst beslut eller åtgärd får för ett barn eller för en grupp av barn och utifrån denna avgöra vad som är bäst för barnet eller barnen. Vid en sådan bedömning ska barnets bästa väga tungt i förhållande till andra avvägningar. Enligt artikel 12 och 1 kap. 10 § skollagen har barnet rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Grundläggande för att bedöma barnets bästa är att inhämta och beakta barnets åsikter.

Att ta hänsyn till barnets bästa i frågor som rör utbildning innebär att utbildningen ska vara utformad för att ge barnet bästa möjliga förutsättningar för utveckling.⁶¹

Principen om barnets bästa är central för denna utredning vid bedömning av hur ett barn skulle påverkas av en viss åtgärd som inom ramen för utredningen i flera fall innebär utökad undervisning utanför ordinarie undervisningstid för vissa elever. Barnets bästa bedöms i denna utredning enligt *FN:s konvention om barnets rättigheter*, tillika *Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter* och därför ska hänsyn tas till det enskilda barnet, barn som grupp och gruppen barn.

Begränsade kunskaper om elevers behov av återhämtning

Utredningens olika områden innebär att överväga om det ska tillföras fler timmar i skolan och även fundera på hur undervisning på andra tider utanför skoldagen skulle kunna fungera för elever. Detta föranleder frågan om vilken balans barn och ungdomar behöver mellan studier och fritid respektive vila.

⁶⁰ Ibid. s. 231.

⁶¹ Ibid. s. 230.

Utredningen har genomfört systematiska litteratursökningar av forskning och utredningar om barns och ungdomars behov av återhämtning. Det finns gott om debattartiklar och olika mediala och politiska inlägg när det gäller huruvida barn ska vara i förskolan på sommaren, att sommarlovet kan vara förödande för barn med knappa resurser i hemmet och att sommarlovet borde vara kortare osv.

Något att utgå ifrån är artikel 31 i barnkonventionen som säger att ”barn har rätt till vila och fritid, till lek och rekreation anpassad till barnets ålder”.⁶²

Skolverket framhåller på sin webbplats att:

Barn och ungdomar behöver tid för vila och återhämtning. I längden är en balans mellan skola och fritid med stor sannolikhet positivt för elevernas kunskapsresultat och motivation. Därför är det viktigt att de läxor som ges har potential att utveckla elevernas kunskaper i en omfattning som står i proportion till den tid som eleverna lägger ner på läxorna.⁶³

Dock kan utredningen inte hitta, i forskning eller i andra dokument, någon precisering av i vilken omfattning, hur länge, hur ofta eller på vilket sätt barn behöver vila och rekreation för sitt välbefinnande och för att kunna fungera optimalt utifrån sina förutsättningar.

Sommarlovet längd i Europa varierar mellan 13 veckor i exempelvis Lettland, Litauen och Italien till 6 veckor i Tyskland, Danmark, Wales och Skottland. Bland de nordiska länderna har Finland och Island längst sommarlov med 11 veckor, medan Sverige har 10 veckor och Norge 8 veckor.⁶⁴

Internationellt sett tillhör Sverige länderna med långt sommaruppehåll. Även om Sverige inte är det land som har längst sommarlov, då t.ex. Spanien, Portugal och Finland har ännu längre lov, finns det på nära håll betydligt kortare varianter. I länder som Tyskland och England, och inte minst grannlandet Danmark, är det som nämnts ovan sex veckors paus i skolarbetet som gäller.

Som exempel på motsatsen kan även några östasiatiska länder nämnas. Sydkorea och Kina är bland de mest högpresterande länderna i de internationella kunskapsmätningarna,⁶⁵ samtidigt som de

⁶² www.barnombudsmannen.se/barnombudsmannen/barnkonventionen/konventionstexten/.

⁶³ www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/laxor.

⁶⁴ *The Organisation of School Time in Europe. Primary and General Secondary Education – 2017/18. Eurydice - Facts and Figures*. European Commission/EACEA/Eurydice, 2017. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

⁶⁵ Se exempelvis: www.oecd.org/pisa/Combined_Executive_Summaries_PISA_2018.pdf.

hör till de länder i världen som har flest undervisningsdagar per år. Medan läsåret i Sverige ska ha minst 178 skoldagar och som mest 190 dagar⁶⁶ innehåller ett genomsnittligt läsår 208 dagar i dessa länder⁶⁷.

Det faktum att sommarlovets längd varierar så mycket mellan länder indikerar att även om det råder konsensus om barnkonventionens andemening, finns det ingen gemensam forskningsbaserad rekommendation om hur långt ett sommarlov behöver vara för att tillgodose barns behov av vila och återhämtning i olika åldrar.

2.2.5 Förslagen prövas mot diskrimineringslagstiftning

Av direktiven framgår att utredningen ska ta ställning till om det kan finnas särskild reglering för nyanlända, exempelvis i fråga om kortare sommarlov eller förlängd skolplikt. Vidare ska utredningen utforma ett förslag till obligatoriskt deltagande i lovskola för vissa elever. I de överväganden som utredningen behöver göra i sådana frågor blir det en viktig utgångspunkt att förslagen inte får riskera att bryta mot förbuden mot diskriminering på grund av bl.a. etnisk tillhörighet och nationalitet.

Som beskrivs i kapitel 9 finns förbud mot bl.a. etnisk diskriminering i såväl diskrimineringslagen (2008:567) som i internationella åtaganden som Sverige är bundet av. Diskrimineringsförbud finns bl.a. i *FN:s konvention om barnets rättigheter*, som fått ställning som svensk lag sedan 1 januari 2020 med namnet *Lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter* (2018:1197). En av de bärande principerna inom EU-rätten är att all diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom EU. Det blir vidare viktigt att betrakta olika juridiska principer tillsammans och i relation till varandra, exempelvis hur likvärdighet, barns rättigheter och diskriminering förhåller sig till varandra när utredningen gör bedömningar och bereder sina förslag.

⁶⁶ 3 kap. 2 § skolförordningen (2011:185) samt 7 kap. 17 § skollagen.

⁶⁷ Brainbridge, W. L. U.S. "Students Need Longer School Year" i Kneese, C & Ballinge, Ch. (red.), *Balancing the School Calendar. Perspectives from the Public and Stakeholders*. Rowman & Littlefield Education, Maryland, 2009. s. 11–13.

2.3 Avgränsningar angående skolformer

Utredningen ska föreslå hur ett antal givna åtgärder på olika sätt innebär mer undervisningstid för elever. Vissa åtgärder riktar sig till samtliga elever i grundskolan och motsvarande skolformer som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolans nationella program och elever på introduktionsprogram medan andra enbart gäller nyanlända elever.

Det finns flera relevanta perspektiv som skulle kunna anläggas för att komma fram till hur dessa åtgärder ska genomföras. Sådana perspektiv rör exempelvis gällande rätt, lagstiftning (inkl. jämlikhets- och likvärdighetsperspektiv), barnpsykiatriskt perspektiv, kognitionsperspektiv, hälsoperspektiv, motivationsperspektiv, läroplansperspektiv, organisatoriskt eller didaktiskt perspektiv med mera. Utredningen kommer i första hand att utgå ifrån ett rättsligt och lagstiftningsperspektiv samt ett organisatoriskt perspektiv. Andra perspektiv beaktas där det bedöms som viktigt.

Såvitt utredningen kunnat utröna finns inga nyanlända elever i sameskolan. De delar av utredningen som avser nyanlända behandlar därför inte sameskolan. Då det enbart finns elever i årskurs 1–6 i sameskolan berör utredningen denna skolform endast då en åtgärd har relevans för någon av dessa årskurser.

I grundsärskolans ämnen sätts betyg endast om en elev eller elevens vårdnadshavare begär det. Betyget F används inte i grundsärskolan. Om en elevs kunskaper inte motsvarar kunskapskravet för betyget E eller högre ska betyg inte sättas. En elev i grundsärskolan kan även läsa grundskolans ämnen och då sätts betygen enligt reglerna i grundskolan. Utredningen behandlar inte grundsärskolan eftersom elever i grundsärskolan inte ingår i gruppen som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolans nationella program.

2.4 Några begränsningar

2.4.1 Kartläggning och bedömning av funktionaliteten av anpassad och prioriterad timplan i stället för effektstudie

I direktiven uppges att utredningen ska utvärdera effekterna av prioriterad och anpassad timplan. Dessa är särskilda åtgärder för nyanlända elever som gäller sedan 2016 respektive 2018.

En elev som har en prioriterad timplan kan få mer undervisning i svenska eller svenska som andraspråk än andra elever i samma årskurs. Det sker genom att undervisningstid omfördelas från andra ämnen. Det kan också innebära att undervisningen i ett eller flera ämnen helt eller delvis prioriteras bort under en period. Tiden får bara omfördelas till förmån för svenska eller svenska som andraspråk.

En anpassad timplan ska, till skillnad från en prioriterad timplan, innebära att undervisningen begränsas till ett visst antal ämnen med avvikelse från den timplan samt de ämnen och mål som gäller för utbildningen. Eleven kommer då att få mer undervisning i de utvalda ämnena än elever i samma årskurs som inte har en anpassad timplan. Anpassad timplan innebär således att skolan kan prioritera bort ett eller flera ämnen till förmån för de ämnen som krävs för gymnasiebehörighet.

Åtgärderna har varken införts stegvis eller exempelvis genom en försöksverksamhet, eller på något annat sätt som möjliggör en regelrätt effektutvärdering. Vidare har alldeles för kort tid förflutit sedan införandet för att det ska gå att se åtgärdernas inverkan på elevers kunskapsutveckling och behörighet. Utredningen bedömer därmed att det inte är möjligt att, inom ramen för denna utredning, genomföra en effektutvärdering som sätter dessa åtgärder och elevers resultat i relation till varandra.⁶⁸ Utredningen begränsar sig i stället till att beskriva i vilken omfattning och på vilket sätt skolor använder sig av dessa anpassningar och deras erfarenheter av dessa stödinsatser avseende funktionalitet.

⁶⁸ Se exempelvis: Fredriksson, P. & P. Johansson. Dynamic treatment assignment – The consequences for evaluations using observational data. *Journal of Business & Economic Statistics*. Vol. 26. Nr.4, 2008: 435–445. och www.esv.se/contentassets/52ef54497f7a41d6a7958887d101e044/effektutvardering.pdf samt <https://ec.europa.eu/jrc/en/research-topic/counterfactual-impact-evaluation>.

2.4.2 Begränsad tillgång till information om internationella erfarenheter inom utredningens områden

Utredningen har haft en ambition att beskriva andra, relevanta länders erfarenheter inom de fem områdena. Relevans identifieras av utredningen dels genom likhet i samhällsstruktur och emottagande av nyanlända elever under senare år, dels likheter i ländernas skolsystem. Med utgångspunkt i detta har utredningen sökt på reglering, myndighetsdokument, utvärderingar, forskning och andra relevanta material från nationella och internationella organ som avser Island, Kanada, Luxemburg, Tyskland, Österrike (gällande nyanlända), de nordiska länderna (gällande samtliga områden) samt i hela EU när det gäller skolplikt.

Sökningsresultaten har visat att de för utredningen aktuella åtgärderna enbart återfinns sporadiskt och inte mer än i enstaka länder. Även i de fall de används är det svårt att hitta kartläggning eller utvärderingar som beskriver hur åtgärderna faktiskt fungerar. Detta har gjort det svårt för utredningen att göra en systematisk översikt eller jämförelser av ländernas bruk. Internationella erfarenheter återges därför i betänkandet enbart som exempel i de fall där det finns relevant material.

2.4.3 Begränsat forskningsunderlag att utgå ifrån

Utredningens ambition har också varit att genomföra en så bred kunskapsinhämtning som möjligt. Det har samtidigt visat sig finnas sparsamt med officiell statistik, myndighetsrapporter, forskning och utvärderingar inom utredningens olika områden, dvs. läxhjälp, anpassad och prioriterad timplan, lovskola, kortare sommarlov samt skolpliktens utvidgning för en grupp elever.

Beskrivning av kunskapsläget, problembilder och förslag bygger således mest på angränsande och jämförbara kunskapsområden inom forskning och utredning, de dokument och andra material samt intervjuer och samtal som utredningen har tagit del av eller genomfört.

Den empiri som utredningen har samlat in gör inte anspråk på att presentera en fullständig bild över huvudmännens och skolenheternas arbete med och uppfattning om de undersökta områdena. Samtidigt har de intervjuer och enkätsvar vi har samlat in från huvudmännen, skolenheterna och lärare och de möten vi har haft med olika aktörer belyst frågorna från olika håll och gett en nyanserad och relativt samstämmig bild.

2.5 Betänkandets disposition

Utredningens betänkande inleds med en sammanfattning på svenska respektive på engelska. Därefter följer utredningens författningsförslag.

Betänkandets kommande kapitel är disponerade som följer. Kapitel 3 och 4 innehåller relevant bakgrundsinformation om utredningens målgrupper respektive en beskrivning av hur särskilt stöd och extra anpassningar regleras. Utredningens målgrupper är mycket heterogena och en problematisering och nyansering av de olika berörda elevgruppernas förutsättningar bedöms vara avgörande för att läsaren ska kunna sätta in utredningens olika förslag och bedömningar i en kontext.

De olika utredningsområdena innebär åtgärder kopplade till tidsaspekter som alla ska främja elevers kunskapsutveckling. Även då dessa åtgärder inte utgör särskilt stöd och extra anpassningar relateras de till denna reglering samt till huvudmän och skolors arbete med särskilt stöd och anpassningar. I kapitel 4 beskrivs därför den befintliga regleringen om särskilt stöd och extra anpassningar. Kapitlet kan användas som ett uppslagsverk.

Kapitel 5 till 11 behandlar de olika sakområdena. Kapitel 12 innehåller förslag till ikraftträdande. Efter det följer konsekvensbeskrivningar i kapitel 13 och författningskommentarer i kapitel 14.

Kapiteln om sakområdena följer en kronologisk ordning ur två perspektiv. De leder läsaren från elevers tidiga åldrar till högre upp i åldrarna. Samtidigt beskrivs utredningens olika områden också i en ordning där åtgärder som genomförs i klassrummet, inom undervisning på lektionstid, övergår till undervisning som bedrivs utanför lektionen men under skoltid via lov till bedömningar som berör en mer övergripande nivå i form av läsårets längd och utformning.

Kapitel 5 behandlar anpassningar av elevers utbildning. Kapitlet innehåller en beskrivning av skollagens bestämmelser om anpassad och prioriterad timplan. Därefter följer en redogörelse för hur anpassad och prioriterad timplan används i praktiken. Denna del innehåller både en kartläggning och en utvärdering av åtgärdernas funktionalitet. Till slut redovisas utredningens överväganden och förslag avseende förändringar i dessa åtgärders reglering.

Kapitel 6 handlar om studietid. Kapitlet börjar med ett klagande om vad en läxa är och vad läxhjälp innebär. Därefter innehåller

kapitlet en beskrivning av hur läxhjälp anordnas i svensk skola i dag och vilka elever som deltar. Kapitlet innehåller också viss statistik rörande användandet av statsbidrag för läxhjälp. Vidare redogörs för hur de andra nordiska länderna använder sig av läxor och läxhjälp. Slutligen följer förslag till hur en studietid ska utformas och bemannas samt en beskrivning av omfattningen av den studietid som huvudmannen ska vara skyldig att erbjuda.

I *kapitel 7 och 8* behandlas lovskola. I *kapitel 7* definierar utredningen vad lovskola är enligt regleringen. Därefter följer en redogörelse av empiri om hur lovskola anordnas i dag samt förslag om utvidgning av verksamhet som innefattas av huvudmannens skyldighet att anordna lovskola.

I *kapitel 8* problematiseras begreppen motivation och obligatorium från ett teoretiskt, empiriskt och rättsligt perspektiv. Därefter beskrivs utredningens bedömning av hur motivationsaspekter bör kunna förstärkas som ett sätt att öka elevers deltagande i lovskola. Vidare föreslås en möjlig utformning av ett obligatorium för elever att delta i lovskola.

Kapitel 9 fokuserar på förlängd skolplikt för nyanlända elever. Kapitlet inleds med en tolkning av uppdraget, för att sedan beskriva dagens reglering av skolplikt i Sverige och kortfattat även internationellt. Därefter redogör utredningen för tidigare relevanta utredningsresultat och sin analys av några möjliga scenarier ur samhällsvetenskapliga och rättsliga perspektiv. Tills slut beskrivs utredningens överväganden och förslag.

Kapitel 10 beskriver vilka elever som skulle vara behjälpta av kortare sommarlov, utifrån de målgrupper som definierats i utredningens direktiv. Kapitlet utgår såväl från forskning som den egna empirin om språkets betydelse och avslutar med att redogöra för sin bedömning om en språkstärkande sommarskola för elever.

I *kapitel 11* tar utredningen upp några övriga aspekter som berör elevernas sammantagna undervisningstid under hela deras skolgång som påverkar kunskapsresultaten och som enligt utredningens bedömning behöver utredas.

I kapitlen som följer redogörs sedan för ikraftträdande för förslagen som redovisas i kapitel 5–11, konsekvensanalyser, författningskommentarer och referenser. Bilaga 1 och bilaga 2 innehåller utredningens direktiv respektive en extern utvärderingsstudie av åtgärderna anpassad och prioriterad timplan.

3 Utredningens målgrupper

Skolans huvuduppdrag är att ge alla elever förutsättningar att uppnå de nationella kunskapskraven och målen för utbildningen. Utredningens uppdrag är att föreslå hur elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolans nationella program ska ges bättre förutsättningar samt hur nyanlända elever i högstadiet och på gymnasieskolans introduktionsprogram ska få mer tid för undervisning. Som bakgrund till de förslag utredningen presenterar behövs en analys av vilka målgrupper som ingår i uppdraget och vilka förutsättningar elever i de olika målgrupperna har.

En stor del av gruppen nyanlända ingår även i den grupp elever som *riskerar att inte bli behöriga* till ett nationellt program i gymnasieskolan. Detta framträder i betygsstatistiken där endast drygt 30 procent av de elever som gick ut grundskolans årskurs 9 våren 2020 och som invandrat någon gång de senaste fyra åren eller som hade okänd bakgrund, var behöriga till ett nationellt gymnasieprogram¹. Samtidigt vet vi inte med säkerhet hur stor hela gruppen som riskerar att inte bli behöriga är eller vilka elever som ingår, eftersom sådana redovisningar saknas. Det finns även en utmaning för utredningen att definiera t.ex. från vilken årskurs en elev kan anses ligga i riskzonen att inte bli behörig till gymnasieskolan. Eftersom ungefär 15 procent av samtliga elever går ut årskurs 9 utan att bli behörig till något av de nationella programmen är det rimligt att förutsätta att riskgruppen är ännu större, åtminstone drygt 20 procent.

En grupp som vi vet mer om är *de elever som de facto inte når gymnasiebehörighet*. Även denna grupp är heterogen bestående av elever med skilda förutsättningar och utmaningar.

Detta kapitel börjar med en beskrivning av kunskapsresultaten för elever som avslutar årskurs 9 och där vi belyser sammansättningen av den grupp som inte når kunskapsmålen. Därefter följer en

¹ Slutbetyg i grundskolan våren 2020. Skolverket, 2020, PM.

redovisning av de elevgrupper som bedöms ingå i gruppen elever som riskerar att inte nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Dessa är elever i behov av särskilt stöd och extra anpassningar samt andra stöd och anpassningar, speciellt för nyanlända. En del av dessa elever har olika typer av funktionsnedsättningar eller inlärningssvårigheter men det kan också vara nyanlända elever. Elever kan av olika anledningar ha omfattande eller problematisk frånvaro som gör det svårt för dem att nå behörighet till gymnasieskolan. Även elever som lätt når målen, däribland s.k. särskilt begåvade elever, kan ha omfattande frånvaro och andra utmaningar som gör att de är relevanta för vissa av utredningens åtgärder. Det behöver även påpekas att det finns en överlappning mellan olika grupper.

Nyanlända elever som riskerar att inte bli behöriga, eller som saknar behörighet till ett nationellt gymnasieprogram, förekommer i grundskolan och motsvarande skolformer samt på gymnasieskolans introduktionsprogram. Först diskuteras definitionen av nyanlända, sedan redovisas statistik och prognoser om gruppens omfattning. Deras förutsättningar beskrivs med utgångspunkt i forskning och andra rapporter.

Till sist uppehåller vi oss vid introduktionsprogrammen, med särskilt fokus på språkintröduktion. Intröduktionsprogrammen syftar till att ge obehöriga elever möjlighet att läsa in behörighet till ett nationellt program eller till att de kan etablera sig på arbetsmarknaden. Språkintröduktion vänder sig till nyanlända ungdomar som inte har de godkända betyg som krävs för behörighet till ett yrkesprogram och som behöver en utbildning med tyngdpunkt i svenska för att kunna gå vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning. Därmed har intröduktionsprogrammen stor relevans för utredningens målgrupper som beskrivs i detta kapitel.

3.1 Elevers kunskapsresultat i årskurs 9

En stor andel elever som lämnar årskurs 9, cirka 15 procent, är obehöriga till gymnasieskolans nationella program. Detta är ett relativt bestående mönster som har gällt under senare år med vissa avvikelser.

Skolverket redovisar i sin uppföljning av betyg² utvecklingen av gymnasiebehörighet mellan 1998 och 2020. Rapporten visar att behörighetsgraden sjönk något mellan åren 1998 och 2011, från 91 till

² Slutbetyg i grundskolan våren 2020. Skolverket, 2020, PM.

88 procent. Här ska hänsyn tas till att nya och stramare behörighetskrav gäller sedan 2011.³ Vidare visar rapporten att det under perioden 2011 till 2020 fanns en större nedgång i behörighetsgraden våren 2017 vilket kan hänföras till en plötslig ökning av antalet nyanlända i grundskolans senare årskurser. Statistik från Skolverket från våren 2020 visar att det nu är totalt 85,6 procent av eleverna som är behöriga att söka till ett yrkesprogram, vilket är en ökning med 1,3 procentenheter från året innan. Det var alltså nästan 16 500 elever som inte var behöriga till något nationellt program våren 2020.

Flickor oftare behöriga till gymnasieskolan

Det finns en variation i behörighet mellan könen och mellan elever hos olika typer av huvudmän. Flickor har ett högre meritvärde än pojkar i årskurs 9 och var i större utsträckning behöriga till ett nationellt gymnasieprogram våren 2020. Detta har sett likadant ut i många år. Behörighetsgraden uppgick våren 2020 till 87,0 procent bland flickorna och 84,3 procent bland pojkarna. Flickor har också i högre utsträckning än pojkar godkända betyg i nästan samtliga ämnen, högre genomsnittlig betygspoäng i nästan samtliga ämnen⁴ samt fler A:n i samtliga ämnen.⁵ Skillnaderna i kunskapsresultat i årskurs 9 mellan pojkar och flickor förefaller enligt vissa källor⁶ ha ökat något över tid.

Skillnader mellan kommunala och fristående skolor

Våren 2020 gick ungefär 15 procent av alla elever i grundskolan i en fristående skola medan 84 procent gick i en kommunal skola.⁷ Skillnaderna i kunskapsresultat mellan kommunala och enskilda huvudmän är bl.a. att det är en lägre andel elever i kommunala grund-

³ Från och med läsåret 2012/13 har eleverna fått slutbetyg enligt betygsskalan A–F (istället för i skalan G, VG och MVG) samt utifrån nya kursplaner och kunskapskrav. Sedan gymnasievalet inför hösten 2014 har eleverna fått räkna 17 ämnen i meritvärden om de har godkänt betyg i modernt språk som språkval. Dessutom har behörighetskraven utökats till att eleven ska ha godkänt betyg i minst åtta ämnen inför gymnasievalet sedan hösten 2011. Innan dess var kravet lägst tre godkända betyg. Dessa förändringar ska beaktas vid jämförelser över tid för betyg i ämnen, det genomsnittliga meritvärdet samt andel elever som är behöriga till gymnasieskolans nationella program. Källa: www.skolverket.se/getFile?file=7301.

⁴ I idrott och hälsa har pojkar och flickor samma genomsnittliga betygspoäng våren 2020 och pojkar hade i något högre utsträckning godkänt betyg i ämnet, se exempelvis Skolverkets statistik Grundskolan – slutbetyg - riksnivå, tabell 7A.

⁵ *Slutbetyg i grundskolan våren 2020*, Skolverket, 2020. och www.lararen.se/nyheter/fokus/flickorna-har-gatt-om-pojkar-i-alla-amnen.

⁶ Se exempelvis www.lararen.se/nyheter/fokus/flickorna-har-gatt-om-pojkar-i-alla-amnen.

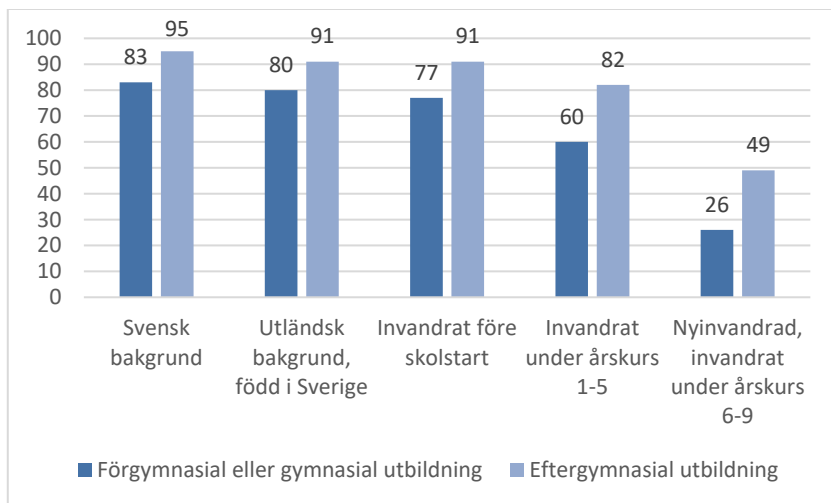
⁷ Skolverkets statistik. Grundskolan – Elever – Riksnivå. Tabell 2 A: Skolenheter och elever läsåren 2014/15–2019/20.

skolor, 83,8 procent, som uppnår behörighet till ett nationellt gymnasieprogram jämfört med elever hos enskilda huvudmän där motsvarande andel är 92,6 procent. Det har konstaterats i olika sammanhang att det finns systematiska skillnader mellan kommunala och fristående skolor när det gäller sammansättningen av elevernas socioekonomiska bakgrund. Elever som går i fristående skolor har generellt sett föräldrar med högre utbildningsnivå och inkomst jämfört med elever på kommunala skolor.⁸

Tiden i svensk skola och föräldrarnas utbildningsnivå har betydelse

Behörighetsgraden skiljer sig stort mellan elever vars föräldrar har hög respektive låg utbildningsnivå. Det spelar även stor roll för skolresultaten hur gammal en utrikes född elev var vid invandringen och när eleven började i svensk skola.

Figur 3.1 Andel (procent) elever som är behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram, utifrån svensk och utländsk bakgrund samt föräldrarnas utbildningsnivå, vårterminen 2020.



Källa: Slutbetyg i grundskolan våren 2020. Skolverket, 2020, PM. s. 14.

⁸ Skolverkets lägesbedömning 2010. Skolverket. 2010, Rapport 349. samt Skolverkets statistik Grundskolan - Salsa, skolenheters resultat av slutbetygen i årskurs 9 med hänsyn till elevsammansättningen för läsåret 2018/19.

Av diagrammet ovan framgår att det var bland elever med svensk bakgrund samt minst en förälder med eftergymnasial utbildning som behörighetsgraden var högst våren 2020. Ungefär 95 procent av eleverna i denna grupp var behöriga till ett nationellt program. Motsvarande andel för elever med svensk bakgrund, men föräldrar med förgymnasial eller gymnasial utbildning var 83 procent. Bland elever som har utländsk bakgrund och som antingen är födda i Sverige eller som invandrat före skolstart samt har minst en förälder med eftergymnasial utbildning var ungefär 91 procent behöriga till ett nationellt gymnasieprogram. Lägst var behörighetsgraden bland nyinvandrade elever vars föräldrar har förgymnasial eller högst gymnasial utbildning.⁹ I den gruppen var endast 26 procent av eleverna behöriga till ett nationellt gymnasieprogram.¹⁰

3.2 Elever i behov av särskilt stöd i grundskoleåldern

I propositionen¹¹ *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* skriver regeringen:

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska detta anmälas till rektorn. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. 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 han eller hon ges sådant stöd. – sidan 285.

Enligt 3 kap. 5–6 §§ skollagen gäller bestämmelserna om särskilt stöd i förskoleklassen¹², grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och i fritidshemmet. Även elever som går i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan har rätt till särskilt stöd om de behöver det. Utredningens uppdrag innefattar inte samtliga skolformer och dessutom har utredningen gjort vissa avgränsningar som redovisas i kapitel 2. I detta kapitel beskrivs i vilken utsträckning de ele-

⁹ För många elever som invandrat till Sverige saknas uppgift om föräldrarnas utbildningsnivå.

¹⁰ *Slutbetyg i grundskolan våren 2020*. Skolverket, 2020, PM.

¹¹ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*. sid. 285.

¹² Förskoleklass och fritidshem ingår inte i utredningens uppdrag.

ver som går i grundskolan får särskilt stöd och extra anpassningar.¹³ Vidare beskrivs i vilken omfattning och vilka elever som i stället tas emot i andra skolformer, t.ex. grundsärskolan. Vissa elever kan befinna sig i skolor som har andra organisatoriska lösningar, t.ex. resursskola, som i sig innebär mer omfattande anpassningar och stöd.

Stödinsatser har olika karaktär och är mer eller mindre ingripande och om det rör sig om särskilt stöd ska insatserna dokumenteras i ett åtgärdsprogram. Regleringen av särskilt stöd beskrivs mer i detalj i kapitel 4.

Statistik från Skolverket¹⁴ för läsåret 2019/20 visar att 5,5 procent av eleverna i grundskolan omfattades av ett åtgärdsprogram, vilket motsvarar knappt 59 800 elever. Det finns tydliga skillnader mellan andelen elever med åtgärdsprogram i olika årskurser. Skolverkets rapport bekräftar bilden av att särskilt stöd fortfarande sätts in sent. Andelen elever med åtgärdsprogram ökar från årskurs 1 till 6. Därefter minskar andelen mellan årskurs 6 och årskurs 7, för att sedan öka igen. Högst andel elever med åtgärdsprogram finns i årskurs 9. Mönstret har varit likartat de senaste åren.¹⁵ Totalt hade 8,5 procent av eleverna (drygt 9 700 elever) i årskurs 9 ett åtgärdsprogram läsåret 2019/20. Rapporten visar dessutom tydligt att fler pojkar än flickor får olika typer av stödåtgärder.

Enligt Skolverkets redovisning har andelen elever i grundskolan som får stöd genom enskild undervisning legat på 1,0 procent de senaste fyra läsåren och andelen som får stöd genom särskild undervisningsgrupp uppgår till 1,2 procent. Andelen elever som läser enligt anpassad studiegång motsvarar 1,0 procent. Det är vanligare att pojkar får alla dessa typer av stöd än flickor.

¹³ Utredningen har identifierat att de förslag som ska utredas har en nära koppling till behovet av tidiga insatser och åtgärdsprogram som finns i de lägre årskurserna i grundskolan. En del av utredningens målgrupp återfinns på introduktionsprogram (IM). Bestämmelser om extra anpassningar och särskilt stöd för de obligatoriska skolformerna gäller även i huvudsak för de elever som går i gymnasieskolans introduktionsprogram. Denna reglering beskrivs i kapitel 4.

¹⁴ *Särskilt stöd i grundskolan läsåret 2019/20*. PM Skolverket, 2020. Dnr 2019:387.

¹⁵ Det infördes en ny lydelse i bestämmelsen om särskilt stöd om extra anpassningar 1 juli 2014. Prop. 2013/14:160 Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram, Utbildningsutskottets betänkande 2013/14: UbU19 Tid för undervisning, Riksdagsskrivelse 2013/14:291. Förändringen tydliggjorde att särskilt stöd, till skillnad från extra anpassningar, handlar om insatser av mer ingripande karaktär och som normalt sett inte är möjliga att genomföra för lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen. I och med lagändringen minskade gruppen elever för vilka åtgärdsprogram skulle tas fram och därmed har även andelen elever med åtgärdsprogram minskat kraftigt. Andelen har de tre senaste läsåren stigit något, och läsåret 2019/20 ökar den med 0,2 procentenheter jämfört med föregående läsår. Källa: *Särskilt stöd i grundskolan läsåret 2019/20*. PM Skolverket, 2020. Dnr 2019:387.

Inom grundskolan finns det ytterligare en organisatorisk lösning för elever som har omfattande behov av särskilda stödinsatser och där den ordinarie skolans stöd inte har varit tillräckligt för att eleven ska ha en god utveckling kunskapsmässigt och socialt. I sådana fall kan huvudmannen erbjuda en elev plats antingen i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp eller i en resursskola.¹⁶ Det saknas dock nationell statistik om elever vid dessa verksamheter eftersom resursskolor endast är en organisatorisk lösning inom ramen för grundskolan. Betänkandet *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor* påpekar just denna brist och föreslår att uppgifter om resursskolor samlas in.¹⁷

Förutom olika typer av särskilt stöd som kräver ett åtgärdsprogram, har elever också rätt till mindre ingripande insatser i form av extra anpassningar. Extra anpassningar behöver inte, till skillnad från särskilt stöd, dokumenteras i åtgärdsprogram. Regleringen av extra anpassningar beskrivs mer i detalj i kapitel 4.

Skolinspektionen belyser i en kvalitetsgranskning av skolans arbete med extra anpassningar bl.a. att vissa skolor brister i att identifiera vilka behov eleverna har. Vidare pekar rapporten på att elever sällan får de extra anpassningar de behöver för att kunna nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling och att skolor sällan följer upp effekterna av de extra anpassningarna elever har fått.¹⁸

En undersökning som omfattar årskurs 7–9, genomförd av Lärarnas riksförbund, pekar dessutom på att det finns många elever som är i behov av extra anpassningar och särskilt stöd men som ändå inte får det. I rapporten uppges detta bero på att det saknas ekonomiska resurser på skolan eller att det är brist på olika kompetenser, såsom speciallärare.¹⁹

Även bland de elever som får särskilt stöd är det en väsentlig andel som får betyget F i minst ett ämne i årskurs 9. Av de elever i

¹⁶ Enligt 10 kap. 35 § får utbildningen i en fristående grundskola bl.a. begränsas till att avse elever som är i behov av särskilt stöd och enligt HFD 2017 ref. 50 strider det inte mot skolagens bestämmelser att en kommun inrättar och driver s.k. resursskolor för elever i behov av särskilt stöd.

¹⁷ *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor*. SOU 2020:42, s. 146.

¹⁸ *Skolans arbete med extra anpassningar–Kvalitetsgranskningsrapport*. Skolinspektionen, 2016. Dnr 2015:2217.

¹⁹ ”Som lärare ska man trola med knäna” *En undersökning om skolans arbete med extra anpassningar och särskilt stöd*. Lärarnas riksförbund, 2017.

www.lr.se/opinion--debatt/undersokningar/2017/2017-11-17-som-larare-ska-man-trola-med-knana

årskurs 9 som hösten 2019 hade ett åtgärdsprogram hade 66 procent minst ett F i slutbetyget våren 2020.²⁰ Samtidigt vet vi inte hur situationen hade sett ut för dessa elever om inget stöd hade satts in. Statistiken visar inte heller om det särskilda stödet avser ett specifikt ämne. Andelen elever som har åtgärdsprogram och som har minst ett F i årskurs 9 har också ökat jämfört med 2015 då motsvarande andel var 62 procent enligt en rapport från Skolverket.²¹ I den nämnda rapporten drogs slutsatsen att den stora andelen som får betyget F trots åtgärdsprogram skulle kunna bero på att stödet sätts in för sent eller inte är tillräckligt, alternativt har fel inriktning eller håller för låg kvalitet. Att andelen som får minst ett F har ökat mellan 2015 och 2019 kan enligt utredningen tolkas som att dessa elevers förutsättningar inte har förbättrats och att skolornas arbete med särskilt stöd inte fungerar ändamålsenligt.

Statistiken visar dessutom att 75 procent av de elever som våren 2020 fick ett eller flera F i slutbetyget i årskurs 9 inte hade något åtgärdsprogram.²² Detta kan jämföras med resultat avseende 2015 då motsvarande andel var 70 procent.²³

Den 1 juli 2019 trädde åtgärdsgarantin (den s.k. läsa-skrivarekna-garantin) i kraft. Den innebar en skärpning av skollagens bestämmelser om särskilt stöd och syftar till att skolan i tid ska upptäcka elever med behov av anpassningar eller särskilt stöd.²⁴

Genom att följa elevers lärande, göra kartläggningar och sätta in tidiga stödinsatser redan från förskoleklass ska fler elever få det stöd de behöver. Enligt de nya bestämmelserna ska tidiga stödinsatser sättas in för elever redan i förskoleklassen och lågstadiet i grundskolan, specialskolan och sameskolan. Syftet med de tidiga stödinsatserna är att fler elever ska uppfylla de kunskapskrav som finns i årskurs 1 i läsförståelse och i årskurs 3 (4 i specialskolan) i svenska eller svenska som andraspråk och matematik. Det slutliga målet med tidiga stödinsatser är att en så stor andel som möjligt av eleverna ska nå en fullständig utbildning.

²⁰ Statistik direkt från Skolverket.

²¹ *Tillgängliga lärmiljöer? En nationell studie av skolhuvudmännens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning*. Skolverket, 2016. Rapport 440.

²² Statistik direkt från Skolverket.

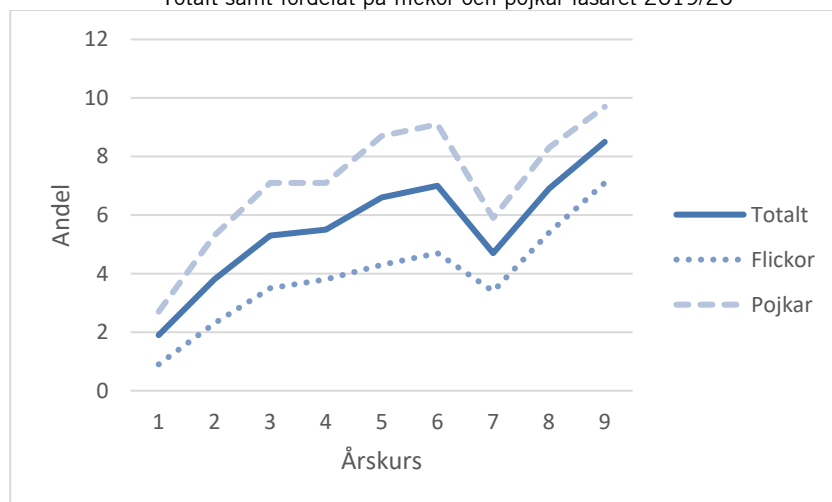
²³ *Slutredovisning av uppdrag om slutrapportering om utvecklingen av funktionshindrapolitiken år 2011–2016*. Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten, 2016. Dnr S2011/8810/FST. s. 13.

²⁴ Garantin för tidiga stödinsatser regleras i 3 kap. 4, 4a och 4b §§ skollagen. Prop. 2017/18:195. Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser.

De elever som behöver ska, även fortsättningsvis efter årskurs 4, få anpassningar och stödåtgärder i de fall det behövs. Det finns en stor diskrepans mellan andelen elever som inte når behörighet till gymnasieskolan och andelen som får särskilt stöd i årskurs 9. Andelen uppgår till 14,4 respektive 8,5 procent. Skolverkets statistik visar dessutom att det fortfarande finns tydliga skillnader mellan andelen elever med åtgärdsprogram i olika årskurser, se figur 3.2.²⁵

Figur 3.2 Andel elever (procent) med åtgärdsprogram i grundskolans årskurs 1–9.

Totalt samt fördelat på flickor och pojkar läsåret 2019/20



Källa: Skolverket, Beskrivande statistik. Särskilt stöd i grundskolan läsåret 2019/20. Skolverket, 2020. PM. s. 7

3.2.1 Elever med olika typer av funktionsnedsättningar

Det saknas uppgifter om elever med funktionsnedsättning

Det saknas en allmänt accepterad, tydlig definition av vad en funktionsnedsättning är både när det gäller barn och vuxna. Enligt Världshälsoorganisationen (WHO) är en funktionsnedsättning en förlust eller avvikelse i fysisk eller psykisk funktion. Nedsättningen

²⁵ Beskrivande statistik. Särskilt stöd i grundskolan läsåret 2019/20. Skolverket, 2020. PM.

ska vara en påvisbar variation från det som kan anses vara normalt.²⁶ Av funktionsnedsättningskonventionen framgår att funktionsnedsättning bl.a. innefattar varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, som i samspel med olika hinder kan motverka ett fullt deltagande i samhället.²⁷

Det saknas tillförlitlig statistik om elever med funktionsnedsättning vilket nyligen har påpekats av Specialpedagogiska skolmyndigheten och Myndigheten för delaktighet i en gemensam skrivelse till regeringen:

Avsaknaden av statistik leder till att en utsatt grupp osynliggörs i både politik och praktik i dagens Sverige. Vi vet inte om barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning får sina rättigheter tillgodosedda. Vi behöver få kunskap om hur exempelvis målpuppfyllelsen ser ut för barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning som ett underlag för att följa upp och utvärdera hur deras rättigheter tillgodoses i förskola, skola, vuxenutbildning och arbetsliv. Vi behöver också kunna analysera skillnader mellan flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionsnedsättning. (...) saknas helt en analys av funktionsnedsättningsars betydelse inom utbildningsområdet.²⁸

Det finns goda grunder för att det inte samlas in data om vilka elever som har funktionsnedsättning²⁹, men detta gör det samtidigt svårt att beskriva hur elevgruppens sammansättning ser ut eller hur många elever som har en funktionsnedsättning. Ännu svårare är det att uppskatta hur många av dem som hör till gruppen som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolan eller som faktiskt inte når behörighet till gymnasieskolan. De ansvariga myndigheterna uttrycker att

²⁶ The International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) defines disability as an umbrella term for impairments, activity limitations and participation restrictions. Disability is the interaction between individuals with a health condition (e.g. cerebral palsy, Down syndrome and depression) and personal and environmental factors (e.g. negative attitudes, inaccessible transportation and public buildings, and limited social supports). *Disability and health*. WHO, 2015, Fact sheet no 352.

www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health.

²⁷ Funktionsnedsättningskonventionen, artikel 1.

²⁸ www.spsm.se/contentassets/e738ae87431840eb81c6617f8d2b148c/skrivelse---behov-av-statistik-om-funktionsnedsattningar.pdf

²⁹ Att statistik som gäller elever med funktionsnedsättning inte samlas in hänger samman med Dataskyddsförordningen (GDPR) enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 samt SFS 2018:218. Den gör det otillåtet för myndigheter och andra organisationer, även de med sekretesskydd, att samla in, registrera och behandla data betecknade som ”känsliga personuppgifter”, t.ex. hälsotillstånd och funktionsnedsättning. En annan orsak som Skolverket uppger är att en kategorisering och insamling därefter kan kollidera med idealet om en skola för alla och leda till att elever sorteras i grupper. Läs mer: *Att planera för barn och elever med funktionsnedsättning. En sammanställning av forskning, utvärdering och inspektion 1994–2014*. Skolverket, 2105.

man, oavsett bristen på statistik, med säkerhet vet att det handlar om en grupp elever där många behöver någon form av anpassning och stöd för att få en likvärdig skolgång. Hur många som får olika former av stöd och hur effektivt stödet som ges är, vet man däremot inte.³⁰ Vilken typ av utmaningar en funktionsnedsättning för med sig kan variera i mycket stor utsträckning.

Det totala antalet elever i grundskolan, inklusive internationella skolor, samt sameskolan var 1 090 000 läsåret 2019/20.³¹ Detta kan jämföras med grundsärskolan³², som tog emot knappt 12 300 elever läsåret 2019/20³³ och specialskolan som endast hade 699 elever inskrivna under samma period.³⁴ Det finns inom specialskolan fem regionskolor och fem riksskolor. Regionskolorna tar emot elever som är döva eller som har en hörselnedsättning som inte kräver utbildning vid en riksskola. Riksskolorna finns för elever med olika förutsättningar som hörselnedsättning och utvecklingsstörning, grav språkstörning, dövblindhet samt elever med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning.³⁵ I samband med införandet av en ny skollag 2010, förändrades reglerna för skolplacering av elever med autism.³⁶ Tidigare hade elever med autismdiagnoser rätt att gå i grund- och gymnasiesärskola. För elever med autism är grund- och gymnasiesärskolans verksamhet i dag begränsad till de elever som också har en utvecklingsstörning. Det innebär att en stor andel elever med en autismdiagnos förväntas nå utbildningens mål inom den reguljära skolverksamheten.³⁷ De kan dock ha rätt till särskilt stöd.

En del av dessa elever kan, tillsammans med andra elever med omfattande behov av särskilda stödinsatser vara placerade i en särskild undervisningsgrupp eller i en s.k. resursskola. Det finns ingen statistik att tillgå om dessa elever men i betänkandet om *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor*³⁸ beskrivs att det ofta handlar just om elever inom autismspektrumtillstånd,

³⁰ www.spsm.se/kurser--aktiviteter/nyheter/nyheter/behov-av-statistik/.

³¹ *Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2019/20*. Skolverket, 2020. PM. Dnr 5.1.1–2019:387.

³² Grundsärskolan erbjuder plats för elever med utvecklingsstörning i de fallen de har svårt att nå grundskolans mål. I skollagen och skolförordningen används begreppet utvecklingsstörning. I internationella sammanhang och inom funktionshindersrörelsen används dock ofta benämningen ”intellektuell funktionsnedsättning”.

³³ *Elever i grundsärskolan läsåret 2019/20*. Skolverket, 2020. PM. Dnr 2019:388.

³⁴ *Elever i specialskolan läsåret 2019/20*. Skolverket, 2020. PM. Dnr 2019:389.

³⁵ 8–10 §§ förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

³⁶ 29 kap. 8 § skollagen (2010:800).

³⁷ Ibid.

³⁸ *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor*. SOU 2020:42.

som inte sällan har flera diagnoser. Betänkandet pekar på att i denna elevgrupp finns elever med allvarlig psykisk ohälsa och omfattande skolfrånvaro. Många av eleverna har mycket negativa skolerfarenheter och en del har stora kunskapsluckor.

Enligt empirin från betänkandet finns det fler pojkar än flickor i resursskolor. En del rektorer påpekar att det kan bero på att pojkarnas behov lättare uppmärksammas eftersom de oftare än flickorna visar ett utåtagerande beteende. Vidare understryks att många familjer vars barn tas emot i en resursskola befinner sig i en utsatt situation och behöver olika former av stöd från samhället.

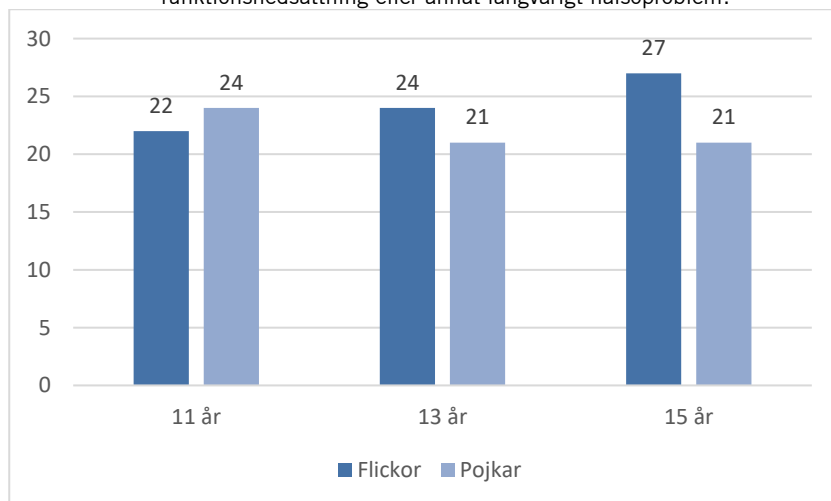
Folkhälsomyndigheten publicerar regelbundna rapporter om skolbarns hälsovanor. Den senaste undersökningen är från 2017/18.³⁹ I denna undersökning, liksom i tidigare studier, fick deltagande elever genom att besvara en enkät ange om de har en långvarig sjukdom, en funktionsnedsättning eller annat långvarigt hälsoproblem. Figuren nedan visar att mellan 21 och 27 procent svarade ”ja” på frågan. Detta ligger i nivå med undersökningen 2013/14.⁴⁰ Siffrorna visar tydligt att en stor grupp elever har funktionsnedsättning och att en stor del av dem återfinns i grundskolan och ingår därmed i utredningens målgrupp.

³⁹ *Skolbarns hälsovanor i Sverige 2017/18*. Folkhälsomyndigheten, 2018.

⁴⁰ Elever besvarade enkäten från årkurs 5, 7 och 9 från 213 skolor. Om svaren skulle vara representativa för hela populationen i de tillfrågade åldrarna skulle ca 160 000 elever uppgett att de har långvariga hälsobesvär eller funktionsnedsättningar. Undersökningens svarstrekvens var 47 procent som gör att generella slutsatser kan endast dras med försiktighet.

Figur 3.3 Långvariga sjukdomar och funktionsnedsättningar efter kategori, kön, ålder och år. Läsår 2017/18.

Andel som svarat "Ja" på frågan "Har du en långvarig sjukdom, funktionsnedsättning eller annat långvarigt hälsoproblem?"



Källa: Folkhälsomyndigheten, <http://fohm-app.folkhalsomyndigheten.se/Folkhalsodata/sq/98e417fb-d135-4ecirka-bfa6-277c641b11ec>.

Långt ifrån alla elever med funktionsnedsättning får adekvat stöd i skolan eller når kunskapsmålen

De elever som angav att de har en långvarig sjukdom, en funktionsnedsättning eller annat långvarigt hälsoproblem fick svara på följdfrågan om deras deltagande i skolan påverkas av detta. Mellan 30 och 46 procent svarade "ja". I studien analyseras skillnaderna mellan flickor och pojkar. Resultaten visar att bland flickor stiger denna andel från 30 procent bland 11-åringarna till 46 procent bland 15-åringarna. Bland pojkarna finns däremot ingen skillnad mellan olika åldrar. Jämfört med 2013/14 ökade däremot andelen 11-åriga pojkar som uppgav att deras funktionsnedsättning påverkar deltagandet i skolan, från 26 till 44 procent.⁴¹

I rapporten uppges också att barn och unga med funktionsnedsättning upplever mindre trivsel i skolan och är utsatta för mobbning i högre grad än andra barn. Detta gäller särskilt barn med måttliga

⁴¹ Ibid.

eller svåra funktionsnedsättningar och barn med neuropsykiatriska diagnoser.

Barnombudsmannen (BO) har mött 97 barn och unga i åldrarna 8–22 år för att ta del av deras erfarenheter av att leva med en eller flera funktionsnedsättningar.⁴² Barnen och ungdomarna som kommer till tals i studien hade bl.a. syn- eller hörselnedsättning, rörelsenedsättning, dyslexi, Downs syndrom, ADHD, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF) och olika grad av språk- och kommunikationssvårigheter. Flera barn har fler än en funktionsnedsättning.

BO har i en fördjupningsstudie även undersökt hur grundskolans arbete med särskilt stöd ser ut för dessa elever. Resultaten i studien visar att det är långt ifrån alla elever med funktionsnedsättningar och vårdnadshavare som får allmän information om rätten till särskilt stöd av skolorna. Utredningar som kan leda till diagnoser eller plats exempelvis i specialskolan eller grundsärskolan kan också dröja.

Vidare beskrivs det i rapporten att det ofta saknas kunskap hos skolpersonalen för att ge barn det stöd de behöver vilket kan leda till att skolorna främst gör generella anpassningar – vilket inte alltid stämmer överens med vad en elev främst behöver. Detta gäller särskilt flickor. De tillfrågade barnen i rapporten beskriver att flickor med ADHD och ADD inte märks på samma vis som pojkar. De berättar även att de själva upplever att det finns skillnader mellan hur ADHD och autism tolkas hos pojkar och flickor.

Specialpedagogiska skolmyndigheten⁴³ återger också att flera rapporter lyfter att flickor är underrepresenterade bland elever med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning (NPF). En anledning till detta anges vara att flickor är bättre på att ”dölja” sin funktionsnedsättning. Vidare beskrivs i rapporten att studier har visat att diagnoskriterierna rörande dessa funktionsnedsättningar är utvecklade efter pojkars symptom. Pojkar är ofta mer utagerande och uppfattas som problematiska. Det är också vanligare att pojkar placeras i särskilda undervisningsgrupper eller resursskolor och fler pojkar än flickor går i grundsärskolan. Lärarna uppmärksammar mer sällan flickor, även om de visar samma tecken. Flickors svårigheter tolkas oftare

⁴² *Respekt. Barn med funktionsnedsättning om samhällets stöd.* Barnombudsmannen, 2016.

⁴³ *Villkor för utbildning. Kartläggning av nuläge för barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning.* Specialpedagogiska skolmyndigheten, 2017.

som relationsproblem eller reaktioner på konflikter i hemmet. Flickor med autism blir också oftare feldiagnostiserade.

Skolverket har i en nationell studie från 2016 fokuserat på skolhuvudmännens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning.⁴⁴ Ett genomgående resultat i rapporten är att det skiljer sig mycket åt bland skolor och huvudmän när det gäller arbetet med att utveckla lärmiljöernas pedagogiska, sociala och fysiska tillgänglighet. Därmed skiljer sig också grundskolornas förutsättningar åt när det gäller att göra lärandet och skolmiljön mer tillgänglig för elever med funktionsnedsättning.

I några få studier har måluppfyllelsen hos elever med vissa typer av funktionsnedsättningar undersökts. I en äldre studie belyste Skolverket bl.a. elever med ADHD och autismspektrumdiagnos och fann då att knappt hälften av elever med viss neuropsykiatrisk funktionsnedsättning uppskattades kunna nå målen i de dåvarande behörighetsgivande ämnena svenska, matematik och engelska i grundskolans år 9.⁴⁵

Även intresseorganisationer har gjort undersökningar av kunskapsresultaten och frånvaron i vissa grupper. Riksförbundet Attention har t.ex. genomfört en enkätundersökning 2013 riktad till vårdnadshavare med barn med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning. Drygt 2 000 personer svarade på enkäten som visade att vårdnadshavare upplevde att elever med NPF inte får det stöd de har rätt till, vilket tolkades leda till dåliga resultat i skolan.⁴⁶

Autism- och Aspergerförbundet har genomfört en enkätundersökning under våren 2020.⁴⁷ Enkäten vände sig till barn och ungdomar från 2 till 20 år och besvarades av totalt 2 478 personer. Resultaten visar att endast 37 procent av de svarande når kunskapsmålen i svenska, engelska och matematik, jämfört med 44 procent vid två tidigare tillfällen, 2018 och 2016. I enkäten ställs det också frågor om vilken typ av stöd som eleverna själva upplever att de har ett behov av. ”Stöd under hela skoldagen” uppges av 68 procent. Samtidigt uppges hela 20 procent att de inte får stöd alls.⁴⁸

⁴⁴ *Tillgängliga lärmiljöer? En nationell studie av skolhuvudmännens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning.* Skolverket, 2016. Rapport 440.

⁴⁵ *Tre magiska G: n.* Skolverket, 2001. Rapport 202.

⁴⁶ <https://attention.se/2013/12/attention-bekraftar-sveriges-radios-bild-stod-till-elever-med-sarskilda-behov-uteblir-ofta/>.

⁴⁷ *Medlemsundersökning om skolan 2020 – uppdaterad rapport.* Novus, 2020. www.autism.se/rfa/uploads/Skolenk%C3%A4r%202020%20slutversion.pdf.

⁴⁸ Enligt uppgifter från Autism- och Aspergerförbundet.

Vidare framkommer i rapporten att 56 procent av eleverna med autism har frånvaro i någon grad. Det är en ökning från den förra enkäten med 4 procentandelar vilket den mer omfattande frånvaron står för. Flickor har högre frånvaro än pojkar men pojkarna står i högre grad för den längre sammanhängande frånvaron. Redan i lågstadiet är frånvaron 52 procent och i högstadiet är siffran hela 69 procent. Orsakerna till frånvaron uppges främst vara otillräcklig kompetens om autism hos skolpersonal, brister i stöd i sociala situationer och brister i stöd i själva lärsituationen. För knappt hälften finns en plan för återgång till skolan, men enbart 10 procent säger att planen fungerar i tillräckligt hög grad.

3.2.2 Elever med lindriga inlärningssvårigheter

En grupp elever som riskerar att inte bli behöriga är de elever som, utan att ha en diagnos eller utvecklingsstörning, har olika grad av inlärningssvårigheter eller ”svag begåvning” i form av låg IQ. Det är ungefär 14 procent av befolkningen som beräknas ha IQ mellan 70 och 85, så kallad svag begåvning.⁴⁹ Det är dock inte alla elever i den gruppen som har stora problem i skolan. Elever med bra stöd i hemmet och med personliga egenskaper som kan kompensera för svårigheterna kan lyckas i skolan.⁵⁰

Elever med inlärningssvårigheter går ofta i en vanlig undervisningsgrupp och kan ha utvecklat strategier för att dölja sina svårigheter för läraren. De kan också ha en kombination av olika svårigheter. Forskaren Ulla Ek, professor i specialpedagogik vid Stockholms universitet, menar att det faktum att svag begåvning inte är någon diagnos kan bidra till att de inte alltid kommer ifråga för de stödinsatser som de är i behov av.⁵¹

3.2.3 Elever med omfattande eller problematisk frånvaro

Enligt betänkandet *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera* riskerar elever som är frånvarande från skolan att inte uppnå kunskapskraven.⁵²

⁴⁹ Ek U. *Begåvning mer än en IQ-siffra*, SvD, 2012.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

⁵² *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*. SOU 2016:94.

Det finns olika former av frånvaro, som på olika sätt kan vara problematisk och påverka elevernas resultat negativt. Det behöver inte vara avgörande om frånvaron är giltig eller ogiltig – även en elev som på grund av exempelvis långvarig sjukdom har giltig frånvaro kan ha svårt att uppnå målen med utbildningen och behöva stöd från skolan. En elev kan ha sammanhängande frånvaro från all undervisning över en längre period, men det kan också vara så att en elev har ströfrånvaro och är frånvarande från särskilda ämnen eller lektioner i början eller slutet av skoldagen. Att elever är frånvarande från skolan kan ha många olika orsaker och gruppen elever som riskerar att inte uppnå behörighet till gymnasieskolan på grund av sin frånvaro är på så sätt heterogen.⁵³

Skolverket skriver följande i sin rapport *Skolfrånvaro och vägen tillbaka - Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv*:

(...) elevernas skolfrånvaro bottnar ofta i en komplex väv av olika slags problem som kan röra både hem och skola. Kombinationerna kan vara att en elev inte förstår ett ämne, att hon eller han blir stämplad som dum och tappar självförtroendet. En annan är att eleven går till skolan, finner ämnena obegripliga i kombination med att eleven ingår i en kamratkrets som satt i system att inte gå på lektioner. Ytterligare kombinationer kan handla om en otrögg hemmiljö i kombination med bristfällig undervisning och organisation samt socialt utanförskap. Olika faktorer sammanlagda kan leda till förlorad självkänsla och psykisk ohälsa, vilket i sin tur kan resultera i långvarig ogiltig frånvaro. – Rapport från Skolverket⁵⁴

Skolverket drog slutsatsen att orsakerna bakom frånvaron måste bli grundligt utredda och leda till konkreta förändringar och att elevhälsan har en viktig roll i denna utredning. Förslagen i betänkandet *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*⁵⁵ och propositionen *Samling för skolan*⁵⁶ låg i linje med dessa iakttagelser. I propositionen framhålls bl.a. att utredningen ska genomföras i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan.

Faktorer som kan leda till att en elev inte deltar i undervisningen kan t.ex. vara att eleven har svårigheter i sin hemmasituation, inte trivs i skolan med klasskamrater eller lärare, att eleven har en diagnos som innebär att det är utmanande att vara i skolmiljön, att eleven

⁵³ Ibid.

⁵⁴ *Skolfrånvaro och vägen tillbaka - Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv*. Skolverket, 2010. Rapport 341. s. 8–9.

⁵⁵ *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*. SOU 2016:94

⁵⁶ Prop. 2017/18:182 Samling för skolan.

tycker att undervisningen är för svår eller för enkel och så vidare. Flera av de elevgrupper som beskrivits tidigare i detta kapitel överlappar troligtvis med gruppen elever som har omfattande och problematisk frånvaro.⁵⁷

För närvarande samlas det inte in någon statistik om elevers frånvaro på nationell nivå. Skolinspektionen gjorde dock en kartläggning av elevers frånvaro 2016.⁵⁸ Enligt den rapporten var det hösten 2015 1,7 per 1 000 elever som hade sammanhängande ogiltig frånvaro i en månad eller mer. Sådan frånvaro var mer vanligt förekommande i årskurs 7–9 än i de lägre åldrarna. I rapporten konstateras att den sammanhängande ogiltiga frånvaron var på ungefär samma nivå 2015 som läsåret 2008/09, då Skolverket gjorde en liknande mätning.⁵⁹

3.3 Nyanlända elever

Utredningen ska föreslå hur nyanlända elever i grundskolan och på gymnasieskolans introduktionsprogram ska få mer tid för undervisning i form av kortare sommarlov, förlängd skolplikt och anpassningar som vänder sig till nyanlända. Dessa områden beskrivs i kapitel 5, 9 och 10.

Beskrivningarna i detta kapitel är översiktliga och begränsar sig enbart till sådan information som har betydelse för utredningens överväganden.

3.3.1 Definitioner

Direktivet använder begreppet *nyanländ* men det är inte helt självklart vad det innebär eller vilka elever som omfattas av det. Nedan görs en genomgång av några definitioner som beskriver barn och ungdomar med kort bakgrund i Sverige. Därefter beskrivs dessa elevers kunskapsresultat, gruppens omfattning, sammansättning och prognoser gällande inflyttning. Det redogörs även kortfattat för vissa utmaningar som dessa elever möter i svensk skola som en bakgrund till utredningens olika delområden.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ *Omfattande frånvaro. En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro.* Skolinspektionen, 2016. Dnr 40–2015:2855.

⁵⁹ Ibid.

Nyanlända

Med nyanländ avses i skollagen en person som har varit bosatt utomlands och som nu är bosatt i landet och som har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då personen fyller sju år.⁶⁰ En person ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång i landet.⁶¹ En elev anses således som nyanländ enligt skollagen först när eleven påbörjar sin skolgång i Sverige och som längst fyra år därefter. Samtidigt identifieras nyanlända elever på olika sätt, beroende på vilka uppgifter om eleverna som finns tillgängliga. I den nationella statistiken går det för närvarande inte att identifiera nyanlända elever till fullo i enlighet med skollagens definition (3 kap. 12 a §) som infördes den 1 januari 2016. Framför allt handlar det om att det inte går att fastställa hur många av de elever som inte har personnummer som hör till gruppen nyanlända, eftersom det inte är möjligt att följa dessa elever över tid och det inte finns några uppgifter om deras invandringsstatus. Det finns inte heller uppgifter om när eleverna har påbörjat sin utbildning i svensk skola. I statistiken är det således inte möjligt att identifiera personer som nyanlända innan de har blivit folkbokförda och fått svenskt personnummer. Det är först när eleven fått ett personnummer som bakgrunden kan fastställas.

I Skolverkets statistik används begreppet *nyinvandrade elever*. Som nyinvandrade elever räknas de som är födda utomlands eller som har båda föräldrarna födda utomlands och som har kommit till Sverige under de senaste fyra åren. I begreppet nyinvandrade ingår enbart folkbokförda elever. Beroende på Migrationsverkets handläggningstider kan en nyinvandrad elev ha befunnit sig i landet under lång tid som asylsökande innan folkbokföring sker. Från och med läsåret 2014/15 finns även uppgift om det första invandringsår som finns registrerat om individen. Första invandringsår betyder att eleven inte har varit folkbokförd i Sverige tidigare.⁶²

Nyanlända elever som är folkbokförda enligt folkbokföringslagen har rätt till all utbildning i det svenska skolväsendet. De har skolplikt och ska tas emot i skolan på samma sätt som andra skolpliktiga elever.⁶³

⁶⁰ 3 kap. 12 § första stycket skollagen.

⁶¹ Ibid, andra stycket.

⁶² *Nyinvandrade elever i grundskolan*. Skolverket, 2018. PM.

⁶³ 29 kap. skollagen.

Nyanlända elever som är asylsökande

Utöver kategorin nyinvandrade elever omfattar skolstatistiken också elever med *okänd bakgrund*, som också kan vara nyanlända enligt skollagens definition.⁶⁴ Här ingår framför allt asylsökande elever som nyligen har anlänt till Sverige, eftersom dessa inte är folkbokförda. I gruppen ingår även elever som har skyddade personuppgifter, vilka dock utgör ett litet antal.⁶⁵

En asylsökande har rätt till utbildning i förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola om utbildningen påbörjas innan eleven har fyllt 18 år. När det gäller hur *asylsökande* barn ska tas emot i grundskolan och motsvarande skolformer finns en särskild bestämmelse i skolförordningen.⁶⁶ Sådana barn ska tas emot så snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden. Det bör dock ske senast en månad efter ankomsten.⁶⁷ I övrigt finns inte några bestämmelser i skolförfattningarna som särskilt avser utbildning för asylsökande elever. För sådana elever i grundskolan och motsvarande skolformer följer av skollagen att de har samma rätt till utbildning som skolpliktiga elever.⁶⁸ Dessa elever omfattas däremot inte av skolplikten.

Eleven har rätt att fullfölja sin utbildning även efter sin 18-årsdag.⁶⁹ Enligt Skolverkets tolkning har dock inte asylsökande ungdomar på introduktionsprogram rätt att gå över till och påbörja ett nationellt program efter att de fyllt 18 år.⁷⁰

En del asylsökande barn anländer till Sverige utan sina vårdnadshavare och benämns *ensamkommande* barn. När ett ensamkommande barn anländer till Sverige erbjuds barnet ett tillfälligt boende i den kommun där barnet först kommer i kontakt med en svensk myndighet. Ankomstkommunen ansvarar bl.a. för att ordna boende för barnet i avvaktan på att Migrationsverket ska anvisa en kommun som ska ta över ansvaret. Den anvisade kommunen har det långsiktiga ansvaret för barnet. Kommuners ansvar gäller både asylsökande

⁶⁴ Enligt 3 kap. 12 a § skollagen krävs att eleven anses som bosatt för att omfattas av definitionen nyanländ. Enligt 29 kap. 2 § skollagen finns en uppräknning av personer som anses bosatta i Sverige trots att de inte är folkbokförda, vilket bl.a. är barn som är asylsökande eller som vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ 4 kap. 1 a § skolförordningen (2011:185).

⁶⁷ Prop. 2000/01:115 Asylsökande barns skolgång m.m. s. 20.

⁶⁸ 7 kap. 2 § tredje stycket skollagen.

⁶⁹ 15 kap. 5 §, 16 kap. 29 §, 19 kap. 30 § och 29 kap. 2 och 3 §§.

⁷⁰ www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/nyanlandas-ratt-till-utbildning

barn och barn som har fått uppehållstillstånd i Sverige. De kommuner som tar emot ensamkommande barn får statlig ersättning för t.ex. skola, vård och boende.⁷¹

Alla ensamkommande barn har rätt till en god man. Ensamkommande barn och unga har samma rätt till utbildning som övriga asylsökande.

Det finns även s.k. *papperslösa* barn och unga. Benämningen innefattar dem som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning. Det kan t.ex. handla om elever som har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd men som ändå stannar kvar i landet. Även de har rätt till förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola samt gymnasieskola och gymnasiesärskola om de påbörjar utbildningen innan de fyller 18 år.⁷²

I utredningen används uttrycket *nyanländ* i skollagens mening, eftersom åtgärder som behandlas riktar sig till elever som deltar i utbildningssystemet i Sverige. När det gäller utredningens områden, läxhjälpsgaranti, anpassad eller prioriterad timplan, den för huvudmannen obligatoriska lovskolan eller utbildning för nyanlända på sommaren omfattas även asylsökande och papperslösa elever av rätten till dessa om de har en skolplacering.

När det gäller urval av skolenheter som har ombetts besvara utredningens enkäter och intervjuer används Skolverkets begrepp nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund som urvalsgrund för att representera nyanlända elever. Samma begrepp används när statistik från Skolverket redovisas.

3.3.2 Nyanländas kunskapsresultat i årskurs 9

För att kunna värdera kunskapsutfallet hos elever med kort bakgrund i Sverige är det viktigt att notera att oavsett hur kort tid en elev har gått i svensk skola gäller samma bestämmelser om betygssättning som för alla andra elever och samma antagningskrav till gymnasieskolan.⁷³

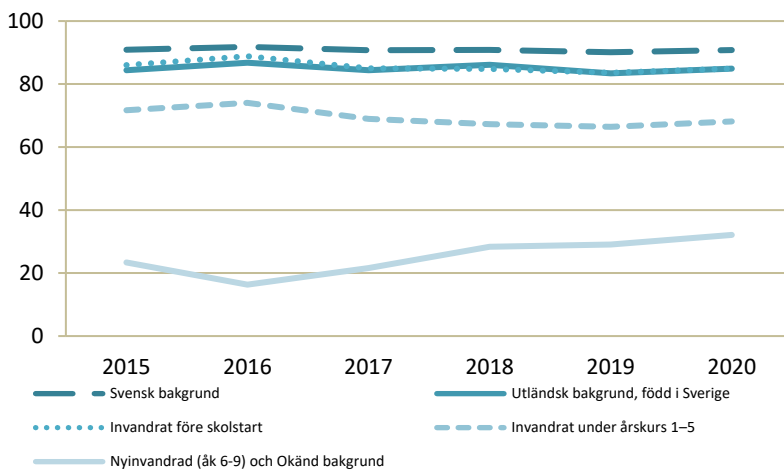
⁷¹ www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-ensamkommande-barn-och-ungdomar/Mottagande-av-ensamkommande-barn.html

⁷² 29 kap. 2 och 3 §§ skollagen.

⁷³ www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/betyg-i-grundskolan/nyanlanda-elever-och-betyg-i-grundskolan

Som det redovisas i avsnitt 3.1 var totalt 85,6 procent av eleverna behöriga till något av gymnasieskolans nationella program våren 2020. Behörighetsgraden var högst bland elever med svensk bakgrund, cirka 90 procent, och lägst bland nyinvandrade elever som kom till Sverige i årskurs 6–9. Behörighetsgraden inom denna grupp låg på 32,1 procent.⁷⁴ Figur 3.4 visar att detta mönster har gällt under de senaste fem åren även om skillnaderna har minskat något över tid. Det går även att utläsa från figuren att det är stor skillnad i behörighet mellan elever som kom till Sverige i årskurs 1–5 och de som har invandrat under årskurs 6–9.

Figur 3.4 Andel (procent) elever som är behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram, utifrån svensk och utländsk bakgrund, vårterminerna 2015–2020.



Källa: Slutbetyg i grundskolan våren 2020. Skolverket, 2020. PM. Dnr 2020:1159.

Det är inte enbart tidpunkten för när en elev invandrat som har stor betydelse för elevens studieresultat utan även föräldrarnas utbildningsnivå. Skolverket har jämfört hur behörighet till gymnasieskolan skiljer sig mellan elever med svensk bakgrund och elever med utländsk bakgrund i relation till föräldrarnas utbildningsnivå.⁷⁵ Som exempel kan nämnas elever vars föräldrar har förgymnasial eller gymnasial utbildning. Andelen elever med svensk bakgrund, vars

⁷⁴ Slutbetyg i grundskolan våren 2020. Skolverket, 2020. PM. Dnr 2020:1159.

⁷⁵ Ibid.

föräldrars utbildningsbakgrund motsvarar denna nivå, och som nådde behörighet till gymnasieskolan uppgick till 83 procent våren 2020. Motsvarande andelar sett till föräldrarnas utbildningsbakgrund var 60 respektive på 26 procent för elever som invandrat under årskurs 1–5 respektive årskurs 6–9.

Nästan alla obehöriga elever från årskurs 9 läser vidare på något av introduktionsprogrammen. Språkintröduktion har varit det största programmet för nyanlända som går vidare från årskurs 9 till gymnasieskolan. Det står mer om språkintröduktion i avsnitt 3.4.

Det kan antas att den lägsta utbildningsnivån bland föräldrar till barn med svensk bakgrund troligtvis är högre än bland föräldrar till elever som är nyinvandrade, eftersom det i den senare gruppen finns föräldrar som helt saknar egen skolerfarenhet. Detta är mindre troligt bland föräldrar som själva vuxit upp med det svenska skolsystemet där det under lång tid har funnits skolplikt i grundskolan.

Enligt Skolverkets rapport *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor* har utlandsfödda elevers förutsättningar att nå goda studieresultat försämrats över tid.⁷⁶ Detta kan enligt rapporten bl.a. bero på att invandringsåldern stigit och föräldrarnas socioekonomiska status försämrats i den gruppen. Dessutom kommer de utlandsfödda eleverna i allt högre grad från länder med sämre utbildningssystem. Skolverket noterar att det dock inte går, utifrån analyserna, att svara på om skolorna blivit bättre eller sämre på att undervisa de utlandsfödda eleverna.

3.3.3 Nyanlända elever - nuläge och prognoser

Enligt uppgifter från Skolverket utgjorde nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund 7 procent av det totala elevunderlaget i grundskolan under läsåret 2019/20.⁷⁷ Drygt hälften av dessa elever är pojkar.

Figur 3.5. visar utvecklingen av antalet nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund under perioden 2014/15–2019/20.⁷⁸ och

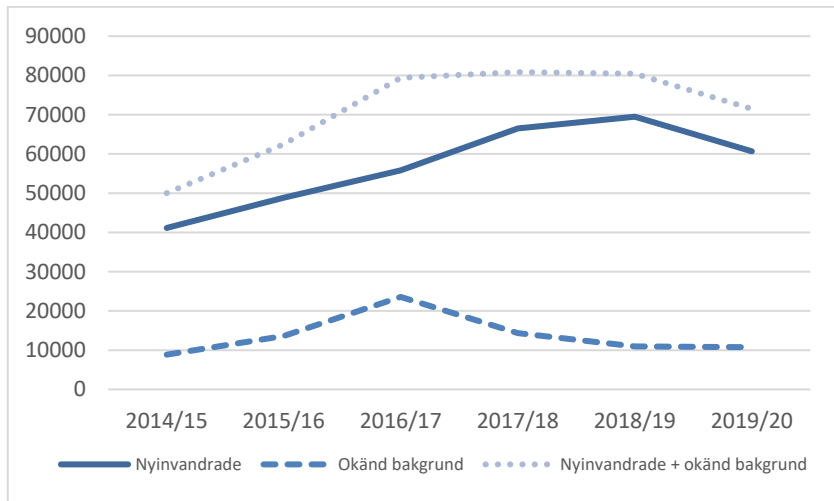
⁷⁶ *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor*. Skolverket, 2018. Rapport 467. s. 34.

⁷⁷ *Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2019/20*. Skolverket, 2020. PM. Dnr 5.1.1–2019:387.

⁷⁸ Från och med läsåret 2019/20 har Skolverket ändrat sättet att räkna fram antalet nyinvandrade elever. Skolverket beskriver det på följande sätt: I definitionen av nyinvandrade elever

⁷⁹ Det går att utläsa från figuren att antalet nyanlända har minskat under senare år jämfört med 2015–16.

Figur 3.5 Antal nyinvandrade elever samt elever med okänd bakgrund i grundskolan, läsåren 2014/15–2019/20



Källa: Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2019/20. Skolverket, 2020. PM.

Under perioden 2009–2019, har antalet asylsökande barn (0–18 år) ökat fram till 2015 då 70 000 barn ansökte om asyl.⁸⁰ Därefter har det sjunkit för varje år. Antalet som har beviljats uppehållstillstånd följer samma mönster med högst antal 2016 på 23 849.

För ensamkommande barn har trenden varit densamma som för övriga asylsökande barn med högst antal ansökta uppehållstillstånd på 35 000 under år 2015 samt högst antal beviljade uppehållstillstånd efterkommande år på 6 853.

Under 2020 sökte 3 566 barn asyl varav 500 var ensamkommande barn. Under samma period beviljades asyl för totalt 1 805 barn varav 255 var ensamkommande. Under 2020 har totalt 29 587 barn i åld-

står att eleven ska ha kommit till Sverige under de senaste fyra åren. Tidigare beräknades antalet utifrån hela läsåret. Nuvarande beräkning tar hänsyn till vilken månad eleven kom till Sverige. Det betyder att tidsspannet för när en elev definieras som nyinvandrad minskas med det nya sättet att beräkna. Detta innebär att, om de båda beräkningssätten används på samma elevunderlag, kommer det nya sättet att beräkna komma att ge ett lägre antal nyinvandrade elever.
⁷⁹ Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2019/20. Skolverket, 2020. PM. Dnr 5.1.1–2019:387.

⁸⁰ Statistik från Migrationsverket. Asylsökande till Sverige 2000–2020.

rarna mellan 0 och 18 år beviljats uppehållstillstånd, oavsett grund.⁸¹ Den vanligaste grunden bland barn som fick uppehållstillstånd 2020 var anknytning (15 892 barn).⁸²

De ensamkommande barnen har specifika utmaningar som beskrivs i avsnitt 3.3.4. De utgör dock bara en mindre andel av alla nyanlända elever i skolan. Antalet ensamkommande barn har minskat sedan 2016 men förväntas enligt Migrationsverkets prognos⁸³ ligga på samma nivå som 2019, före corona-pandemin, de kommande åren.

Enligt SCB:s befolkningsprognos⁸⁴ är de framtida antagandena om invandring osäkra, både på kort och på lång sikt. Den nu pågående pandemin bidrar till osäkerheten på kort sikt men det uppges vara högst troligt att invandringen kommer att variera i framtiden på ett liknande sätt som den gjort historiskt med toppar och dalar. Var i tiden dessa toppar kommer att inträffa är dock omöjligt att förutse. Det totala antalet barn som förväntas flytta till Sverige från utlandet prognosticeras enligt SCB:s befolkningsframskrivning minska de närmaste åren.⁸⁵

3.3.4 Utmaningar som nyanlända elever möter

De senaste årens migrationsmönster ställer stora krav såväl på den enskilda eleven, som plötsligt befinner sig i ett nytt land och i ett nytt skolsammanhang, som på huvudmän och skolenheter som ska se till att dessa elever får förutsättningar att kunna utveckla sitt kunskande i svenska samtidigt som de får undervisning i alla andra ämnen. Utredningens fokus ligger på elever på högstadiet och gymnasieskolans introduktionsprogram. Därmed betraktas de nyanlända elever som utredningens uppdrag syftar till som sent invandrade elever, dvs. den grupp som har störst svårigheter och behov av åtgärder. Det är samtidigt viktigt att hålla i minnet att det handlar om en

⁸¹ Grund för uppehållstillstånd är enligt Migrationsverket anknytning, arbetsmarknad, asyl, EES och studerande.

⁸² Statistik från Migrationsverket. Inkomna ansökningar om asyl 2020.

⁸³ *Verksamhets- och utgiftsprognos 2020-10-23*. Migrationsverket. 2020. Dnr 1.1.3-2020-1427.

⁸⁴ *Sveriges framtida befolkning 2020-2070 The future population of Sweden 2020-2070*. ISSN Serie BE18 –Sveriges framtida befolkning. Utkom den 8 april 2020.

⁸⁵ Ibid.

Folkmängd, antalet döda, invandrare, utvandrare och medelfolkmängd (efter födelseår) i Sverige efter födelse- och invandringsslag, kön och ålder. År 2020-2120.
https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0401_BE0401A/BeProgOsiktDetN/

heterogen grupp med olika bakgrund, förutsättningar, behov och mål.

Elever som anländer till Sverige sent i grundskolan eller direkt till språkintruktionsprogrammet blir i mycket lägre grad behöriga till gymnasieskolans nationella program än elever som har gått i svensk skola under hela sin skolgång. Detta är bakgrunden till att utredningen särskilt ska beakta nyanländas möjligheter till mer undervisningstid.

Olika grupper och olika elever möter olika utmaningar

Som vi har redovisat i avsnitt 3.3.3 gick totalt cirka 71 500 nyanlända elever i grundskolan läsåret 2019/20. Av dessa hade cirka 10 000 elever okänd bakgrund enligt statistiken. Elever med okänd bakgrund utgörs till stor del av asylsökande. En del av de asylsökande är dessutom ensamkommande barn.

En del av de nyanlända eleverna, som i dag är folkbokförda och som räknas som nyinvandrade i statistiken, har varit asylsökande under sin första tid i Sverige med eller utan familj i landet. Andra har kommit till Sverige som familjemedlem till någon som bor i Sverige, exempelvis som barn till någon som har uppehållstillstånd som arbetstagare. Det är också möjligt för en elev att få uppehållstillstånd för studier på gymnasienivå eller att invandra från annat EU-land.⁸⁶ Det kan vara elever som vistas i landet under kortare eller längre tid och som har skiftande skol- och livsbakgrund, familjeförhållanden, hälsa och uppehållsstatus i Sverige. Därmed är nyanlända elever en mycket heterogen grupp.

Det som de nyanlända eleverna har gemensamt är dock att de har brutit upp från en livssituation i ett annat land än Sverige, de har gått i svensk skola kortare tid än sina svenska kamrater samt det faktum att de flesta inte har kunskaper i det svenska språket.⁸⁷

I citat nedan från avhandlingen med titeln *”Här i Sverige måste man gå i skolan för att få respekt” Nyanlända ungdomar i den svenska*

⁸⁶ www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Migration-till-Sverige/Olika-skal-for-uppehallsstillstand.html

⁸⁷ *Språkintruktions. 17 år och nyanländ, vad finns det för möjligheter?* Skolverket, 2015.

*gymnasieskolans introduktionsutbildning*⁸⁸ från 2017 sammanfattas detta på följande sätt:

Nyanlända ungdomar har i regel inga erfarenheter av den svenska grundskolan och kan heller inte svenska. Således blir det just dessa brister som definierar dem som grupp när de möter den svenska skolan. Det medför i sin tur att de snabbt blir varse svårigheterna att lyckas med sina studier och realisera sina ambitioner – de behärskar inte det språk som skolan och samhället använder.

Utöver de gemensamma utmaningarna, som delas av alla nyanlända elever som anlänt till Sverige sent under grundskolan eller direkt till gymnasieskolans introduktionsprogram, finns det bland de nyanlända eleverna grupper av elever som har andra gemensamma utmaningar. Det kan t.ex. handla om skälen till att en elev kommit till Sverige. Elever med erfarenheter av att vara på flykt kan lida av svifterna av upplevelsen, vilket kan påverka förmågan att fokusera på skolarbetet negativt. Även hur länge eleven har varit på flykt har betydelse för elevens fortsatta studier. Olika grupper av elever har också olika skolerfarenheter med sig från sitt hemland, där vissa helt kan sakna formell utbildning medan andra kan ha lång skolbakgrund eller ha fått undervisning i hemmet. Dessa skillnader kan bero på vilka länder eleverna kommer ifrån, men det kan också variera stort inom länder. Det kan även vara så att en elevs skolspråk och förstaspråk skiljer sig i elevens hemland. Det kan också finnas flera olika förstaspråk och flera skolspråk inom ett och samma land och därför kan en stor språklig flora förekomma inom en grupp elever från ett land. Även vilket undervisningsspråk som använts i den skola som en nyanländ elev har gått i tidigare har betydelse och kan variera, även inom länder. Vilken socioekonomisk bakgrund eleverna har med sig från sitt hemland kan också ha betydelse. Till exempel kan utbildning i hemlandet ha varit avgiftsbelagd.

Samtidigt visar undersökningar att många nyanlända elever är studiemotiverade.⁸⁹ De vill ta vara på möjligheten att studera och kan ha högt uppsatta mål med sin utbildning, samtidigt som de kan sakna kunskap om det svenska utbildningssystemet. Elevernas målsättning riskerar att krocka med deras reella möjligheter att ta sig vidare inom det svenska utbildningssystemet och av att skolan inte i tillräcklig

⁸⁸ Sharif, Hassan. "Här i Sverige måste man gå i skolan för att få respekt" *Nyanlända ungdomar i den svenska gymnasieskolans introduktionsutbildning*. Uppsala universitet, 2017.

⁸⁹ Se exempelvis: *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet*. SOU 2017:54, s 123.

utsträckning har förmåga att möta elevernas behov på ett sätt som möjliggör för dem att nå sina mål.⁹⁰

Det beskrivs också i flera rapporter att nyanlända elever upplever lågt satta förväntningar från sina lärare. Exempelvis får dessa elever inte alltid vara med vid olika provtillfällen då lärare anser att deras språkkunskaper i svenska är på för låg nivå.⁹¹

Ett annat bekymmer som elever uppger är att skolan inte efterfrågar deras erfarenheter och vad de har upplevt innan de har kommit till Sverige. I rapporten *”Man måste kämpa mer än andra för att lyckas”*⁹² beskriver en elev att detta kan komma till uttryck genom att:

Allting man gör i skolan mäts bara utifrån hur mycket av ”det svenska” man lärt sig. – sidan 20.

Det finns ett stort behov av adekvat studie- och yrkesvägledning bland nyanlända elever. Kopplat till studie- och yrkesvägledning finns också ett dilemma mellan att vägleda elever mot ett mål som möjliggör för dem att snabbt komma ut i arbetslivet eller att vägleda elever mot deras egna ibland högt uppsatta mål. Det finns vittnesmål som tyder på att även studie- och yrkesvägledning ibland präglas av lågt satta förväntningar på vad eleverna ska lyckas uppnå med sin utbildning. Samtidigt kan elever ha med sig en mycket snäv bild av vilka olika yrken som de kan tänka sig att arbeta inom. Elever kan t.ex. ha en bild av att yrken inom hantverk är lågavlönade eller innebär låg social status och därmed inte vilja utbilda sig inom dessa.⁹³ I antologin *En bra början. Mottagande och introduktion av nyanlända elever*⁹⁴ beskrivs att eleven i det nya landet och i den nya skolan ofta upplever en inre konflikt där lärares och föräldrars förväntningar om ”den framgångsrika eleven” och den egna bilden om detta kan vara motstridiga. Föräldrars förväntningar som bygger på normer som har sina rötter i elevens tidigare liv och drömmar som har sina rötter i elevens nuvarande liv kan krocka.

⁹⁰ Sharif H. ”Här i Sverige måste man gå i skolan för att få respekt” *Nyanlända ungdomar i den svenska gymnasieskolans introduktionsutbildning*. Uppsala universitet, 2017.

⁹¹ Se exempelvis: *Man måste kämpa mer än andra för att lyckas*. Ensamkommandes förbund, 2019.

⁹² *Ibid.* s. 20.

⁹³ Se exempelvis: *Språkin introduktion i gymnasieskolan*. Skolinspektionen, 2017. Dnr 400 – 2015:6585.

⁹⁴ Bouakaz, L & Taha, R. ”Det är deras dröm – inte min!” Om en tonårings kamp i en mångkulturell miljö i Kästen-Ebeling, G. & Otterup (red). T. *En bra början. Mottagande och introduktion av nyanlända elever*. Lund: Studentlitteratur, 2020. s. 81–98.

Trots gemensamma nämnare som underlättar att beskriva elevers utmaningar vill utredningen betona att varje individs situation är unik.

Nyanlända elever som kommer med familjen till Sverige

En inte ovanlig situation en elev kan möta, som beskrivs i antologin ovan⁹⁵, orsakas av otydlighet i rollfördelningen i familjen. I det ögonblick en familj flyttar till Sverige förlorar (framför allt) pappan sitt jobb och status. Denna degradering kan i många fall förändra den tidigare familjestrukturen. Inte sällan blir det barnet som lär sig svenska först och som därför behöver översätta och förklara för sin familj hur skolan fungerar och de strukturer som ligger bakom orden. Dessa processer kan skapa förvirring och påverkar barnets skolgång. Lärares interkulturella kompetens är avgörande för att kunna hantera en sådan situation. Att skapa en tillits- och respektfull relation med både eleven och dennes familj utgör då en stor del av läraruppdraget, konstaterar författarna.⁹⁶

Nyanlända asylsökande elever

Som tidigare har nämnts har elever med erfarenhet av att ha varit på flykt vissa särskilda utmaningar, även om det också inom denna grupp ryms en stor variation i elevernas bakgrund. Gemensamma faktorer för dessa elever är att de ofta har svåra upplevelser i bagaget och att de, när de väl kommit till Sverige, behöver gå igenom asylprocessen. Båda dessa faktorer riskerar att ta kraft, tid och fokus från elevernas studier. När dessa elever väl har börjat i skolan kan behovet av elevhälsoinsatser ibland vara stort. Eleverna kan lida av både psykisk och fysisk ohälsa. Även boendesituationen kan försvåra för eleverna att få kontinuitet i sina studier. Asylboendena är ofta tillfälliga och eleverna kan vara tvungna att flytta ofta och därmed också byta skola. Antalet skolbyten har visat sig vara en negativ faktor för hälsan och skolresultaten, medan att ha vänner som tillhör majoritetsbefolkningen är hälsofrämjande.⁹⁷

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Montgomery, E. Long-term effects of organized violence on young middle eastern refugees' mental health. *Social Science & Medicine*. Vol 67, nr. 10, 2008:1596 – 1603.

Asylsökande barn har rätt att gå i skolan på samma villkor som andra barn i Sverige, som vi har nämnt tidigare. De omfattas dock inte av skolplikt, vilket beskrivs som problematiskt både i betänkandet *Barnkonventionen och svensk rätt*⁹⁸ och av Barnombudsmannen⁹⁹. I betänkandet görs bedömningen att svensk lagstiftning inte stämmer överens med barnkonventionens andemening när det gäller att asylsökandes skolgång. I Barnombudsmannens rapport beskrivs att denna bestämmelse innebär att kommunerna inte har något uppföljningsansvar och att det är barnets vårdnadshavare respektive den gode mannen som avgör om de vill låta barnet nyttja rätten till utbildning.¹⁰⁰

Som nämns inledningsvis är en viktig aspekt i asylsökande barns liv att de befinner sig i en asylprocess, vilket kan innebära att de lever med ett ständigt hot om ett avvisningsbeslut. Detta påverkar deras skolgång. Barnombudsmannens rapport pekar på att sömnsvårigheter och oro över att inte få stanna i landet gör det svårt att fokusera i klassrummet och påverkar barnets koncentration och inläring.¹⁰¹

En del asylsökande är ensamkommande barn

Som vi har nämnt tidigare har en del av de asylsökande eleverna kommit till Sverige utan sina vårdnadshavare, så kallade ensamkommande barn. Föräldrar är den viktigaste faktorn för hälsa och välbefinnande och då de inte finns till hands innebär det en ökad sårbarhet för dessa barn.¹⁰²

Ensamkommande barn placeras med stöd av Socialtjänstlagen och bor ofta på hem för vård eller boende (HVB) eller är familjehemsplacerade. Just boendesituationen skiljer de elever som är ensamkommande barn från övriga asylsökande. Ur ett skolperspektiv kan det vara både till för- och nackdel för dessa elever. Elever som t.ex. är placerade i ett hem där det talas svenska kan ha större tillgång till just svenska språket – samtidigt som det kan vara svårt att inte kunna göra sig förstådd på sitt modersmål. Eftersom det ofta är svårt att hitta svenska familjehem till ensamkommande barn, placeras

⁹⁸ *Barnkonventionen och svensk rätt*, SOU 2020:63, s. 1134.

⁹⁹ *Vi lämnade allting och kom hit. Röster från barn och unga på flykt*. Barnombudsmannen, 2017.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Ascher, H. Hälsans betydelse för nyanlända barn i skolan och skolans betydelse för nyanlända barns hälsa i Kästen-Ebeling, G & Otterup, T (red) *En bra början*. Henry s. 99–125.

merparten i s.k. nätverkshem – dvs. familjehemsplaceringar hos familjer från samma land, som i många fall själva har kommit till Sverige som asylsökande. På HVB-hem kan eleverna få hjälp av personalen med studierna och ofta ingår organiserad läxhjälp i boendenas verksamhet.¹⁰³

En osynlig minoritet¹⁰⁴ är *ensamkommande flickor*. I Socialstyrelsens rapport från 2017 slås det fast att det svenska mottagningsssystemet för ensamkommande barn, till följd av den större andelen pojkar som kommit till Sverige, är utformat efter pojkars behov och därför inte alltid är anpassat efter flickor.¹⁰⁵ Detta kan medföra att det för ensamkommande flickor finns mindre tillgång till gruppboenden för enbart flickor och att de flickor som delar ett gemensamt utrymme med pojkar kan uppleva att de gör det på pojkarnas villkor.¹⁰⁶ Ensamkommande flickor vittnar ofta om ensamhet och hur språket hindrar dem från att komma över ensamheten. Då systemet är uppbyggt enligt pojkars villkor kan dessa flickor betraktas som strukturellt marginaliserade.¹⁰⁷

Barnombudsmannen lyfter också ett generellt problem som gäller såväl pojkar som flickor, nämligen hur dessa unga upplever att stödet försvinner när de fyller 18 år, eller får sin ålder uppskriven till 18 år.¹⁰⁸ I en rapport framtagen av Ensamkommandes förbund med titeln *”Man måste kämpa mer än andra för att lyckas”*¹⁰⁹ beskrivs hur den s.k. tillfälliga utlänningslagen¹¹⁰ har kommit att innebära att en-

¹⁰³ Se exempelvis: Çelikaksoy, Aycan & Wadensjö, Eskil. Hur har de ensamkommande barnen det i Sverige? *Socialmedicinsk tidskrift*. Nr.1, 2016. och Darvishpour, M. et.al. Ensamkommande ungdomars röster om mottagande, inkludering och jämställdhetsutveckling i Darvishpour, M & Månsson, N. (red) *Ensamkommandes upplevelser & professionellas erfarenheter*. s. 75–92.

¹⁰⁴ Ekström, E. Ensamkommande flickor – komplexitet och identitet, att se bortom marginalisering i Darvishpour, M & Månsson, N. (red) *Ensamkommandes upplevelser & professionellas erfarenheter*. s. 108–120.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Kaukko, M & Wernesjö, U. Belonging and participation in liminality: Unaccompanied children in Finland and Sweden. *Childhood*. Vol. 24, nr 1, 2017: 7–20.

¹⁰⁷ Ekström, E. Ensamkommande flickor – komplexitet och identitet, att se bortom marginalisering i Darvishpour, M & Månsson, N. (red) *Ensamkommandes upplevelser & professionellas erfarenheter*. s. 116.

¹⁰⁸ *”Vi lämnade allting och kom hit.” Röster från barn och unga på flykt*. Barnombudsmannen, 2017. Dnr 2017:00904.

¹⁰⁹ *”Man måste kämpa mer än andra för att lyckas*. Ensamkommandes förbund, 2019.

¹¹⁰ Den tillfälliga lagen begränsar asylsökandes möjligheter att få uppehållstillstånd i Sverige bl.a. genom att ta bort vissa skyddsgrunder. Lagen infördes 20 juli 2016 och skulle gälla till och med den 19 juli 2019. Riksdagen fattade beslut den 18 juli 2019 om att förlänga lagen. Lagen träder ur kraft den 19 juli 2021.

samkommande, som är asylsökande och som redan bor i en kommun, normalt inte får stanna kvar när de fyllt 18 år utan hänvisas till Migrationsverkets boenden. De som har fått avslag på asylansökan och ansökt enligt den nya gymnasielagen¹¹¹ får ordna bostad och försörjning själva under väntetiden.

Representanter för ensamkommande och Barnombudsmannen påpekar i sina rapporter att det finns strukturella utmaningar som många gånger beror på en restriktiv asylrätt i och med den tillfälliga utlänningslagen.

3.3.5 Skolan har en nyckelroll i nyanländas tillvaro

I antologin *En bra början* sammanfattas skolans betydelse för nyanlända.¹¹² I intervjuer som Henry Ascher, professor i samhällsmedicin och folkhälsa vid Göteborgs universitet, har genomfört med nyanlända barn framkommer många positiva aspekter. Att gå i skolan är att få vara som alla andra barn. Skolan ger struktur, trygghet och ramar, vilket gör livet förutsägbart. Det kommer in betydelsefulla vuxna i barnens liv som ger nya förebilder. Allt detta främjar såväl hälsan som kunskapsutvecklingen hos nyanlända elever.

Folkhälsomyndigheten och Röda Korset har kartlagt hälsa, livskvalitet och levnadsförhållanden bland barn från Afghanistan, Irak och Syrien i en rapport 2019.¹¹³ I rapporten beskrivs skolan som en av de viktigaste skyddsfaktorerna för dessa barns välbefinnande vilket understryker vikten av att utbildningen ges och utformas ändamålsenligt för dessa elever.

Lagen innebär: Färre skyddsgrunder, det vill säga en begränsning av vilka som har möjlighet att få asyl. Tillfälliga uppehållstillstånd som huvudregel, istället för permanenta. Begränsad möjlighet till familjeåterförening. Skärpt försörjningskrav vid familjeåterförening. Läs mer: <https://www.migrationsinfo.se/flyktningar/den-tillfalliga-lagen/>

¹¹¹ Under 2018 kunde ungdomar (som hade fått avslag på sin asylansökan och som hade hunnit fylla 18 under väntetiden) ansöka om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå. Vid uppehållstillstånd omfattas dessa ungdomar även av kommunersättningsförordningen. För att berörda ska få permanent uppehållstillstånd behöver de skaffa sig ett jobb inom sex månader efter examen. Försörjningen ska vara tills vidare och gälla i två år. www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Upphallstillstand-for-gymnasiestudier.html#Nyagymnasielagen

¹¹² Ascher, H Hälsans betydelse för nyanlända barn i skolan och skolans betydelse för nyanlända barns hälsa i Kästen-Ebeling, G & Otterup, T (red) *En bra början*. Henry s. 99–125.

¹¹³ *Hur mår nyanlända barn i Sverige? Resultat från en kartläggning av hälsa, livskvalitet och levnadsförhållanden bland barn från Afghanistan, Irak och Syrien*. Folkhälsomyndigheten, 2019. Barnen var mellan 12–18 år och födda i dessa länder. De hade beviljats uppehållstillstånd i Sverige och hade blivit kommunmottagna mellan 2014 och 2018.

Skolans roll kan också illustreras med ett citat från ”*Här i Sverige måste man gå i skolan för att få respekt*” *Nyanlända ungdomar i den svenska gymnasieskolans introduktionsutbildning*:

(...) De nyanlända ungdomarnas avsaknad av tidigare kunskaper om det svenska utbildningssystemet gjorde dem mer beroende av lärare och övrig skolpersonal för att komma in i den svenska skolan. Beroendet av lärare och annan skolpersonal förstärks av att många av ungdomarna inte hade möjlighet att få hjälp hemifrån med sina studier, inte minst på grund av att föräldrarna var upptagna med att själva lära sig svenska och heller inte hade egna erfarenheter av det svenska skolsystemet. Således var ungdomarna, på grund av såväl sina egna som föräldrarnas begränsade kunskaper om olika utbildningsvägar i Sverige, i stort behov av vägledning från skolans sida, för att veta vad som krävs för att de framgångsrikt ska kunna slutföra sina gymnasiestudier och sedan kanske gå vidare till högskolestudier. – ¹¹⁴sidan 172.

Elever kan naturligtvis uppleva att allt inte fungerar optimalt i skolan men det som nyanlända, framför allt asylsökande uppger som negativa erfarenheter handlar mest om när de inte får gå i skolan. I den ovan refererade antologin beskrivs hur elever upplever att det tog lång tid innan de fick börja i skolan, skoldagarna var för korta, de fick inte gå i skolan på helgerna och loven var för långa, särskilt sommarloven.¹¹⁵ Dessa erfarenheter har särskilt betydelse för denna utredning. De kan tolkas som indikationer på att dessa elever kan vara stressade över sin skolsituation men även att eleverna kan sakna ett socialt sammanhang utanför skolan och många gånger kan känna sig vilslna. Tiden nyanlända elever tillbringar i skolan har inte bara betydelse för deras möjligheter att utbilda sig utan fyller även en viktig social funktion.

3.3.6 Åtgärder för elever i grundskolan med kort svensk skolbakgrund

Det finns flera olika åtgärder i grundskolan för att stödja nyanlända elever i deras skolgång. Några är förberedelseklass, anpassad och prioriterad timplan och studiehandledning på modersmål. Vidare kan nyanlända elever ha behov av ytterligare stöd i form av extra an-

¹¹⁴ Sharif H. ”*Här i Sverige måste man gå i skolan för att få respekt*” *Nyanlända ungdomar i den svenska gymnasieskolans introduktionsutbildning*. Uppsala universitet, 2017.

¹¹⁵ Ascher, H. Hälsans betydelse för nyanlända barn i skolan och skolans betydelse för nyanlända barns hälsa i Kästen-Ebeling, G & Otterup, T (red) *En bra början*. Henry s. 99–125.

passningar och särskilt stöd, vilket de också har rätt till som alla andra elever i svensk skola. Dessa åtgärder beskrivs i kapitel 4 och kapitel 5.

3.3.7 Andra insatser för nyanlända

Det finns ytterligare stärkande insatser som huvudmän och skolor kan få hjälp med i sitt arbete med nyanlända. Skolverket har bl.a. i uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska.¹¹⁶ Skolverkets uppdrag syftar till att ge huvudmännen bättre förutsättningar i deras arbete med nyanlända elever. Målgrupperna för insatserna är från och med år 2018 huvudmän, rektorer för skola och förskola, förskollärare, lärare i alla ämnen, modersmålslärare, studiehandledare på modersmålet, annan personal inom förskola, grundskola och motsvarande skolformer samt inom gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Enligt uppdraget ska insatserna vara anpassade till målgruppernas olika förutsättningar och behov. För att möjliggöra synergieffekter ska Skolverket även samordna uppdraget med andra uppdrag, så som uppdragen Samverkan för bästa skola och de nationella skolutvecklingsprogrammen (NSP).

Skolverket har beslutat att myndighetens satsning ska bestå både av generella och riktade insatser. De generella insatserna riktar sig till samtliga huvudmän och skolor, samt till alla nivåer i styrkedjan, i de skolformer som omfattas av uppdraget. De riktade insatserna erbjuds till ett urval av huvudmän som myndigheten bedömer har ett särskilt stort utvecklingsbehov. Typiska generella insatser som tagits fram av Skolverket och som används på olika sätt av målgrupperna för uppdraget är webbutbildningar, moduler och stödmaterial som publicerats på Skolverkets webbplats.

Andra vanliga områden som huvudmännen har behov av att utveckla är studiehandledning på modersmål och modersmålsundervisning, elevhälsofrågor, studie- och yrkesvägledning samt samverkan med vårdnadshavare. Även insatser kring skolans digitalisering med fokus på digitala verktyg som stöd för barn och elever med annat modersmål att utveckla språk och kunskaper förekommer. In-

¹¹⁶ Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska. Regeringsuppdrag till Skolverket, (U2015/3356/S).

tresset för och behovet av insatser som rör värdegrundsfrågor, insatser för att motverka rasism och öka interkulturella och normkritiska perspektiv på verksamheterna växer också.

Skolverket bedömer i sin redovisning av uppdraget att underlagen synliggör att de båda ansatser som används för genomförandet av uppdraget har lett till att myndigheten har nått ut brett med stödinsatser för målgruppen nyanlända och barn och elever med annat modersmål än svenska. De riktade insatserna verkar dessutom ha lett till ökat samarbete i styrkedjan samt förbättrad kvalitet i det systematiska kvalitetsarbetet.¹¹⁷

3.3.8 Språkets betydelse för nyanlända

För elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska och som varit kort tid i Sverige kan det vara utmanande att ta till sig undervisning som bedrivs på svenska. Särskilt utmanande är det för elever som helt saknar skolbakgrund och formella språkkunskaper i sitt modersmål. Forskning har visat att det är gynnsamt för dessa elevers språkutveckling i svenska om de får möjlighet att använda sig av sina kunskaper i sitt modersmål eller sitt starkaste skolspråk i undervisningen. Utredningen beskriver språkets betydelse för nyanlända och hur deras språkkunskaper kan utvecklas mer i detalj i kapitel 10.

3.4 Elever på introduktionsprogram

Varje år börjar de allra flesta elever, som inte blivit behöriga till ett nationellt program, på ett av gymnasieskolans introduktionsprogram. Det finns fyra introduktionsprogram, varav språkin introduktion de senaste åren har varit det största. De övriga introduktionsprogrammen är programinriktat val, individuellt alternativ och yrkesintroduktion. Det är främst kommunala huvudmän som anordnar utbildning på introduktionsprogram.¹¹⁸

De fyra introduktionsprogrammen vänder sig till olika målgrupper bland de elever som saknar gymnasiebehörighet. Syftet med pro-

¹¹⁷ Redovisning av uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska. Skolverket, 2018. Dnr 2018:00457.

¹¹⁸ Skolverkets statistik, Gymnasieskolan – Elever – Riksnivå, Tabell 5 A: Elever på program redovisade efter typ av huvudman och kön, läsåret 2019/20.

grammen är att ge elever som saknar behörighet en möjlighet att komma in på ett nationellt program eller leda till att de kan få ett arbete. Överväganden som gjordes inför införandet av introduktionsprogrammen beskrivs i kapitel 9.

Introduktionsprogrammen är utformade så att huvudmän är skyldiga att upprätta en plan för utbildningen för varje program. Planen ska innehålla syfte, längd och utbildningens huvudsakliga innehåll. Alla elever som går på ett introduktionsprogram följer dessutom en individuell studieplan som ska beskriva utbildningens mål, längd och innehåll, anpassat till varje enskild elevs enskilda behov och målsättning med sin utbildning. Dessa båda planer som anger utbildningens utformning och innehåll är mycket viktiga eftersom det inte finns något gemensamt examensmål eller någon gemensam programstruktur på introduktionsprogrammen. Det är den individuella studieplanen tillsammans med huvudmannens plan för utbildningen som visar vad utbildningen ska innehålla.

Eleverna som går på ett introduktionsprogram är en mycket heterogen grupp, både när det gäller bakgrundsfaktorer och behov samt målsättning med utbildningen. Introduktionsprogrammen behöver därför vara utformade på ett sådant sätt att de så långt som möjligt möter de olika elevernas behov och motiverar dem att fullfölja sina gymnasiestudier. Det flexibla upplägg som utbildningen har innebär att det finns möjlighet för huvudmannen och skolan att möta varje enskild elevs behov, samtidigt som det kan innebära utmaningar att säkerställa en likvärdig utbildning för alla elever. Rapporter från Skolverket och Skolinspektionen visar dock att utformningen av utbildningen i praktiken inte alltid utgår från individens behov, vilket beskrivs närmare längre fram.

Enligt Skolverkets redovisning läste totalt 44 900 på ett introduktionsprogram läsåret 2019/20.¹¹⁹ Av dessa var det 14 831 som läste språkintröduktion, som därmed var det största introduktionsprogrammet. Därefter kom programmet individuellt alternativ med 12 014 elever, yrkesintröduktion med 9 073 elever och slutligen programinriktat val med 8 509 elever. Preliminära siffror över antalet elever på introduktionsprogram hösten 2020 indikerar att det nu är individuellt alternativ som är det största programmet med 12 300 elever medan det totala antalet elever på språkintröduktion

¹¹⁹ Skolverkets statistik, Gymnasieskolan – Elever – Riksnivå, Tabell 5 D: Elever på program och inriktning redovisade efter skolår och kön, läsåret 2019/20.

minskat till 10 700.¹²⁰ Antalet elever på introduktionsprogrammen totalt har minskat för varje år sedan 2016/17. Antalet elever 2019/20 som gick på ett introduktionsprogram var 13 procent färre än läsåret 2018/19.¹²¹ De preliminära siffrorna för hösten 2020 indikerar att antalet elever minskat med ytterligare cirka 10 procent sedan föregående läsåret. Denna minskning beror framför allt på att det är betydligt färre elever som går på språkintröduktion jämfört med föregående år. På de övriga introduktionsprogrammen har antalet elever ökat något.

Elevers sysselsättning efter introduktionsprogrammen

Av de elever som påbörjade ett introduktionsprogram läsåret 2018/19 var det ungefär 40 procent som bytt till ett annat gymnasieprogram ett år senare, läsåret 2019/20. Nästan 24 procent hade då bytt till ett nationellt program medan 16 procent bytt till ett annat introduktionsprogram.¹²² En annan rapport från Skolverket¹²³ visar att cirka 75 procent av eleverna som började på ett introduktionsprogram år 2012 hade en sysselsättning i form av arbete eller studier år 2017. Av eleverna som först påbörjade ett introduktionsprogram 2012 och sedan övergick till ett nationellt program är det 22 procent som också har fått gymnasieexamen inom sex år, mellan 2012 och 2018. Drygt 25 procent av eleverna som började på introduktionsprogram varken arbetade eller studerade år 2017. Dessa siffror visar att långt ifrån alla elever på introduktionsprogram tar en gymnasieexamen eller etablerar sig på arbetsmarknaden.

3.4.1 Elever på introduktionsprogrammet språkintröduktion

Språkintröduktion står öppet för nyanlända ungdomar som saknar behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan och som behöver en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket för att gå vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning. Även andra elever

¹²⁰ Skolverkets statistik, Elever på program – preliminär statistik hösten 2020.

¹²¹ *Elever i gymnasieskolan läsåret 2019/20*. Skolverket, 2020. PM.

¹²² Ibid.

¹²³ *Intröduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt*. Skolverket, 2019. Rapport: 484.

kan gå på språkintröduktion om det finns särskilda skäl.¹²⁴ Eleverna på språkintröduktion omfattas av flera av de förslag som utredningen ska utreda, bl.a. eventuell förlängning av skolplikten för nyanlända.

Som nämnts är det huvudmannens plan för utbildningen samt elevens individuella studieplan som avgör vilket innehåll som utbildningen har. Språkintröduktion kan t.ex. utformas på en mycket grundläggande nybörjarnivå varifrån eleverna sedan kan gå vidare till ett annat intröduktionsprogram. Det går t.ex. att anpassa kraven på kunskaper i svenska språket på yrkesintröduktion för att nyanlända elever ska kunna tillgodogöra sig utbildning på det programmet efter viss tid på språkintröduktion.¹²⁵

Språkintröduktion ska innehålla undervisning i grundskoleämnen svenska eller svenska som andraspråk. Undervisning i enbart dessa ämnen kan bedrivas under en kort inledande period.¹²⁶ Därutöver ska utbildningen utformas utifrån den kartläggning som ska ha gjorts och innehålla de ämnen och kurser som eleven behöver för sin fortsatta utveckling. Utbildningen kan bestå av kurser i gymnasieämnen, exempelvis yrkeskurser, men också grundskoleämnen som eleven inte har godkända betyg i. Även andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling såsom praktik kan ingå i utbildningen. Det är också möjligt att kombinera utbildning på grundskolenivå med gymnasiekurser. Elever på språkintröduktion kan även läsa svenska för invandrare (sfi).

Under läsåret 2019/20 var 92 procent av eleverna på språkintröduktion nyinvandrade eller hade okänd bakgrund och hela 99,5 procent hade utländsk bakgrund. Drygt 60 procent av eleverna på programmet var män. Det är relativt ovanligt att elever på programmet har föräldrar med eftergymnasial utbildning. För knappt hälften av eleverna är föräldrarnas utbildningsbakgrund okänd.

Antalet elever på språkintröduktion har minskat de senaste åren, efter den kraftiga ökningen av elever på programmet i och med vågen av asylinvandring i åldersgruppen under framför allt 2015.¹²⁷ Enligt preliminär statistik från Skolverket fortsätter minskningen av antalet elever på språkintröduktion för fjärde året i rad. Läsåret 2020/21 går 6 100 elever år 1 på språkintröduktion, vilket är 32 procent färre än

¹²⁴ 17 kap. 12 § skollagen.

¹²⁵ *Plan för utbildningar på intröduktionsprogram*. Skolverket, 2020. Stödmaterial.

¹²⁶ 6 kap. 8 § gymnasieförordningen (2010:2039).

¹²⁷ *Elever i gymnasieskolan läsåret 2019/20*. Skolverket, PM. 2020.

förra läsåret. Jämfört med läsåret 2016/17, då antalet elever på språkintroduktion i år 1 var som högst (25 700), har antalet elever minskat med nästan 20 000.¹²⁸

Utmaningar som elever möter på språkintröduktion

Både Skolverket¹²⁹ och Skolinspektionen¹³⁰ har uppmärksammat ett problem med att trots att nyanlända är en heterogen grupp erbjuds vid många skolor en homogent utformad utbildning som inte passar den enskilda eleven. Rapporterna visar att många elever känner sig understimulerade och skulle vilja ha fler lektioner och en undervisning som utmanar dem mer. Vidare lyfts det bl.a. fram i rapporterna att många elever endast erbjuds studiehandledning i begränsad utsträckning och att det finns en risk att elevers kunskapsutveckling hämmas i andra ämnen.¹³¹ Rapporter visar också på brister när det gäller stöd från elevhälsovård samt studie- och yrkesvägledning trots att många elever har stort behov av sådant stöd.¹³²

I sin licentiatuppsats med titeln *Språkintröduktion som Mellanrum. Nyanlända gymnasieelevers erfarenheter av ett intröduktionsprogram*¹³³ har Erika Boström Aho intervjuat 22 elever om deras erfarenheter av att gå på språkintröduktion. Rapporten förstärker Skolverkets och Skolinspektionens resultat på följande sätt:

Eleverna uppfattar att de går på Språkintröduktion för att lära sig svenska men att de samtidigt hindras i sitt lärande och i sin utveckling på grund av att de inte får studera i den omfattning de önskar. Eleverna berättar även att de upplever det som att vägen till fortsatt utbildning känns lång på grund av att de inte får läsa de ämnen de önskar studera och enligt egen uppfattning har kompetens inom, på grund av att de inte har betyg i svenska som andraspråk. – s. 79.

Skolinspektionen beskriver i en rapport från 2019¹³⁴ att huvudmän och rektorer, i jämförelse med tidigare granskning, genomför ett

¹²⁸ www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/arkiverade-statistiknyheter/statistik/2020-11-05-preliminar-statistik-om-gymnasieskolans-elever

¹²⁹ *Språkintröduktion*. Skolverket, 2016. Rapport 436.

¹³⁰ *Språkintröduktion i gymnasieskolan*. Skolinspektionen, 2017. Diarienummer: 400-2015:6585.

¹³¹ *Språkintröduktion*. Skolverket, 2016. Rapport 436.

¹³² Se exempelvis: *Fortsatta utbildningsvägar efter språkintröduktion*. Skolinspektionen, 2019.

¹³³ Boström Aho, E., *Språkintröduktion som Mellanrum. Nyanlända gymnasieelevers erfarenheter av ett intröduktionsprogram*. Karlstad University Studies. Pedagogiskt arbete, 2018:27.

¹³⁴ *Fortsatta utbildningsvägar efter språkintröduktion*. Skolinspektionen, 2019. Dnr 400-2016-11440.

tydligare och bättre arbete för att nyanlända ska kunna ta sig vidare i gymnasieskolan eller annan utbildning. Trots det bedömer Skolinpektionen att det fortfarande är få skolor som överväger möjligheten för nyanlända elever att, där det bedöms lämpligt, samläsa vissa gymnasiekurser med elever på nationella program. Vidare framkommer det i granskningen att nyanlända elever ofta uppger att de inte känner sig som en del av skolans gemenskap. Denna bild överensstämmer i stort med beskrivningarna i flera andra rapporter.

Mirjam Hagström benämner i antologin *Ensamkommandes upplevelser & professionellas erfarenheter*¹³⁵ språkinträdning som ett sidospår som med sin organisation skapar en rad olika hinder genom att undervisningen ofta sker i lokaler som är avskilda från resten av skolan samt genom att dessa elever inte heller har naturliga mötesplatser och kontaktytor med andra ungdomar på skolan. De intervjuade elever, som citeras i boken, upplever skarpa gränser mellan sig själva och de elever som går på gymnasieskolans nationella program.

Lärarnas riksförbund beskriver i rapporten *En ny skolform för obehöriga till gymnasieskolan*¹³⁶ eleverna på språkinträdningen

som verksamhetsmässigt starkt segregerade, vilket försvårar såväl språkinläringen som integrationen i stort. – s. 6.

I antologin *En bra början. Mottagande och introduktion av nyanlända elever* beskrivs också utbildning på introduktionsprogram av Live Stretmo och Charlotte Melander som en arena för segregation. Bokens intervjuer visar att i praktiken umgås inte de nyanlända eleverna med de ”svenska eleverna”. På rasterna håller sig eleverna i introduktionsklasserna för sig och de svenska eleverna interagerar inte så mycket med dem.¹³⁷ Vidare ser författarna systemet med gymnasieantagning som ett strukturellt hinder för lärande och utveckling för dessa elever då det upplevs som orealistiskt att eleverna skulle ”hinna med” att läsa in betyg samt lära sig tillräckligt med svenska innan de hunnit fylla 20 år (18 år för asylsökande eller papperslösa). I stället för att komma vidare ”fastnar” många av dessa elever på introduktionsprogrammen. När de har fyllt 20 år är de för gamla för

¹³⁵ Hagström, M. Ung och ny i Sverige – en vardag på ett sidospår. i Darvishpour, M & Månsson, N. (red) *Ensamkommandes upplevelser & professionellas erfarenheter*. s. 141–143.

¹³⁶ *En ny skolform för obehöriga till gymnasieskolan. Undermåliga introduktionsprogram måste ersättas*. Lärarnas Riksförbund, 2019. Undersökning från Lärarnas Riksförbund.

¹³⁷ Stretmo, L & Melander, Ch. Den speciella situationen för ensamkommande barn i skolan. i Kästen-Ebeling, G & Otterup, T (red) *En bra början*. s. 145.

att söka in på en gymnasieutbildning. I boken uppges att åldersgränsen och kravet på antalet godkända ämnen upplevs samverka för att hindra nyanlända elever från att ta sig vidare mot högre utbildning.¹³⁸

Elevers kunskapsresultat på språkintröduktion

Eftersom språkintröduktion syftar till att ge nyanlända ungdomar en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket, läser nästan utslutande nyanlända på detta program. Resultaten för eleverna på språkintröduktion ger därför en god indikation på hur kunskapsutvecklingen för nyanlända elever ser ut.

Statistik som beskriver nyanländas genomströmning och resultat ger stöd för resultaten i rapporterna ovan. Skolverket redovisar¹³⁹ att av de elever som påbörjade språkintröduktionen 2015 var det 21,6 procent som har slutfört ett nationellt program med examen eller studiebevis om minst 2 500 poäng fem år senare. Av dessa är det 17,2 procentenheter som har fullföljt med examen. Av de elever som påbörjade språkintröduktion 2014 var det en större andel av eleverna vars föräldrar har en eftergymnasial utbildning, 25 procent, som lämnar gymnasieskolan med examen fem år efter påbörjade studier på programmet än elever vars föräldrar som högst har en gymnasial utbildning, 17 procent. Dessutom var 7,8 procent av eleverna som började på programmen 2014 kvar i gymnasieskolan hösten 2019.¹⁴⁰

Som det har nämnts tidigare blir elever som börjar på språkintröduktion ofta kvar på programmet under flera år. Det är också en relativt hög andel av eleverna på språkintröduktion som avbryter sina studier efter ett år. Enligt Skolverket var det 18 procent av eleverna på språkintröduktion som avbröt eller gjorde ett uppehåll i sina studier mellan läsåret 2018/19 och 2019/20.¹⁴¹ Det framgår dock inte av statistiken i vilken utsträckning detta beror på att eleverna t.ex. flyttar utomlands. Det är också så att eleverna i viss utsträckning återkommer i studier eller arbete året därpå. Språkintröduktion kopplat till utredningens uppdrag, beskrivs även i kapitel 7, 9 och 10.

¹³⁸ Ibid. s. 146.

¹³⁹ Skolverkets statistik. Gymnasieskolan – Betyg och studieresultat – Riksnivå, Tabell 3C: *Genomströmning inom 5 år för nybörjare i år 1 den 15 oktober 2015 och Uppföljning av gymnasieskolan 2020*. Skolverket, 2020. Rapport 2020:4.

¹⁴⁰ Uppföljning av gymnasieskolan 2020. Skolverket, 2020. Rapport 2020:4.

¹⁴¹ Ibid.

4 Gällande rätt – elevers rätt till extra anpassningar och särskilt stöd

Utredningens olika delområden syftar, enligt direktivet, till att elever ska få bättre förutsättningar att nå målen för utbildningen. Vissa av åtgärderna utredningen behandlar kan, i enskilda fall, ingå som ett av flera verktyg som skolor använder sig av inom ramen för särskilt stöd. I sådana fall skrivs åtgärden in i elevens åtgärdsprogram. Det är viktigt att tydligt slå fast att reglerna om extra anpassningar och särskilt stöd ska beaktas och vid behov tillämpas i samband med de åtgärder som utredningen behandlar. Utredningens överväganden och förslag behöver därmed förhålla sig till reglerna om extra anpassningar och särskilt stöd, eftersom de på olika sätt relaterar till varandra.

I detta kapitel redogörs för gällande rätt avseende elevers rätt till extra anpassningar och särskilt stöd som skolorna ska använda sig av för att elever ska lyckas med att nå de kunskapskrav som gäller för utbildningen och de inträdeskrav som gäller för att bli behörig till ett nationellt program i gymnasieskolan. Det görs även en översiktlig redogörelse för regleringen avseende olika organisatoriska lösningar för elever i behov av särskilt stöd. Avslutningsvis kommer vi kort redogöra för hur tillämpningen av reglerna i 3 kap. skollagen skiljer sig åt när de används för eleverna på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan och vilka övriga stödformer som finns för dessa elever inom deras skolform. Vad gäller de stödåtgärder som finns specifikt för nyanlända beskrivs dessa närmare i kapitel 5.

4.1 Alla elever ska ges förutsättningar att kunna nå kunskapskraven

Skolans huvuduppgift är att ge alla elever förutsättningar att nå så långt som möjligt i förhållande till utbildningens mål, här avses de nationella kunskapskraven och övriga mål för utbildningen, dvs. tillräckliga kunskaper för att eleverna ska klara framtida studier och yrkesliv. Utgångspunkten är att alla elever i samtliga skolformer ska ges möjlighet att nå målen för utbildningen. Extra anpassningar och särskilt stöd ska därför ges till de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Även de elever som utvecklas snabbt har rätt att få stimulans och utmaningar i skolarbetet.¹ Skolorna ska därmed ta hänsyn till alla elevers olika behov och sträva mot att uppväga skillnader i deras förutsättningar så att de kan tillgodogöra sig utbildningen och stimuleras att nå så långt som möjligt.² I syfte att stödja och hjälpa elever finns det i skollagens tredje kapitel bestämmelser om elevers rätt till olika stödinsatser. Dessa stödinsatser har olika karaktär och är mer eller mindre ingripande. De har alla det gemensamma syftet att eleven med stöd av insatserna ska ges ökade möjligheter att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, dvs. godkänt betyg i de årskurser där betyg sätts. Skolverket har fastställt allmänna råd om arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.³

Den 1 juli 2019 infördes en garanti för tidiga stödinsatser i förskoleklass och lågstadiet för elever i grundskola, specialskola och sameskola. Denna åtgärds garanti kallas även läsa-skriva-räkna-garantin. Det främsta syftet med garantin är att tidigt identifiera elever som kan vara i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd samt att ge eleverna rätt utformat stöd.⁴

4.2 Extra anpassningar

Om det inom ramen för undervisningen, genom användningen av ett nationellt kartläggningmaterial eller nationellt bedömningsstöd, resultatet på ett nationellt prov, uppgifter från lärare, övrig skolperso-

¹ Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, s. 285 och 662.

² Ibid s. 221 och 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).

³ SKOLFS 2014:40 *Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

⁴ 3 kap. 4 § skollagen.

nal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller, ska eleven som huvudregel först skyndsamt få stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Stöd i form av extra anpassningar ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövt.⁵

Extra anpassningar är en mindre ingripande stödinsats som normalt går att genomföra för lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen. Det kan t.ex. handla om att hjälpa en elev med att planera och strukturera sina studier. Det kan då ske med hjälp av ett särskilt schema över skoldagen, extra tydliga instruktioner eller stöd för att sätta igång arbetet. Även hjälp med att förstå texter, att förklara ett ämnesområde på annat sätt eller extra färdighetsträning inom ramen för den ordinarie undervisningen är att anse som stöd i form av extra anpassningar. Till stöd i form av extra anpassningar hör även enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid, t.ex. två månader. Likaså kan särskilda läromedel eller utrustning i form av t.ex. tidsstöd, dvs. hjälpmedel för att förstå och passa tider, samt digital teknik med anpassade programvaror som huvudregel anses vara olika former av extra anpassningar.⁶

Det är elevens lärare som beslutar om extra anpassningar men det finns inget krav på ett formellt beslut. Extra anpassningar är inte att betrakta som särskilt stöd utan är en insats som enligt huvudregeln ska prövas innan särskilt stöd aktualiseras.

4.3 Särskilt stöd

4.3.1 Förutsättningar för att en elev ska ges särskilt stöd

Enligt skollagen ska en anmälan göras till rektorn om det framkommer att det kan befaras att en elev, trots extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Den närmare tidpunkten för hur länge stöd i form av extra anpassningar ska ges innan en anmälan till rektorn görs får bedömas i det enskilda fallet. Om en elev efter en

⁵ 3 kap. 5 § skollagen.

⁶ Prop. 2013/14:160 Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram, s. 21.

tids stöd fortfarande inte når de kunskapskrav som minst ska uppnås är det viktigt att stödinsatserna intensifieras och anpassas ytterligare utifrån elevens behov. Om stödet trots detta inte är tillräckligt ska frågan om elevens behov av särskilt stöd anmälas till rektorn som skyndsamt ska utreda elevens behov av särskilt stöd. Det finns dock fall där särskilt stöd kan behöva sättas in relativt omgående, exempelvis om det stöd som ges inom ramen för den ordinarie undervisningen inte är tillräckligt för att en elev ska lära sig läsa. Det kan också finnas situationer där det redan från början finns särskilda skäl för läraren att anta att extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen inte kommer att vara tillräckliga. Så kan exempelvis vara fallet med en elev vars funktionsnedsättning medför ett behov av betydande anpassningar. Detsamma kan gälla en elev med andra svårigheter, vilka kräver betydande anpassningar som inte kan hanteras inom ramen för den ordinarie undervisningen.⁷

Under utredningen av en elevs stödbehov ska samråd ske med elevhälsan om det inte är uppenbart obehövligt. Utredningen ska göras i samråd med den berörda eleven och med beaktande av bestämmelsen om särskild hänsyn till barnets bästa. Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd ska eleven ges sådant stöd och ett åtgärdsprogram ska upprättas.⁸

Det särskilda stödet kan ersätta annan undervisning eller vara ett komplement till den. Stödinsatsen ska i första hand ges i den gemenskap eller gruppering där eleven normalt ingår men kan också, om det finns särskilda skäl, ges i form av placering i särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning, anpassad studiegång eller med hjälp av en elevassistent.⁹ Särskilt stöd handlar om insatser av mer ingripande karaktär som normalt inte är möjliga att genomföra för läraren inom ramen för den ordinarie undervisningen. Även insatsernas omfattning och varaktighet måste beaktas. Enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid kan ses som stöd i form av extra anpassningar medan mer omfattande eller regelbundna specialpedagogiska insatser utgör särskilt stöd.

Rätten till särskilt stöd gäller alla elever i olika skolformer från och med förskoleklassen till och med gymnasieskolan samt i fritidshemmet. Utöver skollagens bestämmelser om särskilt stöd finns det

⁷ Ibid. s. 37.

⁸ 3 kap. 9 § skollagen. Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, s. 287–288.

⁹ 3 kap. 8, 11 och 12 §§ skollagen.

kompletterande bestämmelser i skol- och gymnasieförordningen.¹⁰ Bestämmelserna om utredning av behovet av särskilt stöd och övriga bestämmelser om särskilt stöd ska dock inte tillämpas om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända och andra elever som har varit bosatta utomlands och vars kunskaper har bedömts enligt 3 kap. 12 c § skollagen.¹¹

4.3.2 Åtgärdsprogram

För en elev som ska ges särskilt stöd ska ett åtgärdsprogram utarbetas. Av programmet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Åtgärdsprogrammet är ett pedagogiskt instrument för planering och samarbete mellan lärare, annan personal inom exempelvis elevhälsan, eleven och, i förekommande fall, vårdnadshavare samt för uppföljning och utvärdering av stödåtgärderna. Arbetet med åtgärdsprogrammet ska utgå från elevens behov, styrkor och svårigheter samt en analys av vilka hinder och möjligheter som finns i elevens omgivning. Eleven och vårdnadshavaren ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas och deras syn på skolsituationen och förslag till tänkbara lösningar ska också vägas in. Programmet ska omfatta elevens hela skolsituation. Om eleven vistas i fritidshem kan programmet även omfatta åtgärder under vistelsen där. Det är alltså viktigt att lägga fokus på insatser i elevens hela studiemiljö. Såväl kortsiktiga som långsiktiga åtgärder bör ingå. De ska relatera till målen i läroplanerna och uppställda kunskapskrav och vara möjliga att följa upp och utvärdera. Det ska också framgå vem som är ansvarig för att stödinsatserna genomförs, följs upp och utvärderas.¹²

Beslut om särskilt stöd ska fattas av rektor. Rektorn kan inte delegera beslut om särskilt stöd. Beslutet kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.¹³

¹⁰ 5 kap. skolförordningen (2011:185) samt 9 kap. gymnasieförordningen (2010:2039).

¹¹ 3 kap. 7 § fjärde stycket och 12 c § skollagen.

¹² Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, s. 290 f.

¹³ 3 kap. 9, 11 och 12 §§ samt 28 kap. 16 § skollagen.

4.3.3 Anpassad studiegång

Anpassad studiegång är en ingripande form av särskilt stöd i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Det innebär att skolan avviker från den timplan och de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen. Enligt skollagen får ett beslut om anpassad studiegång fattas av rektor om det särskilda stödet för en elev inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar.¹⁴

Ett beslut om anpassad studiegång innebär att eleven ges möjlighet att koncentrera sina studier på ett mindre antal ämnen. Det medför att eleven genom att delta i delar av undervisningen sannolikt ökar sina chanser att få ett godkänt betyg i vissa ämnen, samtidigt som elevens möjlighet att nå kunskapskraven i samtliga de ämnen som krävs för att eleven ska bli behörig till ett nationellt program i gymnasieskolan minskar. Rektorn ansvarar för att utbildningen för en elev med anpassad studiegång så långt som möjligt blir likvärdig med utbildningen i allmänhet i den aktuella skolformen.¹⁵

Beslutet om anpassad studiegång kan dock innebära att eleven lämnar den obligatoriska skolan utan fullständig utbildning. Ett sådant beslut måste därför föregås av noggranna överväganden och det är viktigt att eleven och vårdnadshavaren får information om vad ett beslut om anpassad studiegång kan innebära för elevens möjligheter att studera vidare. Deras synpunkter ska inhämtas och beaktas i bedömningen men det krävs inget samtycke från elev eller vårdnadshavare.¹⁶

I de fall där skolplikten förlängs ytterligare ett år för en elev som inte gått ut grundskolans högsta årskurs när skolplikten normalt skulle ha upphört finns också möjligheten att kombinera den förlängda skolplikten med anpassad studiegång.¹⁷

4.3.4 Särskild undervisningsgrupp och enskild undervisning

Som tidigare nämnts ska särskilt stöd i första hand ges i den gemenskap eller gruppering där eleven vanligtvis ingår. Om det finns särskilda skäl får emellertid det särskilda stödet ges utanför denna.

¹⁴ 3 kap. 12 § första stycket skollagen.

¹⁵ Ibid. andra stycket.

¹⁶ Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, s. 293 och 666.

¹⁷ 7 kap. 13 § skollagen.

Av förarbetena framgår att särskild undervisningsgrupp kan betyda undervisning i en annan gruppering inom skolenheten eller undervisning i andra lokaler med annan personal. Det framgår dock att det inte är fråga om särskild undervisningsgrupp när en elev byter skolenhet. De särskilda skäl som kan åberopas för ett beslut om särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning ska enligt förarbetena vara kopplade till möjligheten att skapa bättre förutsättningar att pedagogiskt hantera elevens stödbehov. Det kan t.ex. handla om inlärningsproblematik, olika funktionsnedsättningar, språkproblem eller beteendestörningar.¹⁸

Placering i en särskild undervisningsgrupp ska ses som en möjlighet när alternativet att låta eleven gå kvar i den ordinarie undervisningsgruppen har prövats. Placeringen ska alltså förledas av elevens behov och en bedömning av hur dessa bäst kan tillgodoses. Innan beslut om särskild undervisningsgrupp fattas ska samråd ske med eleven och elevens vårdnadshavare, med beaktande av bestämmelsen om särskild hänsyn till barnets bästa enligt 1 kap. 10 § skollagen. Dokumentation och uppföljning ska ske på samma sätt som när det gäller andra stödåtgärder. Detta betyder att regelbundna bedömningar om återgång till ordinarie undervisningsgrupp ska göras. Beslutet ska vara ett särskilt beslut, som fattas av rektorn i samband med ett beslut om åtgärdsprogram. Särskilda undervisningsgrupper förekommer dels för elever på den egna skolan, dels kommunövergripande, det vill säga för elever från flera skolor utan att de byter skolenhet.¹⁹

4.3.5 Resursskolor – särskilda skolenheter för elever i behov av särskilt stöd

Fristående skolor har enligt skollagen möjlighet att begränsa sitt mottagande av elever till elever i behov av särskilt stöd.²⁰ I delbetänkandet *En annan möjlighet till särskilt stöd. Regleringen av kommunala resursskolor*²¹ noteras att flera fristående skolor i praktiken inriktat sig mot elever i behov av särskilt stöd även innan regleringen infördes. Även kommunala skolor har numera, efter en dom från

¹⁸ Prop. 2009/10:165, s. 666.

¹⁹ *En annan möjlighet till särskilt stöd. Regleringen av kommunala skolor.* SOU 2020:42 s. 65 f.

²⁰ 10 kap. 35 § skollagen.

²¹ *En annan möjlighet till särskilt stöd. Regleringen av kommunala skolor.* SOU 2020:42.

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD)²², möjlighet att begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Skolor med denna begränsning av mottagandet kallas ibland *resursskolor*. Uttrycket resursskolor eller andra skrivningar om särskilda skolenheter för elever i behov av särskilt stöd hos offentliga huvudmän finns inte i skolförfattningarna. Uttrycket resursskola används ändå relativt frekvent i praktiken, t.ex. av huvudmän som anordnar utbildning i skolor enbart för en viss elevgrupp.

I ovan nämnda dom slog HFD fast att den kommunala självstyrelsen innebär att en kommun har en betydande frihet att själv bestämma hur den kommunala verksamheten ska organiseras och administreras. Domstolen konstaterade att det inte finns några särskilda regler som förhindrar att en kommun vid sidan av den ordinarie grundskolan organiserar skolenheter i form av resursskolor med inriktning mot elever som är i behov av särskilt stöd och att principen om det fria skolvalet gäller såväl kommunala som fristående skolor. Vidare ansågs inte heller att placering i en resursskola stod i strid med förbudet mot tester och prov som grund för antagning eller urval till en grundskola, eller att det innebar att regelverket om särskilt stöd i 3 kap. skollagen inte tillämpades på ett korrekt sätt. Det sistnämnda syftar på att elever som placerats i en resursskola får anses ha såväl sin ordinarie skolplacering som sin ordinarie undervisningsgrupp i resursskolan. Sammanfattningsvis fann således HFD att det inte står i strid med skollagens bestämmelser att en kommun inrättar och driver resursskolor för elever i behov av särskilt stöd.

Parallellt med kommunala resursskolor förekommer även att kommuner organiserar s.k. kommunövergripande eller kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper. Vid placering i särskild undervisningsgrupp har eleven alltid kvar sin ordinarie skolplacering. Den ovan nämnda utredningen har emellertid uppmärksammat att det mellan dessa grupper och resursskolor finns vissa gränsdragningsproblem bestående i att det som vissa kommuner benämner resursskolor av andra kommuner beskrivs som kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper. Detta kan leda till problem bl.a. när det gäller elevens placering.²³

²² HFD 2017 ref 50.

²³ *En annan möjlighet till särskilt stöd – Reglering av kommunala resursskolor*. SOU 2020:42 s. 68 f.

4.4 Övriga stödformer på gymnasieskolans introduktionsprogram

Som nämnts ovan gäller de bestämmelser om extra anpassningar och särskilt stöd, som gäller för de obligatoriska skolformerna, även i huvudsak även för de elever som går i gymnasieskolans introduktionsprogram. Bestämmelserna om särskilt stöd för gymnasieskolan skiljer sig dock delvis åt från hur regleringen för de obligatoriska skolformerna ser ut. I det följande anges särskilt om en reglering bara gäller den ena eller den andra skolformen. Vissa av de former av särskilt stöd som regleras i skollagen, särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning och anpassad studiegång finns inte i gymnasieskolan. Åtgärden studiehundledning på modersmålet ges även som en stödåtgärd i gymnasieskolan och omfattar alla elever på introduktionsprogram. Elever på introduktionsprogrammen ska ha en mentor och det ska för varje elev upprättas en individuell studieplan. Mentorn har ett övergripande ansvar för att följa elevens kunskapsutveckling och studiesituation. Om det finns tecken på att eleven behöver anpassningar eller stöd ska mentorn snabbt informera berörd personal.²⁴ För de elever som går på yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkin introduktion får även andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling ingå i utbildningen.²⁵ I gymnasieskolan kan en elev även under vissa förutsättningar ha rätt att gå om en kurs.²⁶

²⁴ 15 kap. 19 och 19 a § skollagen samt 9 kap. 9 § gymnasieförordningen.

²⁵ 6 kap. 5–7 §§ gymnasieförordningen.

²⁶ 9 kap. 1 § gymnasieförordningen.

5 Anpassning av nyanlända elevers undervisning

Utredningen har i uppdrag att utvärdera effekterna av stödinsatserna prioriterad timplan och anpassad timplan för nyanlända elever. Stödinsatserna är ett komplement till skollagens bestämmelser om extra anpassningar, och särskilt stöd för att möta nyanlända elevers förutsättningar och behov i syfte att de ska uppnå kunskapskraven. Utredningen ska utifrån utvärderingen ta ställning till om målgruppen för stödinsatserna bör utvidgas och om villkoren för stödinsatserna bör ändras. Vid behov ska utredningen även föreslå följdåtgärder av stödinsatsen anpassad studiegång och lämna författningsförslag.

5.1 Stödinsatser för nyanlända elever

Det som är gemensamt för nyanlända¹ elever är den korta tiden i svensk skola och det faktum att flertalet elever inte har kunskaper i det svenska språket vid ankomsten till Sverige. I den meningen är dessa elever att betrakta som elever som behöver extra stöd och hjälp. Det betyder inte att de per definition är i behov av särskilt stöd i form av specialpedagogiska insatser. Naturligtvis kan även dessa elever vara i behov av ett sådant stöd precis som övriga elever. Även elever som varit bosatta utomlands och som har återvänt till Sverige kan ha behov av särskilt stöd.

¹ För en definition av nyanlända elever samt en utförligare beskrivning av målgruppen, se kapitel 3 *Målgrupper*.

5.1.1 Särskilda bestämmelser

På individnivå kan de nyanlända eleverna ha mycket skilda tidigare erfarenheter av skolgång. En viktig förutsättning för elevernas fortsatta utveckling och lärande är därför att skolan så snabbt som möjligt tar reda på den enskilde elevens tidigare erfarenheter och kunskaper och anpassar undervisningen efter det. År 2018 infördes bestämmelsen att en individuell studieplan ska upprättas inom två månader efter att en nyanländ elev tagits emot inom skolväsendet i högstadiet i grundskolan eller specialskolan och vars kunskaper har bedömts enligt 3 kap. 12 c § skollagen. Studieplanen ska vara långsiktig och ska innehålla en beskrivning av hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program utifrån elevens mål. Utifrån resultatet från den inledande bedömningen av elevens kunskaper ska en planering avseende undervisningen och eventuella stödåtgärder upprättas. För planeringen ska elevens mål med utbildningen vara styrande.²

Nyanlända elever har rätt till extra Anpassningar och särskilt stöd under samma förutsättningar som andra elever. Den reglering som finns i 3 kap. skollagen och som gäller för alla elever har inte ansetts tillgodose behovet av något mer flexibla regler för nyanlända elever och det har därför införts mer specialanpassade stödinsatser för nyanlända såsom studiehundledning på modersmål och undervisning i förberedelseklass. År 2016 infördes särskilda bestämmelser om viss Anpassning av undervisningen för nyanlända elever genom stödåtgärden prioriterad timplan. Under 2018 infördes även en bestämmelse om att timplanen kan anpassas ytterligare utan att rektorn behöver besluta om den mer ingripande åtgärden särskilt stöd i form av anpassad studiegång. För att en elev ska få läsa enligt anpassad timplan krävs dock elevens och vårdnadshavarens samtycke. En av utgångspunkterna är att de särskilda åtgärderna för nyanlända elever inte ska behandlas inom ramen för regleringen om särskilt stöd. Om skolan bedömer att eleven genom extra Anpassningar och övriga stödbestämmelser för nyanlända har förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, behöver det inte initieras en utredning om särskilt stöd och ett åtgärdsprogram ska inte heller upprättas i ett sådant fall. I andra fall kan skolan befara att eleven inte kom-

² 3 kap. 12 g § skollagen (2010:800). Prop. 2017/18:194 Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasieskolan och kvaliteten i förskola och fritidshem ska stärkas, s. 90.

mer att nå kunskapskraven även om det skulle fattas beslut om t.ex. anpassad timplan. Rektorn ansvarar då för att behovet av särskilt stöd skyndsamt utreds. Om utredningen visar att eleven är i behov av särskilt stöd ska eleven skyndsamt ges sådant stöd. Bestämmelserna om särskilt stöd beskrivs mer i detalj i kapitel 4. En beskrivning av de olika åtgärder och stöd som finns specifikt för nyanlända elever och som har företräde framför särskilt stöd följer nedan.

5.1.2 Förberedelseklass

Efter att en nyanländ elevs kunskaper bedömts ska eleven inom två månader placeras i den årskurs som är lämplig med hänsyn till elevens ålder, förkunskaper och personliga förhållanden i övrigt. Under samma tid ska eleven placeras i den undervisningsgrupp som eleven normalt ska tillhöra.³ De nyanlända eleverna kan även få undervisning i förberedelseklass för att få de kunskaper de behöver för att så tidigt som möjligt kunna ta del av undervisningen i den ordinarie undervisningsgruppen. Förberedelseklassen ska därmed fungera som en introduktion till den svenska skolan och förbereda eleven för att så snart som möjligt undervisas fullt ut i den undervisningsgrupp som eleven normalt tillhör. Bedömningen av hur snabbt detta kan ske, och med vilket stöd, ska utgå från den kartläggning och bedömning av elevens kunskaper som görs när eleven anländer till skolan.⁴

Rektorn får således besluta att en elev vars kunskaper bedömts enligt 3 kap. 12 c § skollagen delvis ska undervisas i förberedelseklass, om eleven saknar tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna tillgodogöra sig den ordinarie undervisningen. En elevs undervisning i förberedelseklass i ett visst ämne ska avbrytas så snart eleven bedöms ha tillräckliga kunskaper för att kunna delta i den ordinarie undervisningen i det aktuella ämnet. En elev ska inte ges undervisning i förberedelseklass längre tid än två år.⁵ Det är inte möjligt att besluta att en elev ska gå i förberedelseklass hela tiden. När det gäller undervisningen i förberedelseklass gäller i övrigt att eleverna har rätt att få den minsta garanterade undervisningstid som motsvarar den

³ 3 kap. 12 e § skollagen.

⁴ Prop. 2014/15:45 Utbildning för nyanlända elever - mottagande och skolgång, s. 45.

⁵ 3 kap. 12 f tredje stycket § skollagen.

undervisningstid som elever i samma årskurs har rätt till under den tid som återstår av utbildningen i t.ex. grundskolan.⁶

5.1.3 Studiehundledning på modersmål

Det ligger i skolans ansvar att organisera undervisningen för nyanlända elever så att de får förutsättningar att utveckla kunskaper i alla skolans ämnen samtidigt som de inhämtar det svenska språket. Ett sätt att tillgodose detta behov kan vara att ge eleven studiehundledning på modersmålet.

En nyanländ elev, som har tagits emot inom skolväsendet i högstadiet i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan och vars kunskaper har bedömts enligt 3 kap. 12 c § skollagen, ska få studiehundledning på modersmålet om det inte är *uppenbart obehövt*. Studiehundledningen ska syfta till att ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Studiehundledningen får ges på elevens starkaste skolspråk, om det är ett annat än modersmålet.⁷

Detta innebär att nyanlända elever som har påbörjat sin utbildning i Sverige i högstadiet i aktuella skolformer förutsätts ha ett behov av studiehundledning. Enbart i de fall det är uppenbart obehövt kan man avstå från att ge sådan studiehundledning.

Studiehundledning på modersmålet kan ges som en extra anpassning inom ramen för den ordinarie undervisningen eller som särskilt stöd. För att studiehundledning på modersmålet ska räknas som särskilt stöd ska det röra sig om insatser av mer ingripande karaktär som normalt inte är möjliga att genomföra för lärare inom ramen för den ordinarie undervisningen. Bestämmelsen om studiehundledning på modersmålet, som finns i skolförordningen, gäller inte enbart för nyanlända och den grupp av nyanlända som tas emot i högstadiet.⁸

5.1.4 Prioriterad timplan

Prioriterad timplan kan erbjudas nyanlända elever i grundskolans samtliga årskurser vars kunskaper har bedömts enligt 3 kap. 12 c § skollagen. I skollagen anges vilka ämnen undervisningen ska om-

⁶ 10 kap. 5 § skollagen.

⁷ 3 kap. 12 i § skollagen.

⁸ 3 kap. 5 och 6–12 i §§ skollagen, 5 kap. 4 § skolförordningen (2011:185), förordningen SKOLF 2010:37 om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidsbemannet.

fatta. Hur många timmar som undervisningen ska omfatta i varje ämne framgår av timplanen, som för grundskolans del finns som bilaga 1 till skolförordningen (2011:185). I skollagen anges att den totala undervisningstiden för varje elev i grundskolan ska uppgå till ett visst antal timmar. Det är huvudmannen som beslutar om fördelning av undervisningstiden mellan årskurserna.⁹ Den minsta undervisningstiden för nyanlända inom grundskolan motsvarar minst den undervisningstid som elever i samma årskurs har rätt till under den tid som återstår av utbildningen.¹⁰

En elev som har en prioriterad timplan kan få mer undervisning i svenska eller svenska som andraspråk än andra elever i samma årskurs i grundskolan. Det sker genom att undervisningstid omfördelas från andra ämnen. Det kan också innebära att undervisningen i ett eller flera ämnen helt eller delvis prioriteras bort under en period. Tiden får bara omfördelas till förmån för svenska eller svenska som andraspråk.¹¹ Ett beslut om prioriterad timplan innebär således inte några avvikelser från de ämnen och mål som gäller för utbildningen utan tiden omfördelas tillfälligt. Målen för utbildningen gäller fullt ut för en elev med prioriterad timplan. Syftet med prioriterad timplan är att eleven genom ökade svenskkunskaper snabbt ska kunna tillgodogöra sig den ordinarie undervisningen i övriga ämnen. En prioriterad timplan hindrar inte att en elev samtidigt får sin undervisning i förberedelseklass.¹²

Det är rektorn som beslutar om prioriterad timplan för en elev. Den här stödåtgärden är varken en extra anpassning eller en form av särskilt stöd och ska inte dokumenteras i ett åtgärdsprogram, men rektorn behöver fatta ett separat beslut om prioriterad timplan för varje enskild elev. Hur beslutet ska vara utformat är inte reglerat.

Beslutet om prioriterad timplan ska fattas utifrån den enskilda elevens individuella behov. Det är viktigt att den prioriterade timplanen inte gör det svårare för eleven att nå kunskapskraven i övriga ämnen. Det innebär att det i praktiken ofta är svårt att besluta om en prioriterad timplan för en elev som påbörjat sin skolgång i Sverige sent under högstadiet. Ett exempel på när det kan bli aktuellt att använda en prioriterad timplan är när skolan bedömer att en elev har förutsättningar att hinna ikapp i de andra ämnena om eleven först får

⁹ 9 kap. 4 § skolförordningen.

¹⁰ 10 kap. 5 § skollagen.

¹¹ 9 kap. 4 a § skolförordningen.

¹² Prop. 2014/15:45 Utbildning för nyanlända elever - mottagande och skolgång, s. 38.

undervisning i svenska eller svenska som andraspråk under en begränsad tid.

Rektorn behöver ha rutiner för att säkerställa att undervisningstiden omfördelas mellan olika ämnen när det behövs. När ett ämne inte längre är bortprioriterat ska eleven följa undervisningen i det ämnet med sin ordinarie undervisningsgrupp.

En elev kan ha en prioriterad timplan under högst ett år. Under den tiden får skolan inte ge eleven mindre undervisning totalt än andra elever i samma årskurs.¹³

5.1.5 Anpassad timplan

I betänkandet *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet*¹⁴ uppmärksammades att huvudmän i regel använder kombinationen prioriterad timplan och anpassad studiegång som stöd för nyanlända elever. Vidare framfördes i betänkandet att nyanlända är en heterogen grupp där eleverna har olika kunskaper och erfarenheter med sig in i svensk skola. De kom fram till att det kan finnas skäl för en bestämmelse som ger möjlighet för skolan att ge elever som påbörjat skolgången i årskurs 7–9 utökad undervisning i ett mer begränsat antal ämnen men som inte är lika ingripande som åtgärden anpassad studiegång. Detta ledde till att åtgärden anpassad timplan infördes för nyanlända elever i högstadiet.

Nyanlända elever som tas emot i högstadiet i grundskolan eller specialskolan kan erbjudas en anpassad timplan. Först måste skolan bedöma elevens kunskaper enligt 3 kap. 12 c § skollagen. Om skolan då eller senare bedömer att eleven kommer att ha svårt att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan kan rektorn besluta att eleven får en anpassad timplan.

En anpassad timplan innebär, till skillnad från en prioriterad timplan, att undervisningen begränsas till ett visst antal ämnen med avvikelse från den timplan samt de ämnen och mål som gäller för utbildningen. Eleven kommer då att få mer undervisning i de utvalda ämnena än elever i samma årskurs som inte har en anpassad timplan. Anpassad timplan innebär således att skolan kan prioritera bort ett eller flera ämnen till förmån för de ämnen som krävs för gymnasie-

¹³ 9 kap. 4 a § andra stycket skolförordningen.

¹⁴ *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet*. SOU 2017:54.

behörighet. Ämnet idrott och hälsa får inte prioriteras bort och elevens totala undervisningstid ska vara minst lika stor som för andra elever som går i motsvarande årskurs.¹⁵ Syftet med bestämmelsen om anpassad timplan är att en elev ska få ökade förutsättningar att nå kraven för behörighet till gymnasieskolans nationella program och i förlängningen klara en gymnasieexamen. Det innebär för det första att någon begränsning av undervisningstiden inte får göras. Den totala undervisningstiden ska fortfarande motsvara det som andra elever i samma årskurs får. För det andra innebär det att beslutet enbart kan innehålla en begränsning av ett visst antal ämnen. Enligt gällande bestämmelser krävs åtta godkända ämnen för att uppnå behörighet till ett yrkesprogram och tolv godkända ämnen för att uppnå behörighet till högskoleförberedande nationella program. För behörighet krävs som huvudregel att tre av dessa är svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik.¹⁶ Eleven ska således få undervisning i minst åtta respektive tolv ämnen, varav fyra ska vara idrott och hälsa, svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik, beroende på vilket nationellt program som är målet. För att eleven ska kunna nå så långt som möjligt, men minst uppnå behörighet till ett nationellt program, måste dock beslut om anpassad timplan innehålla undervisning i ett för den eleven relevant antal och urval av ämnen, som allra minst ger tillräckliga kunskaper för det tilltänkta nationella programmet.¹⁷

Eleven och elevens vårdnadshavare måste samtycka till den anpassade timplanen. Om de inte gör det kan rektorn besluta om en utredning om särskilt stöd, t.ex. i form av anpassad studiegång.

5.2 Förekomsten av prioriterad och anpassad timplan

Utredningen har i uppdrag att utvärdera effekterna av stödsatserna prioriterad timplan och anpassad timplan, bl.a. för att ta ställning till om villkoren för insatserna bör justeras eller om insatsen anpassad timplan bör utvidgas till andra målgrupper såsom elever i lägre årskurser. Enligt utredningens bedömning saknas det emellertid förut-

¹⁵ 3 kap. 12 h § skollagen.

¹⁶ 16 kap. 29–31 §§ skollagen och 5 kap. 15 § skolförordningen.

¹⁷ Prop. 2017/18:194 Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasieskolan och kvaliteten i förskola och fritidshem ska stärkas, s. 27–28.

sättningar för en regelrätt effektutvärdering.¹⁸ Som stöd för att kartlägga användningen av prioriterad och anpassad timplan och bedöma åtgärdernas effekter mer indirekt genom att beskriva åtgärdernas funktionalitet har utredningen anlitat en extern aktör för att genomföra en utvärderingsstudie. I uppdraget har ingått att studera hur förekomsten av åtgärderna ser ut i svensk skola och hur skolorna använder åtgärderna. Genom studien beskrivs hur skolans personal värderar utformningen av åtgärderna i förhållande till syftet med dem och effekterna de har på nyanlända elevers lärande. Hur studien genomförts beskrivs översiktligt i kapitel 2 och närmare i bilaga 2.

I de följande avsnitten redogörs för den samlade empiri som utredningen har om insatsernas förekomst och användning. Den primära källan för resultaten är den utvärderingsstudie som genomförts på utredningens uppdrag. Förutom denna finns även en rapport från Skolinspektionen som berör insatsen prioriterad timplan.¹⁹ Därefter presenteras utredningens förslag.

5.2.1 Stödåtgärderna förekommer i begränsad omfattning

Det har inte gjorts någon nationell uppföljning av förekomsten av prioriterad eller anpassad timplan, men Skolinspektionen gjorde 2017 en kvalitetsgranskning av skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan.²⁰ I granskningen följde Skolinspektionen bl.a. upp huvudmännens användning av insatsen prioriterad timplan. Vid tidpunkten för Skolinspektionens granskning hade dock bestämmelserna om anpassad timplan ännu inte trätt i kraft.

Enligt Skolinspektionens rapport beskriver många lärare och rektorer att det är svårt att tillämpa insatsen prioriterad timplan. Rapporten visar att den antingen inte tillämpas alls, eller att den tillämpas generellt för en grupp elever, så att t.ex. samtliga nyanlända elever får samma ämne bortprioriterat. Beslut om ytterligare undervisningstid, förutom genom lovskola, är mycket ovanligt.

Enligt den utvärderingsrapport som utredningen beställt och som behandlar de båda åtgärderna prioriterad och anpassad timplan i

¹⁸ Läs mer om detta i kapitel 2 respektive bilaga 2.

¹⁹ *Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan*. Skolinspektionen, 2017. Rapport. Dnr 40–2015:6586.

²⁰ *Ibid.*

grundskolan finns det tydliga paralleller mellan skolornas sätt att använda prioriterad och anpassad timplan. Resultaten visar att båda åtgärderna används i begränsad utsträckning i landets grundskolor. Av studien framgår att ungefär hälften av skolorna som har nyanlända inte använder någon av åtgärderna överhuvudtaget. Det finns dock en betydande variation mellan hur skolor med nyanlända elever använder åtgärderna. I vissa skolor får nästan alla nyanlända ta del av åtgärderna, i andra skolor nästan ingen.

Även i specialskolan kan anpassad timplan ges till elever i högstadiet. I utvärderingen framkommer att det är endast ett fåtal elever som tillhör målgruppen för åtgärden i specialskolan. Det är också bara någon enstaka elev som fått ta del av åtgärden sedan den infördes. De resultat som redovisas fortsatt i detta kapitel gäller därmed endast grundskolor.

Låg kännedom om åtgärderna som används i en begränsad omfattning

Studien visar att kunskaperna om prioriterad och anpassad timplan varierar på skolorna. Vissa skolor känner till åtgärderna väl och använder dem, andra skolor känner inte till dem trots att de har nyanlända elever.

Av studien framkommer också att det finns en risk för sammanblandning mellan prioriterad och anpassad timplan och även sammanblandning med anpassad studiegång vilket gör resultaten svårtolkade då det ibland är oklart vilken åtgärd respondenterna avser med sitt svar. Det förekommer även att skolor har missuppfattat hur insatserna kan och får användas så att den åtgärd som skolan erbjuder elever inte fullt ut motsvarar det som beskrivs i regleringen.

Utifrån den begränsade empiri som finns tillgänglig, samt med hänsyn till sammanblandningsrisken är det svårt att dra några säkra slutsatser om i vilken utsträckning de båda åtgärderna, prioriterad och anpassad timplan används på landets skolor. Det förefaller dock som att användningen av de båda åtgärderna är begränsad och att användningen kan se olika ut gällande både tillämpning och innehåll. Motsvarande resultat fann även Skolinspektionen i sin granskning

2017²¹, men vid den tidpunkten var det, som redan nämnts, endast prioriterad timplan som fanns tillgänglig av de båda insatserna.

5.2.2 Svårt att organisera åtgärderna på vissa skolor

Enligt utvärderingsstudien är den vanligaste förklaringen till att prioriterad och anpassad timplan inte använts att ingen nyanländ elev har bedömts vara i behov av åtgärden. I enkäten som skickades ut till grundskolor svarar ungefär hälften av skolorna som inte använt prioriterad timplan och en majoritet av skolorna som inte använt anpassad timplan att detta var ett skäl till att insatserna inte används.

Det kan betyda olika saker att skolorna anger att elever inte varit i behov av åtgärden. Inom ramen för utvärderingsstudien har det även genomförts intervjuer. I dessa framträder inga tydliga motiveringar till varför den bedömningen görs. En möjlighet som antyds i intervjuerna är att skolor kanske snarare inte vet hur åtgärderna ska användas och därför inte kan bedöma om eleverna är i behov av åtgärderna. En reflektion som utredningen gör är att det kanske kan vara så, som beskrivs längre fram, att åtgärden inte passar just den elev som är aktuell. Eleven kanske t.ex. går i en lägre årskurs samt lyckas bra med studierna och därmed bedöms ha tillräckligt med tid kvar i grundskolan för att ha möjlighet att komma i kapp i svenska och övriga ämnen inom ramen för ordinarie timplan.

Förhållandevis många skolor anger att en viktig orsak till att prioriterad och anpassad timplan inte används är att andra åtgärder bedöms mer användbara. Omkring var fjärde skola anger att detta är en orsak till att inte prioriterad timplan använts. Motsvarande andel för anpassad timplan är ungefär var femte skola. Av intervjuerna framgår att det exempelvis kan handla om att skolor använder studiehandledning på modersmålet eller placerar elever i förberedelseklass. Det kan dock noteras att det är fullt möjligt för en skola att kombinera flera åtgärder, vilket också många gör. Detta beskrivs längre fram.

Relativt många skolor anger i enkäten att det är svårt att organisera prioriterad och anpassad timplan. Enligt enkäten anger drygt var femte skola som har nyanlända elever att svårigheter att organisera

²¹ *Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan*. Skolinspektionen, 2017. Rapport. Dnr 40–2015:6586.

åtgärden är en orsak till att skolan inte använder prioriterad timplan. Något fler skolor uppger att svårigheter att organisera åtgärden är en orsak till att skolan inte använder anpassad timplan. Svaren i enkäten och intervjuerna visar att svårigheter att organisera kan handla om flera olika saker, men skolorna nämner återkommande bristen på lärare och svårigheten att kunna skapa ett fungerande schema för eleverna så att de får undervisning i de prioriterade ämnena som hinder. En skola i enkäten skriver exempelvis följande vad gäller svårigheten att organisera, i detta fall, prioriterad timplan:

Det är svårt att rent schematekniskt få till en prioriterad timplan för enskilda elever såvida man inte bryter ut en specifik elev till en liten undervisningsgrupp. kontra fördelen med att socialisera med klass och den "språkdusch" som sker kontinuerligt - knepigt!

Osäkerhet kring hur åtgärderna ska användas

Osäkerhet och okunskap kring åtgärderna framstår också som en förklaring till att åtgärderna inte använts. Enligt enkäten känner vissa av landets skolor med nyanlända elever inte till åtgärden prioriterad timplan eller åtgärden anpassad timplan. Det är också något oklart om skolor som har besvarat enkäten kan ha blandat samman insatserna anpassad timplan och anpassad studiegång. Vissa svar tyder på detta. Det innebär att det skulle kunna vara fler skolor än vad enkätsvaren visar som inte känner till anpassad timplan. Några skolor anger att de känner sig osäkra på hur prioriterad timplan ska användas och flera anger att de känner sig osäkra på hur anpassad timplan ska användas. Vissa av skolorna är osäkra på för vilka elever åtgärderna ska användas.

Svarsfrekvensen för enkäten var 56 procent. Det är inte orimligt att anta att skolor som är mer osäkra på åtgärderna som enkäten berörde är mindre benägna att besvara enkäten än skolor som är mindre osäkra. Detta innebär att osäkerheten kan vara ännu mer omfattande än vad som kan utläsas av enkätsvaren. Osäkerhet och okunskap kring åtgärderna har en stor betydelse för i vilken omfattning åtgärderna används bekräftas och förstärks i intervjuerna.

Andra åtgärder kan bedömas som mer effektiva

När det gäller prioriterad timplan är det inte alla skolor som anser att den åtgärden behövs. I både enkäten och vid intervjuerna beskriver somliga skolor att de arbetar med språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt inom den ordinarie undervisningen och att prioriterad timplan därmed inte behövs. I enkäten anger exempelvis en skola på följande sätt att åtgärden inte behövs:

Vi har många nyanlända och jobbar för att stärka upp ordinarie undervisning.

En annan skola skriver följande i enkäten som orsak till att prioriterad timplan inte använts:

Vår skola är en lågstadieskola där vi arbetar utifrån ett språkstimulerande arbetssätt för att ge alla elever språklig utveckling. En stor del av arbetet bygger på att stimulera ordförståelse på flera olika språk.

5.2.3 Yngre nyanlända elever behöver inte alltid prioriterad timplan

Utvärderingen pekar på att skolor använder prioriterad timplan för nyanlända elever som är i behov av att komma igång med det svenska språket för att sedan kunna läsa enligt ordinarie timplan. Skolorna beskriver att prioriterad timplan oftare används för elever från årskurs 6 och uppåt. Yngre elever har vanligtvis bättre förutsättningar att snabbt lära sig svenska och komma ikapp utan ändringar i timplanen. Denna bild ger även Skolinspektionen i sin granskning.²² Det kan vara elever som saknar tidigare skolbakgrund men också elever som har skolbakgrund som får prioriterad timplan. Några av skolorna beskriver att de främst använder prioriterad timplan för elever som saknar skolbakgrund. Från årskurs 4 blir kursplanerna allt mer stoftunga och kraven ökar. Då kan prioriterad timplan vara mer aktuell att sätta in.

²² *Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan*. Skolinspektionen, 2017. Rapport. Dnr 40–2015:6586.

5.2.4 Anpassad timplan passar för elever som ska få betyg

I utredningens utvärdering förekommer, parallellt med ovanstående resultat, resonemang kring att anpassad timplan är bättre utformad för årskurser där det sätts betyg, än prioriterad timplan. Åtgärden anses mer lämplig för de äldre nyanlända eleverna, som också är de som kan ha anpassad timplan i dag. En rektor säger exempelvis:

Vi har kommit till konklusionen att det är mycket mer lämpligt att använda sig av prioriterad timplan där det inte finns en betygsfaktor. Det blir svårare rent administrativt att sätta ihop en studiegång för en elev som är i betyggrundande årskurs med prioriterad timplan. Det påverkar den anpassade timplanen på ett mycket annorlunda sätt. För att dokumentera för oss själva, vad vi har tagit bort etcetera, sedan räkna ut tappet eller förstärkningen i ämnen. Väldigt mycket enklare att använda sig av anpassad timplan. I årskurs 4–5 använder vi prioriterad timplan, där har vi inte samma skyldighet att redovisa studietakt och omfattning i respektive ämne.

I intervjuerna beskriver skolorna att de främst ger anpassad timplan till elever som enligt skolorna inte kommer att nå godkänt betyg i alla ämnen, men som skulle kunna nå godkänt i tillräckligt många ämnen för att nå behörighet till gymnasieskolans yrkesprogram. Vissa av skolorna beskriver att de typiskt sett använder anpassad timplan för nyanlända som det relativt sett går ganska bra för och som har ambitioner och förutsättningar att övergå till ett nationellt program på gymnasieskolan.

5.2.5 Reflektioner kring det låga nyttjandet av åtgärderna

Bristen på lärare innebär en generell begränsning för skolornas möjligheter att individanpassa utbildningen för elever som har behov av detta. Utöver detta kan det faktum att prioriterad timplan inte alltid anses nödvändigt för yngre elever, samtidigt som anpassad timplan bedöms som en bättre insats för elever som ska få betyg, kunna vara en faktor som bidrar till att insatsen prioriterad timplan används i relativt låg utsträckning totalt sett. Om resultaten tolkas samlat kan en slutsats bli att prioriterad timplan särskilt lämpar sig för nyanlända elever i årskurs 4 och 5. Samtidigt indikerar resultaten att inte heller anpassad timplan används i någon större utsträckning för eleverna i årskurs 7–9 i grundskolan. Detta skulle i sin tur kunna bero

på att skolor i stället använder sig av stödåtgärden anpassad studiegång. Det kan också vara så att skolor är restriktiva med att anpassa bort hela ämnen då det kan få konsekvenser för eleverna på längre sikt. En ytterligare faktor kan också vara att elevernas behov inte fullt ut är kartlagda. I specialskolan beror det låga nyttjandet av anpassad timplan troligtvis på att målgruppen för åtgärden är mycket begränsad.

5.3 Åtgärderna kan i praktiken se mycket olika ut

Vad det i praktiken innebär att ha anpassad och prioriterad timplan är i hög grad avhängigt hur mycket undervisningstid som skolorna väljer att omfördela. Resultaten av utvärderingsstudien visar att skolorna i begränsad utsträckning vet hur många undervisningstimmar som de nyanlända eleverna får. Skolorna kan enbart på ett övergripande plan redogöra för hur många timmar som omfördelas inom ramen för insatserna. Av intervjuerna framgår också att det finns betydande variationer i hur många undervisningstimmar som omfördelas genom åtgärderna. Mängden tycks variera, dels mellan olika elever inom skolor dels mellan olika skolor.

5.3.1 Anpassad timplan kan vara en ingripande åtgärd

Åtgärden prioriterad timplan innebär att eleverna får mer undervisningstid i svenska som andraspråk. När skolorna har ombetts att beskriva hur mycket tid som typiskt sett omfördelas till svenska som andraspråk skiljer sig svaren åt. Skolorna anger att de gör individuella bedömningar av hur många timmar som omfördelas om en nyanländ elev har prioriterad timplan. Somliga av de som intervjuats i studien säger sig inte kunna uppge någon typisk siffra när det gäller mängden timmar som omfördelas i den prioriterade timplanen. Vissa beskriver att prioriterad timplan på deras skola vanligen innebär att den nyanlända har ett par timmar mer svenska som andraspråk i veckan. Andra anger att det innebär att den nyanlända har fem till tio timmar med mer svenska som andraspråk i veckan. På följande sätt beskriver exempelvis en skola hur de resonerat om omfördelningen av undervisningstimmar:

Vi tog från SO och NO. Hur mycket vi tog bort var individuellt, exempelvis 380 minuter i veckan för en högpresterande elev. Andra blev av med 500 minuter.

När det gäller anpassad timplan är det ännu svårare för skolorna att uppge vad åtgärden typiskt sett innebär i termer av omfördelning av undervisningstid. Anledningen är enligt skolorna den enskilda elevens förutsättningar, behov och ambitioner för arbete och fortsatta studier som påverkar vilken anpassning som görs i det enskilda fallet.

Anpassad timplan kan vara en ingripande åtgärd i fråga om hur mycket tid som omfördelas. Åtgärden innebär att eleven kan få hela ämnen bortprioriterade under resten av sin skolgång i grundskolan, om det bedöms öka möjligheterna för eleven att komma in på ett nationellt program i gymnasieskolan. Elever som läser enligt anpassad timplan kan således ha stora avvikelser från den ordinarie timplanen.

5.3.2 Innehållet i den undervisning som eleverna får skiljer sig åt

Det finns en kursplan för varje ämne i grundskolan. Kursplaner består alltid av syfte, långsiktiga mål och centralt innehåll som definierar det stoff som undervisningen i ämnet ska behandla samt kompletteras av kunskapskrav. Av utvärderingsstudien framkommer att gränserna mellan ämnena i den undervisning som nyanlända elever får i praktiken är flytande.

Lärare kan bedriva undervisning i vad som beskrivs som mer renodlad svenska som andraspråk (sva) utan koppling till begrepp i något annat specifikt ämne. Detta beskriver exempelvis en rektor på följande sätt:

Undervisningen i sva för elever med prioriterad timplan är inte ämneskopplad. Vi har tränat mer grundläggande saker, tränat ljud etcetera.

Undervisningen i svenska som andraspråk kan också bedrivas med en mer tydlig koppling till begreppen i ett visst ämne, exempelvis historia. På följande sätt beskriver en skola hur undervisningen fungerade för eleverna med prioriterad timplan:

Undervisningen gavs i en grupp med årskurs 4–6 och sva-undervisningen gavs med infärgning av de bortprioriterade ämnena.

Men det kan också vara tvärt om, det vill säga att undervisningen i ett visst ämne bedrivs med ett starkt fokus på språkutveckling. Det innebär att undervisning i svenska som andraspråk och undervisning i exempelvis i historia i praktiken kan ha samma innehåll. Det gör att elever som inte har beslut om prioriterad timplan ändå kan ha en undervisning i ett eller flera ämnen, exempelvis historia, som i praktiken utgör undervisning i svenska som andraspråk. En rektor exemplifierar detta på följande sätt i intervjuerna:

När man läser matte är det mer språket i fokus än det matematiska. Mer fokus på att skriva tala och läsa. Man prioriterar bort moment som andra elever läser när de har matte.

Vilken slags undervisning eleverna får när de har dessa åtgärder har också stor betydelse för hur anpassad respektive prioriterad timplan i praktiken utformas för enskilda elever. Av intervjuerna framgår att den undervisning de nyanlända får när de har åtgärderna kan se tämligen olika ut, både inom och mellan skolor. Hur undervisningen utformas beror enligt de skolor vi talat med i hög grad av skolornas förutsättningar, exempelvis när det gäller skolans ekonomi, sätt att organisera undervisningen eller tillgången till lärare i svenska som andraspråk. Det förekommer att undervisningen ges av lärare som är behöriga i de ämnen där de undervisar men även av annan personal på skolan.

I intervjuerna ger skolorna exempel på hur undervisningen i svenska som andraspråk kan vara utformad för elever som har prioriterad timplan. Undervisningsformerna varierar mellan men också inom skolor. Följande exempel på upplägg har framkommit:

- En-till-en-undervisning. Den nyanlända får undervisning enskilt av en lärare.
- Undervisning i separat undervisningsgrupp. Den nyanlända får undervisning tillsammans med andra elever, exempelvis inom ramen för förberedelseklass. Men det kan också handla om att de nyanlända lämnar sina ordinarie undervisningsgrupper och tillsammans får undervisning i svenska som andraspråk. Dessa grupper är i varierande grad årskursuppdelade.

- Undervisning inom ordinarie undervisningsgrupp. Det förekommer att elever får undervisning i svenska som andraspråk inom ramen för den ordinarie undervisningsgruppen. Medan övriga elever får ordinarie undervisning får nyanlända elever med prioriterad timplan undervisning med särskilda läromedel. Antingen sker detta genom att det finns fler lärare i klassrummet eller genom att lärare i svenska som andraspråk finns med i klassrummet.

För elever som har anpassad timplan handlar det om att skolorna ska ge mer undervisning i ämnen som kan bidra till att eleven når gymnasiebehörighet. Skolorna beskriver att det kan vara svårt att se till att nyanlända med anpassad timplan får en bra undervisning i det ämne som eleven enligt beslutet ska få mer undervisning i. Flera intervjuade framhåller att anpassad timplan ställer mycket hårda krav på skolan om undervisningen ska hålla kvalitet och att det kan bli mycket kostsamt att ge extra undervisning av behöriga lärare, särskilt om det är enstaka elever som har anpassad timplan eller om elever läser olika ämnen inom ramen för anpassad timplan. Följande sätt att ge elever med anpassad timplan mer undervisning framkom i utvärderingsstudien:

- En-till-en-undervisning. Den nyanlända eleven får undervisning enskilt av en lärare.
- Undervisning i parallellklassen. Den nyanlända eleven får extra undervisning i exempelvis matematik, tillsammans med parallellklassen.
- Självstudier med material. Den nyanlända eleven får ägna sig åt självstudier utifrån material som de ansvariga lärarna tagit fram. Det kan ske under överinseende av annan personal.

Vilka av undervisningsformerna som skolorna använder varierar, både mellan och inom skolor. Vilken undervisning en enskild elev får beror enligt de intervjuade på vilka ämnen som omfattas i elevens anpassade timplan och på de förutsättningar som skolan har, exempelvis när det gäller tillgängliga lärare och schema. Som framgår av ovanstående sammanställning kan en konsekvens av att ha prioriterad eller anpassad timplan bli att nyanlända får undervisning av annan personal än lärare. Några rektorer i studien påpekar att det är lätt att fatta beslut om åtgärderna, det svåra är att säkerställa

kvaliteten i den extra undervisningen som eleverna får genom prioriterad eller anpassad timplan. Ett par av skolorna framhåller själva att de inte har lyckats att ge undervisning av tillräcklig kvalitet för alla nyanlända med beslut om dessa åtgärder.

5.3.3 Nyanlända elever får ofta flera typer av stöd parallellt

Vid sidan av anpassad och prioriterad timplan finns det flera andra åtgärder som skolor kan använda för att stärka förutsättningarna för nyanlända elevers lärande i skolan och som beskrivits i början av detta kapitel. Det rör sig framför allt om förberedelseklass och studiehandledning på modersmålet. Alla nyanlända elever som tas emot i högstadiet ska även ha en individuell studieplan.

Av intervjuerna framgår att anpassad och prioriterad timplan ofta används i kombination med de andra åtgärderna för nyanlända. Vilka åtgärder skolorna använder och hur de är upplagda varierar mellan de skolor som vi intervjuat. Hur anpassad och prioriterad timplan används i förhållande till andra åtgärder beror på hur de andra åtgärderna används på skolorna.

Vid en del av skolorna där personal intervjuats finns förberedelseklass. Det finns stor variation i hur skolorna använder åtgärderna anpassad och prioriterad timplan i förhållande till förberedelseklass. På vissa av skolorna förekommer det att nyanlända har beslut om prioriterad eller anpassad timplan både när de får undervisning i förberedelseklass och efter att de helt lämnat förberedelseklassen. Bland de intervjuade skolorna finns det också exempel på skolor som inte alls använder prioriterad eller anpassad timplan för elever i förberedelseklassen. I ett fall fattar skolan beslut om anpassad studiegång för samtliga elever i förberedelseklassen.

Skolorna i studien beskriver att de som regel ger studiehandledning på modersmålet i ämnen där de nyanlända följer ordinarie undervisning. Studiehandledning på modersmålet tycks dock fungera olika väl på skolorna, bl.a. beroende på tillgången till kompetenta studiehandledare och hur mycket studiehandledning som huvudmannen eller skolan tillhandahåller. Det framkommer att både elever som har anpassad och prioriterad timplan kan ha studiehandledning på modersmålet. En skola beskriver att studiehandledning på modersmålet har varit en åtgärd som skolan använt i stället för att

besluta om anpassad timplan. Det bör också noteras att alla elever som har ett behov av sådant stöd ska erbjudas studiehandledning på sitt modersmål. Samma skyldighet föreligger inte om att erbjuda prioriterad eller anpassad timplan.

Fler av de skolor som ingår i studien och som använder anpassad timplan berättar att de beslutat om åtgärden som ett resultat av att skolan upprättar individuella studieplaner för nyanlända elever som tas emot i högstadiet.

Skolorna nämner att de även arbetar på andra sätt för att stärka förutsättningarna för de nyanlända elevernas lärande – exempelvis ger dem mer tid eller hänvisar eleverna till ”läxhjälp”. Nyanlända elever kan också, på samma sätt som alla elever, bli föremål för åtgärder inom ramen för extra anpassningar och särskilt stöd.

5.3.4 Risk att åtgärderna används felaktigt

Båda åtgärderna prioriterad och anpassad timplan kan skilja sig mycket åt då de används, både när det gäller tillämpning och innehåll. Resultaten från utvärderingen indikerar att det förekommer att skolor i vissa fall utformar åtgärderna på ett sätt som inte ligger i linje med de intentioner som legat till grund för att åtgärderna infördes. Det kan t.ex. diskuteras om de elever som har behov av extra undervisning gynnas av ett upplägg som innebär självstudier. Det går inte att utesluta att åtgärderna, så som de i vissa fall tillämpas på skolorna, innebär en risk att eleverna som har dessa kan få mindre undervisning än andra elever, eftersom skolorna inte alltid vet hur mycket undervisning eleverna faktiskt får inom ramen för den prioriterade eller anpassade timplanen. Risken att åtgärderna används på ett sätt som inte är ändamålsenligt bör också kunna antas vara större på skolor som är osäkra på hur dessa ska tillämpas.

5.4 Åtgärdernas funktionalitet

Eftersom vi inte har gjort en regelrätt effektutvärdering har rektorerna och lärarna som deltagit i utvärderingen av prioriterad och anpassad timplan fått svara på frågor om vilka effekter de *upplever* att åtgärderna har på nyanländas lärande. De har även fått svara på frågor

om hur de upplever att regelverket är utformat i förhållande till syftet med insatserna. Dessa resultat redovisas i de följande avsnitten.

5.4.1 Åtgärderna har en ändamålsenlig utformning

Skolpersonalen som kommit till tals i utvärderingsstudien uppfattar, som nämnts, att åtgärderna har positiva effekter på elevernas lärande. Genom prioriterad timplan blir det möjligt att ge nyanlända elever en snabb, tidig och välriktad ”språkdusch” som de enligt skolpersonalen behöver för att kunna ta del av undervisningen i de övriga ämnena. Intrycket att skolorna anser att prioriterad timplan är en bra åtgärd för att ge elever en koncentrerad språkundervisning förstärks av att flera av skolorna beskriver att de redan innan bestämmelserna om prioriterad timplan kom arbetade på detta sätt. Det vill säga skolorna ruckade på timplanen för nyanlända elever för att det enligt skolornas bedömning var nödvändigt att ge dem mer undervisning i svenska som andraspråk. Prioriterad timplan kan vara ett bra alternativ till anpassad studiegång som är en genomgripande insats.

Anpassad timplan anses också av de som använder åtgärden i studien vara en välutformad åtgärd i förhållande till syftet att få elever att nå behörighet till gymnasieskolan. Anpassad timplan möjliggör för skolorna att kunna fokusera på vissa ämnen och på så sätt skapa förutsättningar för elever att nå behörighet till ett nationellt program. Skolorna ger flera exempel på elever som skolorna menar har nått behörighet tack vare att de haft anpassad timplan.

5.4.2 Samtycke ges i regel till anpassad timplan

Enligt regelverket måste eleven och elevens vårdnadshavare samtycka till att eleven får anpassad timplan. De rektorer som intervjuats i utvärderingen beskriver att de inhämtar samtycke inför beslut om anpassad timplan. Skolorna beskriver att de stämmer av beslutet i mer eller mindre formella dialoger som skolans personal har med elever och vårdnadshavare. Ibland dokumenterar skolorna samtycket i exempelvis elevakten eller elevens individuella studieplan.

Skolorna beskriver att avstämningarna med vårdnadshavarna om åtgärden ofta präglas av att vårdnadshavarna har mycket stort förtroende för skolans bedömningar. Inte sällan har vårdnadshavarna

synen att skolans bedömningar inte bör ifrågasättas, vilket en del av dem som intervjuats menar beror på vad vårdnadshavarna är vana vid från sina ursprungsländer. Skolorna har uppfattat att det i dialogerna kring anpassad timplan kan vara svårt att få vissa vårdnadshavare med begränsad egen erfarenhet av skolgång att förstå innebörden och konsekvenserna av anpassad timplan fullt ut.

Vissa skolor beskriver däremot att elever och vårdnadshavare så långt som möjligt vill läsa enligt ordinarie timplan och att det kan behövas en dialog för att få elever och vårdnadshavare att ställa sig bakom en anpassad timplan. Det framstår inte, utifrån utvärderingens resultat, som att frågan om samtycke är något som ligger till hinder för skolors möjlighet att erbjuda anpassad timplan.

5.4.3 Förvirrande med parallella system av stödinsatser

Åtgärderna uppfattas av de som deltagit i utvärderingsstudien som mer flexibla än åtgärderna inom ramen för särskilt stöd som till skillnad från beslut om prioriterad och anpassad timplan måste dokumenteras i åtgärdsprogram. Samtidigt uttrycker vissa att det är förvirrande att ha två parallella system för stöd i skolan, dels åtgärder för elever i behov särskilt stöd (t.ex. anpassad studiegång och placering i särskild undervisningsgrupp), dels åtgärder för nyanlända elever (t.ex. förberedelseklass, prioriterad och anpassad timplan).

5.4.4 Åtgärderna är inte hela lösningen

Samtidigt som det i utvärderingsstudien framhålls att prioriterad och anpassad timplan är rätt utformade i förhållande till åtgärdernas syften lyfter deltagarna även åtgärdernas begränsningar. Förväntningarna på vad åtgärderna kan åstadkomma behöver sättas i relation till att eleverna kan ha flera års skolgång att ta igen. Nyanlända som kommer till grundskolan i högstadiet har i många fall begränsade förutsättningar att nå målen. Skolpersonalen framhåller att nyanlända sällan kan ta igen hela årskurs 1–6 på tre år i högstadiet. Det gäller särskilt om de saknar tidigare skolbakgrund, eller om vårdnadshavarna själva saknar utbildning och om familjen har traumatiska erfarenheter från krig och flykt. För många nyanlända som kommer till skolan i dag skulle det behövas mycket mer tid för att ge ordentliga

förutsättningar att fortsätta till gymnasieskolan. En av de intervjuade menar att det annars vore som att säga att all undervisning under alla tidigare år i grundskolan inte spelar någon roll.

Det framkommer också att vissa har uppfattningen att själva syftet med anpassad timplan är problematiskt. Anpassad timplan innebär att skolan tar bort centrala ämnen som är viktiga att elever får undervisning i för att som vuxna kunna ta del av samhällslivet. I en av intervjuerna påpekas att demokrati är ett centralt begrepp i de samhällsorienterande ämnena. Särskilt för elever som kommer från icke-demokratiska länder är det problematiskt att det är just de samhällsorienterande ämnena som ofta prioriteras bort när en nyanländ har någon av dessa åtgärder. Det har även framkommit att det kan vara problematiskt för elevernas framtida möjligheter att de naturorienterande ämnena ofta prioriteras bort.

5.4.5 Indikationer om schablonmässiga bedömningar

Skolinspektionen beskriver i sin granskningsrapport att huvudmän och rektorer ofta använder sig av generella lösningar när de placerar nyanlända elever. Det handlar exempelvis om att alla nyanlända elever, av organisatoriska skäl, får samma ämnen borttagna inom ramen för prioriterad timplan. En orsak kan vara att det ofta saknas tillräckliga underlag för att planera undervisningen för nyanlända.

Av utvärderingsstudien om prioriterad och anpassad timplan framträder en splittrad bild av i vilken utsträckning nyanlända elever får beslut om insatserna med utgångspunkt i deras individuella behov. Exempelvis visar resultat från enkäten på ett mönster av att skolor antingen beslutar om åtgärderna för nästan alla nyanlända eller endast för ett fåtal. I intervjuerna framkommer också att i vissa skolor har alla elever i förberedelseklass beslut om prioriterad timplan. Ett ytterligare resultat är att bristande tillgång till lärare kan innebära att en nyanländ elev inte längre får undervisning enligt prioriterad timplan om det exempelvis börjar en elev på skolan som har större behov av åtgärden och den till åtgärden knutna resursen. I andra avseenden finns det däremot tecken på att skolor i viss mån gör individuella bedömningar. Det handlar exempelvis om hur länge en elev ska läsa enligt prioriterad timplan eller vilka ämnen som omfattas i ett beslut om anpassad timplan.

Reglerna kring prioriterad och anpassad timplan framstår inte som avgörande för att skolorna ska göra den typ av prioriteringar och Anpassningar som är möjliga. Exempelvis beskriver flera av skolorna, som tidigare nämnts, att de redan innan prioriterad timplan fanns gett nyanlända elever mer svenska som andraspråksundervisning på bekostnad av andra ämnen i timplanen. Flera berättar också att de även om reglerna för prioriterad timplan inte fanns skulle göra på det sättet.

5.4.6 Bristande överlämning vid skolbyten

Skolorna i utvärderingsstudien beskriver att det är vanligt att många nyanlända elevers familjer flyttar under sin tid i landet. Det beror på bostadsbrist och att många nyanlända familjer bor med andrahandskontrakt. Att eleverna flyttar gör att de ofta byter skola.

De intervjuade beskriver att det finns risk att åtgärderna tappas bort när nyanlända elever byter skola och att beslut om prioriterad timplan kan försenas. Skolorna framhåller att när en elev kommer från en annan skolenhet saknas det ofta dokumentation. Individuell studieplan för nyanlända elever ska upprättas för elever som tas emot i högstadiet men det finns inte alltid en sådan eller så kan informationen vara ofullständig. För yngre elever kan dokumentation helt saknas. Mottagande skola får exempelvis ofta inte veta resultat från kartläggningar och vilka åtgärder som satts in. Om eleven kommer från en annan skola kopplas normalt sett inte kommunens mottagningsteam in och därför gör teamet ingen kartläggning. På den lokala skolan startar man inte heller per automatik en kartläggning. Skolorna utgår från att eleverna blivit kartlagda och fått adekvata åtgärder. Men inte sällan upptäcks efter hand att elever har bristande kunskaper i svenska och skolorna beskriver att de då upptäcker behovet av att kartlägga elevens behov och i vissa fall besluta om prioriterad timplan.

Det finns också en risk att eleverna får prioriterad timplan under längre tid än vad regelverket anger då dokumentationen vid skolbyten ofta brister. En av skolorna vi intervjuat beskriver att de alltid utgår från att elever som kommer från annan skolenhet i Sverige haft prioriterad timplan. Några skolor beskriver att de fattar beslut om prioriterad timplan även om de inte vet om eleven haft prioriterad

timplan på den tidigare skolan. Bristen på fungerande dokumentation beskriver rektorerna som en förklaring till att information tappas bort. Exempelvis på följande sätt:

Om jag tar minuter från SO och NO nu är det inte säkert att den informationen vidareförmedlas till mottagande skolenhet. Vi har ett schemaprogram för att kolla det, men det funkar inte alltid.

5.4.7 Inte alla skolor har kännedom om hur insatserna ska användas

Av utvärderingsstudien framgår att intervjupersoner på flera av de medverkande skolorna inte är riktigt klara över när en elev ska ha åtgärder för att stödja nyanlända och när en elev ska ha extra anpassningar eller särskilt stöd. Exempelvis uppger en av skolorna i studien att de beslutar om anpassad studiegång, som är ett exempel på särskilt stöd, till samtliga elever i förberedelseklassen. Det förekommer även oklarheter när det gäller hur insatser för nyanlända förhåller sig till varandra. Exempelvis förekommer det att skolor uppfattar att en elev som delvis får undervisning i förberedelseklass som automatisk följd också måste få ett beslut om prioriterad timplan.

En aspekt som framstår som viktig för hur insatserna används är hur lång erfarenhet som skolan har av att ta emot nyanlända. Vissa av de skolor som deltog i våra intervjuer har mångårig erfarenhet av att ta emot och arbeta med nyanlända medan andra skolor har begränsad erfarenhet och enbart har tagit emot nyanlända de senaste åren. Detta speglas av hur väl utvecklat arbete skolorna beskriver att de har när det gäller utbildning för nyanlända.

En annan viktig aspekt är huvudmannens styrning och stöd. Flera av skolorna som beskriver ett mer väl fungerande arbete beskriver också att huvudmannen drivit på skolorna inom huvudmannens organisation att utveckla arbetet med nyanlända. Sådant stöd kan exempelvis huvudmannen ge genom att team som är centralt placerade hos huvudmannen med expertis inom nyanländas lärande söker upp skolorna för att informera om arbetet med nyanlända. Konsekvensen av att arbetet med nyanlända är olika väl utvecklat är att möjligheten för nyanlända att få ta del av åtgärderna ser olika ut på olika skolor.

5.4.8 Det behövs mer information om åtgärdernas användning

Kännedomen om de två åtgärderna prioriterad och anpassad timplan för nyanlända elever förefaller vara låg vid landets skolor. De används också i liten omfattning av skolor som har nyanlända elever. Med utgångspunkt i den redovisade empirin anser utredningen att det endast finns begränsad möjlighet att dra slutsatser om åtgärdernas nytta. De skolor som använder åtgärderna upplever att deras utformning är ändamålsenlig i förhållande till deras syften och att de fungerar bra för de elever som får dem.

Det förefaller inte vara ett problem för skolorna att elever eller vårdnadshavare motsätter sig åtgärderna, även om vissa kan vilja läsa enligt ordinarie timplan.

Eftersom åtgärderna, utifrån den tillgängliga empirin, verkar användas i liten utsträckning är det rimligt att anta att åtgärderna i dess nuvarande utformning inte har uppnått full potential. Det kan också antas att åtgärderna inte har nått upp till de intentioner som låg till grund för införandet.

För närvarande samlas det inte in information om hur skolor använder anpassad och prioriterad timplan på samma sätt som exempelvis om anpassad studiegång, som i sin tur kräver att ett åtgärdsprogram upprättas. Detta gör att vi inte heller kan ha en nationell bild av åtgärdernas användning.

Utredningen har uppmärksammat att åtgärderna behöver bli mer kända i verksamheterna och att huvudmän och skolor kan behöva utökat stöd från staten för att kunna leva upp till intentionerna med regleringen.

5.5 Målgruppen för stödinsatserna ska inte utvidgas

Utredningens förslag: Målgruppen för stödinsatserna ska vara densamma som i dag och därmed inte utvidgas. Det föreligger inte heller skäl för att ändra villkoren för stödinsatserna.

Skolverket ges i uppdrag att implementera insatserna prioriterad och anpassad timplan på nytt.

Utredningens bedömning: Efter ytterligare implementering bör Skolverket utvärdera insatsernas effekter. För att underlätta framtida uppföljning bör Skolverket utreda en nationell insamling av statistik om insatsernas användning.

Det saknas kännedom om åtgärderna ute i verksamheterna

Utifrån de redovisade resultaten från den genomförda utvärderingen finns indikationer på att implementeringsinsatserna från Skolverket kring insatserna prioriterad och anpassad timplan inte har nått ut till alla skolor med nyanlända elever. Detta tycks särskilt gälla anpassad timplan. Det framgår samtidigt att personalen på de skolor som använder åtgärderna är positiva till dem och upplever åtgärdernas utformning som ändamålsenlig.

I de tidigare allmänna råden om utbildning för nyanlända elever (som numera har upphört att gälla) beskrivs prioriterad men inte anpassad timplan. Skolpersonal upplever att anpassad timplan i mindre utsträckning har kommunicerats av Skolverket jämfört med reglerna för prioriterad timplan. Skolverket beskriver på en rad olika webb-sidor hur arbetet för nyanlända ska bedrivas. Det är inte orimligt att tänka sig att denna information inte uppfattas som enhetlig. Det kan dessutom vara svårt att hitta fram till information om prioriterad eller anpassad timplan.

Det finns stor risk för sammanblandning av reglerna för de två åtgärderna men också med åtgärder inom särskilt stöd. Mest tydlig risk för sammanblandning finns mellan åtgärderna anpassad timplan och anpassad studiegång. Bestämmelserna kring prioriterad eller anpassad timplan återfinns dessutom på olika ställen: anpassad timplan regleras i skollagen och prioriterad timplan regleras i skolförordningen.

Givet att bestämmelserna om prioriterad och anpassad timplan inte är tydliga och implementeringsinsatserna inte tycks ha nått ut är förutsättningarna för att alla skolor ska veta hur de ska använda prioriterad och anpassad timplan begränsade. Det finns också i och med detta begränsade möjligheter att utvärdera åtgärdernas effekter i deras nuvarande utformning. I en framtida utvärdering av åtgärderna är det inte bara effekterna som bör utvärderas utan även organisatoriska förutsättningar.

Ökad uppföljning för att bedöma om insatserna är ändamålsenliga

Utredningens förslag i denna del har således till syfte att öka kännedomen om åtgärderna både hos huvudmän och skolor samt att göra åtgärderna mer utvärderingsbara. I samband med att åtgärderna implementeras på nytt är det därmed önskvärt att samtidigt utöka möjligheterna att följa upp hur åtgärderna används. Detta kan skapa bättre underlag för att längre fram bedöma om åtgärdernas utformning och placering i regelverket behöver justeras. Det kan också finnas anledning att se över den reglering som gäller för specialskolan, eftersom det i dag enbart är anpassad timplan som kan användas i den skolformen. Utredningen bedömer att det behöver samlas in statistiska uppgifter om anpassad och prioriterad timplan. Insamling av statistikuppgifter om åtgärderna kan ske tillsammans med rapporteringen av elevstatistik årligen den 15 oktober.

6 Studietid – en ny form av läxhjälp

I utredningens uppdrag ingår att utarbeta en garanti för läxhjälp till elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolans nationella program. Utredningen ska ta ställning till vilka skolformer och årskurser som bör omfattas av en läxhjälpssgaranti, föreslå hur elever i dessa skolformer och årskurser som riskerar att inte nå behörighet till gymnasieskolans nationella program ska garanteras läxhjälp, bedöma i vilka skolformer och årskurser som behovet av en läxhjälpssgaranti är störst och lämna alternativa förslag. Vidare ska utredningen föreslå hur det kan tydliggöras i författning att det är på skolan som det bestäms hur man arbetar med läxor.

Bakgrunden till uppdraget är enligt direktivet¹ att alla elever inte har samma möjlighet att få hjälp med sina läxor och att en läxhjälpssgaranti skulle kunna stärka skolans kompensatoriska arbete och bidra till ökad likvärdighet i skolan. Föräldrars utbildningsbakgrund innebär stora skillnader i förutsättningar att vara ett stöd i sina barns studier och vi vet att elever som har svårt att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i högre grad har föräldrar med låg utbildningsnivå och en mer begränsad ekonomi. Dessa elever har därmed ofta sämre möjligheter än sina kamrater att få stöd i sin utbildning genom hemmet.

6.1 Vad är läxa respektive läxhjälp?

6.1.1 Läxor regleras inte i skolförfattningarna

Utredningen har i uppdrag att utforma en läxhjälpssgaranti. En sådan garanti har sin utgångspunkt i skolors arbete med läxor. *Läxor* regleras emellertid inte i skolförfattningarna och kan ses som ett av flera

¹ *Fler elever ska bli behöriga till gymnasieskolan*. Dir. 2020:21.

pedagogiska verktyg som läraren förfogar över, dvs. en metodfråga som lagstiftaren avstått från att reglera. Det finns i dag inte någon information på nationell nivå om i vilken utsträckning läxor används eller hur dessa utformas i skolan.

Skolverket har inte heller gjort anspråk på att definiera läxor men har utarbetat ett material om läxor och läxhjälp för att stödja skolorna att utveckla genomtänkta förhållningssätt till hur de kan arbeta med läxor.² Enligt myndigheten är den vanligaste definitionen av läxor *uppgifter som läraren tilldelar eleverna att göra efter skoltidens slut*. En viss precisering ges därefter med utgångspunkt i den kände läxforskaren Harris Coopers definition. Han menar att läxor även omfattar det arbete som elever gör på *håltime* och *raster*. Vidare refererar materialet till den svenske forskaren Jan Olof Hellsten som i begreppet även inkluderar *uppgifter som eleverna själva väljer att utföra utanför lektionstiden*.³

På Skolverkets webbplats⁴ beskrivs att det är vanligt med repetitions- eller övningsläxor. Det förekommer att lärare ger läxor för att lektionstiden inte räcker till för att slutföra någon arbetsuppgift, för att elever ska utveckla goda studievanor och för att ge vårdnadshavare insyn i skolarbetet. Andra läxor har som mål att förbereda eleverna inför ett moment som kommer att tas upp i undervisningen. En del läxor har som syfte att eleverna ska komma i kontakt med ett innehåll som finns utanför skolan. Olika typer av läxor har olika syften men en gemensam nämnare är att de flesta *på något sätt ska bidra till elevers kunskapsutveckling*. Det vanligaste är att samma läxa ges till samtliga elever, oavsett kunskapsnivå.

6.1.2 Forskningen är inte entydig om läxors nytta

Läxor har varit ett omdebatterat ämne i Sverige under många år. Det finns en del forskning, såväl svensk som internationell, som har tittat på läxors effekter på elevers kunskapsutveckling. Viss forskning visar att det finns ett negativt samband mellan läxor och skolresultat, dvs. ju mer läxor, desto sämre resultat, speciellt i yngre åldrar, men det finns också resultat som talar för läxor. Patall, Cooper och Ro-

² www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/laxor.

³ *Läxor i praktiken – ett stödmaterial om läxor i skolan*. Skolverket, 2014.

⁴ www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/laxor.

binsons metastudie⁵ beträffande amerikanska föräldrars engagemang i elevers lärande och prestationer vid provtillfällen visar t.ex. att läxor påverkar mellanstadieelevers provresultat negativt. Den svenska forskaren Hellsten⁶ har också funnit att det generellt sett är positivt med läxor för lärandet.

Även John Hattie har undersökt läxors effekter i sin metaanalys.⁷ Hans övergripande slutsats är att effekten av hemläxor är positiv men låg. Ju äldre eleverna är som ingår i en undersökning desto större är dock de positiva effekterna. Hattie visar att hemläxor har den mest positiva effekten på högpresterande gymnasieelevers lärande. Läxornas effekt beror samtidigt på en rad faktorer, t.ex. i vilket ämne läxan ges, elevernas ålder, hur läxan är utformad, elevers övriga skolprestationer m.m.

Jan-Eric Gustafsson, seniorforskare i pedagogik vid Göteborgs universitet, diskuterar att hur studier är metodologiskt utformade spelar roll för vilka slutsatser som är möjliga att dra. Han hävdar att mycket av den läxforskning som har gjorts innehåller ett inbyggt fel. Felet ligger i att resultat och läxor ofta granskas på elevnivå, inte på klassnivå. Svagare elever med lägre skolresultat tenderar att både få mer läxor och arbeta längre tid med läxorna för att komma ikapp och använder sig således av mer läxtid. Resultatet av forskningen som genomförs på detta sätt blir då att mycket läxtid ger ett dåligt studie-resultat. Gustafsson har, för att undvika samma bias, undersökt läxors effekter kopplat till elevers resultat i den internationella studien TIMSS⁸ och funnit att läxor, åtminstone när det gäller matematik i årskurs 8, är effektiva.⁹

I internationellt genomsnitt lade en 15-åring knappt fem timmar i veckan på läxor, konstaterade OECD i en uppföljning av PISA¹⁰-

⁵ Patall, Erika A. Cooper, Harris & Robinson, Jorgianne Givey. Parent Involvement in Homework: A Research Synthesis. *Review of Educational Research*. Vol. 78, nr. 4, 2008: 1039–1101.

⁶ Hellsten, Jan-Olof. Läxor är inget att orda om. *Pedagogisk Forskning i Sverige*. Vol. 2, nr. 3, 1997: 205–220, Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet.

⁷ Hattie, J. *Synligt lärande för lärare*. 1 uppl. Stockholm: Natur & Kultur, 2012 s. 314 och www.skolverket.se/skolutveckling/forskning-och-utvarderingar/artiklar-om-forskning/hemlaxors-nyttan-inte-sjalvklar.

⁸ TIMSS är en internationell studie som undersöker kunskaper i och attityder till matematik och naturvetenskap hos elever i årskurs 4 och årskurs 8. Studien genomförs vart fjärde år.

⁹ Gustafsson, Jan-Eric. Causal inference in educational effectiveness research: a comparison of three methods to investigate effects of homework on student achievement. *School Effectiveness and School Improvement: An International Journal of Research, Policy and Practice*. Vol. 24, nr. 3, 2013: 275–295.

¹⁰ PISA är en internationell studie som undersöker 15-åringars kunskaper inom läsförståelse, matematik och naturvetenskap. Studien genomförs vart tredje år.

2012.¹¹ De svenska 15-åringarna avsatte då mindre än fyra timmar i veckan på läxa. Därmed inte sagt att de svenska PISA-resultaten skulle förbättras med mer läxor. Kvaliteten på undervisningen är mer utslagsgivande för ett lands skolresultat, enligt OECD:s PISA in Focus.¹²

Rapporten visar att det också förelåg skillnader inom varje land. Elever från högutbildade hem ägnade mer tid åt läxorna än elever från lågutbildade hem. I exempelvis USA var gapet markant, medan skillnaden mellan elevgrupper i Sverige var relativt liten. Men skillnaden har betydelse. Den grupp elever som, med stöd hemifrån, ägnar mer tid åt läxor tenderar också att prestera bättre i PISA. OECD:s slutsats var att läxor kan befästa och förstärka skillnader i elevresultat, grundade på elevernas sociala bakgrund.

Rapporten, PISA in Focus om läxor, bygger på en fråga till elever som deltog i PISA-undersökningen 2012. Frågan ställdes om hur många timmar i veckan de lade på läxor sammanlagt i alla ämnen. I den senaste PISA-undersökningen från 2018 ställdes inga frågor om läxor. Undersökningen dessförinnan från 2015 inbegrep däremot läxor, dock på ett annat sätt än 2012. I PISA 2015 fick elever uppge hur många timmar i veckan de ägnade åt läxor, extra undervisning och självstudier inom NO-ämnen, svenska eller svenska som andraspråk, matematik, moderna språk och övriga ämnen. Svenska 15-åriga elever uppgav att de ägnar i genomsnitt 13 timmar i veckan åt studier utanför skoltid.¹³

6.1.3 Läxhjälpens legitimitet

Som redan nämnts finns det ingen nationell information om hur lärare i de olika årskurserna använder sig av läxor. Den allmänna debatt som förs och resultaten från PISA-undersökningar pekar dock på att elever, åtminstone 15-åringar, lägger relativt många timmar i veckan på studier utanför skoltid. Elever från högutbildade familjer viker dessutom mer tid åt läxor och annat hemarbete än elever med lågutbildade föräldrar. I den ovan citerade PISA 2015 tillfrågades även rektorer om hur vanligt det är att elever får hjälp med läxor och själv-

¹¹ *Does homework perpetuate inequities in education?* OECD, 2014. PISA in Focus, 46.

¹² Ibid.

¹³ *PISA 2015 Results. Volume II. Policies and Practices for Successful Schools.* OECD, 2016, s. 212.

studier i skolan. Mer än 90 procent av de svenska rektorerna uppgav att det finns lärare på deras skola som ger sådan hjälp till eleverna.¹⁴ Detta ger en indikation på att läxhjälp är en integrerad del i många skolors verksamhet. Men vad består egentligen läxhjälp av?

Läxhjälp definieras oftast som *hjälp med läxor eller annat skolarbete*.¹⁵ Skolverket beskriver i ett diskussionsunderlag om läxhjälp att den kan ha olika syften och former men att det inte finns någon allmänt accepterad definition av vad läxhjälp innebär. Vidare påpekas att:

Termen läxhjälp är relativt etablerad, men kan vara missvisande eftersom den verksamhet som åsyftas ofta handlar om mer än att bara hjälpa eleverna med läxor.¹⁶

Läxor och förberedelser inför prov hänger samman med en önskad högre prestation hos många elever. Både Skolverket och SCB har undersökt hur elever upplever stress kopplat bl.a. till läxor och prov i sina undersökningar.

Undersökningen *Attityder till skolan 2018*¹⁷ visar att en tredjedel av eleverna i årskurs 4–6 känner sig stressade en gång i veckan eller mer. Det är en ökning sedan 2015 bland både pojkar och flickor. Andelen äldre elever som känner sig stressade har ökat över tid och i denna undersökning känner sig fyra av tio elever i årskurserna 7–9 oftast eller alltid stressade i skolan. Läxor och prov är det som både de yngre och de äldre eleverna i störst utsträckning känner sig stressade över.

Bilden förstärks av SCB:s undersökning av barns levnadsförhållanden.¹⁸ Där framträder dessutom tydligt att flickor är mer stressade på grund av läxor eller prov än pojkar, samtidigt som all statistik visar att flickor presterar högre i skolan.

¹⁴ Ibid. s. 216.

¹⁵ Se exempelvis: Förordning (2014:144) om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid.

¹⁶ *Läxhjälp – ett diskussionsunderlag*. Skolverket.

www.skolverket.se/publikationsserier/ovrigt-material/2015/laxhjalp---ett-diskussionsunderlag?id=3566.

¹⁷ *Attityder till skolan 2018*. Skolverket, 2019. Rapport 479.

¹⁸ www.scb.se/hitta-statistik/temaomraden/jamstalldhet/jamstalld-utbildning/trivsel-och-stress/barn-12-18-ar-som-ofta-ar-stressade-pa-grund-av-laxor-eller-prov/.

Tabell 6.1 Barn 12–18 år som ofta är stressade på grund av läxor eller prov, 2018–2019

Andel av de svarande inom respektive grupp som ofta är stressade (%)

	Flickor	Pojkar
12–15 år	32,0	16,0
16–18 år	48,0	19,0
Totalt	39,0	17,0

Totalt var det 390 044 flickor och 417 706 pojkar som svarade.

Källa: Undersökningarna av barns levnadsförhållanden (Barn-ULF), SCB, publicerad i SCB Jämställdhet.

Läxor och befastande av kunskaper som sker utanför lektionstid kan bidra till kunskapsutvecklingen men kan samtidigt slå ojämnt såväl socioekonomiskt som könsmässigt. På så sätt kan läxhjälp vara ett viktigt verktyg ur ett likvärdighetsperspektiv för att främja skolans kompensatoriska uppdrag. Läxhjälp kan även bidra till att alla elever, även de som presterar förhållandevis högt, kan utveckla sina kunskaper så långt som möjligt och även förebygga stress hos elever. Men vad vet vi om läxhjälps effekter på elevers kunskapsutveckling?

6.1.4 Få utvärderingar av läxhjälps genomförande och effekter

Skolverkets utvärdering av tio läxhjälpverksamheter från 2014

Det finns få utvärderingar av hur skolor och andra verksamheter arbetar med läxhjälp i Sverige. Det är ännu svårare att hitta utvärderingar av läxhjälps effekter på elevers kunskapsutveckling.

Det finns i alla fall en utvärdering av olika typer av läxhjälpverksamhet på tio skolor som ingick i Skolverkets projekt *Handledning för lärande*. Projektet *Handledning för lärande* pågick under en treårsperiod. Rapporten från projektet heter *Mer än bara läxor*¹⁹ och är från 2014.

Utvärderingen visar att läxhjälpverksamheten på de tio undersökta skolorna ganska sällan organiserades utifrån identifierade behov. I stället var den ofta utformad utifrån vilka resurser som råkade finnas till hands.

¹⁹ *Mer än bara läxor. En utvärdering av läxhjälp på tio skolor.* Skolverket, 2014.

Det övergripande syftet med läxhjälpen var i regel att främja elevernas kunskapsutveckling. På vilket sätt läxhjälpen skulle bidra till ökade kunskapsresultat och hur läxhjälpen förhöll sig till övrig verksamhet var däremot, enligt rapporten, ofta outtalat och underförstått på skolorna.

Vidare framkommer i *Mer än bara läxor* att antalet deltagande elever varierade stort mellan de studerade läxhjälpsverksamheterna och att vissa verksamheter endast omfattade ett fåtal elever. Därmed begränsades det samlade genomslaget av läxhjälpen. De elever som deltog hade blandade kunskapsresultat och många av de elever som deltog hade stora stödbehov av olika slag. I regel nådde läxhjälpen dock inte de elever som stod allra längst ifrån ett godkänt betyg.

Rapporten lyfter även problem kring kvaliteten i relation till bemanning. Läxhjälp är inte reglerad i skolförfattningarna och därmed finns inte något att förhålla sig till och som anger vad som ska ingå i en sådan verksamhet, vem som ska leda den eller vilka elever som ska delta. Detta medför såväl möjligheter som risker. Enligt rapporten kan det finnas en risk att skolan förlitar sig på att läxhjälpen ska möta elevernas behov av stöd och hjälp, och att man därför åsidosätter elevers rätt till särskilt stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen. En annan risk som beskrivs är att läxhjälpsverksamheten inte ligger i linje med den ordinarie undervisningen om den inte leds av ämneskunniga lärare. Vidare kan frivilligheten göra det svårare att nå elever som saknar motivation.

Före 2014, då den refererade rapporten har sin empiri ifrån, fanns det ingen bestämmelse om hur läxhjälp skulle bemannas. Sedan 2014 finns det en förordning om statsbidrag för läxhjälp som beskrivs i nästa avsnitt. Denna förordning innehåller bl.a. vissa bestämmelser om bemanning av den läxhjälp som finansieras genom statsbidrag. Bestämmelsen har ändrats över tid och ursprungligen förordades att lärare skulle leda den statsbidragsfinansierade läxhjälpen. Formuleringen förändrades dock 2017 och lyder numera på följande sätt:

För den hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid som ansökan om statsbidrag avser ska huvudmannen använda lämplig personal inom den egna organisationen.²⁰

²⁰ 4 § SFS 2017:163 Förordning om ändring i förordningen (2014:144) om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid.

Två aktuella forskningsprojekt som genomför och utvärderar läxhjälp

Utredningen har uppmärksammat två aktuella läxhjälpverksamheter som har genomförts inom ramen för forskning. I båda fallen handlar det om en samverkan mellan universitet, kommuner och högstadieskolor med utmaningar när det gäller studieresultat och med en hög andel elever med kort bakgrund i svensk skola. I båda projekten är det universitetsstudenter som står för genomförandet av läxhjälpen. Verksamheterna är bredare än läxhjälp då de även innefattar andra aktiviteter som kan sporra elevers studiemotivation, t.ex. studiebesök vid studenternas campus och inspirationsföreläsningar. Studenterna som håller i verksamheterna deltar även vid föräldramöten i skolorna för att etablera kontakt med föräldrarna och det finns en uttalad ambition att ”läxhjälparna” ska fungera som förebilder. Projekten har således ett vidare syfte än att stödja elevers kunskapsinhämtning, nämligen att inspirera elever till högre studier. Utvärderingarna beskriver projektens utfall bl.a. i relation till elevers kunskapsresultat och framtida studievägar.

LuMiNk Akademin (hädanefter ”*LuMiNk*”) är ett samarbetsprojekt mellan Linköpings universitet (LiU), Mirum galleria och Norrköpings kommun. Projektet genomfördes av Linköpings universitet under tre läsår och avrapporterades 2019.²¹ Elever i årskurs 9 från en högstadieskola i Norrköping har regelbundet träffat studenter från universitetet där de i två timmar per tillfälle har arbetat med läxor, studerat inför prov och fått hjälp med skolarbetet i största allmänhet. För varje läsår deltog ett ökande antal elever.

Studenterna som har genomfört läxhjälpen benämns som mentorer och rekryterades utifrån olika språklig och kulturell bakgrund. Eleverna har haft möjlighet att få hjälp av olika mentorer. Samma mentorer har medverkat regelbundet vilket gör att eleverna har fått en chans att träffa samma mentor och kunnat skapa en varaktig relation under programmets gång. Just denna aspekt beskrivs som en viktig byggsten i programmet enligt forskarna.

Deltagandet har varit frivilligt för eleverna och träffarna har skett utanför skolan. Samtidigt krävdes det närvaro av eleverna för att de skulle få fortsätta att delta i programmet och frånvaro rapporterades även till skolan. Projektet hade en stark koppling till skolan genom

²¹ Liss, E. & Wennberg, K., *Utvärdering av LuMiNk Akademin*. Linköpings universitet, 2019. The IAS Working Paper Series. 2019:1.

en styrgrupp. Närvarokontrollen och kopplingen till skolan sågs som en garanti för att kunna genomföra en kontinuerlig läxhjälp.

Utvärderingen visar att deltagarna i genomsnitt höjt sitt meritvärde med 13 poäng jämfört med en kontrollgrupp, med störst skillnad för pojkarna. I ämnena engelska, SO, NO och svenska som andraspråk är betygen signifikant högre i den deltagande gruppen. I matematik och praktiskt-estetiska ämnen märktes däremot ingen skillnad, trots att de flesta eleverna tog med sig just matematik till läxhjälpstillfällena.²²

Eftersom ett syfte med LuMiNk var att inspirera till eftergymnasiala studier har forskarna även undersökt i vad mån deltagande elever väljer att studera vid något av gymnasieskolans högskoleförberedande program. Resultaten visar att eleverna från programmet har valt ett högskoleförberedande program i dubbelt så hög grad jämfört med kontrollgruppen.

Det andra programmet heter *Linje 14* och är ett samverkansprojekt mellan Örebro universitet och Örebro kommun som har pågått sedan 2003. Utvärderingen publicerades 2020.²³ Det långsiktiga syftet även här är att skapa möten mellan universitetsstudenter och högstadiel elever och på så sätt stödja elevers lärande och motivera dem till högre studier.

Verksamheten benämns som studiehjälp och den sker vid ett eller två eftermiddagstillfällen i veckan på samarbetsskolorna eller vid annan fritidsverksamhet efter skoldagens slut. Under projektets gång har olika skolor och olika antal skolor deltagit. När rapporten skrevs ingick det åtta skolor i Örebro i projektet. Sedan 2018 utökades även projektet genom samarbete med Karlskoga och Askersunds kommuner.

Studiehjälpen drivs i samarbete med skolan men är inte en del av skolverksamheten och det är frivilligt för eleverna att delta. Studenterna som leder verksamheten benämns som studieambassadörer. Verksamheten skiljer sig från LuMiNks verksamhet på några sätt. Den är öppen för samtliga elever på samarbetsskolan, dvs. det ställs inget krav på elevers närvaro för fortsatta möjligheter att få delta. Varje studiehjälpsspass varar mellan en och en halv och två timmar. Vid samtliga pass närvarar både studentambassadörer och skolper-

²² Ibid. För ytterligare resonemang om betygsmobilitet i ämnet matematik, se rapporten, s. 23–28.

²³ Ambrose, A. & Ivemark, B., *Linjen mellan högstadiet och högre utbildning. En fallstudie om breddad rekrytering och breddat deltagande*. Örebro universitet, 2020. ORU 2020/04424.

sonal, till skillnad från LuMiNk där enbart mentorerna deltar. Linje 14 anordnar även en sommarskola där högstadiееlever under ett par veckor kan pröva på att vara studenter vid universitet genom att få följa föreläsningar och delta i seminarier.

Rapporten redovisar projektets utfall på flera nivåer. När det gäller behörighet till gymnasieskolan pekar resultaten inte på att fler elever når behörighet till gymnasieskolan med hjälp av Linje 14. Där- emot framstår det som att på vissa av de deltagande skolorna och i vissa grupper elever har meritvärdet ökat hos de elever som når behörighet. Forskarna drar slutsatsen att det förefaller som att Linje 14 kan ha medverkat till att höja betyg för de elever som är mer studiemotiverade och deltar i studiehjälpsverksamheten, men att verksamheten samtidigt inte har lett till att fler elever överlag når kunskapsmålen. Resultaten för de deltagande eleverna på gymnasienivån visar likartade tendenser. När meritvärdet och behörigheten till högskolestudier hos eleverna undersöks, kan man se att dessa ökar och trenden framstår som positiv efter Linje 14:s verksamhet. Samtidigt tyder inte resultaten på att andelen som fullföljer sina gymnasiestudier skulle ha ökat bland de elever vars grundskola hade deltagit i projektet.²⁴

Det går inte att jämföra de två redovisade exemplen med varandra eller att dra några långtgående slutsatser om läxhjälpens effekter för elevers kunskapsresultat, eftersom det finns ett flertal andra aspekter som spelar in. Forskarna själva uppger att de har haft utmaningar att kunna skilja projektens effekter från andra aspekter. En sådan aspekt är elevernas inneboende grundengagemang. Frivilligt deltagande i en undersökning innebär alltid en viss osäkerhet om vilka slutsatser som är möjliga att dra, då man kan förutsätta att de mest engagerade är också de som är mest benägna att delta (s.k. självselektering). En annan aspekt är att de deltagande eleverna har haft olika lärare och undervisningens kvalitet kan skilja mellan olika klasser och påverka elevers resultat. Det framkommer i rapporterna att det inte har varit helt lätt att hitta en kontrollgrupp där elevernas förutsättningar fullt ut motsvarar den undersökta gruppen.

Oavsett de metodologiska svårigheterna, bedömer forskarna i LuMiNk-projektet att:

²⁴ Ibid. För en med detaljerad redovisning hänvisas till hela rapporten.

programmets tydliga struktur där eleverna förpliktigar sig att ha hög närvaro och den tydliga kopplingen till skolan bidrar till att LuMiNk tillhör de läxläsningssprojekt som faktiskt visar ha effekt på studieresultaten.²⁵ – s.7.

Linje 14:s forskare drar slutsatsen att:

Utifrån rapportens analyser kan vi konstatera att verksamheten är som mest framgångsrik när den förankras i den lokala kontexten, när den kultiverar en verksamhetsbild som lockar till deltagande och när den regelbundet lyckas skapa meningsfulla möten med studentambassadörer. (...) Det är också viktigt framöver att i högre grad än inom dagens verksamhet att arbeta för att stödja och uppmuntra elever till att beskriva sin målbild och även höja sina studieresultat oavsett vilka framtidsdrömmar de har.²⁶ – s. 119.

De två studiernas slutsatser ligger väl i linje med vad internationell forskning har sett. Av de program som syftar till att öka studieresultaten verkar det vara de som har en klar struktur, koppling till skolans läroplaner och som är genomförda av välutbildad personal, som är mest verkningsfulla.²⁷

Oavsett eventuella metodologiska svagheter belyser dessa två rapporter att elever upplever ett behov av hjälp med självstudier samt att en regelbunden sådan verksamhet och en tillitsfull relation med den som erbjuder hjälp kan ha betydelse för elevers lärande och motivation inför fortsatta studier. Båda projekten genomfördes i skolor med hög andel elever med utländsk bakgrund och där elevers resultat är relativt svaga samt där många elever kommer från studieovana hem. Resultaten tyder på att stöd med studier utanför ordinarie undervisning kan främja elevers lärande och intresse för högre studier.

²⁵ Liss, E. & Wennberg, K., *Utvärdering av LuMiNk Akademin*. Linköpings universitet, 2019. The IAS Working Paper Series. 2019:1. S. 7.

²⁶ Ambrose, A. & Ivemark, B., *Linjen mellan högstadiet och högre utbildning. En fallstudie om breddad rekrytering och breddat deltagande*. Örebro universitet, 2020. ORU 2020/04424. s. 119.

²⁷ Fashola, Olatokunbo S. *Building Effective Afterschool Program*. Corwin Press, Inc., A Sage Publications Company, 2002.

6.1.5 Förutsättningar för huvudmän att få statsbidrag för läxhjälp

Skolverket administrerar ett statsbidrag för läxhjälp som huvudmän för grundskola, grundsärskola, sameskola och specialskola kan söka. Syftet med bidraget är att öka möjligheterna för alla elever att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling och att öka likvärdigheten i skolan.²⁸ Villkoren för bidraget regleras i *Förordning (2014:144) om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid*. Skolverket har definierat vilka kostnader som statsbidraget får användas till i samband med denna verksamhet. Det rör sig bl.a. om utökade personalkostnader eller tillkommande kostnader för skolskjuts, lokaler, utrustning eller mellanmål m.m.

Skolverkets fördelningsnyckel

Enligt förordningen²⁹ ska Skolverket prioritera huvudmän för skolor med låga studieresultat. För att avgöra vilka huvudmän som får del av statsbidraget när det är fler som har sökt än vad pengarna räcker till, tillämpas en fördelningsnyckel som Skolverket har tagit fram.

Modellen för fördelningsnyckeln skattar för detta statsbidrag sannolikheten att en elev i någon av huvudmannens skolor inte får behörighet till gymnasieskolan. Detta mått används sedan för att fördela statsbidraget för läxhjälp till huvudmän.³⁰

Enligt Riksrevisionens granskning av riktade statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden definieras statsbidraget för läxhjälp som ett av de bidrag som i högre utsträckning ska gå till socioekonomiskt svaga områden.³¹

Utöver statsbidraget till huvudmän finns även ett statsbidrag som kan sökas av ideella föreningar som erbjuder läxhjälp.

²⁸ www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-laxhjalp-till-huvudman-2021.

²⁹ 7 §, Förordning (2014:144) om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid.

³⁰ *Redovisning av uppdrag om att ta fram förslag inför fördelning av medel*. Skolverket, 2015. Dnr 2015:898 samt information från Skolverket via e-post.

³¹ *Riktade statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden*. Riksrevisionen, 2020. Rapport 14.

6.1.6 Nyttjandet av statsbidrag för läxhjälp

Det har under de senaste åren inte gjorts någon nationell uppföljning eller utvärdering av statsbidraget för läxhjälp. Skolverket samlar dock in vissa uppgifter om hur huvudmän och skolor har använt statsbidraget i samband med att dessa redovisar statsbidragets användning. Statsbidraget är som regel översökt vilket innebär att alla som söker inte får del av bidraget.

År 2016 gjordes en stor statlig satsning som innebar att anslaget för statsbidrag till läxhjälp ökades från 38 400 000 kronor 2015 till 353 000 000 kronor 2016. En ytterligare utökning gjordes 2017 till totalt 388 600 000 kronor. Statsbidragets storlek har sedan dess legat på en konstant nivå. Skolverket fördelar årligen 363 600 000 kronor till huvudmän och 25 000 000 till ideella organisationer för läxhjälpverksamhet. För perioden 2021–2023 har regeringen beslutat att tillföra ytterligare medel till läxhjälp och lovskola med anledning av att Corona-pandemins påverkan på undervisningen förväntas generera ett ökat behov av såväl läxhjälp som lovskola. Skolverket har samtidigt inte fått några signaler från huvudmän om en ökad efterfrågan på statsbidrag för att erbjuda läxhjälp under 2020. För 2021 har konstruktionen av statsbidraget ändrats. Anslaget till läxhjälp har utökats, men det får samtidigt användas även för att bekosta lovskola. Omvänt har anslaget för lovskola minskats och även dessa medel får användas för att bekosta läxhjälp. Totalt sett får Skolverket belasta anslagsposterna med 694 300 000 kronor. Mer om statsbidraget för lovskola finns beskrivet i kapitel 7.

År 2019 ansökte 587 huvudmän, dvs. majoriteten av huvudmän, om statsbidrag för läxhjälp. Det var 271 huvudmän som beviljades bidrag. I nästan samtliga fall motsvarar bidraget som beviljats 1 000 kronor per elev som ska erbjudas läxhjälp hos huvudmannen. Det innebär att drygt 360 000 elever erbjuds läxhjälp hos de huvudmän som beviljats statsbidraget. Skolverket beviljade dessa huvudmän statsbidrag om totalt 363 600 000 kronor. Huvudmännen har efter redovisning ålagts att återbetala totalt 40 000 000 kronor. Även 2020 var bidraget översökt. Denna omgång var det 557 huvudmän som ansökte varav 273 beviljades bidrag.³²

Det finns inga uppgifter om hur många elever hos varje huvudman som faktiskt deltar. Huvudmännen redovisar till Skolverket vad

³² Uppgifter från Skolverket.

deras uppföljning av läxhjälpverksamheten har visat utifrån de mål som angavs i ansökan. Huvudmännen ställer själva upp sina mål utifrån de lokala behoven så att de överensstämmer med statsbidragets intentioner. Utöver detta redovisas också de kostnader som huvudmännen haft.

6.1.7 Statsbidragets funktionalitet

I detta avsnitt beskriver vi resultaten av en aktuell granskning från Riksrevisionen³³, som också påtalar att det saknas utvärdering av statsbidraget till läxhjälp. Vi diskuterar här några iakttagelser av hur statsbidraget fördelas men utifrån den bristande empirin går det inte att dra några långtgående slutsatser om statsbidragets funktionalitet.

Riksrevisionen gör i sin granskning en jämförelse mellan statsbidraget för läxhjälp och statsbidraget för lovskola. Hos en huvudman som Riksrevisionen har som exempel i sin granskning har statsbidraget till läxhjälp nått ut till huvudmannens skolor i högre utsträckning, jämfört med statsbidraget till lovskola. Riksrevisionen påtalar också att statsbidraget för läxhjälp är lättare att administrera av huvudmannen. Rektorer som Riksrevisionen pratat med uppgav att det är tydligt att man får 1 000 kronor per elev och att målet är klart och tydligt definierat. Rektorerna upplevde det som lätt att ordna läxhjälpverksamheten och enkelt att följa upp närvaron med listor. I rapporten beskrivs vidare att de fördelningsmodeller som huvudmännen använder för att distribuera statsbidraget till sina skolor i praktiken gör det svårt för staten att styra statsbidraget till särskilda områden.³⁴

Skolverkets modell för fördelning av statsbidraget

Den fördelningsmodell som Skolverket tillämpar för att fördela statsbidraget till läxhjälp innebär att alla huvudmän som ansöker om statsbidraget inte är garanterade att få del av det. Skolverkets fördelning av statsbidraget görs på huvudmannanivå, enligt den framtagna fördelningsmodellen som beskrivs ovan, där de huvudmän prioriteras som i sina skolor har elever som i låg utsträckning förväntas nå

³³ Riktade statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden. Riksrevisionen, 2020. Rapport 2020:14.

³⁴ Ibid.

gymnasiebehörighet. Detta kan innebära att vissa huvudmän med t.ex. stora skillnader i resultat mellan skolor, men där resultaten i genomsnitt är höga, kanske inte får del av statsbidraget. Det finns ingen möjlighet för en huvudman att bara ansöka om statsbidrag för den skola där elevernas resultat förväntas bli sämre. Utredningen har i sina kontakter med huvudmän och skolor förstått att vissa huvudmän, som inom sin verksamhet har skolenheter med särskilt stora utmaningar kopplat till bl.a. boende- och skolsegregation, inte har möjlighet att ta del av statsbidraget till läxhjälp. Det betyder att elevernas skattade resultat på huvudmannanivå döljer dessa skolors förväntat låga resultat. I samtal med intressenter har även framkommit att huvudmän som lyckas öka måluppfyllelsen på sina skolor kan förlora statsbidraget, då deras resultat blivit ”för bra”.

Utredningen bedömer samtidigt att det, oavsett vilken fördelningsmodell som används, alltid kommer att finnas vissa oönskade bieffekter av den modell som används. Vissa utmaningar kopplade till valet av fördelningsmodell beskrivs i den återrapportering till regeringen som Skolverket gjorde inom uppdraget att ta fram den fördelningsnyckel som nu ligger till grund för fördelningen av statsbidraget till läxhjälp.³⁵

6.2 Läxhjälp – vad görs i skolorna i dag?

I detta avsnitt redovisas utredningens generella iakttagelser av hur huvudmän och skolrepresentanter resonerar kring sitt arbete med läxhjälp. Vidare redovisas här vad huvudmän, som har beviljats statsbidrag för läxhjälp, har uppgett i sina redovisningar till Skolverket.³⁶ För att illustrera hur läxhjälp kan bedrivas på skolor har utredningen valt att beskriva tre exempel.

I utredningens möten med huvudmän och skolor har vi diskuterat hur de ser på läxhjälpens respektive lovskolans möjligheter att kunna ge extratid och hjälp till de elever som behöver det. Utredningen erfar att många skolor arbetar systematiskt med läxhjälp som ett sätt att utveckla kunskapsnivån hos sina elever. Detta görs oavsett om huvudmannen har fått statsbidrag för denna verksamhet eller inte.

³⁵ Redovisning av uppdrag om att ta fram förslag inför fördelning av medel. Skolverket, 2015. Dnr 2015:898.

³⁶ Skolverket, redovisning av statsbidrag till läxhjälp 2019.

6.2.1 Läxhjälp kan organiseras på olika sätt

Huvudmän som får statsbidrag för att anordna läxhjälp kan antingen anordna verksamheten i egen regi eller ta hjälp av icke-vinstdrivande organisationer. Det kan även förekomma att, förutom den läxhjälp som skolhuvudmän står för, hjälp med läxor anordnas av andra kommunala förvaltningar, exempelvis kulturnämnden eller biblioteksnämnden. Det framkommer också, som nämns ovan, att skolor många gånger anordnar läxhjälp utan statsbidrag. Hos en huvudman kan flera olika upplägg för läxhjälp förekomma på olika skolor. Samma skola kan också ha olika typer av verksamhet i form av extra studietid som skulle kunna definieras som läxhjälp. På en skola erbjuds exempelvis läxhjälp vid två tillfällen per vecka där eleverna själva kan välja att delta. Utöver dessa två tillfällen har alla elever dessutom avsatt mentorstid varje vecka, som också kan användas som extra studietid. Denna tid blir därmed ”obligatorisk” för eleverna. Det finns också exempel på när skolan ordnar läxhjälpverksamhet för yngre elever tillsammans med fritidshemmet.

Det förefaller vara ett vanligt upplägg att läxhjälpstid erbjuds regelbundet varje vecka. Vissa skolor erbjuder en timme vid ett tillfälle per vecka efter skoldagens slut medan andra erbjuder mer flexibla tillfällen, t.ex. före skoldagens början eller på håltimmar.

Flera skolföreträdare framhåller att läxhjälp som erbjuds som en *kontinuerlig och regelbunden* verksamhet gynnar kunskaps-inhämtningen. I detta fall innebär det den form av verksamhet där samma elever får hjälp med sina studier och då oftast av samma läxhjälpsledare varje gång.

Det finns även skolor där det i stället (eller också) bedrivs *drop-in* verksamhet, en typ av öppen studieverkstad eller s.k. stuga där alla elever är välkomna att delta när de så önskar. Det är vanligt att eleverna själva väljer vilka ämnen och uppgifter de vill fördjupa sig i. Flertalet av skolorna som utredningen har samtalat med har en hög andel elever med kort tid i Sverige samt även elever med svag socioekonomisk bakgrund. Alla elever kan därmed inte alltid ha förutsättningar att få stöd i skolarbetet hemma. Skolor har betonat att även när de erbjuder läxhjälp till alla har de ett särskilt fokus på elever med svaga resultat. Det framkommer även i samtalen att deltagandet i grunden är *frivilligt* i båda fallen, dvs. oavsett om det är en kontinuerlig verksamhet eller om karaktären är mer av drop-in. Vid en kon-

tinuerlig verksamhet bygger samtidigt deltagandet på någon form av överenskommelse. Det förekommer t.ex. att skolor skriver in deltagandet i läxhjälpsverksamhet i elevers åtgärdsprogram eller att skolan t.ex. vid utvecklingssamtal kommer överens med eleven och elevens vårdnadshavare om deltagande.

Det finns skolor där elever kan ha svårt att delta i läxhjälpen på grund av att de behöver hinna med sin skolskjuts. Här finns exempel på skolor som erbjuder läxhjälp i form av fjärrundervisning.³⁷ Även läxhjälp i form av distansundervisning³⁸ nämns som ett alternativ för de elever som annars inte har möjlighet att delta.

Flera rektorer som utredningen har talat med pratar hellre om utökad studietid än om läxhjälp. Andra benämningar som används är coaching av elever, studiehörn, studiestöd, studiestuga, studiecirkel eller efterskolaktiviteter. Dessa uttryck anses vara mindre laddade än läxhjälp och återspeglar samtidigt innehållet av verksamheten bättre då den sträcker sig bortom läxor.

Representanter för föräldrar som utredningen har talat med uttrycker detsamma:

(...) allergisk mot ordet läxhjälp. Det är väldigt beroende på vilken skola och vilken kultur. (...) En organiserad form skulle vara bra. Studiestöd skulle bäst beskriva det som vi önskar. Och att skolan organiserar och att det sker inom ramen för skolans ansvar.

6.2.2 Huvudmän och skolor upplever att elever i grundskolan gärna deltar i läxhjälpen

Av huvudmännens redovisningar av statsbidraget till läxhjälp för 2019³⁹ framgår att det ser olika ut hos olika huvudmän och skolor vilka elever som deltar. Vissa har uttryckligen prioriterat elever som står särskilt långt från måluppfyllelse, medan andra, som beskrivs nedan, erbjuder verksamheten till samtliga elever. Många huvudmän lyfter att läxhjälpen är särskilt värdefull för de elever som

³⁷ Fjärrundervisning definieras i 1 kap. 3 § skollagen som interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid och regleras i 21 kap. skollagen.

³⁸ Distansundervisning definieras i 1 kap. 3 § skollagen som interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i både rum och tid. Distansundervisning kan vara såväl analog som digital. Elever och lärare är oftast åtskilda, men kan arbeta tillsammans i realtid eller t.ex. med uppgifter som ska göras inom utsatt tid. Ofta använder elever och lärare gemensamma ytor som delade dokument, videosamtal och chattar. Distansundervisning regleras i kap. 22 skollagen.

³⁹ Skolverket, redovisning av statsbidrag till läxhjälp 2019.

saknar stöd i skolarbetet eller god studiemiljö hemma. En huvudman som följt upp närvarostatistiken för läxhjälpen beskriver att det är högre deltagande bland de äldre eleverna jämfört med eleverna som gick i årskurs 6. En huvudman som i sin ansökan uppgett att de erbjudit samtliga elever läxhjälp beskriver sin verksamhet och deltagandet så här:

Vi har haft läxhjälp en eftermiddag i veckan efter skoltid. En personal har ansvarat för undervisningen. Alla elever på skolan har erbjudits läxhjälp. Fem elever har kommit regelbundet, andra elever har kommit efter behov. Efter en längre frånvaro eller av annan anledning behövt extra stöd i skolarbetet.

På en skola med drygt 400 elever uppger rektorn i samtal med utredningen att mellan 10 och 30 elever deltar regelbundet i läxhjälp efter lektionstid. Flera beskriver att deltagandet i läxhjälpen är lägre i början av läsåret för att öka ju närmare läsårets slut man kommer. Rektorn uppger exempelvis att inför nationella prov kan deltagandet öka till 60 elever.

En av rektorerna som utredningen har samtalat med beskriver att deltagandet på läxhjälp inledningsvis är frivilligt för eleverna. Skolan erbjuder två timmar per elev och vecka. Om eleven riskerar att halka efter blir det dock obligatoriskt att delta och läggs in i schemat som en extra anpassning. Om eleven inte kommer följs det upp med vårdnadshavaren.

Det beskrivs också i samtalen att skolor medvetet erbjuder läxhjälp i de lägre årskurserna för att gynna elevers språkutveckling och generellt motverka risken för att elever hamnar i riskområdet för att inte bli behöriga till gymnasieskolan.

Representanter för elevorganisationer uttryckte i samtalen att det kan finnas en preferens hos eleverna att delta i läxhjälp jämfört med lovskola.

Lovskola är stigmatiserande för eleverna generellt sett. Det finns en uppfattning att det är de stökiga, de som inte tar plugget på allvar som går i lovskola. (...) Läxhjälp använder sig många av, även högpresterande. Läxhjälp ses snarare som en privilegiefråga.

6.2.3 Läxor och läxhjälp förekommer sällan på introduktionsprogrammen

Utredningen har varit i kontakt med representanter för gymnasieskolans introduktionsprogram för att undersöka förekomsten samt behovet av läxhjälp när det gäller de äldre elever som befinner sig på dessa program. Utifrån dessa kontakter förefaller både förekomsten och behovet vara begränsat.

En representant beskriver att introduktionsprogrammen redan är en kostsam skolform och att man hellre ser satsningar på kvalitetshöjande insatser i den redan pågående undervisningen. En annan har samma utgångspunkt och ser snarare ett behov av att satsa resurser på att knyta skickliga lärare till utbildningen än att skapa mer undervisningstid.

Ytterligare en representant beskriver att många i elevgruppen på deras introduktionsprogram redan har stor problematisk frånvaro och låg studiemotivation. Dessa bör i första hand uppmuntras att delta i den ordinarie undervisningen.

Inom ramen för introduktionsprogrammen finns dessutom redan i dag en stor flexibilitet att anpassa den undervisning som bedrivs efter elevernas individuella behov. Det finns bl.a. möjlighet att utforma s.k. andra insatser som är gynnsamma för elevernas kunskapsutveckling som en del av deras utbildning på introduktionsprogrammen yrkesintroduktion, individuellt val och språkin introduktion.⁴⁰ Skolverket redovisar i sin rapport om introduktionsprogram från 2014⁴¹ exempel på insatser som skolorna uppger erbjuds till elever utöver själva undervisningen. Många av dessa insatser är kopplade till undervisningen och kan t.ex. handla om ”olika former av studiestöd, såsom extra undervisningstid eller olika former av studiehandledning”.⁴²

6.2.4 På läxhjälpen erbjuds inte bara hjälp med läxor

Av den samlade empirin framgår att huvudmän inte använder läxhjälpstiden enbart för att eleverna ska kunna arbeta med just sina läxor. Det är också ett tillfälle där eleverna kan träna och repetera

⁴⁰ 6 kap. gymnasieförordningen.

⁴¹ Introduktionsprogram. 2014. Skolverket. Rapport 413.

⁴² Dessa exempel redovisades som insatser som på vissa skolor erbjöds elever på preparandprogrammet, som idag inte finns kvar.

tillsammans med lärare eller annan skolpersonal så att kunskaperna befästs.

För elever med annat modersmål än svenska innebär tiden också extra möjlighet till språkträning. Det beskrivs t.ex. av vissa huvudmän att läxhjälpen är ett bra stöd för elever som har varit kort tid i Sverige och behöver all tid de kan få till sina studier.

För elever som har halkat efter i sina studier på grund av frånvaro kan läxhjälpstiden användas för att genomföra prov som eleven har missat. Tiden kan också användas för förberedelser inför kommande undervisning. Till exempel kan elever arbeta med att skriva presentationer. Vissa skolor erbjuder läxhjälp ämnesvis vid olika tillfällen och låter eleverna välja vilket ämne de känner att de behöver stöd i.

Det finns även skolor som använder denna tid till att lära ut studieteknik eller till att arbeta med konflikthantering. Rektor för en skola med stor andel elever med kort bakgrund i Sverige berättar att de ägnar tid till att elever ska känna att de blir hörda lika mycket som andra, exempelvis genom att anordna s.k. elevhearingar. Ibland har de dessutom grupper bara för flickor för att de ska komma till tals.

Huvudmän och skolor kan se positiva effekter av läxhjälpen, särskilt på individnivå. Flera huvudmän uppger i redovisningarna av statsbidraget till Skolverket att de ser positiva effekter av verksamheten, särskilt för vissa elever. Samtidigt uppger vissa huvudmän att det krävs mer uppföljning för att kunna dra några långtgående slutsatser om vilka effekter som kan hänföras direkt till läxhjälpverksamheten.

Ett resultat som huvudmän har sett är bl.a. att de elever som saknar stöd i skolarbetet eller god studiemiljö hemma, genom skolans läxhjälp kan öka sitt självförtroende och sin motivation kopplat till lärande och att eleverna blir bättre förberedda inför kommande undervisning. Vissa huvudmän framhåller även att man har sett ett ökat ansvarstagande och minskad stress hos eleverna.

Så här beskriver en huvudman resultaten de har kunnat se av sin läxhjälpverksamhet:

Samtliga enheter som har bedrivit läxhjälpverksamhet kan se att de elever som deltagit har ökat sin måluppfyllelse. Flertalet elever saknar stöd hemifrån och läxhjälpen har därmed bidragit till en ökad likvärdighet i skolan. Många elever har även uttryckt uppskattning över en lugnare miljö där de kan få längre stunder med behöriga lärare, att det i sin tur ökat deras självförtroende och förmåga att visa vad de kan senare i klassrummet. Vårdnadshavare har sett det som en förmån att deras barn haft

möjlighet att få hjälp med läxor, både för att de anser att behörig personal är till större hjälp för barnets lärande och för att de sluppit konflikterna hemma gällande läxor.⁴³

Någon huvudman beskriver även att stödet från hemmet har förbättrats då ett samarbete mellan hem och skola initierats via läxhjälp.

6.2.5 Huvudmän bemannar verksamheten på olika sätt men ordinarie lärare behöver involveras

Det finns inte någon nationell bild av hur läxhjälpverksamheten bemannas. Det framgår dock av utredningens empiri att många huvudmän bemannar verksamheten med behöriga lärare. Hur verksamheter bemannas kan samtidigt variera. Utredningens uppfattning är att det på många skolor ingår i lärares tjänstgöring att leda läxhjälp. På vissa ställen finns det en rotation mellan lärare som dessutom får hjälp av annan personal, exempelvis lärarassistenter. Vissa anger att läxhjälpspersonalen har regelbundna avstämningar med elevernas ordinarie lärare. Någon huvudman påtalar att det upplevts vara en framgångsfaktor att elever får stöd av sina ordinarie lärare under läxhjälp.

Representanter för mindre fristående skolor berättar för utredningen att skolor i allmänhet anordnar läxhjälp som anpassas efter elevers individuella behov. På små skolor känner personalen väl till alla elever och deras behov. På frågan om hur de ordnar med bemanning uppger de att eftersom statsbidraget är översökt har de inte fått ökade resurser och därmed varit tvungna att förlägga läxhjälp inom ramen för lärarnas undervisningstid.

Det finns också exempel där lärarassistenter är med och bemannar läxhjälp. Här finns skilda erfarenheter som bl.a. kan bero på hur länge lärarassistenter har arbetat på skolan och därmed hur väl de har kunnat sätta sig in i den undervisning som bedrivs.

I utredningens samtal med ett fåtal ensamkommande elever framkommer att de inte har upplevt att läxhjälp på skolan är anpassad efter deras behov då det exempelvis inte erbjuds studiehjälpare vid dessa tillfällen. Detta innebär att de, trots att de gärna vill delta i läxhjälp, inte kan tillgodogöra sig undervisningen på grund av bristande stöd. De har berättat att de därför hellre vänder sig till frivilliga

⁴³ Skolverket, redovisning av statsbidrag till läxhjälp 2019.

organisationer som exempelvis Ensamkommandes förbund som tillgodoser deras behov av personal med språkkunskaper på ett bättre sätt och som även anordnar språkkaféer där de kan utveckla sina språkkunskaper.

En rektor berättar att de äldre eleverna på hans skola även har skapat egen läxhjälp där elever hjälper varandra med olika uppgifter. Elevrepresentanter vittnar också om egna initiativ hos elever. De beskriver att matematik är ett ämne som man ofta behöver mycket stöd i och där elever hjälper varandra. Sådana initiativ visar att det finns behov av stöd när det kommer till det egna arbetet. Förutom läxor kan det handla om att förbereda föredrag, läsa på inför prov och utveckla språkkunskaperna.

Utredningens empiri tyder på att huvudmännen, rektorerna och lärarna ser fördelar med att kunna erbjuda elever läxhjälp. De lyfter att läxhjälpen, visserligen inte som en ensam insats men som en betydande sådan, står för en stor del av de förbättringar man har sett i elevernas måluppfyllelse. Befintlig forskning förstärker på en aggregerad nivå denna bild. Utredningens underlag pekar också på läxhjälpens betydelse för skolans kompensatoriska uppdrag, när det gäller såväl elever som har kunskapsluckor som högpresterande elever som inte har en gynnsam studiemiljö i hemmet. Hjälp och stöd med studier utanför lektionerna spelar dessutom roll för att förebygga stress hos elever i samband med läxor, prov och andra skoluppgifter. Forskning pekar på tidiga insatser betydelse vilket också kan appliceras på läxhjälp.

Läxhjälpens roll lyfts också av många skolföreträdare i relation till elever med kort bakgrund i Sverige samt elever där läxhjälp ingår i deras åtgärdsprogram. Vid bemanningen av verksamheten behöver det tas hänsyn till dessa behov, samtidigt som läxhjälpen endast bör ses som ett komplement till de stödinsatser dessa elever har rätt till.

6.3 Exempel på hur skolor organiserar läxhjälp

Nedan presenterar utredningen tre exempel på skolors arbete med läxhjälp. Utredningen har valt dessa eftersom skolorna skiljer sig när det gäller förutsättningar, t.ex. elevsammansättning, storlek och geografiskt läge samt sättet att organisera läxhjälp. Exempelen är tänkta att ge en rikare beskrivning av hur verksamheter kan erbjuda

sina elever hjälp och stöd med läxor och annat skolarbete utanför lektionstid.

6.3.1 Renforsskolan – en årskurs 6–9 skola i en av Sveriges minsta kommuner i Västerbotten

Renforsskolan ligger i Vindelns kommun. Enligt den senast tillgängliga statistiken har skolan 235 elever. Andelen elever med föräldrar som har eftergymnasial utbildning är 42 procent och det är 17 procent av eleverna som har utländsk bakgrund.

Andelen behöriga lärare, räknat i heltidstjänster är 71,5 procent och lärartätheten är 11 elever per lärare. Totalt arbetar 40 lärare och annan personal på skolan. Enligt Skolverkets officiella statistik nådde 81,1 procent av eleverna i årskurs 9 gymnasiebehörighet efter vårterminen 2019.

Utredningen har samtalat såväl med kommunens förvaltningschef som med skolans rektor samt med en lärare och en lärarassistent som arbetar med läxhjälp på skolan.

Huvudmannarepresentanten berättade för utredningen att läxhjälp erbjuds från årskurs 3 och uppåt i kommunen. I byskolorna erbjuds läxhjälp en gång i veckan och leds av lärare och fritidspedagoger. Under en period när det kom många flyktingar till kommunen fanns ett samarbete med flyktingförbund men numera hanteras läxhjälp av skolans egen personal.

Renforsskolan är den enda skolan med årskurserna 6–9 i Vindelns kommun. Skolan erbjuder läxhjälp i årskurs 6–9 två gånger i veckan i en och en halv timme efter skolans slut. Lärarassistenter som redan undervisar på skolan ansvarar för verksamheten men i möjligaste mån deltar även lärare. Lärarna påminner vårdnadshavarna om att denna möjlighet finns.

Skolan har även prövat att erbjuda läxhjälp digitalt något år på grund av problem med logistiken kring skolskjuts.

Skolchefen beskriver läxor som en form av undervisning för att lära sig att studera på egen hand. Det kan behövas stöttning för att lära sig studera självständigt. Läxhjälp borde enligt skolchefen erbjudas till alla elever, eftersom även duktiga elever behöver få utmaningar. De kan få fördjupade uppgifter så att de kan komma längre. Skolans rektor betonar att det känns självklart att särskilt värna om

elever som ligger på gränsen till att få godkänt. Emellertid kan det vara extra jobbigt för dem med långa skoldagar.

Skolan finansierar sin läxhjälp med statsbidrag som kommunen har ansökt om hos Skolverket. Läxhjälp ingår i skolans ordinarie planering och läggs in från start i schema och tjänstefördelning. Rektorn utgår från att alltid ha två personer på plats. Förra höstterminen gick kostnaden utöver budget. Anledningen var att skolan hade tagit in en pensionerad lärare eftersom fler elever behövde hjälp i matematik. Läxhjälpens verksamhet planeras genom att lärare får frågan inför ett läsår om de vill jobba med läxhjälpen. Läxhjälp kan gälla vilka ämnen som helst. De två pedagoger som leder verksamheten delar på olika ämnen. En av dem undervisar i engelska, matematik och naturorienterade ämnen och den andra läraren har de samhällsorienterade ämnena.

En av de lärarassistenter som utredningen har samtalat med säger att det är upp till varje lärare hur man arbetar med läxor. Generellt har eleverna väldigt lite läxor och målet är att hinna med det mesta på lektionerna. Eleverna ska ha maximalt två prov per vecka oavsett årskurs. Språkämnena kan ha lite fler läxor, glosträning m.m.

En lärare på skolan berättar att hon generellt inte tror på längre skoldagar men ser fördelar med läxhjälp då den ger möjlighet att arbeta i en lugnare miljö. Läxhjälpen har varit bra men då rätt många elever har skolskjuts har det också varit problematiskt för vissa elever, eftersom vårdnadshavarna då behöver hämta dem. Mer fjärrundervisning skulle kunna vara en lösning. Det har förekommit läxhjälp via fjärrundervisning på prov. Fjärrundervisning tar dock lite längre tid – och tar tid från de andra eleverna på läxhjälpen.

Ibland kan inte föräldrarna hjälpa till med exempelvis matematik. Då skulle det enligt läraren kunna finnas en webbsida där eleverna kan få extra hjälp med olika ämnen. En sådan webbsida skulle vara lättillgänglig och fungera som stöd för vårdnadshavarna.

Under corona-pandemin har skolan lärt sig mer om att använda digitala lösningar för vissa delar av undervisningen. Skolan sätter också in arbetspass där eleven kan välja ett projekt, exempelvis studieteknik med läsning, matematik eller NO-ämnen. Detta är en fördjupningssatsning och finns på schemat för alla.

Skolans rektor berättar att han även försöker få pensionerade lärare att medverka i läxhjälp och lovskola. Det har funnits läxhjälp på

F–5 skolan en och en halv timme på torsdagar med drop-in-system. Tyvärr har detta inte kunnat fortsätta under corona-pandemin.

Läxhjälp är eftertraktat, som mest kommer 14–15 elever en eftermiddag till läxhjälpen. Oftast rör det sig om mellan fem och tio, ganska ofta samma elever. Det är en blandning av elever som har svårigheter med språket eller svårt att koncentrera sig och ibland även ambitiösa elever. Det kommer färre elever under terminens start och fler i slutet.

Läxhjälpen fyller definitivt en funktion, enligt rektorn. De elever som erbjuds läxhjälp är de som ligger efter av olika anledningar och som riskerar att så småningom inte bli behöriga. Enligt de som leder verksamheten är det nyanlända som har störst behov av läxhjälp, främst i årskurs 8–9. Det finns elever som har varit med på varenda timme för läxhjälp och de är väldigt motiverade. Garanterad läxhjälp skulle därför kunna vara bra för nyanlända, framför allt i högstadiet.

Rektorn och de som arbetar med läxhjälp ser verksamheten som en komplettering till andra stödåtgärder. De upplever att utdelningen av verksamheten är positiv även om det är svårt att följa upp effekterna av läxhjälpen eftersom eleverna jobbar med ett ämne där de befinner sig. De gör inga prov eller liknande, så det är svårt att mäta resultat. Det upplevs av skolan som något positivt att eleverna via läxhjälp kan få lite mer undervisningstid. Rektorn ser också läxhjälpen som betydligt bredare än läxor. I stället för att läraren ger läxa arbetar eleverna på skolan under ledning av någon ur personalen. Eleverna kan få hjälp i vilket ämne som helst, men kanske inte alltid av en behörig lärare. Att många elever återkommer på läxhjälp gör det möjligt att kunna bygga upp en relation med eleverna, vilket rektorn bedömer som mycket viktigt. Elever med hemförhållanden där det saknas hjälp är en viktig grupp och ju äldre de blir desto viktigare blir det.

En personlig uppfattning hos en av lärarna är att läxhjälp ger lika mycket som lovskola eller till och med är ett bättre verktyg än lovskola. Två dagar i veckan och en timme är alldeles lagom, annars hade det inte funnits elevunderlag. Om man ska reglera detta bör man, enligt läraren, inte sätta ett för högt antal timmar.

6.3.2 Ålstensskolan – en liten F–5-skola i en attraktiv stadsdel i Stockholm

Ålstensskolan har enligt den senast tillgängliga statistiken 83 elever i förskoleklassen och 460 i årskurserna 1–5. Andelen elever som har föräldrar med eftergymnasial utbildning är 93 procent och 10 procent av eleverna har utländsk bakgrund. Andelen behöriga lärare räknat i heltidstjänster är 81,1 procent och lärartätheten 17,1 elever per lärare.

Skolans resultat visar enligt Skolinspektionens skolenkät från höstterminen 2019 en elevnöjdhet på 8,2 och totalnöjdhet bland vårdnadshavare på 8,4 på en tiogradig skala.

På skolans webbsida presentera skolan sin filosofi om läxor och under vilka förutsättningar de arbetar med läxor som ett pedagogiskt verktyg. Bland annat anges att;

eleverna, för sin kunskapsinhämtning, måste sköta en del repetition och läsning utanför lektionstid. Detta individuella arbete finns det inte tid till på den ordinarie lektionstiden i skolan. Eleverna behöver också träna på att planera och strukturera och lämna in uppgifter i tid och på så sätt ta eget ansvar.

För att ge eleverna en förståelse för det egna ansvaret kommer de att, senast under våren i årskurs 4, själva göra anteckningar om sina läxor i en läxbok. Lärarna på Ålstensskolan har enats om att läxan i möjligaste mån bör ges veckovis, från t.ex. en onsdag till nästa onsdag. Detta för att eleven ska kunna planera sin läxläsning och ta ansvar samt att läxor ska ges elever under följande förutsättningar:

- läxan ska vara kopplad till aktuell undervisning och inte vara ny kunskap
- läxan ska återkopplas- följas upp på lektionstid i direkt anslutning till läxan
- varje läxa måste ha ett tydligt syfte och vara genomtänkt
- vad läxan går ut på måste vara tydligt för eleven
- Eleven ska kunna klara av läxor på egen hand. Ibland måste en vuxen hemma lyssna på läsningen, vara bollplank, hjälpa till med sammanfattning etc.⁴⁴

På webbplatsen anges också att skolan inte bara arbetar med läxor utan också erbjuder läxhjälp.

⁴⁴ <https://alstensskolan.stockholm.se/laxhjalp-0>.

Skolan erbjuder läxhjälp en till två gånger i veckan för samtliga elever på bestämda dagar utanför lektionstid. Antal tillfällen beror på i vilken årskurs en elev går. Vårdnadshavaren och eleven kommer överens om man vill använda stödet. Då bokar man upp sig med läraren. Är man anmäld ska man gå varje gång tills man gör en annan överenskommelse.

Skolans rektor berättar för utredningen att det alltid har funnits läxhjälp vid skolan. Föräldrarna förväntar sig att det ska finnas och alla elever erbjuds läxhjälp. Lärare och fritidspersonal finns tillgängliga under verksamheten. Under utvecklingssamtalet kan lärare, elev och föräldrar komma överens om att eleven ska delta i läxhjälpen under en period. Samarbetet med föräldrarna fungerar bra och de uppskattar att eleverna får läxhjälp i skolan. Årskursvisa team organiserar läxhjälp vid två tillfällen i veckan. Det kan också avsättas mer tid om det behövs.

Även om alla elever erbjuds kan antalet som deltar varierar. För de yngre åldrarna handlar det om studieteknik. Sedan är det individuellt vilka ämnen det gäller, men det är ofta matematik och svenska. När det gäller olika ämnen sitter eleverna ofta i en särskild lärares klassrum. Planeringen är flexibel med olika stora grupper som utgår från elevernas behov. Fyra till fem elever kan sitta i en läxhjälpstudio. Skolan utnyttjar också Fritidsklubbens lokaler. Många fritidshemslärare har ämnesbehörighet och medverkar i läxhjälpen.

Rektorn har också tagit initiativ till en diskussion om formerna för läxhjälpen. Skolan diskuterar att göra om läxhjälpen till en läxstudio för de äldre eleverna i årskurs 4–5 där olika lärare kan finnas tillgängliga olika dagar efter skolans slut.

Läxhjälpen ingår i den ordinarie verksamheten. Skolorna har tidigare fått ett visst läxhjälpbidrag från Utbildningsförvaltningen i Stockholm. Lärare kan ha 18 timmars undervisningsskyldighet per vecka och då ingår läxhjälpen i tjänsten. De lärare som arbetar 100 procent men inte är utlagda på full undervisningstid kan då lägga in cirka en timmes läxhjälpstid i veckan. Lärarna har samplanering av all undervisning och det är därför inte svårt att samplanera även läxhjälpen.

Eleverna på skolan kommer från studiemotiverade hem och föräldrarna ansvarar för en del läxläsning hemma.

Ingen särskild utvärdering av läxhjälpen har gjorts eftersom det är svårt att koppla läxhjälp till resultat och skolans högsta årskurs är

5, dvs. årskursen före betyg. Rektorn menar dock att eleverna på Ålstensskolan har mycket hög måluppfyllelse och de ofta får toppbetyg när de lämnat skolan. Läxhjälp räknas som en del av arbetet med att nå målen.

Det finns väldigt få elever med utländsk bakgrund och nyanlända på skolan. De som finns får också många andra typer av stöd, enligt rektorn. Rektor ser ingen skillnad på intresse och behov hos pojkar och flickor. Det finns också någon enstaka integrerad grundsärskoleelev som får stöd och hjälp under hela skoldagen.

Skolan kallar hellre verksamheten för studiestöd än för läxhjälp. Syftet med verksamheten är att få självständiga elever som klarar högre studier. Många av de yngre eleverna uppskattar de små grupperna, det är lätt att få hjälp av läraren och det innebär ingen stigmatisering att gå till läxhjälpen.

Två elever i årskurs 2 intervjuades om hur de upplever läxhjälp. De säger att skälet till att de vill gå på läxhjälp är att det går fortare att få hjälp av en lärare där än i klassrummet. De går på läxhjälpen ungefär tre gånger i månaden.

Det är lugnt och skönt på läxhjälpen, inte lika hög ljudnivå som i klassrummet. Det är mysigt att gå tillsammans med en kompis. De väljer särskilda ämnen, men en av eleverna säger ”jag går aldrig på matte, för där är jag bäst i klassen”.

I snitt är det ungefär 10 elever från olika klasser på läxhjälpen varje vecka. I årskurs 2 har eleverna en läsläxa och en skrivläxa i veckan.

Till skillnad från rektor säger eleverna att ”...killarna hellre leker än går på läxhjälpen.” De springer runt och skriker, säger flickorna, men tillägger att ”vissa tjejer kan också skrika.” Då delar läraren upp gruppen och vissa går till ett annat klassrum. Eleverna säger att det mest positiva med läxhjälpen är att man sedan kan ta det lugnt hemma och göra andra saker.

6.3.3 Hjulsta grundskola – en F – 9 skola i utkanten av Stockholm med stor andel elever som har en svag socioekonomisk bakgrund

Hjulsta grundskola har enligt den senast tillgängliga statistiken 51 elever i förskoleklassen och 362 elever i årskurs 1–9. Andelen elever som har föräldrar med eftergymnasial utbildning är 27 procent och 93 procent av eleverna har utländsk bakgrund.

Andelen behöriga lärare, räknat i heltidstjänster är 57,6 procent och lärartätheten 9,9 elever per lärare.

Andelen elever i årskurs 9 som nådde gymnasiebehörighet var 55,6 procent vårterminen 2019.

Som vi kan se i uppgifterna ovan har Hjulsta grundskola många utmaningar jämfört med de två andra exempelskolorna. Skolans ledning diskuterar hur de ska kunna hitta nya vägar till ett förbättringsarbete. Däremot erbjuds resultatfokuserad läxhjälp i samarbete med Stiftelsen Läxhjälp, som är en icke vinstdrivande stiftelse som med finansiering från näringslivet bedriver gratis och strukturerad läxhjälp. Stiftelsen Läxhjälp finns på skolan måndag till torsdag kl. 17–20. Läxhjälp är uppdelad i två grupper. Antingen får man hjälp måndag och onsdag (15 elever) eller tisdag och torsdag (18 elever).

På hemsidan presenteras verksamheten på följande sätt:

Läxhjälparna är anställda hos Stiftelsen Läxhjälp och är noggrant utvalda, avlönade universitets- och högskolestudenter som har olika bakgrund, erfarenheter och kommer från olika studieinriktningar. Läxhjälparen fungerar som ett stöd för eleven vid läxläsning inom alla ämnen på skolschemat, med särskilt fokus på kärnämnen matematik, engelska och svenska/svenska som andraspråk.

Förmågan att skapa ett personligt möte med eleven är minst lika viktig som ämneskunskaperna. Som ung vuxen blir läxhjälparen en positiv och viktig förebild, ett stöd och en representant för sin egen utbildning. Egna tips och erfarenheter gällande studieteknik och studievägledning är en stor del av arbetet. Genom att utgå från varje elevs behov, sätta upp individuella mål och stegvis arbeta mot dem kan eleverna börja ta ansvar för sitt eget lärande. Målet för eleverna är gymnasiebehörighet och därmed möjlighet att själva styra sin framtid och nå sin fulla potential.⁴⁵

Enligt tillförordnade rektorn som utredningen har samtalat med kan man inte begära samma ”utväxling” av läxhjälp som bedrivs av organisationer som av skolans egen läxhjälp med skolans lärare. Skolans

⁴⁵ <https://hjulstagrundskola.stockholm.se/laxhjalp-0>.

läxhjälp äger rum på måndagar kl. 14.45–15.45. Då finns tre ämneslärare på plats. Den läxhjälp som erbjuds senare på dagen krockar tyvärr ofta med andra aktiviteter för eleverna.

Lärartimmar som blir över inom den ordinarie resursen används för skolans egen läxhjälp. Den erbjuds till alla elever och är individualiserad. Ungefär 15 till 20 av de 200 eleverna på högstadiet går på läxhjälp varje vecka. Det är flest elever i årskurs 8 och 9 som deltar. De vanligaste ämnena är matematik, svenska, svenska som andraspråk och engelska.

Rektorn menar att det skulle vara önskvärt med en starkare koppling mellan det som sker på lektionerna och läxhjälpen. Lärarna upplever dock inga större problem att erbjuda läxhjälp även i ämnen där de själva inte undervisar. Att använda elevassistenter fungerar inte så bra, eftersom de oftast är unga och oerfarna och upptagna av att hjälpa sina ”egna” elever.

Det har ett stort symbolvärde för föräldrar och elever att skolan erbjuder läxhjälp. Det finns ingen diskussion om läxor ska finnas eller inte. Läxor är ett välkänt begrepp och av respekt för föräldrarna diskuteras inte andra begrepp som studiestöd, lärstudio eller liknande.

Även om uppfattningen är att läxor är viktigt är det få elever som kan eller vill göra läxor hemma. Det finns inte sådana traditioner eller sådan kultur i hemmen. Men rektor påpekar att läxor och läxhjälp är viktiga verktyg för kunskapsutveckling. Det finns ingen stigmatisering kring att gå på läxhjälp. I utvecklingssamtalen föreslår läraren ofta att eleven ska delta i läxhjälp, särskilt om eleven riskerar att få underkända betyg. Många gånger är det vårdnadshavare och eleverna själva som tar initiativ till deltagande i läxhjälp.

Den somaliska föräldraföreningen har erbjudit sig att bedriva läxhjälp efter skolan två timmar per vecka. Den aktiviteten bedrivs av unga vuxna som på så sätt även kan tjäna som förebilder för eleverna.

6.4 Läxhjälp i våra grannländer

Utredningen har varit i kontakt med de övriga nordiska länderna. Av dessa är det Norge och Danmark som har läxhjälp som beskrivs i respektive lands skollagstiftning. Finland har inte någon organiserad läxhjälp på kommunal eller nationell nivå, även om frivilliga organi-

sationer som Röda Korset ibland kan anordna sådana. Island har ingen samordnad läxhjälpverksamhet.

6.4.1 Läxhjälp i Norge

Sedan 2010 finns det en skyldighet för kommuner i Norge att erbjuda kostnadsfri läxhjälp med totalt åtta timmar i veckan för elever i årskurs 1–10 i grundskolan. De åtta timmarna fördelas fritt per årsnivå enligt kommunens beslut. Det är frivilligt för eleverna att delta i läxhjälpen. I föreskriften står det att syftet med läxhjälpen är att ge eleven stöd i inlärningsarbetet, en känsla av att ha kontroll över sina studier och goda ramar för självständigt arbete.⁴⁶ Läxhjälpen ska också medverka till att utjämna social ojämlikhet i utbildningen.

Läxhjälp är i Norge inte en del av undervisningen men ska ses i sammanhang med undervisningen och ge eleven hjälp i skolarbetet.

Huvudmannen är skyldig att informera föräldrarna om rätten till läxhjälp och det erbjudande som ges. Det är upp till huvudmannen att organisera läxhjälpen inom ramen för skollagen. Exempelvis kan läxhjälp erbjudas i samverkan med fritidshemmet. Då reduceras också föräldrarnas avgift till fritidshemmet, eftersom läxhjälp ska vara avgiftsfri.

Det finns inte någon reglering av hur urvalet av elever som erbjuds ska göras. I skollagen står det att eleverna ska ha rätt att delta i läxhjälp men det ska vara frivilligt att delta. I praktiken har läxhjälpen aldrig betraktats som en rättighet i juridisk mening. Det fattas inga enskilda beslut och det finns ingen rätt att överklaga bestämmelsen. Kommunen får bestämma vilka elever och grupper av elever som ska få ett erbjudande om läxhjälp. Det är frivilligt för eleverna att delta i läxhjälpen. Kommunen kan vid behov anpassa läxhjälpen till enskilda elevgrupper, t.ex. ”minoritetsspråkiga” elever eller nyanlända elever.

Ett större projekt med kartläggning och evaluering av läxhjälpen har genomförts.⁴⁷ Ett av resultaten var att läxhjälp inte borde inriktas mot vissa grupper utan ges till alla elever för att undvika att det upp-

⁴⁶ Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova, LOV-1998-07-17-61)) § 13-7A, Forskrift til opplæringsloven (FOR-2006-06-23-724), § 1A-1. Leksehjelp i grunnskolen.

⁴⁷ Backe-Hansen, E., Bakken, A. & Huang, L. Evaluering av leksehjelptilbudet 1.–4. trinn. Sluttrapport, *Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring*. NOVA Rapport 6, 2013.

levs som stigmatiserande att delta. Samtidigt föreslogs i utvärderingen att man målmedvetet ska uppmuntra elever i behov av stöd att delta i läxhjälp.

Studien⁴⁸ visade också att resultaten på de nationella proven ökade mer på de skolor där en större andel av eleverna deltagit i den erbjudna läxhjälpen jämfört med skolor med lägre deltagande. Vidare framkom det att sambandet mellan socioekonomiska faktorer och skolresultat blev starkare över tid, samtidigt som skolresultaten totalt sett ökade något på de skolor som införde läxhjälp. Eleverna med svagast socioekonomisk bakgrund backade något i sin kunskapsutveckling, samtidigt som övriga elever gick framåt något. Tillbakagången bland elever med svag socioekonomisk bakgrund var dock störst på de skolor där deltagandet i läxhjälpen var som lägst.

6.4.2 Läxhjälp i Danmark

I Danmark reformerades hela folkeskolen (grundskolan) under 2014, bl.a. infördes längre skoldagar. Som ett viktigt led i att stödja alla elevers inläring är det sedan läsåret 2015/2016 obligatoriskt för skolorna att erbjuda läxhjälp och fördjupning i ämnena.⁴⁹ Denna verksamhet kan både ingå i undervisningen i ämnena och i det särskilda stödet.

Läxhjälp och ämnesfördjupning ingår som en integrerad del i den ordinarie undervisningen. Skolorna har frihet att organisera skoldagen enligt lokala önskemål och behov. Läxhjälp och ämnesfördjupning kan tidsmässigt placeras flexibelt under skoldagens lopp. Det fanns tidigare krav på organisation och timtal på eftermiddagen men detta är numera upphävt.

Skolorna ska också inom ramen för läxhjälp och fördjupning i ämnena erbjuda varierade och differentierade arbetsformer, som utmanar både starka och svaga elever. Det är skolans rektor som ska se till att läxhjälp och fördjupning i ämnena anordnas inom de ramar och principer som huvudmannen har fastställt. Skoldagens längd, omfattningen av stödjande undervisning och organisationen av fördjupning i ämnena kan således variera mellan skolorna.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Jf. Bekendtgørelse af lov om folkeskolen (LBK nr 823 af 15/08/2019), §15, stk. 2.

Syftet är att stödja elevernas kunskapsutveckling i ämnena genom att erbjuda studier, utmaningar och särskilt anpassade ”snabbspår” i ämnen. Eleverna kan arbeta med sina läxor och fördjupa sig i uppgifter i olika ämnen, som är särskilt svåra eller spännande. Inom ämnesfördjupningen ska eleverna få möjlighet att öva sig i det som de har lärt sig eller gå djupare in i ett ämne.

Det är obligatoriskt för eleverna att delta och för skolan att erbjuda läxhjälp och ämnesfördjupning. Eleverna ska få hjälp med sitt hemarbete genom att en kvalificerad vuxen ska ge stöd och vägledning i ämnena så att eleven utvecklas. Men eleverna kan också fortfarande få läxor som ska göras hemma. De statliga undervisningskonsulenterna kan stödja skolorna i deras arbete med läxhjälp och ämnesfördjupning.

I en studie från 2018, som beställdes av Undervisningsministeriet som ett led i utvärderingen av folkeskolereformen, har VIVE, Viden til Velfærd, Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd utvärderat hur läxhjälp och ämnesfördjupning har fungerat under dess första år.⁵⁰

Under reformens första år var det obligatoriskt för skolorna att erbjuda läxhjälp och ämnesfördjupning, men det var frivilligt för eleverna att delta. Under perioden då deltagande var frivilligt kunde man se att elever som upplever att de inte får hjälp med läxor av föräldrarna förbättrade sina resultat i danska och matematik när de deltog i läxhjälpen. Samtidigt konstateras i rapporten att de elever som deltog i den frivilliga läxhjälpen var mer engagerade och hade bättre relationer med lärarna än de elever som valde att inte delta.

Från reformens andra år blev det obligatoriskt för eleverna att delta i skolans läxhjälp och ämnesfördjupning. Samtidigt fick skolorna betydligt större frihet att organisera verksamheten. Det har ännu inte gått att dra några tydliga slutsatser om effekterna av detta på elevers resultat.

I utvärderingen konstateras också att trenden under mätperioden 2014–2017 är att eleverna får färre läxor men också att de lägger mindre tid på läxor på sin fritid.

⁵⁰ *Lektiehjælp og faglig fordybelse – En beskrivelse af reformelementet fra skoleledernes, lærernes, forældrenes og elevernes perspektiv*, VIVE 2018.

6.5 Tidiga insatsers betydelse

Som vi har sett i kapitlet innan ges elever läxhjälp från tidig ålder i våra grannländer i syfte att förebygga att elevers kunskapsbrister ackumuleras och fördjupas. Betydelsen av tidiga insatser har uppmärksamats av många forskare såväl i Sverige som internationellt. I avhandlingen *Framgångsfaktorer i läs- och skrivlärande*⁵¹ studerar Catharina Tjernberg skriftspråksaktiviteter i årskurs 1–5. Hon beskriver bl.a. att det är viktigt att lärarna tar itu med elevers potentiella svårigheter med läsning och skrivning i ett tidigt skede. Tjernberg refererar till flera andra forskare och understryker vikten av tidiga och förebyggande insatser och varnar för en senareläggning av hjälp och stöd. Det mest effektiva är att göra insatser tidigt i läsinlärningsfasen, menar hon. En passiv inställning till potentiella läs- och skrivproblem kan leda till flera negativa konsekvenser då dessa läs- och skrivfärdigheter är grunden för att kunna tillägna sig kunskaper inom andra ämnen. Att inte behärska dessa grundläggande färdigheter har också konsekvenser för elevers motivation och självförtroende, enligt forskaren.

Böhlmark⁵² identifierar 9-årsåldern som den kritiska åldern för invandring för att inte riskerna för låga slutbetyg ska bli överhängande. Detta indikerar att elever som invandrar senare kan ha ett större behov av stöd.

I en forskningsöversikt för psykologiforskaren Rober Slavin ett resonemang kring undervisningskvalitetens betydelse för att förebygga lässvårigheter hos elever. Slavin och hans forskarkollegor betonar även att om man kompletterar den vanliga undervisningen med olika stödinsatser ger det ännu bättre resultat och risken för att elever hamnar efter i läsning minskar avsevärt. En god förebyggande undervisning kan bidra till att minska antalet elever som får problem med sitt lärande.⁵³ Även läsforskaren Joseph Torgesen betonar vik-

⁵¹ Tjernberg, C. *Framgångsfaktorer i läs- och skrivlärande: en praxisorienterad studie med utgångspunkt i skolpraktiken*. Stockholm: Specialpedagogiska institutionen, Stockholms universitet, 2013. s. 51, s. 67, s. 230, s. 239. Tjernbergs idéer syns också i utredningen *På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik*. SOU 2016:59.

⁵² Böhlmark, A. Age at Immigration and School Performance: A Siblings Analysis Using Swedish Register Data. *Labour Economics*, Vol. 15, nr.6,20028: 1366–1387.

⁵³ Slavin, R. E., Lake, C., Davis, S., & Madden, N. Effective programmes for struggling readers: A best evidence synthesis. *Educational Research Review*, Vol. 6, nr.1, 2011: 1–16.

ten av att skolor arbetar förebyggande för att eleverna ska undvika att misslyckas med sin läsutveckling.⁵⁴

Det har nyligen införts en åtgärdsgaranti för att elever i förskoleklassen och lågstadiet ska få tidigt stöd, den s.k. läsa-skriva-räkna-garantin.⁵⁵ Denna garanti syftar till att förebygga skolsvårigheter hos eleverna och genom kartläggning tydliggöra vilka elever som behöver extra anpassningar och särskilt stöd från tidig ålder.

6.6 En bredare ansats än läxhjälp

Enligt direktivet (dir. 2020:21) ska utredningen ta ställning till vilka skolformer och årskurser som bör omfattas av en läxhjälpssgaranti. Vidare ska utredningen föreslå hur elever i dessa skolformer och årskurser som riskerar att inte nå behörighet till gymnasieskolans nationella program ska garanteras läxhjälp. Utredningen ska även föreslå hur det kan tydliggöras i författning att det är på skolan som det bestäms hur man arbetar med läxor.

Ett fast utrymme på schemat för självständigt arbete

Utredningen har uppmärksammat att många skolor anordnar verksamheter där elever erbjuds hjälp med skolarbetet utanför lektionstid men inom ramen för skoldagen. Vi bedömer det som viktigt att sådana verksamheter kan fortsätta att utvecklas och förslagen i denna utredning behöver därför utformas så att de inte styr eller snävar in pedagogiska beslut om läxor eller annan form av skolarbete som eleven förväntas göra utanför ordinarie undervisning. Lika viktigt är att en tänkt verksamhet inte tar i anspråk resurser från den timplanestyrd ordinarie undervisningen och inte heller ger incitament till skolor att ersätta anpassningar, särskilt stöd eller stöd till nyanlända med sådan verksamhet.

Utredningens samlade underlag pekar på att det i syfte att höja kunskapsresultaten behövs en bredare ansats än att begränsa sig till

⁵⁴ Torgesen, J. K. The theory and practice of intervention: comparing outcomes from prevention and remediation studies. I: A. J. Fawcett (red.) *Dyslexia: theory and good practice*. London: Whurr Publishers, 2001, s. 185–202. och Torgesen, J. K. Recent discoveries on remedial interventions for children with dyslexia. I: M. J. Snowling & C. Hulme (red.) *The Science of Reading. A Handbook*. Oxford: Blackwell Publishing, 2007. s. 521–538.

⁵⁵ 3 kap. skollagen (2010:800).

läxhjälp för elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolan.

En modell som till viss del motsvarar det vi eftersträvar används i Danmark och har beskrivits i avsnitt 6.4.2. Deras verksamhet med läxhjälp och ämnesfördjupning ingår som en integrerad del i den ordinarie undervisningen och syftar till att stödja elevernas kunskapsutveckling i ämnena genom att erbjuda studier, utmaningar och särskilt anpassade ”snabbspår” i ämnena. Eleverna kan arbeta med sina läxor och fördjupa sig i uppgifter i olika ämnena, som är särskilt svåra eller spännande. Inom ämnesfördjupningen ska eleverna få möjlighet att öva sig i det som de har lärt sig eller gå djupare in i ett ämne.

En verksamhet som liknar den danska modellen skulle kunna tillgodose elevers behov av mer kontinuerlig hjälp med högre kvalitet jämfört med nuvarande läxhjälp. Idén att kombinera elevernas självständiga arbete med valfri ämnesfördjupning påminner om intentionerna med elevens val i den svenska timplanen. Elevens val introducerades i den svenska läroplanen 1994 och innebär ett fast utrymme där eleverna kan välja ett ämne att fördjupa sig i främst efter intresse men också vid behov av ytterligare tid för befästande av kunskaper. Under åren har utrymmet i timplanen för elevens val minskat genom att andra ämnen har fått utökad undervisningstid, framför allt matematik och idrott och hälsa. En schemalagd verksamhet som erbjuder hjälp med läxor och annat skolarbete skulle, enligt utredningens mening, även kunna innehålla inslag av fördjupning av kunskaper i olika skolämnen, på liknande sätt som inom elevens val.⁵⁶

Värdet av generella och tidiga insatser på området

Det framkommer i utredningens underlag att skolor som erbjuder läxhjälp gör detta till alla elever oavsett kunskapsnivå och även från tidiga årskurser.

Utredningen har identifierat ett antal nackdelar med att föreskriva en läxhjälp som enbart vänder sig till elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolans nationella program.

⁵⁶ Skolverket lämnade den 31 mars 2021 sin redovisning av regeringsuppdraget om förändringar av timplanerna i grundskolan och motsvarande skolformer. Där föreslås att utrymme för elevens val avskaffas i timplanen och timmarna fördelas på andra ämnen. Dnr 6.1.1 - 2020:495.

- Elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolan är svåra att identifiera då det är en heterogen och föränderlig grupp. Det är särskilt svårt i de årskurser där eleverna inte får betyg.
- Det skulle krävas strikta bedömningsgrunder för lärare och rektorer att förhålla sig till för att kunna bedöma vilka elever som hör till målgruppen. Detta skulle även innebära en ökad administration.
- Att kategorisera elever på detta sätt riskerar att vara starkt stigmatiserande, särskilt i tidiga årskurser. Det skulle kunna upplevas som alltför definitivt och därmed riskera att hämma elevers självförtroende och ambitioner framöver.
- En sådan verksamhet skulle kunna ha stora likheter med särskilt stöd och det finns en risk att den till och med konkurrerar ut särskilt stöd.
- Att införa en sådan riktad verksamhet skulle kunna leda till att mycket av den befintliga läxhjälpverksamheten i skolorna skulle behöva omstruktureras eftersom den i regel är tillgänglig för alla elever oavsett kunskapsnivå eller har ett bredare syfte än att ge hjälp med läxor.
- En avgränsning av hjälp med läxor och annat skolarbete till att enbart gälla för denna grupp skulle också utesluta mer högpresterande elever som i dag deltar i läxhjälp, t.ex. på grund av avsaknad av en lämplig studiemiljö i hemmet eller brist på uppmuntran till studier från hemmet. Läxhjälpen kan också förebygga stress kopplad till läxor och prov hos ambitiösa elever.

Hjälp med läxor och annat skolarbete bör, enligt utredningens bedömning, ses som en tidig och generell insats. I och med införandet av den s.k. läsa-skriva-räknagarantin finns nu bättre förutsättningar att tidigt uppmärksamma elever som behöver extra anpassningar och särskilt stöd. Utredningen ser reglering av en verksamhet som innefattar men också breddar innebörden av läxhjälp och som vänder sig till elever från årskurs 4 som en naturlig och önskvärd förlängning av tidiga insatser. En sådan verksamhet har potential att ge extra stöttning till elever på mellanstadiet. Utredningen anser att samtliga elever från årskurs 4, oavsett kunskapsnivå, gynnas av en möjlighet

till kontinuerlig hjälp med sina självstudier i skolan så att de kan utvecklas så långt som möjligt utifrån sina egna förutsättningar.⁵⁷

Utredningens bedömning är att genom en breddning av gruppen elever som erbjuds hjälp med läxor och annat skolarbete tillgodoses även behoven hos de elever som riskerar eller skulle kunna framgent riskera att inte bli behöriga till gymnasieskolan. Samtidigt behöver skolor säkerställa det kompensatoriska syftet med verksamheten och sträva efter att de elever som har störst behov av sådan hjälp deltar. Detta är särskilt viktigt från de lägre årskurserna, då effekterna av den undervisning som bedrivs kan ackumuleras över tid.

En affektionsneutral benämning för verksamheten

Som de föregående delarna i kapitlet visar har ordet läxhjälp en stark koppling till läxor, dvs. arbete som eleven i första hand utför hemma efter skoltid. Samtidigt regleras inte läxor i styrdokumentet och alla skolor använder sig inte heller av läxor. Vissa skolor har som pedagogisk modell att allt skolarbete ska göras i skolan och att läxor därför inte ska förekomma. Vi vet dock att elever ofta får arbeta med skoluppgifter utanför lektionstid, även i former som inte nödvändigtvis kan betecknas som arbete med läxor. Elever kan också ha ett eget behov av att repetera och träna på sådant som behandlats under ordinarie undervisningstid.

I syfte att få en bättre överensstämmelse mellan innehållet i den verksamhet som bedrivs i många skolor under olika benämningar, exempelvis studiestöd, studiehjälp, mattestugor m.m. har utredningen inför sitt förslag övervägt en benämning som vi också sett användas på vissa skolor. Utredningen har således eftersträvat att hitta en affektionsneutral benämning som lösgör sig från kopplingen till läxor och den stigmatisering som kan kopplas till att vissa elever hänvisas till undervisning efter skoltid. I förslagen som följer kommer utredningen att använda och definiera begreppet *studietid*.

⁵⁷ Jmf 3 kap. 2 § skollagen.

6.7 Förslag om studietid

6.7.1 En skyldighet för huvudmän att erbjuda studietid för elever i grundskolans årskurs 4–9

Utredningens förslag: Elever i grundskolans årskurs 4–9 ska erbjudas studietid. Studietiden ska anordnas under eller i direkt anslutning till elevernas skoldag. Tiden för studietid ingår inte i den minsta totala undervisningstiden.

Studietiden ska anordnas på den skolenhet som eleven tillhör och uppgå till minst två timmar per vecka. Lärare ska ansvara och leda studietid.

Det ska införas en definition av studietid i skollagen med innebörden att det är fråga om undervisning inom grundskola som anordnas enligt skollagen och som inte är obligatorisk för elever.

Skolenheter får anordna studietid genom fjärrundervisning under gällande förutsättningar i skollagen.

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

Vad är studietid?

Det finns många befintliga verksamheter som erbjuder läxhjälp för elever runt om i landet. Läxhjälp kan förläggas vid olika tidpunkter och inte sällan utanför skolans lokaler. I många fall är det inte lärare som ansvarar för innehållet eller genomförandet av dessa verksamheter. Den kan bemannas av äldre elever, universitetsstudenter, pensionärer eller andra utan pedagogisk högskoleexamen. Enligt utredningens bedömning kan dessa verksamheter ibland ha en alldeles för lös koppling till den pågående undervisningen i skolan och den pedagogik som bygger på forskning och beprövad erfarenhet. Samtidigt är dessa verksamheter efterfrågade av många elever.

Av utredningens underlag, som beskrivs i början av detta kapitel, framgår att verksamheter som ger hjälp med läxor och annat skolarbete och som har en klar struktur, koppling till läroplaner och som genomförs av välutbildad personal, är de mest verkningsfulla. Utredningen föreslår därför att inrätta en verksamhet som innehålls-

mässigt är bredare än läxhjälp och som vi ser kan ha betydelse för elevernas kunskapsutveckling. Erfarenheterna från Danmark och Norge som redovisats ovan ger ett tydligt stöd för en sådan inriktning. Av utredningens empiri framkommer dessutom att det redan i dag finns många exempel på liknande verksamheter i våra skolor. Utredningen anser att det är viktigt att dessa initiativ kan fortgå och att alla elever ges likvärdiga möjligheter att delta. Samtliga huvudmän föreslås därmed få en skyldighet att organisera en sådan verksamhet i alla sina grundskolor.

Verksamheten föreslås benämnas *studietid* och syftar till att eleverna kontinuerligt och på schemalagd tid två timmar per vecka ges möjlighet att arbeta med läxor och annat skolarbete och därigenom ta igen, befästa och fördjupa sina ämneskunskaper. Verksamheten kan också ge eleverna tillfälle att utveckla och använda olika inlärningsstrategier samt planera, genomföra och utvärdera sitt eget lärande. Enligt utredningens bedömning innefattas studietid i skollagens definition av undervisning eftersom även studietiden definieras som målstyrda processer under lärares ledning. Studietiden förläggs dock, enligt utredningens förslag, utanför den timplanestyrd undervisningstiden.

Studietid definieras i skollagen

Grundskolan kommer genom förslaget om studietid att tillföras en ny verksamhet som inte är obligatorisk för eleverna att delta i. Eftersom detta, liksom lovskola, avviker från vad som annars gäller för grundskola, bör det införas en definition av studietid i skollagen för att tydliggöra studietidens särskilda förutsättningar. Definitionen bör införas i 1 kap. 3 § skollagen och det bör framgå att studietid föreslås utgöra undervisning inom grundskola som anordnas under eller i direkt anslutning till elevens skoldag, utanför timplanen och att verksamheten inte är obligatorisk för eleverna.

Elever i årskurs 4–9 i grundskolan ska erbjudas studietid

Utredningen ska enligt direktivet bedöma i vilka skolformer och årskurser som behovet av hjälp och stöd med läxor och annat skolarbete är störst.

Forskning som beskrivs i avsnitt 6.5 visar att utvecklingen under de tidiga skolåren har stor inverkan på den fortsatta skolframgången. Under denna period lär sig eleven viktiga färdigheter som skapar grunden för de vidare studierna. Detta innebär att tidiga insatser generellt ger större effekt.

Tillsammans med läsa-skriva-räkna-garantin kan studietid och övriga stödinsatser enligt 3 kap. skollagen bidra till att eleverna får förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Enligt utredningens bedömning kan detta leda dels till ökad behörighet till gymnasieskolan, dels till bättre förutsättningar att slutföra gymnasieskolan.

Det grundläggande skälet för att införa en skyldighet att erbjuda studietid är att alla elever i aktuella årskurser ska få rätt till denna. En sådan reglering kan förväntas bidra till att skapa en mer likvärdig skola. Som utredningen redogjort för i avsnitt 6.6 innebär en breddning av målgruppen att såväl de elever som nu är i riskzonen för att inte bli behöriga till gymnasieskolan, som de som framgent kan komma att hamna där omfattas. Studietid kan också ge ytterligare möjligheter för elever med kort bakgrund i Sverige att få extra tid för språk- och kunskapsutveckling. Utredningen föreslår därför att huvudmän ska vara skyldiga att erbjuda studietid för alla elever i grundskolans årskurs 4–9. Huvudmannens skyldighet i detta avseende bör framgå av skollagen.

Elevers deltagande ska vara frivilligt

Utredningen föreslår att studietid ska utgöra en frivillig del i grundskoleutbildningen för de elever som deltar i den. Samtidigt ska huvudmän och skolor arbeta för att särskilt motivera de elever som har störst behov av att delta. Deltagandet i studietid kan också ingå i elevers individuella utvecklingsplan. Studietiden kan även ingå i åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd om verksamheten förläggs under skoldagen.

Skolans grunduppdrag är att se till att eleverna får de kunskaper de ska ha under ordinarie undervisningstid. Utredningen ser studietid som en förlängning av den ordinarie undervisningen. Även om närvaron föreslås vara frivillig för elever vill vi betona att de exempel vi har sett inom forskning och i Danmark visar att regelbunden när-

varo spelar stor roll för hur studietid kan främja elevers lärande. Mot bakgrund av detta, i likhet med hur verksamheten i Danmark växte fram, föreslår utredningen till att börja med en frivillig studietid. Om studietid, i enlighet med förslaget, införs och faller väl ut, skulle det kunna övervägas att lägga in studietid i den obligatoriska undervisningen. Utredningen bedömer därför att studietid kontinuerligt bör följas upp och därefter utvärderas.

Omfattning, anordnande och organisering av studietid

Studietid ska erbjudas elever från årskurs 4 i grundskolan och schemaläggas. Utredningens underlag tyder på att det är en fördel för elever med en åldersanpassad verksamhet. Därför förespråkar utredningen en stadiindelad verksamhet. Elevgruppernas storlek och sammansättning bör anpassas på ett sådant sätt att elevernas behov tillgodoses så långt som möjligt och så att det finns plats för samtliga elever som vill delta.

Av de exempel som utredningen har fått del av drar vi slutsatsen att två timmar studietid per vecka och elevgrupp är en rimlig och ändamålsenlig nivå.

Studietid ska anordnas på den skolenhet som eleven tillhör, utanför timplanestyrd undervisningstid. Samtidigt bör samordning med elevernas schema göras så att studietiden förläggs i direkt anslutning till elevens ordinarie undervisning för att elever i största möjliga mån kan delta.

Bestämmelserna om när studietiden ska anordnas bör införas i skollagen. Den närmare regleringen om var studietid ska anordnas samt omfattningen av verksamheten bör föras in i skolförordningen.

Andra skolformer omfattas inte av förslaget

Utredningen konstaterar att undervisning inom övriga skolformer på grundskolenivå, dvs. grundsärskolan, sameskolan och specialskolan, läggs upp på ett sådant sätt att det saknas behov av studietid i enlighet med det som utredningen föreslår för grundskolan.

En av anledningarna som framförts av företrädare för sameskolan och specialskolan är att de redan i dag anpassar undervisningen, bl.a.

på grund av att många av deras elever bor långt ifrån skolan eller i vissa fall på internat under veckorna.

Utredningen har i sina samråd erfarit att läxor och annat skolarbete utanför skoltid sällan förekommer i grundsärskolan. I sarskolan finns elever med mycket varierande behov och det görs betydande individanpassningar där omfattande stöd ges till grundsärskoleeleverna under ordinarie undervisning redan i dag. Därför skulle endast en obetydlig andel av de elever som går i grundsärskola kunna förmodas att ha ett behov av studietid.

Huvudmän för grundsärskolor, sameskolan och specialskolan har i dag möjlighet att ansöka om statsbidrag för att anordna läxhjälp. Utredningens bedömning är att en skyldighet för huvudman att anordna studietid för dessa skolformer skulle innebära en alltför stor administrativ och ekonomisk börda jämfört med det förmodade behovet av studietid hos deras elever. Därför bör i stället möjligheten att ansöka om statsbidrag för dessa skolformer bibehållas.

Då elever som går på något av introduktionsprogrammen i huvudsak inte är behöriga till gymnasieskolans nationella program, har utredningen övervägt om förslaget om studietid ska gälla även dessa elever.⁵⁸

Det främsta syftet med introduktionsprogrammen är att eleverna ska beredas ytterligare möjlighet att bli behöriga till de nationella programmen i gymnasieskolan. Alla elever på introduktionsprogram ska också, som nämnts i andra kapitel, ha en individuell studieplan. De individuella studieplanerna kan skilja sig mycket mellan enskilda elever och elever på olika introduktionsprogram. De kan enligt Skolverket⁵⁹ i varierande omfattning innehålla grundskoleämnen, gymnasiekurser, arbetsplatsförlagt lärande, praktik samt annan yrkesinriktad utbildning. Introduktionsprogrammets utformning och upplägg möjliggör redan en flexibilitet och individanpassning som ska tillgodose varje enskild elevs specifika behov. Programmets utformning tillåter därmed att det vid behov görs förändringar i elevens individuella studieplan både när det gäller utbildningens längd och innehåll.

I stället för studietid kan således elever på introduktionsprogrammen få anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen

⁵⁸ Av 6 kap. 2 § gymnasieförordningen framgår att om huvudmannen för utbildningen bedömer att det finns synnerliga skäl får ungdomar som uppfyller behörighetskraven för ett yrkesprogram tas emot till introduktionsprogrammen yrkesintroduktion eller individuellt alternativ.

⁵⁹ *Introduktionsprogram*. Skolverket, 2014. Rapport 413.

för liknande behov. På introduktionsprogrammen finns en minsta garanterad undervisningstid som motsvarar 23 timmar per vecka. Av propositionen *En gymnasieutbildning för alla*⁶⁰ framgår samtidigt att denna tid inte ska ses som ett tak för hur mycket undervisning en elev ska få. Det finns möjlighet att utforma insatser som är gynnsamma för elevernas kunskapsutveckling som en del av deras utbildning på introduktionsprogrammen yrkesintroduktion, individuellt val och språkintroduktion.⁶¹ Som vi också noterar i kapitel 7 bör det ses över om denna möjlighet även bör införas för introduktionsprogrammet programinriktat val.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att gymnasieskolans introduktionsprogram inte bör omfattas av förslaget om studietid. Utredningen vill samtidigt betona vikten av att antalet undervisningstimmar i den ordinarie undervisningen anpassas maximalt till elevers individuella behov och att det sätts in gynnsamma insatser vid behov.

Studietid i form av fjärrundervisning

Huvudmannen är ansvarig för verksamheten och ska tillse att skolor får förutsättningar att kunna genomföra verksamheten med hög kvalitet. För att säkerställa att alla elever ska kunna ta del av studietidsverksamhet bör det finnas möjlighet för huvudmän och skolor att erbjuda studietiden i form av fjärrundervisning. Utredningen ser en fördel med att huvudmän ges en möjlighet till flexibilitet i organiseringen av studietid på så sätt att de skolor med mindre skolenheter kan samordna studietid när elevunderlaget är begränsat. Beslut om fjärrundervisning fattas av huvudmannen som gäller för ett år.⁶² Förslaget innebär i denna del ändringar av skollagen.

⁶⁰ Prop. 2017/2018:183 En gymnasieutbildning för alla. s. 92.

⁶¹ 6 kap. gymnasieförordningen.

⁶² 21 kap. 4 och 9 §§ skollagen.

Huvudmannens ansvar att säkerställa förutsättningar för studietid och följa upp

Det huvudsakliga syftet med studietid är detsamma som syftet med dagens statsbidrag för hjälp med läxor och annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid. Skillnaden är att medan den statsbidragsfinansierade läxhjälpen är frivillig för huvudmän att anordna, innebär studietid att huvudmannen blir skyldig att erbjuda studietidsverksamhet på alla skolenheter.

Huvudmannen ska tillse att studietiden bedrivs enligt intentionerna och att verksamhetens kvalitet regelbundet följs upp inom ramen för huvudmannens systematiska kvalitetsarbete.

Kommuner är under vissa förutsättningar skyldig att erbjuda elever kostnadsfri skolskjuts enligt skollagen.⁶³ Detta gäller även för elever som deltar i studietid förlagd i anslutning till ordinarie undervisningstid. Vid planering av studietid behöver hänsyn tas till att elever som deltar kan ha behov av skolskjuts, så att alla elever ges en reell möjlighet att delta.

6.7.2 Studietidens bemanning

Utredningens förslag: Studietid ska erbjudas under ledning av lärare. Under studietiden kan även annan personal medverka, förutsatt att de har sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas utveckling och lärande främjas.

En schemalagd verksamhet som skolor ska planera för

Den föreslagna verksamheten ska hålla en hög kvalitet. Ett sätt att säkerställa detta är att verksamheten sker under lärares ledning på samma sätt som övrig undervisning enligt skollagen. Genom att studietid leds av lärare garanteras eleverna att studietiden får en nära koppling till elevens ordinarie undervisning.

Den rådande lärarbristen innebär reella utmaningar när det gäller kravet på behöriga lärare. Samtidigt visar utredningens empiri att många skolor bemannar befintliga verksamheter t.ex. genom att

⁶³ 10 kap. 32, 33 och 40 §§ skollagen.

hjälp med läxor och annat skolarbete ingår i lärarens tjänstgöring och genom en rotation i bemanningen. Detta betyder inte att all verksamhet behöver genomföras personligen av lärare, däremot behöver studietiden genomföras under lärarens ledning, inklusive planering och uppföljning.

Samtidigt bör även andra personalgrupper kunna medverka i studietiden när det anses lämpligt. Annan personal bör kunna medverka med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas utveckling och lärande främjas. Att elevernas utveckling och lärande främjas innebär en direkt koppling till utbildningens övergripande mål som framgår av 3 kap. 2 § skollagen. Detta innebär att eleverna ska få förutsättningar att nå så långt som möjligt i förhållande till kunskapskraven och i förlängningen nå behörighet till gymnasieskolan när grundskolan avslutas. Huvudmannen bör få frihet att utifrån lokala behov och förutsättningar närmare avgöra vilken personal utöver lärare som ska kunna medverka under studietiden.

Eftersom studietid är en del av grundskolan ska elever ha tillgång till den personal som eleven behöver utifrån sitt stödbehov. Exempelvis kan elever som varit kort tid i svensk skola ha behov av studiehandledning på modersmålet även under studietid.

6.7.3 Studietidens innehåll

Utredningens bedömning: Det är upp till huvudmannen att organisera och bestämma studietidens innehåll med utgångspunkt i elevernas behov.

Skolverket bör uppdatera sitt stödmaterial om läxhjälp till att omfatta studietid.

Det är upp till huvudmannen att bestämma verksamhetens innehåll

Studietid ska enligt utredningens förslag ses som ett verktyg som kan bidra till att elevers kunskaper fördjupas och befästs. Det är emellertid upp till varje huvudman att närmare definiera verksamhetens innehåll. Även om huvudmannen har det övergripande ansvaret för att studietiden anordnas så följer det av rektors ansvar enligt skollagen att den närmare organiseringen av verksamheten ska ske

på respektive skolenhet. Någon ytterligare reglering av studietidens innehåll bör därmed inte införas.

Det är den ordinarie läraren som tillsammans med eleven planerar vad som kan vara lämpligt att arbeta med under studietiden. Likaså är det den ordinarie läraren som följer upp vad som eleven har utträttat. På så sätt skapas det en koppling mellan studietiden och det som sker på lektionerna i de olika ämnena. För vissa elever kan det handla om mer tid för att befästa kunskaper och öva vissa färdigheter i ett lugnare tempo. För andra kan studietiden vara ett tillfälle att gå vidare och fördjupa sig i det som har behandlats på lektionerna.

6.7.4 Behov saknas för att reglera om läxors användning på skolor

Enligt direktivet ska utredningen föreslå hur det kan tydliggöras i författning att det är på skolan som det bestäms hur man arbetar med läxor. Med utgångspunkt i detta har utredningen övervägt om det behöver införas en reglering om läxor i skolförfattningar.

Utredningens bedömning: Det bör inte införas särskilda bestämmelser i skolförfattningar om vem som ska ansvara för användningen av läxor eftersom befintlig reglering i skollagen bedöms som tillräcklig.

Enligt 2 kap. 15 § skollagen har en lärare eller förskollärare ansvar för den undervisning som han eller hon bedriver. Läxor är ett av flera pedagogiska verktyg som utgör en del av undervisningen och som redan i dag faller under lärares ansvar. Som nämnts tidigare finns ingen vedertagen definition av vad en läxa är och skolor har olika strategier för att stödja elevernas självständiga skolarbete utanför lektionstid. Utredningen har med hänsyn till ovanstående gjort överväganden om en bredare ansats, som skulle ge elever mer tid till såväl att repetera och träna på sådant som behandlats under ordinarie undervisningstid som läxor och annat skolarbete. Det förefaller därför inte nödvändigt att förtydliga i skollagen eller andra författningar att det är på skolan som det bestäms hur man arbetar med läxor.

6.7.5 Bibehållet statsbidrag för grundsärskola, sameskola och specialskola samt frivilliga organisationer

Utredningens bedömning: Statsbidraget till läxhjälp bör avvecklas för grundskolor.

Statsbidrag enligt förordningen (2014:144) om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid bör även fortsättningsvis lämnas till huvudmän för grundsärskolan, sameskolan och specialskolan samt till frivilliga organisationer.

Statsbidrag för läxhjälp i grundskolan avvecklas

Enligt förordningen (2014:144) om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid får statsbidrag lämnas för kostnader för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid till huvudmän för grundskolan, grundsärskolan, sameskolan eller specialskolan.

Statsbidrag enligt samma förordning får även lämnas till en ideell förening som arbetar med att ge hjälp med läxor eller annat skolarbete.

I och med ett införande av en studietid som gäller för grundskolan bedöms det inte längre föreligga ett behov av ett statsbidrag till läxhjälp för grundskolan. Detta innebär att förordningen om statsbidraget för hjälp med läxor och annat skolarbete inte längre bör omfatta grundskolan, men även fortsättningsvis bör vara sökbart för huvudmän i de övriga skolformerna samt för ideella föreningar.

Hur utredningens förslag om studietid kan finansieras beskrivs i avsnitt 13.5.1. Utredningens bedömning är att finansieringen bör ske genom en omfördelning av medlen från statsbidraget till huvudmän för läxhjälp till de allmänna bidragen till kommuner.

7 Lovskola – reglering, tillämpning och hur vidare

I utredningens uppdrag ingår att ta ställning till om huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola ska utvidgas till andra skolformer eller årskurser, bedöma i vilka skolformer och årskurser som behovet av lovskola är störst samt lämna skalbara alternativa förslag. Bakgrunden är bl.a. Skolverkets uppföljning av den statsbidragsfinansierade lovskolan från 2014 som har visat att lovskola kan vara ett framgångsrikt sätt för elever att under en koncentrerad tid nå goda resultat och därmed uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Det framhålls också i direktivet att även elever på gymnasieskolans introduktionsprogram befinner sig i en liknande situation som de elever som avslutat årskurs 9 utan att ha nått behörighet. Det kan, enligt direktivet, finnas skäl att införa en skyldighet för huvudmän att erbjuda lovskola även till elever på gymnasieskolans introduktionsprogram. Utredningen ska också vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

7.1 Vad är lovskola?

Lovskola är undervisning som anordnas i skolan under lov under en termin eller utanför terminstid. I de obligatoriska skolformerna¹ ska läsåret bestå av minst 178 skoldagar och minst 12 lovdagar. I skollagen framgår vidare att antalet dagar med obligatorisk verksamhet får uppgå till högst 190 dagar per läsår och 8 timmar per dag för elever i årskurs 3–9.² I gymnasieskolan ska ett läsår vara 40 veckor och minst 178 skoldagar samt minst 12 lovdagar.³ Lsåret ska börja i augusti

¹ Med undantag för förskoleklassen.

² 7 kap. 17 § Skollagen (2010:800) och 3 kap. 2 § skolförordningen (2011:185).

³ 3 kap. 1 § gymnasieförordningen (2010:2039).

och sluta i juni oberoende av skolform. Lovskola är en verksamhet som huvudmän organiserar utanför ramen för de ordinarie skoldagarna som ingår i ett läsår.

7.1.1 Olika sorters lovskola

I skollagen regleras två sorters lovskola.⁴ Dels finns sådan lovskola som huvudmännen är skyldiga att erbjuda vissa elever i grundskolan, dels lovskola som huvudmännen frivilligt kan erbjuda elever i grundskolan och där antalet dagar sedan kan avräknas från den obligatoriska lovskolan.⁵

En tredje variant av lovskola, som har funnit längst, är den som huvudmän kan välja att anordna med stöd av statsbidrag.⁶ Denna lovskola är frivillig för såväl huvudmän som elever. Statsbidrag kan sökas för frivillig undervisning som bedrivs under skollov i vissa årskurser, i vissa skolformer och för frivillig undervisning som bedrivs under sommaren efter avslutad årskurs. Statsbidrag lämnas inte för sådan lovskola som huvudmannen är skyldig att anordna enligt skollagen.

Oavsett om lovskola anordnas enligt skyldigheten i skollagen eller med hjälp av statsbidrag innebär den för de elever som deltar en kort period med intensiva studier i ett eller flera ämnen. Den gemensamma strävan är att deltagande elever ska kunna öka sina kunskaper och därmed nå eller närma sig kunskapskraven i de ämnen som det erbjuds undervisning i under lovskolan.

7.2 Förutsättningar för huvudmän att erhålla statsbidrag för undervisning under lov

Huvudmän har sedan år 2006 kunnat ansöka om statsbidrag⁷ för att anordna frivillig undervisning som bedrivs under sommarlov. År 2014 kom en ny förordning⁸ som även innehåller bestämmelser

⁴ 10 kap. 23 a – f §§ skollagen.

⁵ För en närmare beskrivning av avräkningsbar lovskola se avsnitt 7.3.2.

⁶ Förordningen om statsbidrag för undervisning under skollov (2014:47).

⁷ Den dåvarande Myndigheten för skolutveckling fick i uppdrag 2006 att fördela bidrag till kommuner och fristående skolhuvudmän som anordnar sommarskola till elever i åldrarna 14–18 år med svårigheter att nå målen för utbildningen.

⁸ Förordning 2014:47 om statsbidrag för undervisning under skollov.

om statsbidrag för frivillig extra undervisning som bedrivs mellan vår- och hösttermin men även under andra skollov.

Statsbidrag för lovskola kan ansökas om för elever som går i årskurs 6–9 i grundskolan, årskurs 6 i sameskolan eller årskurs 7–10 i specialskolan och som deltar i undervisning på skollov under läsåret eller under sommaren efter att någon av dessa årskurser avslutats. Syftet med statsbidraget är att elever i de nämnda skolformerna och årskurserna som inte har nått eller riskerar att inte nå kunskapskraven för betyget E ska få ökad möjlighet att nå dem genom undervisning i lovskola. När det gäller elever i årskurs 8 och 9 i grundskolan kan bidraget endast sökas för lovskola anordnad utöver den obligatoriska lovskolan som huvudmän är skyldiga att anordna sedan 1 augusti 2017. Den obligatoriska lovskolan ska pågå i sammanlagt minst 50 timmar. Lovskola som erbjuds utöver dessa 50 obligatoriska timmar är statsbidragsberättigad.

Statsbidrag lämnas vidare för elever i gymnasieskolan som deltar i undervisning på skollov under läsåret eller i anslutning till att läsåret har avslutats. Anledningen är att även elever som går i gymnasieskolan och som inte har nått eller riskerar att inte nå kunskapskraven för betyget E ska få ökad möjlighet att nå dem.

7.3 Huvudmäns skyldighet att anordna undervisning under lov

I propositionen *En skyldighet att erbjuda lovskola*⁹ beskrevs att allt fler huvudmän har börjat anordna undervisning under skollov både under läsåret och på sommarlovet i syfte att förbättra resultaten för elever. Eftersom inte alla huvudmän erbjöd denna möjlighet infördes 2017 en skyldighet för huvudmän att erbjuda undervisning under skollov. Syftet med regleringen är att öka andelen behöriga elever till gymnasieskolans nationella program samt likvärdigheten i skolan. I samband med att lovskolan reglerades i lag infördes en definition av verksamheten i skollagen.¹⁰

⁹ Prop. 2016/17:156 En skyldighet att erbjuda lovskola.

¹⁰ Ibid, s. 13.

7.3.1 Vilka elever har rätt att bli erbjudna lovskola?

Enligt 10 kap. 23 a och b §§ skollagen är huvudmannen skyldig att erbjuda undervisning till elever som har avslutat grundskolans

- Årskurs 8 och som riskerar att i nästa årskurs inte nå kunskapskraven för betyget E i ett eller flera ämnen och som därigenom riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan
- Årskurs 9 utan att ha blivit behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan.

Inom gymnasieskolan finns 18 nationella program varav 6 program är högskoleförberedande och 12 är yrkesprogram. För att uppnå behörighet till ett yrkesprogram i gymnasieskolan krävs att eleven har godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik. Utöver det ska eleven ha godkända betyg i ytterligare minst fem andra ämnen. För behörighet till ett högskoleförberedande program krävs godkända betyg i minst nio ämnen utöver svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik.¹¹

Om huvudmannen bedömer att eleven kommer att uppnå kunskapskraven för godkända betyg i den omfattning som krävs för att bli behörig till ett yrkesprogram, det vill säga den lägsta behörighetsgränsen, finns det ingen skyldighet att erbjuda lovskola. Huvudmannen är således inte skyldig att erbjuda lovskola om eleven riskerar att inte nå kunskapskraven för betyget E i ett ämne som eleven inte behöver godkänt resultat i för att nå behörighet till ett av gymnasieskolans högskoleförberedande program. Eleven har heller ingen rättighet att få undervisning i lovskola för att nå ett högre betyg än E i något ämne. Inget hindrar dock att huvudmannen erbjuder lovskola i ytterligare ämnen på frivillig väg.

Bestämmelserna innebär vidare att huvudmännen måste rikta sitt erbjudande till alla elever som uppfyller förutsättningarna för lovskola. Det är alltså inte möjligt för en huvudman att genom ett urval exempelvis prioritera de elever som bedöms ha störst möjlighet att nå kunskapskraven eller behörighet till gymnasieskolan inom ramen för lovskola.

¹¹ 15 kap. 5 och 7 §§ och 16 kap. 29–31 §§ skollagen.

7.3.2 När ska lovskolan anordnas?

Lovskolan ska anordnas i juni samma år som eleven avslutat årskurs 8 eller 9 och erbjudandet ska uppgå till sammanlagt minst 50 timmar per årskurs. Avsikten med bestämmelsen om lovskola är samtidigt att en huvudman ska kunna anordna lovskola under andra lov än sommarlovet. Därför finns det en möjlighet för en huvudman att räkna av den tid som eleven deltagit i lovskola och som huvudmannen frivilligt anordnat från och med augusti det år eleven påbörjat årskurs 8 eller 9 till och med vårterminen påföljande år. Den huvudman som bedömer att det är lämpligt att anordna lovskola under exempelvis ett lov under läsåret kan därmed räkna av den tiden vid ett senare erbjudande om lovskola i juni. Om en elev har deltagit minst 50 timmar i sådan avräkningsbar undervisning behöver huvudmannen inte lämna något erbjudande om lovskola i juni enligt skollagen.

Lovskolan får avbrytas om syftet med undervisningen uppnås på kortare tid än erbjudandet omfattar. Avsikten är att regleringen ska vara flexibel så att huvudmannen kan utforma lovskolan efter elevens behov.¹²

7.3.3 Hur ska lovskolan anordnas och bemannas?

Lovskolans verksamhet får omfatta högst åtta timmar per dag och får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar. Det är huvudmannen som bestämmer vid vilken skolenhet som lovskola ska anordnas.¹³ Huvudmannen ska utforma undervisningsgrupperna utifrån exempelvis elevernas behov eller vilka ämnen som eleverna behöver undervisning i. Huvudmannen har rätt att samla lovskolans elever vid en viss skolenhet och på så sätt se till att undervisningsgrupperna får en lämplig utformning.¹⁴

Lovskolan utgör ett komplement till den ordinarie undervisningen och ersätter inte de stödåtgärder som en elev har rätt till enligt skollagen, såsom extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen eller särskilt stöd. Elever har dessutom samma rätt till extra anpassningar, särskilt stöd och studiehandledning på modersmålet i lovskola som i grundskolan i övrigt även vid under-

¹² 10 kap. 23 c §§ skollagen.

¹³ 10 kap. 23 c och e §§ skollagen.

¹⁴ Prop. 2016/17:156 En skyldighet att erbjuda lovskola. s. 62.

visning i lovskola. Det är rektorn på den skolenhet där lovskolan bedrivs som ska säkerställa att eleverna får det stöd som de behöver.

Huvudmän kan bedriva lovskola vid någon eller några skolenheter vilket förbättrar deras förutsättningar att rekrytera behöriga lärare. Det finns även möjlighet för huvudmannen att överlämna uppgifter som avser undervisning i lovskola på entreprenad till en annan huvudman i skolväsendet.¹⁵

Lovskolan är en del av grundskolan vilket innebär att det som huvudregel bara är den som har legitimation som lärare och är behörig för viss undervisning som får undervisa i lovskolan. Det finns dock, precis som i grundskolan, vissa undantag från kravet på legitimation och behörighet för att undervisa.¹⁶

7.3.4 Vilken informationsskyldighet har huvudmannen i samband med urvalsprocessen?

I skyldigheten att erbjuda lovskola ingår ett ansvar för att i god tid informera eleven och elevens vårdnadshavare om lovskolans verksamhet. Eleven och vårdnadshavarna ska få information om att undervisning i lovskola kan motverka risken för att eleven inte ska nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Det är rektorn som beslutar vilka elever som ska erbjudas lovskola. Ett sådant beslut kan inte överklagas. Det är elevens vårdnadshavare som ska avgöra om en omyndig elev ska acceptera ett erbjudande om lovskola. I samband med det bör vårdnadshavaren ta hänsyn till barnets synpunkter. Om eleven är över 18 år är det eleven själv som ska ta ställning till erbjudandet om lovskola.¹⁷ I samband med planeringen av lovskola bör eleven och elevens vårdnadshavare ges möjlighet till inflytande över hur lovskolan ska utformas.¹⁸

¹⁵ 23 kap. 12 § skollagen, Prop. 2019/20:127 Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad s. 254.

¹⁶ 2 kap. 13, 17 och 18 §§ skollagen.

¹⁷ Prop. 2016/17: 156 En skyldighet att erbjuda lovskola. s. 33–34.

¹⁸ Jfr 4 kap. 9 och 12 §§ skollagen.

7.3.5 Har eleven några skyldigheter?

Eftersom lovskolan inte är en obligatorisk verksamhet för eleverna omfattas verksamheten inte av bestämmelserna om skolplikt i 7 kap. skollagen. Om erbjudandet accepteras är eleven dock skyldig att delta i verksamheten om eleven inte har giltiga skäl att utebli.¹⁹ Giltig frånvaro är godkänd ledighet och frånvaro som vårdnadshavaren har meddelat och skolan har bekräftat och godkänt, t.ex. vid sjukdom eller läkarbesök. Däremot bör inte semesterresor eller liknande vara giltiga skäl för att inte delta i lovskolans verksamhet. Om en elev på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan delta i den verksamhet som anordnas, ska hindret snarast anmälas till skolenheten.²⁰ Det finns en skyldighet för rektorn att informera vårdnadshavaren om en elev uteblir utan giltigt skäl från lovskolan. Enligt huvudregeln ska skolan lämna sådan information samma dag som eleven varit frånvarande om det inte finns särskilda skäl. Sådana skäl kan t.ex. vara att eleven har varit frånvarande sista lektionen före skoldagens slut.²¹ Det är dock inte möjligt för hemkommunen att förelägga en frånvarande elevs vårdnadshavare att se till att eleven fullgör lovskola.

Bestämmelsen om närvaroplikt i lovskolan är uppbyggd på samma sätt som närvaroreglerna för elever såväl i de obligatoriska skolformerna som gymnasieskolan, som är en frivillig skolform. Eleven ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltiga skäl att utebli.²² Med hänsyn till att elever i lovskola på samma sätt som gymnasielever inte omfattas av reglerna om skolplikt borde detta dock innebära att eleven när som helst kan avbryta lovskolan trots närvaroplikten, eftersom det inte finns några motsvarande krav när det gäller fullgörandet som det finns för närvaro vid skolplikt.

Eftersom lovskolan enligt 10 kap. 3 § skollagen är en del av grundskolan är även bestämmelserna i 5 kap. skollagen om trygghet och studiero tillämpliga i fråga om lovskolans verksamhet.

¹⁹ 10 kap. 23 d § skollagen.

²⁰ Prop. 2016/17: 156 En skyldighet att erbjuda lovskola, s. 61, 4 kap. 8 § skolförordningen.

²¹ Jfr Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet s. 706.

7.3.6 Vilka elever har rätt till prövning efter lovskolan?

En huvudman är skyldig att i anslutning till obligatoriskt anordnad lovskola erbjuda prövning för de elever som har gått ut årskurs 9 utan att ha blivit behöriga till ett nationellt yrkesprogram i gymnasieskolan. Erbjudandet om prövning ska omfatta de ämnen som eleven fått undervisning i inom ramen för lovskolan och prövningen görs på samma sätt som vid prövning i allmänhet.²³

En elev i grundskolan har även rätt att genomgå prövning för betyg i andra ämnen i enlighet med de generella bestämmelser för prövning som finns i skollagen, dock inte i anslutning till lovskolan.

Det är läraren som utformar prövningen i detalj, men det måste vara möjligt för den som gör prövningen att nå alla betygssteg från A till F. Den prövandes kunskaper ska bedömas i förhållande till alla delar av kunskapskraven för ämnet eller kursen. En prövning får inte vara en komplettering där bara vissa delar av kunskapskraven prövas.²⁴

7.4 Aktuell nationell bild av lovskola saknas

Den statsbidragsfinansierade sommarskolan eller lovskolan, som den benämns i skollagen har funnits sedan 2006 i olika former, dock med ett visst uppehåll.²⁵ Statsbidrag fördelades först av den dåvarande Myndigheten för skolutveckling och sedan 2008 av Skolverket. Skyldigheten för alla huvudmän att erbjuda lovskola infördes 2017.

Det har gjorts ett antal uppföljningar av den statsbidragsfinansierade verksamheten under åren som visar att elever i varierande grad lyckats att uppnå behörighet till gymnasieskolan med hjälp av lovskola. Skolverkets rapport från 2014²⁶ visar att drygt 40 procent av eleverna i årskurs 9, som hade deltagit i sommarskola det året, uppnådde behörighet under sommarskolan. Uppföljningen som gjordes

²³ 10 kap. 23 § skollagen.

²⁴ *Prövning – för grundskolan, specialskolan, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning*. Allmänna råd, Skolverket, 2018.

²⁵ Den dåvarande Myndigheten för skolutveckling fick i uppdrag 2006 att fördela bidrag till kommuner och fristående skolhuvudmän som anordnar sommarskola till elever i åldrarna 14–18 med svårigheter att nå målen för utbildningen. När myndigheten lades ner 2008 överfördes uppdraget till Skolverket. Uppdraget löpte fram till och med 2012. Under 2013 avsattes inte några medel för statsbidrag till sommarskola, men under 2014 återkom möjligheten.

²⁶ *Redovisning av uppdrag om elevers behörighet till gymnasieskolans nationella program efter betygsprövning i anslutning till sommarskola*. Dnr U2014/3115/S. Skolverket, 2014.

Dnr 2014:519.

2018²⁷ visar helt andra resultat. Av de elever i årskurs 9 och från introduktionsprogrammen som hade deltagit i lovskola under sommarlovet 2016 uppgavs att endast 7 procent uppnådde behörighet. Motsvarande siffra för 2017 var 15 procent. Vad som ligger bakom dessa stora skillnader har inte undersökts. Ett antagande kan vara att eftersom elevsammansättningen i grundskolan och gymnasieskolan har förändrats kan detta även ha påverkat elevsammansättningen i lovskolan. Med stor sannolikhet deltog fler elever med kort skolbakgrund i Sverige i lovskola 2016 och 2017 än tidigare år. Detta väcker omedelbart frågan om för vilka elever lovskola är en lämplig åtgärd när syftet är att fler elever ska uppnå behörighet, och vilka kunskapsbrister som kan repareras med hjälp av lovskola.

Ett viktigt underlag för att kunna ta ställning bl.a. till om obligatorisk lovskola för vissa elever är ändamålsenlig, skulle vara att se vilka direkta och även långsiktiga resultat och effekter lovskola har gett. Den för huvudmannen obligatoriska lovskolan har ännu inte följts upp eller utvärderats på nationell nivå sedan införandet. Det samlas heller inte in statistik om deltagande, genomförda prövningar eller andra resultat på nationell nivå. Även om sådan information skulle finnas, skulle det vara svårt att utläsa lovskolans effekter utan att jämföra hur dessa elever senare lyckas med sina gymnasiestudier jämfört med övriga elever. Behovet av en sådan utvärdering diskuterades redan i betänkandet som föregick införandet av skyldigheten för huvudmannen att erbjuda lovskola.²⁸

Utredningen har haft ambitionen att genomföra en dokumentstudie av huvudmäns arbete med lovskola. Dokument som vi efter sökte var verksamhetsplaner, verksamhetsberättelser, kvalitetsredovisningar och dylikt för att se uppföljningar på huvudmannanivå om deltagande och resultat. Sökningar genomfördes med Sveriges Kommuner och Regioners (SKR:s) egen kommunsökmotor samt med Google. Sökningarna har dock gett mycket begränsade resultat. Detta kan betyda att många huvudmän antingen inte arbetar på ett systematiskt sätt med planering och uppföljning av sin lovskoleverksamhet eller inte dokumenterar detta i de kvalitetsdokument som är tillgängliga för allmänheten. En alternativ förklaring kan vara att det enbart är ett begränsat antal huvudmän som anordnar lovskola.

²⁷ Statsbidragsfinansierad lovskola under 2016 och 2017. PM Skolverket, 2018.

²⁸ Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. SOU 2015:81.

7.4.1 Utredningens arbete med att komplettera bilden

I brist på nationella utvärderingar och dokumentation hos huvudmän och för att få en lägesbeskrivning har utredningen gått igenom de till antalet sparsamma myndighetsrapporter som finns tillgängliga. Vi har även samtalat med intressenter och forskare samt intervjuat huvudmän, rektorer och lärare om den befintliga lovskolan och de frågor som ingår i utredningens uppdrag. Vilka dessa intressenter, forskare och huvudmän är beskrivs i kapitel 2.

Verksamheterna vars företrädare har intervjuats beskrivs inte i detalj då syftet inte har varit att visa exempel på tillvägagångssätt eller att bedöma hur enstaka verksamheter fungerar, utan snarare att få ett bredare underlag genom att sammanväga information från utredningens egna datakällor och befintliga rapporter.

Fokus i materialgenomgången och i intervjuerna har varit att ta reda på hur huvudmän brukar organisera lovskolan. Det handlar bl.a. om hur den bemannas, vilka elever som deltar, vilka ämnen undervisning anordnas i och på vilka lov som lovskola erbjuds. Vi har även ställt frågor om hur huvudmän och skolor arbetar med information till elever och vårdnadshavare och elevers motivation. Vidare har vi samtalat med skolföreträdare och experter om hur de ser på en skyldighet för elever att delta i lovskola, prövningar, vilka elever som lovskola bör erbjudas till och lovskolans roll i relation till skolans samlade uppdrag samt i relation till den ordinarie undervisningstiden.

Ingen tydlig effekt av corona-pandemin på statsbidraget för lovskola

Utredningen genomförde sina intervjuer sommaren 2020 under corona-pandemin. Våra intervjuer fokuserade inte på hur lovskolan eventuellt skiljer sig från ett vanligt år utan respondenterna delgav oss sina erfarenheter av vad som gäller i allmänhet. Utredningen har samtidigt frågat Skolverket om de har sett någon skillnad i mönstret för statsbidragsansökningar i år jämfört med tidigare år. Skolverket har i rekvisitionerna för 2020 noterat att en del huvudmän rekviderat lägre medan andra har sökt ett högre belopp än vad de tidigare beviljats i ansökan. Skolverket har haft kontakt med ett antal huvudmän angående just corona-pandemins och regelförändringarnas betydelse för lovskolor under 2020. Myndigheten har sett att en del av huvudmännen har beslutat att ställa in tidigare planerad lovskola på grund

av pandemin, medan andra planerade en utökning av samma skäl. Det är således en blandad bild. Detta överensstämmer med den bild som utredningen har fått i sina intervjuer.

Det finns inget som tyder på att pandemin har ökat efterfrågan eller påverkat genomförandet av lovskola. Det förefaller som att det tillgängliga statsbidraget för 2020 har sökts i mindre omfattning än de föregående åren.²⁹

Med anledning av corona-pandemin har Skolinspektionen genomfört en kartläggning av utmaningar och möjligheter kring genomförandet av sommarens lovskola. Resultat från denna rapport³⁰ utgör en del av underlaget i utredningens genomgång.

Det är ibland svårt att skilja mellan lovskola som huvudmannen är skyldig att erbjuda och sådan som är frivilligt anordnad

I vissa rapporter i redovisningen nedan behandlas enbart den statsbidragsfinansierade lovskolan medan andra beskriver både lovskolan som huvudmannen är skyldig att erbjuda och den som anordnas på frivillig väg.

I utredningens egna intervjuer har det i diskussionerna visat sig vara svårt för huvudmänna- och skolrepresentanterna att skilja på olika typer av lovskolor för de årskurser och skolformer där olika typer av lovskola kan förekomma. Även Riksrevisionen noterar denna tendens i sin rapport som tar upp statsbidraget till lovskola.³¹ Lovskolan kan visserligen ha olika finansieringskällor men verksamheterna flyter ihop. De överlappar varandra i tid, samma lärare undervisar elever vars deltagande kanske finansieras av olika medel och en och samma elev kan ha deltagit i flera former av lovskola under samma läsår. Det kan vara så att en elevs lunch täcks av statsbidrag medan en annans täcks av skolpeng på samma lovskola. De ansvariga har i intervjuerna fått beskriva lovskolan som ett enhetligt fenomen oavsett finansieringskälla. Utredningens bedömning är att detta inte har påverkat den inhämtade informationens tillförlitlighet eller användbarhet utan tvärtom. Ett strikt uppdelat frågebatteri hade stört

²⁹ Information från Skolverket.

³⁰ *Kartläggning av ett antal huvudmäns arbete med lovskola och tillhörande prövning. Med fokus på huvudmännens arbete för att ge eleverna ett attraktivt erbjudande och en undervisning av hög kvalitet.* Skolinspektionen, 2020. Rapport. Dnr SI 2020:4915.

³¹ *Riktade statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden. En granskningsrapport från riksrevisionen.* RIR 2020:14.

intervjuerna då syftet var att kunna ta reda på hur de tillfrågade ser på lovskolan som ett allmänt fenomen.

7.5 Hur anordnas lovskola i dag?

7.5.1 Att förlägga lovskolan på elevens egen skola har många fördelar för eleverna

Den nyaste, och därmed mest relevanta informationen om hur lovskolor organiseras i praktiken, finns i Skolinspektionens kartläggning från 2020³² som bygger på intervjuer med 66 representanter för huvudmän om sommarens lovskola. Av rapporten framgår att det vanligaste sättet att organisera lovskolan är att huvudmännen bedriver den i egen regi och att undervisningen förläggs till elevernas ordinarie skolenhet. Ibland uppges att det bara finns en grundskola med högstadium hos huvudmannen, men ofta anges skälet också vara att det är bättre för eleverna att få undervisning i de egna lokalerna och av de egna lärarna. Tillgång till lärare som är kända för eleverna och som kan undervisa i sina ordinarie ämnen är, enligt flera huvudmän, en framgångsfaktor.

I utredningens samtal med lärare och rektorer i kommuner och hos enskilda huvudmän i storstadsregionernas socioekonomiskt utsatta områden framkommer samma tendens, att lovskolan oftast anordnas på den egna skolan. En förklaring är att i dessa skolor finns elever som har flera och i viss mån likartade anpassnings- eller stödbehov vilket gör att det kan bli lättare att organisera lovskolan på den egna skolan. Det kan också finnas elever i lovskolans målgrupp som har svårigheter med nya miljöer, lokaler, kommunikationer, relationer eller förändringar i stort, vilket kan medföra att lovskola i en främmande skola blir en ”omöjlighet” för dem.

Samtidigt förekommer även centralt anordnad lovskola. En av de huvudmän vi har intervjuat uppger exempelvis att de anordnar all lovskoleverksamhet centralt i kommunen, även för elever från de fristående skolorna. Detta kräver en god framförhållning när det gäller rekrytering av personal. En specifik utmaning med att anordna lovskola centralt är att få överlämningen mellan ordinarie lärare och

³² Kartläggning av ett antal huvudmäns arbete med lovskola och tillhörande prövning. Med fokus på huvudmännens arbete för att ge eleverna ett attraktivt erbjudande och en undervisning av hög kvalitet. Skolinspektionen, 2020. Rapport. Dnr SI 2020:4915.

lovskolelärare att fungera. Om en sådan saknas kan lärare och elever förlora flera värdefulla dagar innan undervisningen läggs på rätt nivå. Lovskolelärarna bedömer ändå att en centraliserad lovskola för det mesta fungerar. Lärare beskriver också att en sådan organisering passar bäst för mer utåtriktade elever och för en elev som kan ha haft en ansträngd relation med sin ordinarie lärare.

Flera huvudmän som anordnar lovskola centralt har framhållit att det framför allt finns organisatoriska och ekonomiska fördelar med en sådan lösning. Samordningen gör att lokalerna och personalen kan användas effektivt. Det är också ett sätt att säkerställa att lunch och elevhälsa finns att tillgå.

7.5.2 Undervisning erbjuds enbart i ett fåtal ämnen på de flesta lovskolor

Det regleras inte i vilka ämnen huvudmän ska erbjuda undervisning i lovskolan utan detta ska utgå från elevernas behov. Skolinspektionen beskriver i sin rapport³³ att på vissa skolor erbjuds lovskola i alla ämnen, medan det bara erbjuds i vissa ämnen på andra. Nästan alla huvudmän som uppger att de anordnar lovskola erbjuder undervisning i matematik.

Två äldre rapporter från Skolverket³⁴ visar samma bild, nämligen att matematik var det vanligaste ämnet som hade erbjudits på lovskola på samtliga lov och detsamma gällde för provningar på sommaren. Engelska, svenska som andraspråk och svenska är andra ämnen som många elever hade erbjudits och gjort provningar i, enligt rapporterna. Ett framträdande mönster var att svenska som andraspråk hade erbjudits i större utsträckning på sommaren jämfört med andra lov och att ytterligare ämnen, exempelvis idrott och hälsa och samhällskunskap, hade erbjudits mer på läsårslov jämfört med lovskola på sommaren.

Utredningens intervjuer bekräftar att matematik, engelska, svenska och svenska som andraspråk är de vanligast förekommande ämnena på lovskola. Hos flera huvudmän kan det vara ett medvetet val att inte erbjuda många ämnen. Det finns lovskolor som anger att

³³ Ibid.

³⁴ Redovisning av uppdrag om elevers behörighet till gymnasieskolans nationella program efter betygsprovning i anslutning till sommarskola. Dnr U2014/3115/S samt Statsbidragsfinansierad lovskola under 2016 och 2017. PM Skolverket, 2018.

varje elev enbart får läsa ett ämne eftersom de inte anser det vara rimligt att elever kan utveckla sina kunskaper i ett flertal ämnen parallellt under en så pass kort tid. Koncentrerad undervisning i ett ämne beskrivs i intervjuerna som det bästa sättet för elever att utveckla sina kunskaper. De rektorer som utredningen har samtalat med uppger också att utbudet av ämnen som erbjuds på lovskola på läsårslov och sommarlov kan skilja sig åt, framför allt beroende på vilka lärare som finns tillgängliga.

Huvudmän och skolor försöker rekrytera lärare med rätt kompetens till lovskolorna så att det blir en allsidigt sammansatt personalgrupp med behörighet i olika ämnen samt speciallärare, men det är inte alltid möjligt.

7.5.3 En fördel att lovskolan bemannas med behöriga lärare

Den för huvudmannen obligatoriska lovskolan är en del av grundskolan, vilket innebär att samma regler om bemanning gäller, vilket vi redogjort för i avsnitt 7.3.

Skolinspektionen finner i sin rapport³⁵ att majoriteten av huvudmännen i hög utsträckning har tillgång till behöriga lärare för undervisning inom den obligatoriska lovskolan. I många fall gäller det samtliga undervisande lärare. Av utredningens intervjuer framgår också i flera fall att det är elevens ordinarie lärare som genomför undervisningen.

Samtidigt beskrivs det i Skolinspektionens kartläggning att vissa huvudmän upplever att det är svårt att bemanna lovskolan. Detta framkommer även i en rapport från Riksrevisionen där rektorer, som arbetar på skolor i särskilt utsatta områden, anger att ett problem för att fullt ut kunna nyttja statsbidraget till lovskola är att verksamheten tar redan belastade lärares tid i anspråk.³⁶ Så här skriver Riksrevisionen om detta:

Ett problem med statsbidraget för lovskola är att det kan saknas lärare som kan undervisa på loven. Det är svårt att få lärare att ta på sig ytterligare arbetsuppgifter när det redan saknas grundbemanning i skolan.

³⁵ *Kartläggning av ett antal huvudmäns arbete med lovskola och tillhörande prövning. Med fokus på huvudmännens arbete för att ge eleverna ett attraktivt erbjudande och en undervisning av hög kvalitet.* Skolinspektionen, 2020. Rapport. Dnr SI 2020:4915.

³⁶ *Riktade statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden. En granskningsrapport från riksrevisionen.* RIR, 2020. Rapport 14.

Rekryteringen av lärare i ett område som sedan tidigare har svårt att attrahera och behålla behöriga lärare är därför något som kan göra både läxhjälpen och lovskolan till en belastning.

Huvudmännens förutsättningar att rekrytera och motivera personal skiljer sig åt både enligt Skolinspektionen, Riksrevisionen och utredningens egna källor. Ibland kan det vara en fördel att vara en huvudman med många skolenheter och därmed ha möjlighet att dela eller omfördela resurser. Utredningen finner samtidigt att mindre huvudmän kan ha svårare att hitta behöriga lärare då de har färre lärare att kunna rekrytera bland.

Utredningen ser att huvudmän och rektorer är angelägna att erbjuda lovskola i enlighet med skollagens intentioner. En viktig del i det är bemanning. Om det är svårt att anställa behöriga lärare, hittar de oftast andra lösningar. Pensionerade lärare, lärarstudenter och lärarassistenter är därför alternativ för många huvudmän.

7.5.4 Det finns behov av annan personal på lovskolor

Det är rektorn på den skolenhet där lovskolan bedrivs som ska säkerställa att eleverna får det stöd som de behöver. I utredningens samtal med huvudmän och skolor har vi kunnat konstatera att specialpedagoger kan förekomma på lovskola och att elever har tillgång till elevhälsa och andra stöd vid behov. I brist på uppföljning på nationell nivå har vi dock inte kunnat få en heltäckande bild varken av förekomsten av dessa personalkategorier eller behovet av dem. Då utredningen har intervjuat verksamheter som har många elever med utländsk bakgrund och nyanlända har vi kunnat konstatera att studiehjälpare är såväl behövliga som en bristvara.

7.5.5 Lärarnas arbetstidsavtal har stor betydelse

Huvudmän och rektorer uppger att lovskola oftast inte ryms inom lärarnas ordinarie tjänstgöring. I de fall de använder skolans ordinarie lärare för att bemanna lovskolan ersätts de för kvalificerad övertid.

Lovskola kan också ingå t.ex. i förstelärares eller lärares ordinarie tjänstgöring. I en skola har man uppgett att mentorer får avsätta en viss tid från sin tjänst till lovskola. Faktum kvarstår dock att i de

flesta fall där lovskola bemannas med behöriga lärare, utgår det övertidsersättning.

Lovskola har, enligt de intervjuade lärarna och rektorerna blivit ett sätt att tjäna extra utöver lönen vilket också ger goda incitament för lärare att medverka. Detta gör att många huvudmän lyckas rekrytera lärare trots utmaningarna. I en masteruppsats som bygger på intervjuer med fem lovskolor³⁷ återger författaren att samtliga lärare nämner den ekonomiska ersättningen som en anledning till att de valde att arbeta med sommarskolan. De anger sommar- och lovskolorna som det enda sättet som lärare kan tjäna lite extra. Samtidigt framkommer det tydligt av lärarnas berättelser att det inte bara handlar om ekonomiska incitament utan att lärarna har en utpräglad ambition att hjälpa elever att lyckas.

Att många lovskolelärare ersätts genom övertidsersättning slukar ekonomiska resurser och försvårar samtidigt huvudmäns och rektorsers möjligheter att kunna inkludera lovskolan i den ordinarie verksamhetsplaneringen. Även arbetsgivarorganisationerna har påpekat att brist på behöriga lärare är ett problem när det gäller bemanning av lovskolor. Med hänsyn till hur lärares kollektivavtal³⁸ är utformade skulle en utvidgning av lovskolan kräva stora förändringar av dessa för att skolorna ska kunna undvika att lovskolelärarnas löner utgår som övertidsersättning. Det skulle även innebära att fler lärare behöver anställas, menar de.

Lärarorganisationerna betonar å sin sida att det egentligen går emot gällande arbetstidsreglering att lösa lovskolebemanningen med övertid och att lovskola borde rymmas inom berörda lärares ordinarie anställning. De påpekar också att det finns möjlighet till lokala avtal eller individuella utlägg av arbetstiden som ger större flexibilitet angående när en lärare på läsåret ska arbeta. För att detta skulle kunna genomföras behöver dock den lärare som ska arbeta på lov-

³⁷ Welin Mod, A. Sommarskola - pedagogiskt grepp eller konkurrensmedel? Masteruppsats i pedagogiskt arbete. *Institutionen för pedagogik, Högskolan i Borås*, 2014.

³⁸ Kollektivavtalet HÖK 18 med dess bilaga Allmänna bestämmelser (AB) är det största avtalet för lärare. Ferietjänst är den vanligaste anställningsformen bland särskilt kommunalt anställda lärare i grund- och gymnasieskolan (LF). Ferieanställda arbetar under skolans läsåret och har ferie när eleverna har sommarlov. Lärare med ferieanställning arbetar 1360 timmar reglerad arbetstid under 194 dagar, så kallade A-dagar, i anslutning till skolans läsåret. Tiden utöver detta, cirka 340–440 timmar per år, utgör förötroendearbetstid. Denna tid får läraren själv disponera. Årsarbetstiden för ferieanställda är densamma som för andra heltidsanställda, med viss variation. Mer information finns exempelvis här:

www.lse.se/lon-lagar--avtal/kollektivavtal/kommunal-sektor/avtal-hok18.

skola undantas från undervisning under en del av det ordinarie läsåret. Detta innebär i sin tur antingen att fler lärare anställs eller att vissa arbetsuppgifter lyfts bort från lärare. I diskussionerna både med arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter, skolmyndigheter, skolledare och lärare framträder en allmän uppfattning att den rådande lärarbristen gör att det ter sig svårt att täcka behovet av utbildade lärare i en tänkt utbyggnad av lovskolan.

Vidare ges det uttryck för att om lärarresurser flyttas från ordinarie undervisning till förmån för lovskola kan detta få konsekvenser för elevers ordinarie undervisning. Det kan innebära att elever behöver byta lärare under läsåret eller under vissa perioder och därtill ha vikarierande lärare.

7.5.6 Skolledare behövs även för lovskolan

Sett från skolledarnas perspektiv erfar utredningen att lovskola innebär en stor arbetsinsats även för dem. Varje lovskola måste ha en ansvarig rektor och det förekommer t.ex. att pensionerade rektorer går in i stället för den ordinarie rektorn. Rektorerna har i allmänhet semestertjänster vilket visserligen innebär att de i större utsträckning än lärare arbetar på de olika loven, men på sommaren behöver rektorerna dels få ut sin ledighet, dels har de andra arbetsuppgifter inför kommande läsår. Framför allt är det rekrytering av lärare till lovskolan samt informationsinsatser till elever och vårdnadshavare som kräver en extra arbetsinsats av rektorerna. En utökning av lovskoleverksamheten skulle således kräva en förstärkning av resurserna i skolledningen, menar representanter för skolledare.

En rektor har i samtalen tagit upp att förutsättningarna kanske inte skiljer sig åt så mycket mellan olika skolor gällande resurser och möjligheter till organisering av lovskola och att det är kvaliteten på ledarskapet som är det avgörande. Rektorerna uppger att det finns behov av samarbete mellan olika skolor och huvudmän samt stöd från skolmyndigheter att kunna hitta effektiva sätt att organisera lovskola.

7.5.7 Långt ifrån alla gör eller bör göra provning

En huvudman är, som tidigare nämnts i avsnitt 7.3.6 skyldig att i anslutning till obligatoriskt anordnad lovskola erbjuda provning för vissa elever. Det varierar dock hur mycket skolor erbjuder provning i samband med lovskola. Vissa av skolorna som utredningen har pratat fokuserar inte på provning under lovskolorna. De betonar det kunskapsutvecklande uppdraget medan andra huvudmän lägger stor vikt vid att många elever gör provning.

I samtal med representanter för skolmyndigheter och forskare framträder en viss skepsis när det gäller provning i anslutning till lovskolan. De framhåller att lärare ofta har goda grunder för att en elev får F i årskurs 9. Det kan vara så att två veckor räcker för en elev att förbättra sitt kunnande men det kan också vara så att provning resulterar i ett glädjebetyg. Om så är fallet, kommer eleven visserligen in på gymnasieskolan men kan få problem med sina studier där senare. Då har man inte uppnått huvudsyftet med lovskolan. Delvis samma oro återkommer i en lärares synpunkt:

I den bästa av världar ligger eleven nära i ett ämne och den ordinarie läraren kan säga att man har möjlighet att få betyg om man går i sommarskola. Då borde den ordinarie läraren vara den som undervisar, det är den som har en uppfattning om eleven. Svårt att överlämna det till annan lärare. Det är en helhetsbedömning som ska göras. I dag är det förbjudet att tenta av delar vid en provning på lovskola. En väl fungerande lovskola kräver samma lärare.

Det tas även upp i samtalen att många lovskolor har icke-behöriga lärare som undervisar och som även gör provningen. Därefter skriver en behörig lärare under och står för den gjorda provningen.

Oro har uttryckts även av representanter för elevorganisationer och föräldraorganisationer. De befarar att det inte alltid bedrivs en genomtänkt undervisning på lovskolan samt uttrycker sitt tvivel om att fjorton dagar skulle räcka för att ta igen stora kunskapsluckor.

Skolinspektionens rapport noterar inte någon problematik med glädjebetyg men betonar att det underlättar och främjar likvärdiga bedömningar om det är samma lärare som eleven har under ordinarie undervisning som undervisar även på lovskolan och genomför provningarna.³⁹

³⁹ Kartläggning av ett antal huvudmäns arbete med lovskola och tillhörande provning. Med fokus på huvudmännens arbete för att ge eleverna ett attraktivt erbjudande och en undervisning av hög kvalitet. Skolinspektionen, 2020. Rapport. Dnr SI 2020:4915.

Som vi har nämnt förut, saknas det aktuell nationell statistik om prövning. Att följa upp vilka elever som har genomfört prövning spelar en viktig roll i att kunna visa i vilken mån lovskola bidrar till att öka elevers behörighet.

Huvudmän kan organisera lovskolan utifrån vilka elever som bör göra prövning

Elever som deltar i lovskola står olika långt från gränsen till ett godkänt betyg. Detta medför rimligen att enbart en mindre del av eleverna som deltar i lovskola kan genomföra prövning.

Enligt Skolinspektionens kartläggning⁴⁰ erbjuder vissa huvudmän prövning endast om de tror att eleverna har chans att klara den. Andra erbjuder de elever som så önskar att genomföra prövning. Detta har också framkommit i utredningens egen empiri, vilket redogjorts för ovan.

Utredningen har pratat med lovskolor som skiljer mellan s.k. ”träningsgrupper” och ”prövningsgrupper” under sommarens lovskola. Detta innebär att det sätts upp mål för varje elev inför lovskolan och eleverna därefter delas in i olika grupper. De som går i en ”träningsgrupp” erbjuds inte möjlighet till prövning men inte heller alla elever som går i en prövningsgrupp lyckas få behörighet. Elver med kort bakgrund i svensk skola hamnar ofta i en ”träningsgrupp” enligt distinktionen ovan. Även om elever i dessa grupper inte får behörighet är tiden väl använd enligt lärare och huvudmän. Många lyckas utveckla sina kunskaper framför allt i matematik som beskrivs som ett ämne som är mindre avhängigt av språkkunskaperna. För dessa elever är lovskolan även ett sätt att utveckla sina svensk-kunskaper.

7.5.8 Obligatorisk lovskola erbjuds i juni men det kan finnas många fördelar med lovskola på andra lov

Flera huvudmän som Skolinspektionen⁴¹ har talat med har positiva erfarenheter av att använda möjligheten att dela upp lovskolan och ge eleverna undervisning även på andra lov än sommarlovet. Detta

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ *Kartläggning av ett antal huvudmäns arbete med lovskola och tillhörande prövning. Med fokus på huvudmännens arbete för att ge eleverna ett attraktivt erbjudande och en undervisning av hög kvalitet.* Skolinspektionen, 2020. Rapport. Dnr SI 2020:4915.

uppges vara ett sätt att arbeta proaktivt för att ge eleverna möjlighet att ta igen och komma ifatt med skolarbetet även under terminens gång. I rapporten lyfter en huvudman två fördelar med lovskola på läsårslov. Dels har eleverna möjlighet att bli godkända och få sina betyg vid terminsslutet tillsammans med klasskamraterna, dels är det lättare att få lärare att ställa upp och undervisa exempelvis under påsklovet än på sommarlovet. En annan fördel enligt rapporten är att det blir lättare att få eleverna att delta i lovskola på sommaren när de har sett nytta av lovskolan under läsåret.

Huvudmän och skolledare som utredningen har pratat med uppger också att de anordnar lovskola på fler lov under läsåret, inte bara på sommarlovet. Det framgår att upplägget är något olika på de lovskolor som anordnas på läsårsloven jämfört med de som anordnas på sommaren.

Huvudmän med många skolenheter uppger att på läsårsloven anordnas lovskolan i större utsträckning på elevernas egna skolor medan på sommaren organiseras den centralt.

I diskussioner med statliga skolmyndigheter och forskare framkommer att lovskola under läsåret kan vara fördelaktigt då det blir ett sätt att fördela hjälpen så att eleverna får den när de har nytta av den i sitt övriga lärande.

Rektorer berättar att det oftast är samma elever som deltar på lovskola på samtliga lov och att det obligatoriska erbjudandet om 50 timmar för många deltagande elever redan är uppfyllt under läsåret.

Enligt uppgifter som utredningen fått under intervjuerna framstår det som att skolorna ofta låter elever delta på den lovskola som anordnas i juni månad oavsett om eleven haft lovskola på övriga lov. Någon avräkning görs då inte för dessa elever.

Olika typer av brister åtgärdas på olika lov

På lovskola under läsårslov arbetar skolorna ofta med fler ämnen och med mer specifika uppgifter. Det vanligaste är att skolor anordnar lovskola 2–3 dagar på läsårslov, förutom jullovet som i regel undantas. Vissa fristående skolor har berättat att de arbetar kontinuerligt med lovskola under hela läsåret. Gränsen mellan lovskola och läxhjälp är ibland flytande på dessa lov och hos vissa skolor.

Det förefaller som att skolor arbetar medvetet med att få med så många elever som möjligt att delta på läsårslovens verksamhet och därmed få elever att lyckas med sina betyg inom ramen för det ordinarie läsåret. Elever som kommer till lovskolan på sommaren har många gånger redan halkat efter för mycket.

7.6 Vilka elever deltar i lovskola?

7.6.1 En växande lovskola men ett underutnyttjat statsbidrag

Det är rektor som beslutar vilka elever som ska erbjudas lovskola. Med tanke på att runt 15 procent av eleverna avslutar årskurs 9 utan att bli behöriga till ett nationellt program och att gruppen som riskerar att inte bli behörig är ännu större, berör nuvarande reglering om lovskola en stor grupp av elever.

Även om det saknas nationell statistik om deltagandet i lovskola får vi i våra samtal med huvudmän, forskare och intressenter intrycket att lovskolan har vuxit i och med att det numera finns olika typer av lovskola och eftersom den erbjuds på nästan samtliga lov. Nationella uppgifter finns enbart att hitta i Skolverkets uppföljningar från 2014 och 2018 men då redovisningarna hade olika målgrupper blir det inte en rättvis jämförelse. En fingervisning kan vi ändå få av dem.

Under 2014 var det 2 637 elever från årskurs 9 som deltog i sommarskola. Under sommaren 2017 deltog drygt 15 800 elever i lovskola men kom då från årskurs 9, introduktionsprogrammen eller från gymnasieskolans nationella program. En annan indikation på att lovskolan har vuxit är utvecklingen av det statsbidrag som kan sökas för lovskola. Medan summan uppgick till 50 miljoner 2011 översteg den 200 miljoner under 2019. För 2020 kunde Skolverket betala ut 262 700 000 kronor. Det framgår dock av Skolverkets statistik för statsbidraget att huvudmännen inte använder alla de medel som staten avsätter årligen för lovskola. Hur nyttjandet av just statsbidraget har sett ut de senaste åren redovisas i tabellen nedan.

Tabell 7.1 Redovisning av nyttjandet av statsbidrag för frivilligt anordnad lovskola (kronor)

År	Anslag	Ansökt belopp	Rekvirerat belopp	Ej nyttjat medel	Antal huvudmän som rekvirerat
2017	118 700 000	118 653 821	88 504 982	30 195 018	364
2018	176 700 000	158 584 668	78 280 200	98 419 800	312
2019	205 700 000	120 518 100	81 554 400	124 145 600	338
2020	262 700 000	109 243 800	84 950 745	177 749 255	368

Källa: Skolverket

För 2021 har konstruktionen av statsbidraget ändrats. Anslaget till läxhjälp har utökats, men får samtidigt användas även för att bekosta lovskola. Omvänt har anslaget för lovskola minskats och även dessa medel får användas för att bekosta läxhjälp. Totalt sett får Skolverket belasta anslagsposterna med 694 00 000 kronor. Mer om statsbidraget för läxhjälp finns beskrivet i kapitel 6.

Till lovskolan som är frivillig för huvudmännen att anordna och som kan finansieras med statsbidrag kommer den lovskola som huvudmännen är skyldiga att erbjuda. Den finansieras dock via det generella bidraget till kommuner. Utvecklingen av den lovskola som huvudmännen är skyldiga att erbjuda saknar vi information om.

Enligt Skolinspektionens kartläggning⁴² av huvudmännens arbete med lovskola och eventuell prövning från 2020 är det stor variation i hur många elever som deltar i lovskolan hos olika huvudmän. I rapporten uppges också att inte alla huvudmän erbjuder lovskola. En förklaring huvudmännen ger är att de inte har elever som behöver denna verksamhet. I vilken mån detta är korrekt är svårt för utredningen att avgöra. Enligt Skolverkets statistik från 2018/19⁴³ fanns det bara 74 huvudmän, samtliga enskilda huvudmän, där 100 procent av eleverna var behöriga till gymnasieskolans nationella program efter årkurs 9. Detta utgör knappt 12 procent av huvudmännen som har årkurs 9. En alternativ förklaring, som är mer sannolikt kan vara att alla huvudmän inte har undersökt behovet tillräckligt.

⁴² Kartläggning av ett antal huvudmäns arbete med lovskola och tillhörande prövning. Med fokus på huvudmännens arbete för att ge eleverna ett attraktivt erbjudande och en undervisning av hög kvalitet. Skolinspektionen, 2020. Rapport. Dnr SI 2020:4915.

⁴³ Statistik från Skolverket. www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning.

7.6.2 Olika orsaker bakom att elever tackar nej till lovskolan

Av Skolinspektionens rapport⁴⁴ framgår att det finns huvudmän där många elever som erbjuds lovskola har tackat nej. I dessa fall kan huvudmannen ha erbjudit lovskola till samtliga elever i årskurs 8 och 9. Det framgår inte av rapporten om det är elever som riskerar att inte bli behöriga som tackat nej eller om det är elever som inte tillhör denna grupp.

Utredningens intervjuer bekräftar bilden av att alla elever inte tackar ja till ett erbjudande om lovskola. En ytterligare aspekt är att inte alla som tackar ja fullföljer sitt deltagande eller deltar enbart sporadiskt.

Av våra samtal med skolföreträdare framgår att en anledning till att elever tackar nej till lovskola såväl i årskurs 9 som på introduktionsprogram kan vara att lovskolan krockar med möjligheten till sommarjobb. En huvudman nämner att särskilt språkintruktions eleverna skulle behöva lovskolan till att utveckla sin svenska, men att de även vill arbeta under sommaren.

En ytterligare orsak till att elever inte alltid vill delta uppges vara att lovskola kan upplevas som stigmatiserande. Elevrepresentanterna som utredningen har samtalat med uppger att uppfattningen fortlever att det är de som är stökiga och inte tar skolan på allvar som hamnar i lovskola.

Elever med vissa sjukdomar och allergier kan höra till gruppen som tackar nej. Representanterna för dessa elevgrupper anger att möjlighet till fjärr- eller distansundervisning är sällsynt såväl i den ordinarie skolan som på lovskolan. Om elever skulle få följa undervisningen hemifrån digitalt när de inte kan gå till skolan skulle de förmodligen prestera bättre, ha högre närvaro och känna mer samhörighet med klasskamraterna.

I vissa samtal framträder även en bild av att det finns elever med utländsk bakgrund där det är svårt att förklara för vårdnadshavarna vilka positiva effekter ett deltagande kan ge för elevers framtida studier och möjligheter till jobb. Samtidigt uppger vissa rektorer att det motsatta också kan förekomma, nämligen att familjer med bakgrund från andra kulturer har så stor respekt för skolan och dess representanter att de inte ifrågasätter skolans råd.

⁴⁴ Kartläggning av ett antal huvudmäns arbete med lovskola och tillhörande prövning. Med fokus på huvudmännens arbete för att ge eleverna ett attraktivt erbjudande och en undervisning av hög kvalitet. Skolinspektionen, 2020. Rapport. Dnr SI 2020:4915.

Lärare och rektorer uppger också som en möjlig orsak till att elever tackar nej till ett deltagande att det finns elever med kort bakgrund i Sverige som är ambitiösa och har klara mål för sina studier men samtidigt kan ha väldigt mycket kvar tills de blir behöriga till något av gymnasieskolans högskoleförberedande program. Om dessa elever går på lovskola, kan de kanske bli behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram. Det är dock inte alla elevers mål att komma in på ett yrkesprogram. Elever kan, trots att de ännu inte är behöriga till gymnasieskolan ha en målsättning att gå vidare till ett högskoleförberedande program. Här finns det inget i lagstiftningen som hindrar att elever som med hjälp av lovskola blir behöriga till ett yrkesprogram ändå börjar på introduktionsprogrammet programinriktat val. Utredningen har dock uppmärksammat om att det kan finnas praktiska hinder. Det kan t.ex. finnas svårigheter för en huvudman att anordna just den programinriktning som eleven vill gå på. En elev som på detta sätt blir behörig till ett yrkesprogram men inte till ett högskoleförberedande program, kan i ett sådant scenario bli styrd att påbörja ett yrkesprogram trots att detta inte överensstämmer med elevens egna långsiktiga mål med utbildningen. Detta pekar på vikten av individanpassad studie- och yrkesvägledning för att eleven ska kunna fatta välinformerade beslut som berör elevens fortsatta skolgång och framtida yrkeskarriär.

7.6.3 Lovskolans utformning passar inte alla elever på introduktionsprogrammen

När det gäller introduktionsprogrammen har vissa representanter för dessa program påpekat att lovskola för dessa elever inte tillför lika stort mervärde som i grundskolan eftersom undervisningen även under skolåret ska vara flexibel och individanpassad. Introduktionsprogrammen har dessutom i regel svårt att bemanna lovskola med adekvat personal, bl.a. kopplat till den stora variationen i elevernas individuella behov och studieupplägg.

Av utredningens intervjuer framkommer att från de olika introduktionsprogrammen är det oftast elever från språkintröktion som deltar i lovskola, främst för att utveckla sina språkkunskaper. Kapitel 10 om en språkstärkande sommarskola knyter an till denna fråga.

Elever från de övriga introduktionsprogrammen varken deltar i eller beskrivs som några lovskolan lämpar sig för. Skolpersonal och huvudmän förklarar detta med introduktionsprogrammets specifika struktur som skiljer sig från grundskolans. Medan ordinarie undervisning i grundskolan i stort bygger på att ett ämne lärs ut till en hel grupp, utgår introduktionsprogrammen från att tillgodose enskilda elevers individuella behov i enlighet med deras individuella studieplaner.

7.6.4 Vissa huvudmän erbjuder lovskola för yngre elever

På vissa av verksamheterna utredningen har samtalat med anordnas lovskola även för elever från årskurs 4 och uppåt. Lovskola för yngre erbjuds många gånger på läsårslov och har karaktären av något som kan likna ”läxhjälp”.

Många elever börjar i en ny skola i årskurs 7 och får då nya lärare. I samtal med lärare och i vissa fall rektorer framförs tankar om att lovskola inför skolstart i årskurs 7 kunde vara ett sätt att testa elevernas kunskaper så att lärarna kan planera sin undervisning. Elever som inte uppnått målen i årskurs 6 skulle kunna behöva mer tid inför skolstart i årskurs 7 för att komma ikapp och för att göra detta möjligt skulle överlämningen mellan skolorna behöva anpassas.

Det kan noteras att den verksamhet som lärare och rektorer här beskriver som ”lovskola” inte helt motsvarar den definition som beskrivs i lagen. Det är t.ex. möjligt att kartläggning av elever inför start i årskurs 7 skulle kunna eller till och med borde hanteras inom ramen för ordinarie undervisning, om skolan och huvudmannen anpassade sin organisation.

7.6.5 Nyanlända och elever med olika typer av stödbehov deltar i lovskola

Lärare som utredningen har pratat med beskriver att de elever som deltar i lovskola är en heterogen grupp. En stor grupp utgörs av elever med utländsk bakgrund och nyanlända som inte sällan har svårt att ta till sig kunskaper på grund av brister i svenska. Denna grupp är i sig mycket heterogen beroende på vilken skolbakgrund som eleverna har från sina hemländer, hemsituationen och även om de har

annat i sitt bagage som de behöver stöd för. Mer om detta kan läsas i kapitel 3.

Enligt de berättelser som utredningen har tagit del av från lärare, rektorer och elever är lovskola inte alltid en adekvat lösning om huvudsyftet är att eleverna ska uppnå behörighet till ett nationellt gymnasieprogram. De elever som är nybörjare i svenska har svårt att både tillgodogöra sig undervisningen i andra ämnen och i svenska som andraspråk. Vi har sett verksamheter som separerar nyanlända och andra elever för att kunna ge mer adekvat stöd till båda grupperna. Det blir då mycket undervisning i svenska för de nyanlända. Dessa elever går i regel inte i lovskola i hopp om en prövning i ett ämne, utan för att öva sig i språket. Här ser huvudmän och rektorer att lovskola också fyller en social funktion, där barnen och ungdomarna får en meningsfull sysselsättning under en del av sommaren.

En annan grupp som är aktuell för lovskola är elever med mindre kunskapsluckor som exempelvis kan uppstå pga. att de har missat undervisning under en begränsad tid eller haft en tillfällig motivationssvacka.

Enligt rektorers och lärares berättelser har många elever på lovskola diagnoser, exempelvis dyslexi, autism, koncentrationssvårigheter, grava språkstörningar eller depression. Även elever som har olika svårigheter men som ännu inte har utretts deltar. Dessa elever återfinns hos många huvudmän och blir därmed utspridda på många lovskolor. Det är en svår uppgift för huvudmän, rektorer och lärare att erbjuda ”rätt” undervisning för varje elev. Samtalen återger att många lärare skapar individuella lösningar som passar eleverna.

Som vi tidigare har beskrivit har inte utredningen någon nationell bild av hur elevsammansättningen ser ut på lovskolor men vi har samtalat med olika typer av huvudmän, skolor och representanter för elever med olika funktionsnedsättningar. Ur våra samtal framträder en bild som kan illustreras med en av de intervjuade lärarnas beskrivning:

Vi har inga ”vanliga” elever utan sådana som har diagnoserna psykisk ohälsa, diagnoser som adhd. Tycker att lovskolan främst är för elever med annorlunda behov och som har svårt att gå i den vanliga skolan.

Rektor för en annan lovskola säger så här:

Nyanlända, elever med funktionsnedsättningar av olika slag samt elever som är outredda men har svårt att ta in och lära sig.

Små elevgrupper och anpassningar på lovskola räcker inte för att alla ska lyckas

En gemensam nämnare för de elever som deltar i lovskola är att de behöver undervisning i mindre grupper, där de kan få mycket hjälp och stöd. Vissa lärare framhåller att många elever till slut hänvisas till lovskola efter att de har gått i en stor klass där man inte gjort tillräckliga anpassningar eller då man inte har gjort anpassningar i tid för dem. Att kunna tillgodose elevers behov på lovskolan kan samtidigt vara en knepig uppgift, enligt lärare. Tiden är kort och det gäller att hitta rätt anpassningar och verktyg för att stödja eleverna i deras kunskapsutveckling. Lovskola bemannas generellt inte med specialpedagoger och det finns inte alltid behöriga lärare att tillgå trots att eleverna har samma rätt till stöd och anpassningar som under ordinarie undervisningstid.

Representanter för elevgrupper med funktionsnedsättning har poängterat för utredningen att deras målgrupper har dålig måluppfyllelse, varför många av dem erbjuds lovskola. Det kan finnas elever som själva tycker om att gå till lovskola. Det finns samtidigt elever som upplever det som svårt att behöva gå ytterligare tid i skolan på lov. Det finns en stor variation inom gruppen med elever med funktionsnedsättningar av olika slag. Vissa deltar och blir hjälpta av lovskolan, andra upplever det som en dubbelbestraffning.

Representanterna för dessa elevers intresseorganisationer betonar att om elever med funktionsnedsättning ska delta i lovskola, eller annan verksamhet utanför ordinarie undervisning, måste de kunna få adekvat stöd även i de sammanhangen. Samtidigt uttrycker de ett tvivel då skolan, enligt deras uppfattning inte kan tillgodose dessa elevers behov av stöd och anpassningar ens under ordinarie skoltid. Mer om detta står i kapitel 3.

En av de intervjuade uttryckte detta så här:

Lovskola – det låter som att man sätter in mer timmar och det är inte det eleverna är behjälpta utav – mer tid utan rätt hjälp och stöd hjälper inte.

Av de elever i årskurs 9 som hösten 2019 hade ett åtgärdsprogram hade 66 procent minst ett F i slutbetyget våren 2020.⁴⁵ Detta kan bero på att stödet sätts in för sent eller inte är tillräckligt. Statistiken

⁴⁵ Statistik direkt från Skolverket.

visar dessutom att 75 procent av de elever som våren 2020 fick ett eller flera F i slutbetyget i årskurs 9 inte hade något åtgärdsprogram.⁴⁶ Det förefaller av utredningens resultat som rimligt att anta att många av eleverna i denna grupp hör till lovskolas målgrupp.

Lovskolan ändamålsenlig för elever som är nära behörighet

Det framkommer tydligt av utredningens samtal med rektorer och lärare att elever som har mål som främjas av ett deltagande i lovskola är de som också är mest motiverade att delta. Dessa elever är de som står nära behörighet till gymnasieskolans nationella program, och som också är angelägna att påbörja just ett sådant program. Med andra ord har elevers förutsättningar stor betydelse för deras vilja att delta. Detta återkommer vi till i avsnitt 8.2.2.

Den bild som förmedlats till utredningen är att lovskolan främst är ändamålsenlig för just de elever som står nära att nå behörighet till ett nationellt program eftersom de har en reell chans att uppnå kunskapsmålen under den begränsade tid som lovskolan, framför allt på sommaren erbjuder. Bland annat har det nämnts elever som av olika anledningar har varit borta från skolan en kortare period och där mindre kunskapsluckor behöver fyllas. Det behöver nämnas att vissa av de elever som har behov av särskilt stöd och anpassningar samt elever med kort bakgrund i vissa fall kan höra till denna grupp.

7.7 Det saknas kunskaper om lovskolans betydelse för elevers möjligheter att nå sina långsiktiga mål

Enligt direktivet ska utredningen ta ställning till om huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola även ska gälla elever i årskurs 6 och 7 och på gymnasieskolans introduktionsprogram.

För att kunna ta ställning till detta uppdrag har utredningen eftersökt befintliga uppföljnings- och utvärderingsresultat, statistik och forskning. Som framkommer i kapitlet saknas en aktuell natio-

⁴⁶ Ibid.

nell bild av lovskolan. I brist på den har utredningen samlat in egen empiri.

Utredningens underlag visar att det förekommer både att huvudmän anordnar lovskola centralt och på elevers egen skola. Med utgångspunkt i den samlade bilden anser vi att det även fortsättningsvis ska vara upp till huvudmannen att bedöma vilken som är den lämpligaste såväl som den mest genomförbara lösningen.

Utredningen har också sett att det är undervisning i matematik, engelska, svenska och svenska som andraspråk som oftast erbjuds på lovskolor och då allra mest matematik. Detta beror på tillgång på lärare, elevers behov men också på ämnenas karaktär och vad som är rimligt för eleverna att ta igen under lovskolan. Utredningen vill påpeka att enligt dagens reglering ska lovskola vända sig till alla elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolan eller som inte har blivit behöriga. Därmed är det tveksamt om det är tillräckligt att erbjuda elever undervisning enbart i dessa ämnen eftersom elever kan sakna godkända betyg även i andra ämnen. Att erbjuda ett bredare utbud av ämnen under lovskolan har en mycket stor betydelse för elevers chanser att nå behörighet.

Vidare har utredningen kunnat konstatera att det finns flera svåra frågor kring lovskolans bemanning och att det finns farhågor kring lovskolors kvalitet och nytta i relation till dess bemanning.

Av erfarenheterna från de verksamheter som utredningen har samtalat med framträder att lovskola på läsårsloven har en stark koppling till den pågående ordinarie undervisningen och den fas i kunskapsutvecklingen som enskilda elever befinner sig i. Därför uppfattas lovskola på läsårslov som en särskild verkningsfull åtgärd. Den kan i större utsträckning främja kunskapsinhämtningen jämfört med lovskola på sommarlovet, som har ett större fokus på godkända betyg. Utredningen är medveten om att elever behöver vila och återhämtning på loven men med utgångspunkt i de erfarenheter utredningen har tagit del av, bedömer vi att läsårsloven bör nyttjas oftare till lovskola. En sådan verksamhet kan förebygga att elever halkar efter för mycket i sin kunskapsutveckling och minskar risken för att kunskapsbristerna ackumuleras på ett sätt som är svåra att åtgärda. Samtidigt vill utredningen betona att elever fortfarande har rätt till minst 12 lovdagar under läsåret vilket behöver beaktas vid planering av lovskola på läsårsloven.

Utredningens underlag indikerar att så som lovskola har utvecklats när det gäller sammansättning av elever och de behov de har samt hur lovskolan organiseras har den många gånger fått karaktären av särskilt stöd vilket inte är det ursprungliga syftet med verksamheten. Utredningen vill i sammanhanget betona att lovskola endast kan komplettera, men inte ersätta, det särskilda stöd och de extra anpassningar som dessa elever behöver och har rätt till, inklusive under lovskola.

En grupp som deltar i lovskola är elever med kort bakgrund i svensk skola. Utredningen anser att lovskola för gruppen nyanlända behöver differentieras. De nyanlända eleverna på högstadiet och på gymnasieskolans språkintröduktion har svårigheter att tillgodogöra sig undervisningen i de andra ämnena på grund av bristande kunskaper i svenska och utredningen har fått indikationer på att de i första hand skulle behöva få adekvat undervisning i nybörjarsvenska.

Det framkommer i utredningens empiri att lovskola även fyller en social funktion. Lovskolans främsta syfte är undervisning. Inget hindrar dock att huvudmän, elevers hemkommuner eller frivilliga organisationer erbjuder sociala aktiviteter till samma målgrupp i samband med lovskolan.

Det finns i dag inte någon statistik om hur många som deltar, hur fördelningen mellan pojkar och flickor och provningsfrekvensen eller resultaten ser ut efter lovskola. Det förekommer också diskussioner om glädjebetyg i samband med provningar efter lovskola. Utredningen anser att lovskolans möjligheter och berättigande måste sättas in i ett vidare perspektiv, nämligen att även om elever lyckas bli behöriga till gymnasieskolan genom lovskola, är syftet på längre sikt att de ska lyckas fullfölja en gymnasieutbildning. Huruvida lovskola bidrar till detta långsiktiga syfte saknar vi dessvärre kunskaper om.

Även om utredningen har samlat in empiri om många relevanta frågor om lovskola saknas det en systematisk bild på nationell nivå om deltagande i lovskola och dess effekter som behövs för att kunna dra en slutsats om vilka ytterligare elever som skulle bli behjälpta av lovskola.

7.8 Förslag om hur huvudmannens skyldighet att anordna lovskola ska ändras

Utredningen lämnar i detta avsnitt ett antal förslag som innebär förändringar i lovskolan som huvudmannen är skyldig att erbjuda. Vidare redovisar utredningen skälen för utredningens bedömning att lovskolan inte för närvarande bör utvidgas till ytterligare årskurser eller skolformer.

7.8.1 Huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola bör inte utvidgas till elever i andra årskurser i grundskolan eller gymnasieskolans introduktionsprogram

Utredningens förslag: Den lovskola som huvudmannen är skyldig att erbjuda bör inte utvidgas till att omfatta andra årskurser inom grundskolan eller andra skolformer.

Lovskolans verksamhet behöver följas upp och utvärderas innan en eventuell utvidgning övervägs.

Det saknas aktuell nationell utvärdering av lovskola

Nuvarande regelverk om huvudmannens skyldighet att anordna lovskola trädde i kraft den 1 augusti 2017. Verksamheten har sedan dess inte följts upp eller utvärderats på nationell nivå och det samlas inte heller in statistik om deltagande, genomförda prövningar eller andra resultat. När det gäller det statsbidrag som huvudmän kan söka för att anordna annan lovskola utöver den som regleras i skollagen, har det rapporterats upprepade gånger av Skolverket att bidraget är underutnyttjat. Möjliga orsaker kan vara att det är svårt att bemanna verksamheterna och att motivera elever att delta.

Innan en eventuell utvidgning av den befintliga lovskolan till andra årskurser och skolformer kan ske behöver verksamheten följas upp och utvärderas.

I utredningens underlag framträder det en tydlig bild av att elever erbjuds lovskola i ett begränsat antal ämnen och att det kan förekomma att elever med mindre omfattande brister prioriteras. Enligt regleringen ska alla elever som riskerar att inte bli behöriga eller inte

ha blivit behöriga till gymnasieskolan, oavsett antal ämnen de saknar behörighet i, erbjudas lovskola. Denna bestämmelse förefaller vara svårt att efterleva alternativt inte uppfattas som ändamålsenligt av vissa huvudmän och skolor. En framtida utvärdering behöver belysa denna fråga.

En utvärdering bör även innefatta måluppfyllelsen i gymnasieskolan för elever som har deltagit i lovskola då det övergripande syftet inte bara är att elever med hjälp av lovskola ska bli behöriga till gymnasieskolan utan att fullfölja den utbildningen. Utredningen anser att huvudmännen bör åläggas en skyldighet att under en period rapportera in uppgifter om alla former av lovskola. Uppgifterna bör åtminstone gälla vilka elever som deltar, vilka som genomför provning och resultatet av provningen. Uppgifter om studieresultat i gymnasieskolan för elever som har deltagit i lovskola behöver också samlas in. Skälet för att uppgifterna behöver rapporteras in är att det ska vara möjligt att följa upp och utvärdera såväl den för huvudmannen obligatoriska lovskolan som den statsbidragsfinansierade.

Utredningen bedömer att skyldighet till kontinuerlig inrapportering inte ska åläggas huvudmännen eftersom ett sådant ansvar skulle innebära en väsentlig utökning av administrationen kring lovskola. Den myndighet som kommer att ansvara för uppföljning och utvärdering av lovskola bör göra bedömningen av för vilken tidsperiod rapporteringsskyldighet ska gälla.

En sådan utvärdering skulle inte bara göra det möjligt att bedöma verksamhetens effekter utan även bidra till diskussionen om lovskolans syfte och organisering.

Läraryrsörjningen sätter gränser för en utbyggnad av lovskolan

Det råder i dag stor lärarbrist och de flesta lärare omfattas av ett kollektivavtal som innebär ferietjänstgöring, där lärarna inte har reglerad arbetstid utanför läsåret.

En utökad lovskoleverksamhet eller andra verksamheter som förläggs utanför skoltid skulle innebära att ytterligare lärartid tas i anspråk. Utredningen har, som tidigare beskrivits, noterat att bemanning av lovskolor är särskilt resurskrävande så som den genomförs hos de flesta huvudmän i dag, dvs. genom att lärare ersätts med en kvalificerad övertidsersättning.

Utredningen har sett exempel på att lovskolan bemannas med i huvudsak obehöriga lärare. Behöriga lärare behövs dock i alla verksamheter för att garantera kvaliteten på undervisningen. Legitimerade lärare behövs inte minst till betygssättning vid provningar men även för planering, genomförande för att skapa ett underlag som senare kan ingå i elevernas betygssättning.

Utredningen bedömer att den rådande lärarbristen i kombination med de gällande kollektivavtalens utformning samt avsaknad av flexibilitet vid tillämpningen av dessa försvårar för huvudmännen att kunna bemanna lovskolor med hög kvalitet redan i dag. En utvidgning av verksamheten till fler årskurser skulle dessutom innebära risker för att den ordinarie undervisningens kvalitet försämras om inte tillgången till lärare förbättras.

Skolan behöver säkerställa att eleverna i första hand får adekvata åtgärder inom ramen för ordinarie undervisning

Utredningen har uppmärksammat att det i stor utsträckning är elever i behov av särskilt stöd och elever med olika funktionsnedsättningar som erbjuds lovskola. Som vi har redogjort för i kapitel 3 får en stor del av de elever som får särskilt stöd betyget F i årskurs 9. Det är orimligt att tro att lovskola kan vara lösningen för dessa elever. Även elever som varit kort tid i Sverige, både i grundskolan och på introduktionsprogrammen, deltar i lovskolan framför allt för att få språkträning. Samtidigt kan utredningen konstatera att de personella resurser som dessa elever har behov av inte alltid finns tillgängliga under lovskolan. Dessa elevers behov bör i första hand tillgodoses i tillräcklig utsträckning under ordinarie läsår. Det får inte heller uppstå en situation där resurser som dessa elever har behov av under ordinarie läsår förflyttas till lovskolan. Likväl behöver det säkerställas att andra personalkategorier, som i vanliga fall medverkar i arbetet med elever i behov av särskilt stöd eller nyanlända finns i lovskoleverksamheten i tillräcklig omfattning om elever har behov av deras stöd.

Behovet av lovskola är störst i grundskolans årskurs 9 hos elever som är nära behörighet

Utredningens empiri visar att elever som är nära gymnasiebehörighet är mest motiverade att delta i den lovskola som huvudmannen är skyldig att erbjuda. Av regleringen framgår att lovskola ska erbjudas alla elever i årskurs 8 som riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt gymnasieprogram under nästa läsår och elever i årskurs 9 som inte har uppnått sådan behörighet efter läsårets slut. Utredningen anser att det är elever i årskurs 9 och som ligger nära behörighet som har störst behov av lovskola eftersom det är också dessa elever som har en chans att uppnå behörighet genom den för huvudmannen obligatoriska lovskolan. Detta är också viktig ur ett motivationsperspektiv som beskrivs mer detaljerat i kapitel 8. Även om utredningen har sett att vissa huvudmän anordnar lovskola för årskurs 6 och 7 saknas tillräckligt underlag för att bedöma vilka effekter en sådan verksamhet kan ha.

Elevers behov av flexibla lösningar på introduktionsprogrammen ska tillgodoses under ordinarie undervisning

En annan möjlig målgrupp för utvidgning av skyldigheten att erbjuda lovskola är enligt utredningens direktiv elever som är inskrivna på något av gymnasieskolans introduktionsprogram. Underlagen visar att det är elever från språkin introduktion, av de olika introduktionsprogrammen, som deltar mest i lovskola och då för att utveckla sina språkkunskaper. Elever från de övriga introduktionsprogrammen varken deltar eller beskrivs som några som lovskolan lämpar sig för.

Introduktionsprogrammets utformning tillåter att det vid behov görs förändringar i elevens individuella studieplan både när det gäller utbildningens längd och innehåll. På introduktionsprogrammen finns en minsta garanterad undervisningstid som motsvarar 23 timmar per vecka. Av propositionen *En gymnasieutbildning för alla*⁴⁷ framgår att denna tid inte ska ses som ett tak för hur mycket undervisning en elev ska få. I och med detta kan en elev som har behov få lämpliga anpassningar som kan innebära att undervisningstiden ökas när som helst under läsåret. Detta betyder att själva strukturen på

⁴⁷ Prop. 2017/18:183 En gymnasieutbildning för alla.

introduktionsprogrammen redan erbjuder en mycket stor grad av flexibilitet och individanpassning.

I stället för att göra huvudmän skyldiga att erbjuda lovskola för elever på introduktionsprogram vill utredningen betona vikten av att utbildningens upplägg, inklusive antalet undervisningstimmar anpassas till elevernas individuella behov såsom de kommer till uttryck i deras individuella studieplan.

För introduktionsprogrammet individuellt alternativ, för yrkesintroduktion samt för språkintröduktion finns en möjlighet att även andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling får ingå i utbildningen.⁴⁸ Utredningen bedömer att det bör ses över i vilken mån möjligheten till andra insatser bör införas även för det fjärde introduktionsprogrammet, programinriktat val, för att ytterligare öka möjligheterna till individanpassning inom ramen för varje elevs utbildning. Detta noterar utredningen även i kapitel 6.

Många elever på språkintröduktion behöver en språkstärkande verksamhet på sommaren som lovskola inte erbjuder

För många av de elever som går på språkintröduktion förefaller inte lovskolan i sin nuvarande form kunna erbjuda adekvat undervisning. Utredningen anser att de i stället bör erbjudas en språkstärkande verksamhet som dels tar hänsyn till att många av dessa elever är i behov av att läsa nybörjarsvenska och ger möjlighet för att deltagarna kan upprätthålla de kunskaper de har tillgodogjort sig under läsåret i stället för att läsa svenska som andraspråk. Utredningen beskriver en möjlig språkstärkande sommarskola för dessa elever i kapitel 10.

Möjligheterna att ansöka om statsbidrag för lovskola ska kvarstå

Mot bakgrund av vad som redogjorts för ovan föreslår utredningen att innan effekterna av de olika typer av lovskolor har utvärderats bör inte målgruppen för den lovskola som huvudmannen är skyldig att erbjuda förändras. Förordningen om statsbidrag för lovskola föreslås därför kvarstå oförändrad.

Trots att vi inte vet med säkerhet varför statsbidraget är underutnyttjat eller hur effektiv den av huvudmannen obligatoriska lovsko-

⁴⁸ 6 kap. gymnasieförordningen.

lan är på nationell nivå, och trots att utredningen inte föreslår en utvidgning av målgrupperna för lovskola, behöver det betonas att lovskola är en framgång för varje enskild elev som därigenom lyckas bli behörig till gymnasieskolan. Om lovskolan även skulle visa sig bidra till ökad genomströmning i gymnasieskolan vore det också positivt för samhället.

7.8.2 Förslag om huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola på lov under läsåret

Utredningens förslag: Elever i årskurs 9 som riskerar att inte nå kunskapskraven för betyget E i ett eller flera ämnen och som därmed riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan ska erbjudas lovskola även på loven under läsåret. Huvudmannens skyldighet utvidgas med ytterligare 25 timmar, vilket innebär att elever i årskurs 9 får rätt till sammanlagt 75 timmar.

Lovskola på läsårsloven förefaller vara ett effektivare sätt att främja kunskapsinhämtningen jämfört med lovskola på sommarlovet

Nuvarande reglering möjliggör för huvudmannen att erbjuda lovskola såväl under loven under läsåret som under sommaren. Huvudmän kan avräkna de timmar som en elev deltar i lovskola under läsåret från de 50 timmar som totalt ska erbjudas. Trots avräkningsmöjligheten kan huvudmannen behöva anordna lovskola även i juni månad om det vid terminens slut fortfarande finns elever som är berättigade till lovskola och som tackar ja till erbjudande om lovskola. Detta kan medföra att huvudmän av organisatoriska skäl väljer att anordna lovskola enbart i juni månad.

Empirin har samtidigt visat att det är lättare att bemanna lovskola under läsåret och att utbudet av ämnen på läsårsloven dessutom är större. Detta innebär också att elevers brister kan åtgärdas tidigare i flera ämnen.

Utredningen har noterat att lovskola på läsårsloven har en stark koppling till den pågående ordinarie undervisningen och den fas i kunskapsutvecklingen som enskilda elever befinner sig i. Lovskola på läsårsloven förefaller på så sätt vara ett effektivare sätt att främja

kunskapsinhämtningen jämfört med lovskola på sommarlovet, som har större fokus på godkända betyg. Därmed ser utredningen att lovskola på läsårsloven kan förebygga att elever halkar efter i sin kunskapsutveckling och att detta minskar risken för att kunskapsbristerna ackumuleras på ett sätt som är svåra att åtgärda. Lovskola på läsårsloven kan således bidra till att fler elever kan uppnå behörighet innan läsårets slut. Samtidigt innebär detta också att eleven inte bara hinner få sina kunskapsluckor täckta under läsåret utan bidrar även till att eleven hinner befästa sina kunskaper och dra nytta av dem i den pågående undervisningen under det resterande läsåret. Utredningen bedömer att detta kan gynna deras framtida gymnasiestudier på ett bättre sätt än om de enbart deltar i lovskola som erbjuds efter årskurs 9.

En ytterligare fördel med att elever ges möjlighet att delta i lovskola under läsåret är att det kan öka deras möjligheter att kombinera lovskola med sommarjobb.

Utredningen uppfattar att lovskola på läsårsloven i sig kan vara motiverande för elever då den främjar deras möjligheter att få behörighet utan att behöva gå i skola på sommaren. Det gäller också för huvudmän, eftersom ju fler elever som får behörighet till gymnasieskolan före vårterminens slut, desto mindre blir sommarens lovskola.

För att säkerställa att huvudmän erbjuder lovskola även under loven på läsåret föreslår utredningen att den för huvudmannen obligatoriska lovskolan utvidgas med 25 timmar som ska erbjudas under läsårsloven. Samtidigt innebär detta att möjligheten att avräkna sådan frivillig lovskola som huvudmannen anordnat för eleven i årskurs 9 avskaffas. Utredningen anser att det är av vikt att huvudmannen förlägger 25 timmars lovskola under läsåret samt att det finns 50 timmar kvar för eleven att nyttja i juni månad efter att grundskolan avslutats. Detta hindrar emellertid inte huvudmannen från att anordna även frivillig lovskola t.ex. med stöd av statsbidrag utöver denna tid. Utredningen gör bedömningen att utökningen inledningsvis bör införas för de elever i årskurs 9, som riskerar att inte nå kunskapskraven för betyget E i ett eller flera ämnen och som därmed riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt yrkesprogram i gymnasieskolan. Denna utvidgning bör omfattas av utvärderingen av lovskola som beskrivs i avsnitt 7.8.1.

8 Lovskola – motivation i relation till elevers skyldighet att delta

I utredningens direktiv understryks att elevernas motivation är av stor betydelse för att lovskola ska vara en effektiv åtgärd. Utredningens förslag ska således utformas så att det kan leda till att fler elever känner motivation att delta i lovskola och att fler elever som behöver mer undervisningstid deltar.¹ Samtidigt betonas att elever som riskerar att inte nå behörighet till gymnasieskolans nationella program bör vara skyldiga att delta i lovskola. Ett obligatoriskt deltagande skulle, enligt direktivet, dels understryka vikten av att alla elever når behörighet till gymnasieskolans nationella program, dels medföra att lovskolan integreras ytterligare i grundskolan. Bakgrunden till behovet av en sådan reglering grundar sig i en farhåga att många elever, som är i behov av mer undervisning för att nå behörighet, väljer att tacka nej till dagens lovskola. Utredningen ska därför föreslå hur en skyldighet att delta i lovskola ska utformas och ta ställning till för vilka elever den ska gälla.

8.1 Överväganden vid införandet av gällande reglering om elevers deltagande i lovskola

Som tidigare redogjorts för är huvudmän sedan 2017 skyldiga att erbjuda lovskola i juni samma år som elever, som uppfyller förutsättningarna för att bli erbjudna lovskola, avslutat årskurs 8 och 9. Erbjudandet ska uppgå till sammanlagt minst 50 timmar per årskurs.²

¹ *Fler elever ska bli behöriga till gymnasieskolan*. Dir. 2020: 21.

² 10 kap. 23 a och b §§ skollagen (2010:800). För närmare beskrivning av regleringen av lovskola, se kap. 7 *Lovskola – reglering, tillämpning och hur vidare*.

I utredningen *Mer tid för kunskap*³ ingick det i uppdraget att överväga om det skulle vara obligatoriskt för eleverna att delta i lovskola. I utredningen konstaterades att det ingår i skolans grunduppdrag att se till att elever får de kunskaper de ska under terminerna och att det är viktigt att eleverna är motiverade och inte ser det som en bestraffning att gå i skolan under sommaren eller andra lov. Utredningen noterade även att de elever som har en chans att nå kunskapskraven och bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan förmodligen är beredda att satsa några veckor på skolloven. De skäl som utredningen fann för att lovskolan borde vara obligatorisk för eleverna skulle kunna vara att samhället genom ett obligatorium vill markera vikten av att eleverna blir behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan, när de avslutar grundskolan. I betänkandet beskrivs att ett argument för obligatorisk lovskola för elever i tidigare årskurser är att de av tidsskäl får en bättre chans att bli behöriga före utgången av årskurs 9. Detta förutsätter dock att det går att tydligt definiera vilka elever som ingår i målgruppen, vilket kan vara svårt. Utredningen stannade vid att lovskola skulle vara frivillig för eleverna med motiveringen:

Det skäl som handlar om motivation från elevernas sida väger tyngst. Motivationen bygger på att eleven tycker att det är värdefullt att förbättra sina kunskaper och underlätta de fortsatta studierna.⁴

Regleringen av dagens lovskola innebär alltså att deltagandet är frivilligt för eleverna. De elever som tackar ja till ett erbjudande är samtidigt skyldiga att närvara under lovskolan. Eleverna har alltså inte rätt att godtyckligt välja bort vissa delar av undervisningen under lovskolan.⁵ Om en elev uteblir utan att ha ett giltigt skäl för detta är rektorn skyldig att informera elevens vårdnadshavare. Lovskolan omfattas dock inte av skolplikten och hemkommunen kan därför inte förelägga en frånvarande elevs vårdnadshavare att se till att eleven fullgör lovskolan.⁶

Regleringen innebär att det inte finns något medel för skolor att ålägga elever att delta i lovskola om eleverna inte själva väljer att acceptera ett erbjudande.

³ *Mer tid till kunskap*. SOU 2015:81.

⁴ *Ibid.* s. 169.

⁵ Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, s. 694 och *Mer tid till kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola*. SOU 2015:81, s. 168.

⁶ För närmare beskrivning av gällande rätt avseende elevernas närvaroplikt se kap. 9. – *Förlängd skolplikt för nyanlända elever*.

8.2 Utgångspunkter från empiri och forskning – motivation i förhållande till obligatorium

Som framgår i avsnitt 7.6.2 finns det olika utmaningar kopplade till elevers deltagande i lovskola. Långt ifrån alla elever som erbjuds plats i lovskola tackar ja. Vidare infinner sig inte alla som har tackat ja till lovskolan. Det finns också elever som hoppar av under verksamhetens gång.

Utredningen har inte någon kvantitativ information på nationell nivå om något av dessa skäl är mer framträdande men har i samtal med huvudmän fått intrycket att det är vanligare att elever tackar nej än att de hoppar av under lovskolans gång. Att elever tackar nej till lovskola kan från ett samhällsekonomiskt perspektiv ses som negativt då det mest effektiva är att elever får behörighet till ett av gymnasieskolans nationella program så snabbt som möjligt. Att tacka nej kan också vara negativt för den enskilda eleven då det kan begränsa elevens möjligheter att ta sig över behörighetsgränsen och påbörja ett nationellt program. Samtidigt, sett från den berörda elevens perspektiv kan det finnas giltiga skäl till att tacka nej. Dessa diskuteras mer ingående i avsnitt 7.6.2 Att elever kan tacka nej försvårar huvudmännens möjligheter till planering. Att elever tackar ja men sedan inte deltar i lovskola försvårar enskilda lärares planering och orsakar också onödiga kostnader för huvudmännen. Utifrån samtal med rektorer och lärare förefaller det som att förklaringen många gånger ligger i elevernas bristande motivation. Men är det verkligen så och vad betyder egentligen begreppet motivation?

8.2.1 Det finns olika sätt att beskriva motivation

Ordet motivation används i många sammanhang såväl inom utbildning som i arbetslivet och oftast utan någon djupare eftertanke. Begreppet är mångfacetterat. Forskning om motivation har en tradition från flera århundraden, den ingår i flera samhällsvetenskapliga discipliner och i många olika skolor inom respektive disciplin.

En vedertagen definition hittar vi i Nationalencyklopedin:

Motivation är en psykologisk term för de faktorer hos individen som väcker, formar och riktar beteendet mot olika mål. Teorier om motivation förklarar varför vi över huvud taget handlar och varför vi gör vissa saker snarare än andra.⁷

⁷ Nationalencyklopedins ordbok. www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/motivation.

För utredningens syfte är det också viktigt att skilja på motiv och motivation. Vi är bl.a. intresserade av vilka faktorer som gör att vissa elever väljer att delta i, alternativt fullfölja lovskola medan andra inte gör det. Vidare vill vi diskutera hur huvudmän och skolor kan arbeta med att utveckla deltagandet i en positiv riktning. Medan motivation oftast beskrivs som den psykologiska process som hänvisar till ett beteende (t.ex. beslut om deltagande) är motivet den konkreta orsaken (t.ex. eleven saknar godkänt betyg för att komma in på det önskade gymnasieprogrammet) till nämnda beteende.⁸

Inom forskningslitteraturen delas motivation oftast in i yttre och inre motivation. Yttre motivation utgörs av konkreta faktorer som belöningar och bestraffningar. De positiva yttre motivationsfaktorerna är ofta sådana som beröm och bra betyg och de negativa kan bestå av rädsla för att misslyckas. Inre motivation har sin källa hos individen själv och kan handla exempelvis om lusten att lära, vilket kan såväl ses som ett medel för kunskapsinhämtning men också som ett syfte med utbildning.

Från 1970-talet inkluderar motivationsforskning även begreppet mål som någonting viktigt för individen att uppnå med sitt handlande. Samtidigt har motivationsforskning också influerats av socialpsykologin och i dag ser många forskare motivation som någonting som utvecklas i interaktion mellan människor och som har en nära koppling till andra psykologiska processer, exempelvis emotion.

Vid sökning på ordet motivation på Skolverkets webbplats får vi 156 träffar som till största delen sammanfattar forskning om motivation i undervisningssammanhang.

Budskapet i stort är att motivation är en viktig faktor för kunskapsinhämtning och för att elever ska lyckas i skolan. Många av texterna fokuserar på specifika aspekter som kan höja motivationen, exempelvis på relationsskapandet, elevers möjligheter till delaktighet, provens och betygens betydelse, eller på specifika grupper av elever, som nyanlända.

I ett undervisningssammanhang har motivation anammats såväl det socialpsykologiska perspektivet som inkluderingen av begreppet mål. Motivation i skolsammanhang beskrivs som de mål eleven har med sitt skolarbete och sin personliga utveckling och även i läropla-

⁸ Locke, Edwin. Motivation, cognition, and action: An analysis of studies of task goals and knowledge. *Applied Psychology*. Vol. 49, nr. 3, 2000: 408–429.

nerna läggs vikt vid att eleven ska äga sitt lärande.⁹ Sett från ett sociopsykologiskt perspektiv blir mötet mellan läraren och eleven i undervisningssituationen avgörande och ligger till grund för elevers lust att lära.¹⁰

Med utgångspunkt i det senare betonar många forskare, bl.a. Ann-Louise Ljungblad, vikten av ett relationellt lärarskap i läraryrket för att skapa motivation hos eleven. Hon ser läraryrket som att det består både av en relationell och en didaktisk dimension, där båda är lika viktiga för att elever ska kunna lyckas:

Ett framgångsrikt relationellt lärarskap innebär att läraren hanterar båda dessa aspekter samtidigt i undervisningen. Först när läraren förstår eleven blir undervisningen meningsfull för elever att delta i, menar hon.¹¹

Beståndsdelarna i ett relationsskapande arbete beskrivs även av Skolverket¹² som avgörande för elevers motivation. Viktiga aspekter som lyfts fram i detta arbete är att

- ge regelbunden återkoppling om elevernas lärande
- stötta dem i deras individuella lärprocesser
- låta elevernas intressen och erfarenheter få utrymme i undervisningen
- göra eleverna delaktiga i skolans verksamhet
- visa att läraren ser eleverna
- ta sig tid att lyssna, fråga om elevernas intressen och mående
- hjälpa till att lösa och reda ut konflikter om sådana uppstår.

Forskning kring lovskola är obefintlig även när det gäller frånvaro och dess orsaker. Däremot finns det en del forskning om skolnärvaro i allmänhet. I en översikt av forskning om att främja barns och

⁹ William, D. *Att följa lärande: formativ bedömning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur, 2013.

¹⁰ Jenner, H. *Motivation och motivationsarbete i skola och behandling*. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling. Liber distribution, 2004.

¹¹ www.spsm.se/stod/forskning-och-utveckling/aktuellt-om-forskning/nyheter/forskningsutblick-larares-relationer-till-sina-elever/.

¹² www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/koll-pa-studiero/tillitsfulla-relationer-mellan-larare-och-elever-ar-viktigt-for-studiero.

ungas närvaro i skolan från Ifous (Innovation, forskning och utveckling i skola och förskola)¹³ framträder tre områden som viktiga:

- upplevelsen av trygghet och delaktighet
- goda lärmiljöer
- organisatorisk medvetenhet.

I översikten betraktas skolnärvaro från ett samhällsperspektiv snarare än från individperspektiv och därmed betonas att ansvaret i detta sammanhang vilar på skolan och inte på eleven. Detta synsätt ligger väl i linje med det ovan beskrivna socialpsykologiska motivationsperspektivet. Oavsett vilket perspektiv som är utgångspunkt spelar skolan en avgörande roll för att elever som skulle kunna gynnas av lovskola deltar.

Som vi har sett kan det ligga många olika faktorer bakom att elever väljer att inte delta i lovskola. Exempelvis kan verksamheten uppfattas som stigmatiserande, det kan upplevas som en bestraffning att behöva delta, en elev kan vara trött, kan ha blivit erbjuden sommarjobb eller vilja besöka sin släkt i ett annat land. Representanter för elever med olika typer av funktionsnedsättningar har också påtalat att många elever, som upplever att de inte har fått stöd och anpassningar under läsåret, helt enkelt har fått nog av skolan och ser lovskolan som "more of the same". Vissa elever med omfattande frånvaro kan se lovskolan som en ytterligare börda, när de "äntligen" har fått lov. Skolan måste arbeta långsiktigt med de flesta av dessa problem. Rektorer och lärare som utredningen har samtalat med har uttryckt att det är svårt att motivera vissa av dessa elever att delta i lovskola, när det i själva verket är andra åtgärder de är i behov av.

Eftersom det är elevens ordinarie skola som bestämmer vilka elever som erbjuds lovskola är det en förutsättning att det finns en tillitsfull och positiv relation mellan rektor, lärare och elever för att eleven ska tacka ja. I Skolverkets samtliga attitydundersökningar sedan 1997 är det ungefär var tionde elev som upplever att det sällan eller aldrig känns meningsfullt att gå till skolan.¹⁴ Eftersom dessa rapporter beskriver alla elever, oavsett kunskapsresultat, förefaller det sannolikt att andelen som inte upplever att det är meningsfullt

¹³ *Skolnärvaro. En översikt av forskning om att främja alla barns och ungas närvaro i skolan.* Ifous, 2019. Ifous rapportserie 2019:3.

¹⁴ *Attityder till skolan 2018.* Skolverket, 2019. Rapport 479.

att gå i skolan är högre bland dem som erbjuds lovskola då många av dessa elever redan har en historik av skolmisslyckanden bakom sig. För dessa elever kan det också hända att tilliten såväl till skolan som till den egna förmågan saknas.¹⁵ Utredningen har i sina samtal fått höra att det kan finnas flera orsaker till att en elev inte fullföljer sitt deltagande i lovskola såsom att kompisgänget och det vackra vädret lockar eller att eleven inte upplever sig sedd. Dessa aspekter skulle kunna undvikas genom att öka elevers motivation.

Enligt vad utredningen har erfart kan det i vissa fall vara en ännu svårare uppgift för skolan att tydliggöra för elever och vårdnadshavare vilka vinsterna är för eleverna med ett deltagande i lovskola än deltagande i den ordinarie undervisningen. Likaså är det en utmaning för lärare att kunna skapa goda lärmiljöer under den korta tid som står till förfogande under lovskolan samt att hitta rätt kunskapsnivå för varje elev, sätta upp realistiska mål, etablera relationer och hinna med undervisningen.

Vissa elever som går i lovskola har ett tydligt avgränsat mål som leder till prövning, vilket i sig kan motivera elever att delta och bidra till att de också lyckas tillägna sig kunskaper. För dessa elever kan lovskolan vara ändamålsenlig. Samtidigt finns det ett fenomen som benämns i forskningen som ”teach to the test” eller ”washback effect”¹⁶ vilket i vissa fall skulle kunna appliceras på lovskolans verksamhet. Det betyder en tydligt avgränsad undervisning som koncentreras till att behandla just sådant som mäts i kommande prov. Detta kan innebära att den undervisning som elever erbjuds på lovskola under vissa omständigheter kan leda till behörighet, men utan att innehållet i undervisningen hinner befästas. En sådan mekanism riskerar att motverka sitt eget syfte eftersom det kan leda till behörighet till gymnasieskolan men inte säkerställer att eleverna blir rustade för gymnasiestudierna.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det är viktigt att ta hänsyn såväl till elevers motiv och mål som motivation i relation till elevers deltagande i lovskola. Likaså lyfter forskning fram betydelsen av relationen mellan lärare och elev för elevers motivation och kunskapsutveckling, vilket också gäller för lovskola.

¹⁵ Wery, Jessica och Thomson, Margaret. Motivational strategies to enhance effective learning in teaching struggling students. *Support for Learning*. Vol. 28, nr 3, 2013: 103-109.

¹⁶ Se ex: Alderson, Charles och Wall, Dianne. Does washback exist? *Applied Linguistics*, Vol.14, nr 2, 1993: 115-129. och Smith, Mary Lee. Put to the Test: The Effects of External Testing on Teachers. *Educational Researcher*. Vol 20, nr. 5, 1991: 8-11.

8.2.2 Hur arbetar huvudmän och skolor med elevers motivation i samband med lovskola?

I detta avsnitt beskrivs skolors arbete med motivationsskapande och information på ett generellt plan. I kapitel 7, avsnitt 7.6.2 och 7.6.5 redogör utredningen för de specifika aspekter som kan ligga bakom att olika elevgrupper, exempelvis elever med funktionsnedsättningar och elever med kort bakgrund i Sverige som är nybörjare i svenska, tackar nej till ett deltagande i lovskola. Som vi beskriver i kapitel 7 anser utredningen att lovskola i vissa fall har blivit ett sätt att ge extra undervisning just för dessa elever och skolan behöver därför säkerställa att de i första hand erbjuds adekvat undervisning under läsåret innan eleverna hänvisas till lovskola.

Dessa grupper är också mycket heterogena när det gäller bakgrund och förutsättningar, som vi beskriver i kapitel 3. Det kan finnas behov av att hitta riktade motivationsinsatser för vissa elevgrupper men i grunden är det undervisning på rätt nivå och adekvata stödinsatser under läsåret som är det avgörande för att dessa elever ska bibehålla sin motivation under läsåret och kunna se en mening med att delta i lovskola. Om inte lovskola erbjuder undervisning exempelvis på rätt språklig nivå, hjälper inga motivationshöjande insatser. Utredningen beskriver en verksamhet för elever i behov av språkträning på sommaren i kapitel 10.

Det finns också elever som inte är skolpliktiga på grund av att de saknar folkbokföring, särskilt bland de som är nyanlända. Dessa är bl.a. asylsökande, varav en del är ensamkommande barn. Det är upp till dessa elevers vårdnadshavare respektive god man att avgöra om de överhuvudtaget ska gå i svensk skola. Kommunen har inte samma skyldigheter gentemot dessa elever om de inte närvarar vid undervisningen under läsåret som för elever som är folkbokförda. Det specifika problemet kring dessa elevers skolsituation beskrivs såväl i kapitel 3 som i kapitel 9. Grunden för att dessa elever ska få en framtid är att de inte ska behöva flytta runt, utan ges en varaktig skolgång så att huvudmän och skolor ska få en chans att erbjuda eleverna den undervisning de behöver.

När skolor samverkar med vårdnadshavare ökar deltagandet

Såväl i en av Skolinspektionens rapporter¹⁷ som i utredningens intervjuer beskriver skolor ett antal aspekter som är viktiga för att väcka elevers motivation att delta i lovskola. Flera betonar vikten av ordentligt förarbete, god planering och organisering inför lovskolan. Huvudmän och skolor arbetar parallellt med att informera vårdnadshavare och elever om möjlighet till lovskola. Detta arbete görs många gånger genom uppföljning av de elever som kan bli aktuella för lovskola via betygssamtal, åtgärdsprogram, utvecklingssamtal samt information till vårdnadshavare och elever i god tid om ett erbjudande av lovskola.

I samtal med elever och vårdnadshavare beskriver mentorer och andra lärare som tar kontakt med familjerna vilka långsiktiga effekter ett deltagande kan få för elevens framtida möjligheter.

Skolinspektionen beskriver detta i sin kartläggning¹⁸:

Av intervjuerna framgår att huvudmännen använder många olika kanaler för att informera eleverna och deras vårdnadshavare om lovskolan. Många arbetar både med mer allmän information om lovskola och med riktad information till elever som kan vara i behov av att delta. Den mer allmänna informationen ges exempelvis via huvudmannens digitala plattform, via veckobrev och genom föräldramöten. (...)

(...) Personlig information ges i samband med till exempel utvecklingssamtal. Det är vanligen så att personlig information och erbjudande ges till de elever som riskerar att inte nå kunskapskraven i ett eller flera ämnen. I många fall i samband med utvecklingssamtalen eller andra typer av uppföljningsmöten där vårdnadshavaren är med. En huvudman uppger att de gått ifrån att göra större skriftliga utskick för att i stället ta personlig kontakt med aktuella elever och deras vårdnadshavare. Huvudmannens uppfattning är att dialog fungerar bättre, framför allt i de fall där elev och vårdnadshavare har ett annat modersmål.

En av de rektorer utredningen har talat med berättar att de ibland tvingas ta alternativa vägar för att nå vårdnadshavare, exempelvis via lärare med relevanta språkkunskaper, modersmålsläraren eller via föräldrar till elevers kompisar. Det blir då mycket viktigt med telefonkontakt eller uppsökande verksamhet på berörda språk. Språkbarriärer, bristande kunskap om utbildningssystemet och arbets-

¹⁷ Kartläggning av ett antal huvudmäns arbete med lovskola och tillhörande prövning. Skolinspektionen, 2020. Rapport. Dnr: SI 2020:4915.

¹⁸ Ibid.

marknaden samt kulturella aspekter kräver att skolan funderar särskilt på hur dessa elever bäst kan motiveras.

Av utredningens underlag framkommer att många huvudmän och rektorer tar hjälp av studie- och yrkesvägledare i detta arbete. En rektor har exempelvis berättat för utredningen att de anordnar möten med obligatorisk närvaro för de som berörs av ett erbjudande om lovskola för att de ska träffa studievägledaren. Dessa samtal uppges vara mycket verkningsfulla och kan bidra till att få elever att förstå hela kedjan som kan leda till att de kan komma in på det program som de helst vill gå på.

Vidare visar underlagen att det är lättare att få eleverna att komma till lovskolan om den erbjuds på deras ordinarie skola. I detta sammanhang kan det vara betydelsefullt att eleven redan har en upparbetad relation med den lärare som kommer att undervisa på lovskolan. Även att elever får en ny och kanske längre resväg kan ha en negativ påverkan på deras beslut i vissa fall.

En annan aspekt som återkommer i empiriinsamlingarna är vikten av att förhindra att lovskola upplevs som stigmatiserande och att den ses som en bestraffning. Som vi har nämnt tidigare är bestraffningsaspekten en sammansatt fråga som skolan behöver arbeta kontinuerligt med. En viktig förutsättning är att elever får det stöd de behöver i den ordinarie undervisningen för att upparbeta tillit till skolan och till sin egen förmåga. Först då kan lovskola uppfattas som ett ytterligare stöd och inte som en påtvingad nödlösning.

Hur väl skolor lyckas att få elever att delta handlar även om elevers förutsättningar. En huvudman beskriver att det är svårt att motivera elever som ligger långt från behörighetsgränsen.

Det gör ingen skillnad med någon veckas undervisning. Det här bygger på ren vilja. Motorn ligger hos eleverna. De ska göra jobbet och vi handleder dem. Om de inte vill vara där så blir det inte bra. Upplever sällan att elever som är nära inte vill.

Det finns även indikationer på att aspekten ”teach to test” är med i vissa elevers motivationsbild. I ett examensarbete¹⁹ från 2019 beskriver författaren att:

¹⁹ Mikaelsson, T. Gymnasie matematik under sommaren. Elevers uppfattningar om sommarskola. *KTH. Skolan för industriell teknik och management*. Examensarbete inom kompletterande pedagogisk utbildning, 2019.

Det råder större studiemotivation i den grupp som deltar i lovskolan jämfört med den ordinarie undervisningen. Vissa elever verkar motiveras av en tydlig och snäv deadline för att uppnå målet med sina studier på lovskolan. Vissa elever påtalar att det upplevs effektivt att lägga så mycket koncentrerad tid på ett ämne och att det är lättare att fokusera.

Elevernas egen motivation lyfts i examensarbetet som en avgörande faktor för resultatet av lovskolan.

Huvudbudskapet i utredningens underlag är att vägen framåt är att motivera vårdnadshavare, vilket är en uppgift för skolan under hela elevens skolgång. Många av dem behöver få hjälp med att förstå hur viktigt det är för deras barn att lyckas i skolan och på vilket sätt lovskola kan bidra till detta. En av rektorerna som utredningen har pratat med förklarar att många föräldrar själva har ett skolmisslyckande bakom sig och därför är det avgörande att skolan arbetar för att föräldrar får tillit till skolan och kan överföra den till sina barn. Att lyckas med samarbetet med vårdnadshavare beskrivs som den avgörande framgångsfaktorn för en elevs deltagande i lovskola.

Relationsskapande är viktigt för att elever ska fullfölja lovskolan

I samtal med rektorer och lärare lyfts ett antal aspekter fram som karakteriserar lovskolan och som kan ge effekten att elever lyckas. En sådan aspekt är att inkludera eleverna i målbeskrivningen, dvs. att läraren och eleven gemensamt ska komma fram till vad eleven ska uppnå med lovskolan. För att detta ska kunna förverkligas är det viktigt att kunna sätta upp realistiska mål. En lärare uttrycker detta så här:

Det ska vara eleven som äger sin kunskap. När de vet vad det är de kan och vad de behöver är det lättare för dem att motivera sig att gå till lovskolan för att klara detta. Annars finns en risk att de känner att de inte kan någonting.

Om ordinarie lärare undervisar en elev på lovskola är det en förhållandevis enkel uppgift att sätta upp realistiska mål. Om lovskolan förläggs på en värdskola med lärare som inte känner till eleven, blir en ändamålsenlig överlämning avgörande, menar lärare.

Vidare lyfts betydelsen av mindre grupper med välplanerad undervisning som passar gruppen. Mindre grupper kan skapa ett större lugn och ge bättre förutsättningar för ett koncentrerat arbete. Det är en allmän uppfattning att man använder ett annorlunda ar-

betssätt i lovskolan. Det ges mer tid till att arbeta med en specifik uppgift eller ett ämne. Detta lyfts fram oavsett elevernas ålder och kan ses som en medveten strategi för att göra lovskolan meningsfull. Lärare och rektorer uppger att det är en förutsättning för ett lyckat deltagande att eleven kan fokusera.

Det bästa med lovskolan är att kunna fånga upp elever som försvinner i en större grupp. Som pedagog kan man ha närmare dialog med eleverna. Det finns en annan motivation kring lovskola eftersom det är en extra satsning för att nå ett gemensamt mål. – rektor.

Förtjänsten med lovskola beskrivs i många fall just med att elever lyckas genom att koncentrationsläsa, dvs. att fokusera på ett eller ett fåtal ämnen. Detta arbetssätt upplevs av många lärare som framgångsrikt och något de också skulle vilja använda under terminerna.

I Skolinspektionens rapport²⁰ återges att skolor gör Anpassningar för att tillmötesgå eleverna och motivera dem.

Flera huvudmän försöker att tillmötesgå eleverna genom att lägga upp lovskolan på ett sätt som passar och tilltalar dem. Till exempel anpassas start-och sluttiderna, eleverna ges möjlighet att påverka när proven och rasterna ska ligga och de får välja om de vill delta hela dagar eller bara under förmiddagen. Några huvudmän beskriver även att skolan för en dialog med eleverna så att de får vara med och påverka lovskolans innehåll, till exempel vad de ska prioritera.

Utredningens intervjuer förstärker denna bild men den behöver också kompletteras med en brasklapp. Flertalet lärare tillägger att Anpassningarna som görs på lovskolan även borde ha gjorts under ordinarie skoltid.

Vissa lärare och rektorer anser att elever ska ha en morot i form av frukost, fika, bad eller någon annan aktivitet mot slutet av ”en lång vecka med plugg”. Detta förstärker känslan av att det är annorlunda på lovskola. Det är inte enbart skola och gemenskapen stärks.

I samtalen betonas att vissa elever inte bara saknar ämneskunskaper utan även studieteknik. En rektor har gett uttryck för att man i vissa fall borde lära ut studieteknik eller arbeta med elevers motivation i lovskola snarare än med ämnen:

²⁰ Kartläggning av ett antal huvudmäns arbete med lovskola och tillhörande prövning. Skolinspektionen, 2020. Rapport. Dnr: SI 2020:4915.

En lärare har elever som tränar på svenska. Motivationen är otroligt låg och de ser det som ett straff. Det är högstadieelever. Vissa elever kanske inte ska komma och jobba med ämnen utan just med motivation, hur de lär sig bäst. Det kan vara elever som gått i skolan i nio år men som inte vet hur man lär sig, de har ingen studieteknik. Man kanske ska ha inslag av detta för de elever som inte är forcerade mot prövning eller betyg.

Flera lärare tar upp frågan om prövningar och hur realistiskt det är att en elev ska nå behörighet under en kort period på sommarn. De ger uttryck för att de, även på lovskola, försöker arbeta med elevers inre motivation och väcka deras kunskapstörst.

Yttre motivation och inre motivation är väldigt viktiga. Lovskolan har en tendens att man fokuserar på betyg redan från dag ett. Hur man ska jobba för ett betyg. Motivation är att man får en insikt att man vill lära sig. När jag får tillbaka en uppgift ger jag konstruktiv kritik i stället för ett bokstavsbedömning. Om man väcker ett intresse för att lära sig och svara för sin egen utveckling blir det bättre och bra om man kan få eleverna att inse detta och få med detta i resterande skolgång och livet.

Lärarnas sätt att arbeta med elevers motivation under lovskolan återspeglar forskningens syn på relationskapande som en viktig faktor för att eleverna ska bli engagerade i sitt eget lärande. Alla intervjuade sätter inte ord på det men det blir ändå tydligt i samtalen att delaktighet, små grupper, individuella anpassningar och extra aktiviteter i grunden handlar lika mycket om relationsbyggande som om undervisning.

Relationen är a och o för den motiverande faktorn. Så fort man får en relation med eleven har man kvar dem.-rektor

Den sammantagna bilden som utredningen har fått av den tillgängliga empirin visar att huvudmän och skolor betonar vikten av elevers motivation och sitt eget arbete med att främja denna för att lovskolan ska bli framgångsrik. De gör det inte enbart genom att engagera elever och förklara fördelarna med ett deltagande utan även genom dialog med vårdnadshavare. Rektorer och lärare ser samarbetet med vårdnadshavare och sitt eget relationsskapande arbete som avgörande för att elever ska kunna komma till insikt om vilka framtidsvinster lovskola kan ge dem.

Motivation sätts också i relation till elevers förutsättningar. För att elever ska känna motivation måste det ställas upp realistiska mål. Lovskola, framför allt på sommaren efter årskurs 9, kan enligt utred-

ningens bedömning riskera att leda till ett ytterligare misslyckande för elever som står långt ifrån en behörighet.

Skolrepresentanter som har många elever med kort bakgrund i Sverige beskriver att det i stort gäller detsamma för dessa som för övriga elever, nämligen att skolan ska arbeta relationsskapande, sätta in adekvat stöd och bidra till att elever har realistiska mål med sin utbildning. Samtidigt finns specifika förutsättningar som skolorna behöver ta hänsyn till när det gäller att arbeta motivationshöjande med nyanlända elever.

8.2.3 Vad forskningen säger om obligatoriskt deltagande för en grupp elever

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) beskriver i sitt remissvar²¹ till utredningen *Mer tid för kunskap* att forskning visar att mer undervisningstid förbättrar skolresultaten. Med den utgångspunkten uttryckte IFAU vidare att utökad undervisningstid i form av lovskola därmed kan förväntas ha positiva effekter för elevers måluppfyllelse. Skyldigheten för huvudmannen att erbjuda lovskola har nu funnits sedan 2017 men som vi tidigare har påpekat, vet vi inte så mycket om dess effekter. När det gäller alternativet att elever obligatoriskt ska delta i lovskola poängterar de forskare från IFAU som vi har samtalat med att det inte finns forskning som motsvarar den utvidgning av lovskolan som utredningen har i uppdrag att föreslå. Den forskning som finns behandlar en generell utökning av skolplikten i samband med regelförändring, dvs. där skolårets längd eller antalet år med obligatorisk skolgång förlängs. Dessa regelförändringar gäller då samtliga elever, inte bara elever med svaga resultat. Generella regelförändringar innebär att elever som annars hade valt att lämna skolan tvingas gå kvar ytterligare en tid. Bland annat resonerar Philip Oreopoulos, forskare i ekonomi och offentlig förvaltning vid universitetet i Toronto, i en artikel²² att det faktum att obligatoriet gäller samtliga elever är en förutsättning för att skapa acceptans bland elever och även hos skolor och huvudmän. Att det finns en acceptans för obligatoriet är i sin

²¹ www.ifau.se/sv/Om-IFAU/Remissvar/mer-tid-for-kunskap---i-forskoleklass-forlangd-skolplikt-och-lovskola-sou-201581/

²² Oreopoulos, P. "Would more compulsory schooling help disadvantaged youth? Evidence from recent changes to school-leaving laws", i Gruber, J. (red.), *The problems of disadvantaged youth: An economic perspective*. University of Chicago Press, 2009, s. 85–112.

tur en förutsättning för att det ska ge den önskade effekten på elevernas skoldeltagande menar författaren. Ett obligatorium kan ha effekter på elevers kunskapsutveckling bara om de deltar. Om en verksamhet är obligatorisk och eleverna inte deltar uteblir effekterna ändå. I samtal med IFAU resonerade forskarna om att tvånget, där enbart en del av samtliga elever skulle vara skyldiga att delta, kan vara stigmatiserande och det blir därmed svårare att uppnå en acceptans för deltagande hos eleverna. På så sätt kan ett obligatoriskt deltagande motverka syftet.

Andra forskare har jämfört två grupper av elever, där den ena gruppen har obligatoriskt närvarokrav med sanktioner om eleven uteblir, medan elever i den andra gruppen förväntas att närvara utan påföljande sanktioner. Resultaten visar att närvaron är högre i den obligatoriska gruppen men studieutfallen beror på elevers tidigare kunskaper.²³ Detta innebär att närvaron i sig inte garanterar att elever lyckas med hjälp av ett obligatoriskt deltagande.

8.2.4 Svagt empiriskt stöd för obligatorium

Utredningen har tagit upp frågan om ett obligatoriskt deltagande i lovskolan med intressenter, skolledare och lärare. Resonemangen har i många fall handlat om hur elever skulle uppfatta lovskolan om den var obligatorisk. I dag genomför många skolor motiverande samtal med elever och vårdnadshavare för att påpeka att lovskola är en chans för framtiden. Om det blir ett obligatorium finns det, enligt flera av de vi talat med, en risk att fler elever uppfattar lovskolan som ett straff, ett pekfinger som visar att de redan har ”sumpat sin chans”.

Representanter för elever med funktionsnedsättningar betonar att dessa elever ofta har hög frånvaro från den ordinarie undervisningen och att en skyldighet att delta i lovskola skulle upplevas som ett straff för dem. Förutom att det kan upplevas som en bestraffning skulle skyldighet att delta också kunna öka lovskolans stigmatiserande rykte, menar företrädare för elevorganisationer och representanter för elever med olika funktionsnedsättningar. Frågan är också på vilket sätt obligatoriskt deltagande i lovskola kan göra skillnad för elever som inte kommer till skolan under ordinarie läsår trots skol-

²³ Snyder, Jason L, Lee-Partridge, Joo Eng; Jarmoszko, Tomasz A; Petkova, Olga och D’Onofrio, Marianne J. What Is the Influence of a Compulsory Attendance Policy on Absenteeism and Performance? *Journal of Education for Business*. Vol. 89, nr. 4, 2014: 433–440.

pplikten. Enligt rektorer och lärare finns det en stor tveksamhet till att ett obligatoriskt deltagande skulle vara verkningsfullt för dessa elever. En rektor formulerar det på detta sätt:

Tveksamt om ett obligatorium skulle göra någon skillnad. (...) De som man inte lyckas få till skolan kommer inte ändå.

Forskning förstärker denna uppfattning. Så som det beskrivs i avsnitt 8.2.1 är skolans motivationsarbete avgörande för att kunna förebygga ogiltig frånvaro i skolan. En elev kan ha långvarig eller återkommande ogiltig frånvaro från skolan där frånvaron från den ordinarie undervisningen kan ha olika orsaker.

Frånvaroproblematiken är en komplex fråga, som konstateras i avsnitt 3.2.3 Elever med omfattande frånvaro behöver hanteras varsam och individuella orsaker bör tas i beaktande så att deras situation inte förvärras.

I tidigare avsnitt i detta kapitel har vi konstaterat vikten av ett samarbete mellan vårdnadshavare och skola för att få elever till lovskola. Vissa lärare pratar i termer av ett "avtal" mellan skola och familj för att få eleven till lovskolan. Just denna viktiga aspekt skulle förlora sin funktion i och med en skyldighet att delta, menar de. Föräldrarepresentanter uttrycker att det redan finns mycket "tvång" i skolan och att det egentligen inte finns mycket mer utrymme för detta.

Det finns en stor enighet om att elever behöver en grundmotivation, trygghet och tillit för att de ska delta och lyckas på lovskola och att skolans uppgift är att hjälpa dem med det. Här följer några uttalanden från rektorer och lärare:

Finns det bra verksamhet så kommer de. -rektor

Lärarna känner till lovskolan. De borde uppmana eleverna, då behöver det inte vara obligatoriskt. -rektor

Tror mer på ett erbjudande om stöd under hela året. Skolan är obligatorisk som den är. -rektor

Om man är på lovskola ska man ha valt det för att man själv har insikt att man ska jobba med lärarna på lovskolan för att själv kunna utvecklas. -lärare

I utredningens empiri lyfts ofta fram ytterligare ett argument mot en skyldighet att delta i lovskola. Om deltagande i lovskola blir obligatoriskt för eleverna finns det enligt vissa en risk att vissa skolor avvaktar med att sätta in stöd i väntan på lovskola. Detta skulle

kunna vara förödande med tanke på att stöd redan i dag sätts in alltför sent i många fall.

I något av samtalen har det också lyfts att en skyldighet för elever att delta också skulle kunna minska huvudmäns och skolors benägenhet att bedriva motivationshöjande insatser och dessutom lägga ansvaret för deltagande mer på elever och deras vårdnadshavare.

En ytterligare farhåga som såväl företrädare för lärare och huvudmän lyfter är att en skyldighet att delta för samma målgrupp som dagens lovskola skulle medföra att avsevärt fler elever skulle gå i lovskola än i dag. Förutom att enbart en mindre grupp av dessa elever kan antas lyckas få behörighet med hjälp av lovskola, skulle en sådan verksamhet också ta resurser från den ordinarie verksamheten, vilken då riskerar att försämrats. Representanter för enskilda huvudmän har också uttryckt en annan oro. Om konsekvensen av ett obligatorium skulle bli att andelen elever per skola och huvudmän ökar avsevärt på lovskola, skulle huvudmän med få skolenheter och/eller få elever per skolenhet kunna ha svårt att klara att bemanna verksamheten eftersom de har få lärare per ämne att tillgå.

En lärare uttrycker en eventuell positiv konsekvens av en skyldighet att delta i termer av att elever för att undvika bestraffning, dvs. lovskola, skulle arbeta hårdare under läsåret:

Skulle tro att obligatorisk lovskola kanske skulle motivera eleverna att faktiskt göra mer den tiden när de faktiskt är på skolan på ordinarie skoltid.

Ett obligatoriskt deltagande kan dessutom, enligt utredningen, medföra en risk att elever med ambitioner och klara framtidsvisioner som kräver examen från gymnasieskolans högskoleförberedande program slussas in på ett yrkesprogram. Den mekanism som beskrivs i avsnitt 7.6.2 förstärks således om lovskolan görs obligatorisk för eleverna. Detta kan exempelvis gälla elever med kort bakgrund i Sverige men med god studievana från sina hemländer. Här handlar det om att dessa elever skulle vara tvungna att delta i lovskola och därmed arbeta för att få upp sina betyg som då i praktiken enbart ger behörighet till ett program som inte motsvarar deras långsiktiga mål. Ett obligatorium skulle i detta fall kunna uppfattas som en signal att skolan inte ska ha högre förväntningar på dessa elever. Ett obligatoriskt deltagande i lovskola skulle på detta sätt bidra till att minska valmöjligheterna för vissa elever och därmed motverka utbildningens syfte.

I betänkandet *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*²⁴ diskuteras i likvärdighetstermer förhållandet att elever vill ha tillträde till ett yrkesprogram men saknar behörighet. I betänkandet understryks att när det gäller gymnasieskolan skulle likvärdigheten främjas av att inträdeskraven till gymnasieskolans yrkesprogram sänks. Detta skulle även främja att svagpresterande elever tar sig igenom gymnasieskolan med goda kunskaper:

När det gäller gymnasieskolan, bedömer vi att likvärdigheten skulle främjas av att minska inträdesbarriärerna till gymnasiets yrkesprogram och att främja att svagpresterande elever tar sig igenom gymnasiet med goda kunskaper. Valet av program innebär en stark segregering efter förkunskaper och intressen, men också beroende på social bakgrund och kön. – s. 267.

Valet av program innebär en stark segregering efter förkunskaper och intressen, men beror också på social bakgrund och kön. Resultaten av en obligatorisk lovskola i kombination med de ambitiösa antagningskraven skulle kunna riskera att elever styrs in på utbildningar som skiljer sig från deras egentliga mål och att elevers fulla potential inte skulle utnyttjas. Detta är problematiskt såväl ur ett likvärdighets- som ett effektivitetsperspektiv.

Utredningens empiri pekar på vikten av studie- och yrkesvägledning, särskilt för utredningens målgrupper, vilket också beskrivs i kapitel 3 gällande nyanlända elever. Detta betonas även i betänkandet *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*²⁵ bl.a. på följande sätt:

En förutsättning för att eleverna ska kunna utnyttja den stora frihet och de möjligheter till egna val som erbjuds är att de får adekvat kunskap om utbildningsutbud och yrkesinriktningar, såväl utifrån sina intressen och förutsättningar som i förhållande till arbetsmarknadens behov. – s. 17.

Karriärvägledningen är särskilt betydelsefull för nyanlända elever eftersom de ofta saknar kunskap om det svenska utbildningssystemet och om den svenska arbetsmarknadens utformning och kompetenskrav. Utredningen föreslår därför att nyanlända elever som tas emot i högstadiet i grundskolan och specialskolan ska erbjudas karriärvägledning i samband med att den individuella studieplanen upprättas. Utredningen föreslår även att nyanlända elever som börjar i gymnasieskolan ska erbjudas karriärvägledning i samband med att deras individuella studieplan upprättas. Likaså föreslås att de elever som har fullföljt sin utbildning

²⁴ *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. SOU 2019:40.

²⁵ *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*. SOU 2019:4.

på språkintrödnktion i gymnasieskolan och som på grund av sin ålder inte kan fortsätta sin utbildning i gymnasieskolan, ska erbjudas individuell karriärvägledning om fortsatta utbildningsmöjligheter. – s 19.

8.3 Rättsliga utgångspunkter – en obligatorisk lovskola för elever kräver ett flertal principiella rättsliga överväganden

Skolplikten, som motsvaras av en rätt till utbildning, är en av hörnstenarna i det svenska utbildningssystemet och innebär bl.a. att skolpliktiga elever som fullgör skolplikten i någon av därför avsedda skolformer inom skolväsendet har närvaroplikt.²⁶ Skolplikten är ett medel för att få elever som inte deltar i skolundervisningen att komma tillbaka till skolan. Skolplikten är ett fundament i det svenska skolväsendet och har central betydelse för elever, vårdnadshavare och huvudmän.

Den lovskola som är reglerad i dag utgör en del av grundskolan men den är förlagd till skollov och utanför terminstid. Vidare är undervisningen på lovskolan frivillig för eleverna. Att göra lovskolan obligatorisk för eleverna förutsätter att det görs förändringar av grundskolans struktur, bl.a. i form av en utbyggd skolplikt, något som är en ingripande åtgärd som har koppling till grundläggande fri- och rättigheter och kräver flera principiella rättsliga överväganden.

I följande avsnitt kommer vi i korthet att inleda med att redovisa elevers rätt till utbildning samt de bestämmelser om skolplikt i 7 kap. skollagen som är aktuella för utredningens förslag och vilka förändringar av skollagen som utredningen bedömer nödvändiga för att en obligatorisk lovskola för elever ska kunna införas. Därefter följer avsnitt 8.4 där utredningen analyserar hur ett förslag om obligatorisk lovskola förhåller sig till grundläggande fri- och rättigheter.

²⁶ 7 kap. 17 § skollagen, Prop. 2009/10:165 s. 333.

8.3.1 Rätt till utbildning ...

Enligt artikel 26 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna²⁷ har var och en *rätt till utbildning* som ska vara *kostnadsfri*, på de grundläggande stadierna där utbildningen även ska vara *obligatorisk*. Att alla barn har rätt till utbildning på motsvarande sätt framgår även av flera internationella konventioner som Sverige anslutit sig till inom ramen för medlemskapet i FN.²⁸

Europakonventionen (EKMR)²⁹ och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)³⁰, har numera ställning som svensk lag. Även dessa konventioner ger barn och elever en rätt till utbildning. I EKMR uttrycks detta på ett annorlunda sätt i jämförelse med övriga konventioner på så sätt att ”ingen får förvägras rätten till undervisning”. Förklaringen till den negativa formuleringen är att alla medlemsstater redan hade grundläggande utbildning vid konventionens tillkomst. Av Europadomstolens praxis framgår att det, trots den negativa lydelsen, handlar om en rätt till existerande utbildning, men rätten innebär inte någon skyldighet för staten att inrätta undervisning av ett visst slag.³¹

Av artikel 14 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan)³² framgår att var och en har rätt till kostnadsfri obligatorisk utbildning samt tillträde till yrkesutbildning och fortbildning. I den mån som stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av EKMR ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen, enligt artikel 52. Det innebär att den rättspraxis som finns från Europadomstolen är relevant också när

²⁷ Universal Declaration of Human Rights. Antogs den 10 december 1948, General Assembly resolution 217 A.

²⁸ Artikel 13 och 14 i Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och artikel 24 i Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll till konventionen.

²⁹ Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Den gäller som lag sedan 1995 genom lagen (1994:1219) om den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

³⁰ Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter trädde i kraft den 1 januari 2020.

³¹ Europadomstolens dom den 23 juli 1968, Serie A, i målet ”Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” mot Belgien (det s.k. belgiska språkmålet).

³² Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 010/C 83/02, är en del av primärrätten, och fastställer de rättigheter som är bindande för EU:s institutioner, organ, och byråer samt för medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten.

det gäller begränsningar av artikel 14 i EU-stadgan, i den mån rättigheterna är likalydande.

Rätten till utbildning är således en stark rättighet enligt såväl svensk rätt som de konventioner som Sverige anslutit sig till. Utgångspunkten är att alla elever, oberoende av geografisk hemvist, sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet på de grundläggande stadierna.³³ Att utbildningen ska vara *obligatorisk* har fått olika utformning i olika länder och kan exempelvis innebära att eleverna har läroplikt (jfr utbildningsplikt) eller skolplikt.³⁴

8.3.2 ... knyts i Sverige till skolplikten

I svensk rätt fastslås rätten till utbildning i regeringsformen (RF). I 2 kap. 18 § RF anges att alla barn som omfattas av *den allmänna skolplikten* har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola, vilket även följer av 7 kap. 3 § skollagen. Rätten till utbildning har således knutits till den skolplikt som regleras i skollagen. Förutsättningarna för skolplikt framgår av 7 kap. skollagen. Med rättigheten till kostnadsfri utbildning följer en närvaroplikt för elever som fullgör skolplikten i de obligatoriska skolformerna. Elever som fullgör skolplikten på annat sätt, exempelvis elever som fullgör skolplikten i en internationell skola på grundskolenivå omfattas inte av närvaroplikten.³⁵

I förarbetena till skollagen förtydligas att rätten till utbildning enbart omfattar utbildning vid de skolor som det allmänna bedriver och inte utbildning vid fristående skolor eller andra skolor med enskilda huvudmän.³⁶ Däremot följer av bestämmelserna i skollagen att skolplikten i någon av de aktuella skolformerna kan fullgöras antingen i skola med offentlig eller enenskild huvudman.³⁷

³³ 1 kap. 8 § skollagen.

³⁴ Läroplikt, eller som det ibland benämns utbildningsplikt, innebär en plikt att förvärva de kunskaper som motsvarar den grundläggande utbildningens lärokurs men innebär inget krav på att eleverna närvarar, till skillnad mot skolplikt som innebär en skyldighet för barn och elever att vara närvarande i undervisningen i skolan. Lerwall, L. & Scheutz, S. (red.), *Skoljuridik och myndighetsutövning: några rättsvetenskapliga uppsatser om skolan*, 1 uppl. iUSTUS Förlag, 2018, s. 27.

³⁵ Av 24 kap. skollagen framgår när skolplikt kan fullgöras på annat sätt.

³⁶ Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen s. 698 och Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri och rättighetsfrågor s. 23 ff.

³⁷ 7 kap. 20–22 §§ skollagen.

Rätten till utbildning är följaktligen en grundläggande fri- och rättighet som är skyddad av grundlag. Rätten till utbildning är dock en rättighet med ett s.k. svagt grundlagsskydd. Detta innebär att innehållet bestäms genom andra författningar, främst skollagen och skolförordningarna. I de fall en reglering skulle innebära förändringar av skolplikten kommer det även att påverka barns och elevers rätt till utbildning.

Det finns även vissa elever som är undantagna och inte omfattas av reglerna om skolplikt, exempelvis elever som inte är folkbokförda. Även dessa elever har rätt till utbildning enligt skollagen. Det finns även annan rätt till utbildning som elever har utöver den som är knuten till skolplikten, såsom att elever som avslutat grundskolan utan att bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan har rätt att stanna kvar i utbildning. Detta kommer utredningen att beskriva närmare i kapitel 9.³⁸

För att förverkliga elevers rätt till utbildning har skolan vidare en skyldighet att ge stöd och stimulans för att eleverna ska ha förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt.³⁹

8.3.3 Innebörden och omfattningen av skolplikt

Den materiella regleringen av skolplikten finns främst i 7 kap. skollagen. I kapitlet finns bestämmelser som bl.a. anger vilka som omfattas av skolplikten, hur skolplikten fullgörs, när skolplikten inträder och upphör samt vilka parter som har ansvaret för att skolplikten fullföljs. Som redogjorts för ovan gäller en närvaroplikt för de skolpliktiga elever, som fullgör skolplikten i någon av därför avsedda skolformer inom skolväsendet. För dessa elever gäller en skyldighet att delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, dvs. en närvaroplikt enligt 7 kap. 17 § skollagen. Skolplikten kan även fullgöras på andra sätt och för dessa elever gäller inte närvaroplikten enligt den nämnda bestämmelsen.

Skolplikten kan fullgöras i någon av de obligatoriska skolformerna inom skolväsendet eller under särskilda förutsättningar i vissa särskilda utbildningsformer som inte ingår i skolväsendet.⁴⁰ För barn

³⁸ I 7 kap. 3 § skollagen görs dels en hänvisning till grundlagsstadgande i 2 kap. 18 § RF, dels en hänvisning till 7 kap. 2 och 15 §§ skollagen avseende viss rätt till utbildning.

³⁹ 1 kap. 4 § andra stycket och 3 kap. 2 § skollagen.

⁴⁰ 7 kap. 4 § skollagen.

bosatta⁴¹ i Sverige gäller att skolplikten inträder det kalenderår barnet fyller sex år och upphör normalt vid vårterminens slut tio år efter att barnet började fullgöra skolplikten, eller efter elva år för de barn som går i specialskola. Skolplikten pågår dock som längst till barnet fyller 18 år. Skolplikten gäller inte barn som varaktigt vistas utomlands eller vars förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet ska gå i skola. Skolplikten gäller inte heller för vissa barn som är bosatta men inte folkbokförda i Sverige, även om dessa barn har samma rätt till utbildning i grundskolan och motsvarande som skolpliktiga barn som vi nämnt ovan. Detta gäller bl.a. vissa barn som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och barn som vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716).⁴²

Skyldigheten att delta enligt 7 kap. 17 § skollagen gäller samtliga elever som fullgör skolplikten i någon av de obligatoriska skolformerna. Även elever som inte har skolplikt, men frivilligt utnyttjar sin rätt till utbildning i dessa skolformer, är således skyldiga att delta i utbildningen så länge som de väljer att gå kvar.

Skyldighetens omfattning, dvs. när eleven ska fullgöra skolplikten, överensstämmer i princip med de dagar som huvudmannen förlägger obligatorisk verksamhet, vilka kan variera till antalet. Enligt skolförfattningarna ska den obligatoriska verksamheten uppgå till högst 190 dagar per läsår och åtta timmar eller, i förskoleklassen och de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag. Vidare får den obligatoriska verksamheten inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar. Ett läsår består av en höst- och vårtermin och ska ha minst 178 dagar och minst 12 lovdagar. Utöver skol- och lovdagarna får det inom läsåret läggas ut högst fem studiedagar för personalen. Läsåret ska börja i augusti och sluta i juni. Dagarna för höst- och vårterminens början och slut beslutas av huvudmannen.⁴³ Elever som går i grundskolan har även rätt till ett minsta antal garanterade undervisningstimmar per stadium⁴⁴, som huvudmannen är skyldig att anordna under läsåret. Hur läsåret förläggs och omfattningen av skolplikten är således beroende av hur huvudmannen väljer att orga-

⁴¹ I skollagen avses med bosatt i landet den som är folkbokförd här, 29 kap. 2 § skollagen.

⁴² Det gäller även barn som har rätt till utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen till följd av EU-rätten eller vissa mellanstatliga avtal eller barn som vistas i landet utan stöd av myndighetsbeslut eller författning, s.k. papperslösa barn, se 29 kap. 2 § skollagen.

⁴³ 7 kap. 17 § och 10 kap. 3 § skollagen, 3 kap. 2 och 3 §§ skolförordningen (2011:185).

⁴⁴ 10 kap. 5 § skollagen och Bilaga 1, *Timplaner för grundskolan*, skolförordningen.

nisera den obligatoriska verksamheten utifrån de ramar som skollagen ger. Skolplikten omfattar således inte enbart den minsta garanterade undervisningstiden utan även den tid därutöver som huvudmannen beslutat under läsåret.

I Sverige har vi en långtgående skolplikt som är kopplad till den verksamhet som anordnas under skoldagen som är en del av elevens utbildning. Skolplikten omfattar således även verksamheter utöver obligatorisk undervisning såsom skolmåltider och skolutflykter.⁴⁵ Detta innebär att eleverna som huvudregel ska tillbringa hela skoldagen i skolan om det inte finns giltiga skäl för frånvaro, t.ex. sjukdom. Ansvaret för att skolplikten fullgörs delas mellan vårdnadshavarna, huvudmannen och hemkommunen. Hemkommunen kan vi-tesförelägga vårdnadshavare som inte gjort vad som på dem ankommer för att eleven ska fullgöra sin skolplikt.⁴⁶

8.3.4 Obligatoriskt deltagande i lovskola innebär utvidgad obligatorisk verksamhet med förlängd skolplikt för eleverna

Undervisning som bedrivs i lovskola omfattas inte av reglerna om obligatorisk verksamhet eller skolplikt i 7 kap. skollagen. För en närmare beskrivning av regleringen av lovskola se avsnitt 7.3.⁴⁷

Ett obligatoriskt deltagande i lovskola skulle innebära att regleringen av obligatorisk verksamhet behöver utvidgas till att omfatta denna verksamhet. Följden av detta blir att huvudmannen åläggs en skyldighet att anordna ytterligare obligatorisk verksamhet för en grupp elever. Ur elevernas perspektiv innebär detta att de ska delta i ytterligare undervisning med skolplikt, dvs de får en förlängd skolplikt. En förlängning av skolplikten genom obligatorisk lovskola innebär således en utökad skyldighet som berör såväl huvudman som enskilda elever samtidigt som det innebär en utökad rätt för eleverna eftersom deras utbildning utvidgas i motsvarande mån.

Om dagens reglerade lovskola skulle bli obligatorisk i dess nuvarande form kommer undervisningen därutöver att förläggas samtidigt som huvudmannen beslutat om ledig tid för övriga elever, an-

⁴⁵ Prop. 2009/10:165, s. 218.

⁴⁶ 7 kap. 20–23 §§ skollagen.

⁴⁷ Utredningen har i avsnitt 7.8.2 föreslagit att huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola ska utvidgas för elever i årskurs 9 med 25 timmar som ska förläggas på loven under läsåret.

tingen under lov eller under terminsuppehåll. Att detta skulle kräva en förlängning av skolplikten för de elever i årskurs 9 som avslutat grundskolan är givet. Hur det skulle förhålla sig med den lovskola som äger rum under skolloven under läsåret är inte lika självklart, då elevernas rätt till lovdagar är begränsad till 12 till antalet. Om huvudmannen skulle åläggas att anordna en lovskola med obligatoriskt deltagande för *vissa* elever under terminens skollov är det utredningens bedömning att även detta skulle kunna anses innebära en slags utvidgad skolplikt även om undervisningen förläggs inom elevens läsår.

Utredningen har undersökt om det finns en motsvarande obligatorisk verksamhet, dels i våra grannländer, dels inom EU och OECD. I de andra nordiska länderna förekommer ingen lovskola som regleras i skolförfattningarna och därmed inte heller någon för elever obligatorisk verksamhet på motsvarande sätt. I vissa andra länder som t.ex. Österrike eller USA anordnas det visserligen sommar-skola, inte minst för nyinvandrade elever för att stärka deras språkkunskaper, men den regleras inte nationellt. Vi har inte kunnat hitta något land som har en struktur med skolplikt för en viss grupp av elever.

8.3.5 En förlängd skolplikt bör kunna överklagas

Erbjudandet om lovskola enligt nuvarande reglering som avser elever i årskurs 8 och 9 baseras på lärarens bedömning om vilka elever som riskerar att inte uppnå kunskapskraven beslutas av rektorn.⁴⁸ När det gäller de elever som avslutat årskurs 9 är det slutbetygen som ligger till grund för urvalet av vilka elever som erbjuds lovskola.

Ett beslut om förlängd skolplikt genom obligatorisk lovskola som baseras på elevens prestationer i skolan skulle vara grundat på en bedömning. Om beslutet grundar sig på exempelvis terminsbetyg baseras även detta beslut i grunden på de bedömningar som elevens lärare har gjort när de har bestämt elevens betyg. Beslutet om förlängd skolplikt utgör ett ingripande beslut för den enskilda eleven och det är skäl som har med eleven att göra som ligger till grund för beslutet. Det är utredningens uppfattning att det är viktigt ur ett rättighetsperspektiv att sådana beslut ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd, på samma sätt som beslut om särskilt

⁴⁸ 9 kap. 11 a § skolförordningen.

stöd och förlängd skolplikt⁴⁹ i dag är möjliga att överklaga.⁵⁰ Sådana beslut grundar sig på pedagogiska överväganden tillsammans med elevens kunskapsmässiga och sociala utveckling. Ett beslut om att förlänga elevers skolplikt för att delta i obligatorisk lovskola är minst lika ingripande, och grundar sig på samma typ av överväganden för den enskilde eleven.

8.4 Är det förenligt med grundläggande fri- och rättigheter att förlänga elevers skolplikt genom obligatoriskt deltagande i lovskola?

Det svenska skyddet för grundläggande fri- och rättigheter framgår dels i 2 kap. regeringsformen (RF) som ger ett grundläggande skydd för ett antal fri- och rättigheter, dels i Europakonventionen (EKMR), som även har förankring i regeringsformen samt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) som aktualiseras vid tillämpning av unionsrätten. Regeringsformens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. RF är utformade så att de gäller *oavsett ålder*. Detsamma gäller i fråga om det rättighetsskydd som föreskrivs i EKMR. Bortsett från skolplikt och medborgarskap är barn och vuxna likställda i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna. För barn gäller dock ett utvidgat skydd genom att den som omfattas av allmän skolplikt har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning.⁵¹ Skolplikt innebär även en plikt bestående i att elever ska närvara i skolan, i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, vilket betyder att eleven är skyldig att närvara på en viss plats en viss tid även om eleven önskar vara någon annanstans.

Vid ett eventuellt införande av en reglering om förlängd skolplikt, genom ett obligatoriskt deltagande i lovskola som berör vissa elever, är det utredningens bedömning att det bör undersökas hur en sådan reglering förhåller sig till barnets grundlagsskyddade rättigheter.

I det här avsnittet berörs främst om skolplikten kan anses utgöra en begränsning av barnets rörelsefrihet. Vidare redogörs för hur Europadomstolen ställer sig till staternas utformning av skolplikt

⁴⁹ Exempelvis för elever som gått om en årskurs vars skolplikt annars upphör innan de gått ut den högsta årskursen, 7 kap. 13 § skollagen.

⁵⁰ 28 kap. 12 § 3 p. och 16 § 1 p. skollagen.

⁵¹ Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 187.

och närvarokrav även i förhållande till andra rättigheter. Som nämnts i avsnitt 8.3.1 är den rättspraxis som finns från Europadomstolen relevant också när det gäller begränsningar i EU-stadgan, i den mån rättigheterna är likalydande, vilket avser såväl rätten till utbildning som rätten att fritt röra sig.⁵²

8.4.1 Skydd för barnets rörelsefrihet i RF

Regleringen av grundläggande fri- och rättigheter är samlad i 2 kap. RF. Det finns både *absoluta rättigheter* och *relativa rättigheter*. De absoluta rättigheterna kräver att begränsningen sker genom grundlag. Relativa rättigheter kan begränsas genom lag men det uppställs dock vissa krav i RF som måste vara uppfyllda för att begränsningen ska vara godtagbar.

Enligt 2 kap. 8 § RF har alla rätt till rörelsefrihet, vilket är en *relativ rättighet*. Skyddet för rörelsefriheten är således begränsningsbart och kan ske i form av lag och om vissa förutsättningar i 2 kap. 21 § är uppfyllda. Om skolplikten inte skulle utgöra en begränsning av rörelsefriheten utgör den en s.k. *vanlig skyldighet* enligt 8 kap. 2 § 2 p. RF, vilket betyder att ändringar av skolplikten i vissa fall kan komma att ske utan kravet på lagform.⁵³ Skulle riksdagen lagstifta med stöd av 8 kap. 2 § RF, när det rätteligen borde ha skett med stöd av 2 kap. 8 § RF i kombination med 2 kap. 20–21 §§ RF kan regleringens grundlagsenlighet ifrågasättas.

Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer vidare att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. En författning som strider mot EKMR blir således grundlagsstridig.

8.4.2 När skyddet kan begränsas

Förutsättningarna för att begränsa en individs rörelsefrihet framgår av 2 kap. 20–21 §§ regeringsformen. I förarbetena har det framhållits att 20 § understryker kravet på att lagstiftaren noga redovisar sina

⁵² Rätten att fritt röra sig, rörelsefrihet, stadgas i artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet, EKMR samt i artikel 45 i EU-stadgan.

⁵³ En reglering som innebär att en enskild åläggs en skyldighet av det allmänna meddelas som huvudregel av riksdagen genom lag men normgivningen kan genom ett bemyndigande även tillfalla regeringen, vilket följer av 8 kap. 1–3 och 7 §§ RF.

syften när en fri-och rättighetsbegränsande reglering beslutas.⁵⁴ I 2 kap. 21 § RF anges förutsättningarna för begränsningar av fri-och rättigheter.

21 § Begränsningar enligt 20 § får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

I bestämmelsen anges dels ett allmänt krav på vilka begränsningsändamål som kan godtas, dels ett proportionalitetskrav. Vad som avses med ”ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle” i bestämmelsens första mening utvecklas inte närmare i förarbetena och några klagande uttalanden verkar inte ha förekommit i samband med tillämpningen av bestämmelsen. Kravet på proportionalitet i bestämmelsens andra mening innebär bl.a. att en begränsning inte får gå längre än vad som är nödvändigt för att denna ska tillgodose sitt ändamål. Proportionalitetsprincipen är en etablerad rättsprincip som ofta kommer till användning vid lagstiftning och i domstolarna. En avvägning ska göras mellan hur stort ingreppet i den enskildes rätt är och hur starkt det behov är som ska tillgodoses. Om förhållandet mellan dessa faktorer framstår som rimligt är ingreppet proportionerligt. Enligt det synsätt som har vuxit fram i domstolspraxis ska proportionaliteteten i den rättighetsbegränsande åtgärden prövas efter en bedömning i följande tre steg.

Ändamålsenlighet – Prövningen avser om den aktuella begränsningen är ägnat att tillgodose det ändamål som föranlett den. Det betyder att begränsningen måste vara proportionerlig i förhållandet till syftet bakom regleringen.

Nödvändighet – Klarar regleringen det första steget så blir nästa steg att pröva om regleringen kan bidra till att nå syftet med åtgärden och att det inte finns något mindre ingripande alternativ.

Proportionalitet i strikt mening – Passerar lagregleringen även det andra steget prövas slutligen om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde.⁵⁵

⁵⁴ Prop. 1975/76:209 Om ändring i regeringsformen, s. 153.

⁵⁵ NJA 2018 s. 753, p. 23, Rå 1999 ref 76, avsnitt 5.5.

I bestämmelsen finns även ett skydd för den fria åsiktsbildningen och åsiktsdiskriminering.

8.4.3 Förlängd skolplikt genom obligatorisk lovskola kan utgöra en begränsning av rörelsefriheten enligt RF

Frågan om skolplikten skulle kunna uppfattas som en begränsning av barnets rörelsefrihet har diskuterats.⁵⁶ Det finns således utrymme för olika uppfattningar i frågan.

Förhållandet mellan rörelsefrihet och skolplikten har prövats av Högsta förvaltningsdomstolen, HFD (tidigare Regeringsrätten).⁵⁷ I målet prövade domstolen grundlagsenlighet av dåvarande skolförordningens bestämmelser om den s.k. *samlade skoldagen*.⁵⁸ Vid denna tidpunkt var skolplikten och skolpliktiga elevers utbildning reglerad både i lag och förordning. Bestämmelserna om elevernas närvaro var reglerad i förordning.⁵⁹ Domstolen fann att föreskrifter om skolplikt inte inskränkte rörelsefriheten och att regleringen därmed inte var grundlagsstridig. Motiveringen till detta var

[...] att skolplikten inte hör till de ämnen om grundläggande fri- och rättigheter som är förbehållna det obligatoriska lagområdet utan att det torde vara att hänföra till fråga som efter bemyndigande i lag får överlämnas till regeringens normgivning.

Detta betyder att en förändring av skolpliktens utformning inte kräver ändring genom lag utan att detta kan överlämnas till regeringen att reglera i förordning. Detta avgörande har dock varit omdiskuterat i den juridiska litteraturen. Kritik har framförts mot domstolens bedömning med innebörden att den är för restriktiv och att synen på fri- och rättigheter och barns rättigheter numera har förändrats i en för barnet positiv riktning som skulle kunna innebära att en dom-

⁵⁶ Se exempelvis Bernitz, H. *Barns rättigheter: Finns fri-och rättigheter i skolans värld?* Juridisk Publikation, JP, 2011, s. 244, Warnling-Conradsson, W., Bernitz, H., Sandström, L & Åhman, K, *Statsrättens grunder, Norstedts Juridik, JUNO version 6, 2018* s. 2020 f, Nergelius, J. Om *grundlagstolkning, grundlagsvänlig lagtolkning och åsidosättande av grundlagsstridig lag*, Svensk Juristtidning, 1996, s. 855 och Bull, T. *Mötes- och demonstrationsfrihet*, Iustus Förlag AB, 1997, s. 282.

⁵⁷ Rå 1981 2:14.

⁵⁸ Den samlade skoldagen innebar att eleverna skulle befinna sig i skolan hela skoldagen, även när de inte var schemalagda i undervisning.

⁵⁹ 5 kap. 2 och 4 §§ skolförordningen (1971:235) och 55 § skollagen (1962:319).

stol i dag skulle komma till en annan slutsats.⁶⁰ En annan uppfattning som förts fram går i linje med domstolens bedömning att skolplikten bör uppfattas som en vanlig skyldighet som faller utanför 2 kap. RF.⁶¹

Lagstiftaren har efter avgörandet valt att samla reglerna om skolplikt och rätt till utbildning i ett kapitel i skollagen i stället för att dessa har funnits på olika håll i skollagen och i skolformsförordningarna. Det har genom detta skett en förändring som innebär att närvaroplikten och bestämmelser om innehållet i utbildningen för skolpliktiga numera återfinns i lag i stället för förordning. Att placera fler bestämmelser som får påverkan på elevernas skolplikt i lag i stället för förordning talar för att skolplikten anses utgöra en ingripande skyldighet för den enskilde som skulle kunna anses utgöra en begränsning av rörelsefriheten.⁶² I förarbeten finns vidare uttalanden, såväl före som efter det ovan nämnda domstolsavgörandet, som talar för att skolplikten kan ses som en begränsning av rörelsefriheten. I utredningarna *Fri- och rättighetsutredningen* från 1978 och *Medborgarskap i svensk lagstiftning* från 2000 sker en uppräkningslista av begränsningar av rörelsefriheten bestående bl.a. av *värnplikt* och *skolplikt*.⁶³ Vidare anges skolplikten som ett exempel på begränsning av rörelsefriheten i en aktuell lagkommentar till 2 kap 8 § RF.⁶⁴

Mot bakgrund av ovanstående är det inte helt enkelt att förutsäga vad resultatet av en domstolsprövning av skolpliktens förhållande till rörelsefriheten skulle bli i dag. Rättsläget är således oklart vad gäller skolpliktens ställning i förhållande till barnets rörelsefrihet.

Med stöd av ovan förda resonemang anser utredningen att övervägande skäl talar för att skolplikten kan utgöra en begränsning av rörelsefriheten. Redan av detta skäl bör det enligt utredningens uppfattning göras en bedömning för att ta ställning till om det föreligger en risk för att en reglering som innebär att vissa elever får skolplikt under lovskola kan vara grundlagsstridig. Innan detta görs vill vi dock även undersöka dels hur skolplikten förhåller sig till EKMR:s

⁶⁰ Nergelius, J. *Om grundlagstolkning, grundlagsvänlig lagtolkning och åsidosättande av grundlagsstridig lag*, Svensk Juristtidning, 1996, s 855 och Bull, T. *Mötes- och demonstrationsfrihet*, Iustus Förlag AB, 1997, s. 282.

⁶¹ Bernitz, H. *Barns rättigheter: Finns fri- och rättigheter i skolans värld?* Juridisk Publikation, 2011. s. 244.

⁶² Se 39 § i skollag (1962:319), prop. 1985/86:10 Om ny skollag m.m. s. 77 f och 87, Prop. 2009/10: 165 Den nya skollagen s. 333 ff.

⁶³ *Införlivande av vissa direktiv om fartygssäkerhet*. SOU 2000:16 s. 117.

⁶⁴ Se Jermsten, H., Regeringsformen (1974:152), 2 kap. 8 §, Karnov (JUNO).

motsvarande skydd för barns rörelsefrihet, dels hur skolplikt förhåller sig till elevens rätt till utbildning.

8.4.4 Förhållandet mellan rörelsefrihet och skolplikt är ännu inte prövat av Europadomstolen

Rätten att fritt röra sig, rörelsefrihet, stadgas i artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet, EKMR. Europadomstolen har inte tagit ställning till om skolplikt kan ses som en inskränkning av rörelsefriheten och därför måste uppfylla kraven i EKMR.⁶⁵ När det gäller frågan om skolpliktens förhållande till rörelsefrihet saknas därmed praxis som ger svar på frågan om det skulle vara förenligt med EKMR att förlänga skolplikten för en grupp elever. Det går inte att ge ett svar på hur konventionen ska tolkas i en viss fråga innan Europadomstolen har prövat den aktuella frågan. Av Europadomstolens praxis framgår emellertid att skolplikt som sådan är förenlig med den rätt till utbildning som följer av Europakonventionen och att det ligger inom statens tolkningsmarginal att kräva närvaro i skolan, vilket beskrivs närmare i följande avsnitt.⁶⁶

8.4.5 Europadomstolens praxis ger medlemsstaterna vida ramar för att organisera sitt utbildningssystem

Det finns flera avgöranden som behandlar deltagande i medlemsstaternas obligatoriska undervisning, vilket kan ge vägledning i hur Europadomstolen ser på de närvarokrav som staterna kan ställa på elever inom den obligatoriska skolgången i grundskola och motsvarande. I målet *Osmanoğlu och Kocabaş mot Schweiz*⁶⁷ ansåg föräldrarna till två flickor att den obligatoriska könsblandade simundervisningen var en inskränkning av barnens religionsfrihet enligt artikel 9. Domstolen prövade, dels om det var nödvändigt i ett demokratiskt samhälle att inte befria flickorna från den könsblandade undervisningen, dels om åtgärden stod i proportion till de eftersträlvade målen. Domstolen konstaterade att medlemsstaterna har en betydande marginal i frågor som rör vilken betydelse som religion ska ha i sam-

⁶⁵ Lerwall, L & Scheutz, S. (red.), *Skoljuridik och myndighetsutövning: några rättsvetenskapliga uppsatser om skolan*, 1 uppl. iUSTUS Förlag, 2018, s. 61–62.

⁶⁶ Europadomstolens beslut i *Konrad mot Tyskland* den 11 september 2006.

⁶⁷ Europadomstolens dom i *Osmanoğlu och Kocabaş mot Schweiz* den 10 januari 2017.

hället, särskilt när det handlar om frågor som aktualiseras inom området för offentlig utbildning och undervisning. Domstolen uttalade vidare att obligatoriska inslag motiveras utifrån samhällets behov och inte individens, där samhället erkänns en rätt att säkerställa att dess medborgare får erforderlig utbildning och integreras i samhället.

Att organisera sitt befintliga utbildningssystem anses således ligga inom varje stats egen tolkningsmarginal, den s.k. nationella bedömningsmarginalen (*Margin of appreciation*). Varje stat har att tolka och tillämpa en konventionsrättighet så att den anpassas till traditioner och samhällsutveckling i det egna landet. Staterna är dock inte helt fria att bedöma hur rättigheterna ska tillämpas utan Europadomstolen har en övervakande funktion.⁶⁸ Om en nationell domstol har ansett att en inskränkning är nödvändig och det verkar finnas rimliga skäl för ett sådant ställningstagande, har Europadomstolen ofta godtagit detta utan att göra någon egen värdering med hänvisning till denna princip. Samtidigt har domstolen förbehållit sig rätten att ingripa om prövningen av någon anledning framstår som uppenbart felaktig eller godtycklig eller om den leder till orimliga resultat från ett konventionsperspektiv.⁶⁹

Slutsatsen som utredningen drar av Europadomstolens praxis är att det finns stora möjligheter för staterna att utforma obligatorisk utbildning, som erbjuds på de grundläggande stadierna, utifrån samhällets behov, i vart fall när det gäller generella åtgärder riktade till samtliga elever. Med hänsyn till den nationella bedömningsmarginal som ges medlemsländerna är det utredningens bedömning att Europadomstolen sannolikt inte skulle ha någon invändning avseende en obligatorisk lovskola oavsett om de skulle bedöma åtgärden som en begränsning av rörelsefriheten eller inte. Detta är dock inget som går att säga med säkerhet.

8.4.6 Obligatorisk lovskola för elever kan vara en godtagbar och proportionerlig åtgärd beroende på hur den regleras

Med hänsyn till att det finns stöd både i doktrin och förarbeten för att skolplikten kan anses utgöra en begränsning av barnets rörelsefrihet är det utredningens bedömning att mycket talar för att så kan

⁶⁸ Lokrantz-Bernitz, H. *Rätt i skolan – om grundläggande rättigheter och värden i den svenska skolan*. Jure Förlag, 2020. s. 29.

⁶⁹ *Föreningsfrihet och terroristorganisationer*, SOU 2021:15, s. 54.

vara fallet och att det därför bör göras en bedömning om förutsättningarna enligt 2 kap. 20–21 §§ RF är uppfyllda för att ta ställning till om en eventuell reglering av aktuellt slag är grundlagsenlig. De ställningstaganden som behöver göras är

- om ändamålet med en förlängd skolplikt genom obligatorisk lovskola för vissa elever är godtagbart i ett demokratiskt samhälle
- om en sådan reglering är proportionerlig enligt de tre steg som redovisats ovan, *ändamålsenlighet, nödvändighet och proportionalitet i strikt mening.*

En obligatorisk lovskola för elever kan vara godtagbar i ett demokratiskt samhälle

Målet med att göra deltagandet i lovskola obligatoriskt för eleverna är att de ska uppnå kunskapskraven och att fler elever ska uppnå behörighet till gymnasieskolan. Detta får anses vara centralt och väsentligt såväl för den enskilde eleven som för samhället i stort. Det behöver även beaktas att de elever som inte uppnår behörighet till gymnasieskolan löper större risk att drabbas av flera negativa följder såsom svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden, psykisk ohälsa och att hamna i ett utanförskap. Om ett obligatoriskt deltagande i lovskolan leder till önskad effekt, dvs att behörighet nås för de elever som omfattas, skulle en förlängd skolplikt kunna vara en såväl behövlig som en befogad åtgärd. Utredningens bedömning är att detta i så fall skulle vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att begränsningen av rörelsefriheten därmed kan anses ha ett berättigat ändamål.

Att göra en lovskola obligatorisk för elever som ligger nära behörighet kan vara proportionerligt

Det första steget i proportionalitetsbedömningen avser om den efterfrågade regleringen är ägnad att tillgodose det ändamål som föranlett den. Som utredningen konstaterat ovan skulle en strävan efter att fler elever ska bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan accepteras som ett legitimt ändamål. Fråga är om obligato-

riskt deltagande i lovskola är en ändamålsenlig lösning för att uppnå detta ändamål.

Ändamålsenligheten och nödvändigheten med en reglering som syftar till att fler elever ska bli behöriga till gymnasieskolan får bedömas utifrån åtgärdens effektivitet för att syftet uppnås. Att införa en reglering med förlängd skolplikt genom obligatorisk lovskola för elever som uppenbart inte har förutsättningar att, med hjälp av den korta tid som den obligatoriska lovskolan ger, nå målet som är syftet med regleringen står, enligt utredningens bedömning, inte i rimlig proportion till åtgärden. Ett obligatorium innebär vidare en risk att elever som tidigare upplevt skolmisslyckanden och från början har en negativ inställning till utbildning kan få denna förstärkt om de upplever att de tvingas delta i en verksamhet som även kan upplevas som stigmatiserande. För att regleringen ska anses proportionerlig bör urvalet i stället avse elever som har möjlighet att gynnas av den obligatoriska lovskolan och som därigenom ges förutsättningar att uppnå målet med regleringen.

Ytterligare en aspekt som bör vägas in är om elever, som mot sin vilja, åläggs att delta i lovskola överhuvudtaget kan sägas ha förutsättningar att tillgodogöra sig åtgärden och om sanktionerna framstår som effektiva för att dessa elever ska påbörja och fullfölja lovskolan. Med hänsyn till lovskolans korta tid är det högst troligt att sanktionerna, som ytterst innebär ett vitesföreläggande för vårdnadshavarna, inte hinner få vare sig verkan eller effekt. Mycket talar därmed för att detta inte är en effektiv lösning om eleven inte vill delta. Om prognosen för att en åtgärd som sker mot elevens vilja är att den varken kommer ge effekt för eleven eller som medel för att nå syftet är det högst tveksamt om åtgärden kan anses proportionerlig oavsett hur nära en elev är att nå en behörighet till gymnasieskolans nationella program.

För att inskränka grundlagsskydd bör det finnas mycket starka skäl och det bör först uteslutas att det finns godtagbara, alternativa lösningar. En lösning för att få elever att i högre utsträckning tacka ja till den lovskola som erbjuds och att fullfölja sitt deltagande skulle kunna utgöras av ett förstärkt arbete med motivationshöjande insatser, vilket utvecklas mer i avsnitt 8.6 Forskning och utredningens empiri ger svagt stöd för att obligatorium i sig skulle ge effekten att elevers måluppfyllelse ökar. Samtidigt kan en obligatorisk lovskola

vara verkningsfull om målet är att öka just elevers deltagande och att under lovskolan uppmuntra eleverna till att förbättra sina skolresultat.

Om ett obligatorium skulle bedömas som en nödvändig åtgärd bör även det tredje steget prövas och överväganden göras om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde. En skada skulle kunna utgöras av den stigmatisering som eleven kan uppleva med åtgärden. Även andra faktorer kan få betydelse såsom vissa elevers möjligheter att resa till sina hemländer och att elever behöver tacka nej till sommarjobb, som kan ge värdefull arbetslivserfarenhet.

En tillämpning av en sådan reglering innebär att ett urval av elever får sin skolplikt förlängd för att delta i en obligatorisk verksamhet när andra elever är lediga. Detta skulle baseras på att eleverna inte har uppnått behörighet till gymnasieskolans nationella program. Skolan har en tydlig skyldighet enligt skollagen att genom anpassningar och särskilt stöd ge eleverna förutsättningar att nå utbildningens kunskapskrav. Om en elevs bristande kunskaper skulle bero på att eleven inte har fått det stöd av skolan som eleven har rätt till framstår det inte som proportionerligt i strikt mening att följden blir en förlängd skolplikt för individen med den skada som kan följa.

Om åtgärden emellertid bedöms nå de elever som annars tackat nej till ett erbjudande om lovskola men som vill och har förutsättningar att bli behöriga till gymnasieskolan skulle den möjligen anses proportionerlig enligt utredningens bedömning.

Utredningens slutsats är att en för elever obligatorisk lovskola kan anses vara proportionerlig beroende på hur utformningen av regleringen görs och beroende på vilka elever den blir obligatorisk för även om det finns mycket som talar mot en sådan åtgärd. Mot bakgrund av utredningens resonemang ovan bör således ett obligatorium, om det införs, enbart gälla de elever som bedöms ha förutsättningar att nå behörighet inom ramen för lovskolan.

8.5 Frivillighet ger fler fördelar än skyldighet

Mot bakgrund av vad som framkommit vid samtal med intressenter, huvudmän, rektorer och lärare samt forskare är det utredningens samlade bild att det saknas evidens att ett obligatorium skulle främja elevers kunskapsutveckling mer än ett frivilligt deltagande i lovskola.

Det finns samtidigt viss evidens som pekar på att ett obligatorium skulle främja deltagandet men inte nödvändigtvis kunskapsresultaten.

Enligt direktivet (dir. 2020:21) kan en obligatorisk lovskola för eleverna ha ett signalvärde och ge lovskolan större tyngd som en mer integrerad del av skolverksamheten. Den tidigare presenterade forskningen och utredningens empiri visar att deltagandet i sin tur förutsätter att elever har realistiska mål med lovskolan. Vi får förut-sätta att en skyldighet att delta i sådant fall ökar närvaron, och närvaron i sin tur kan bidra till en positiv utveckling av de deltagande elevernas prestationer. Det finns dock bara svag evidens för detta.

Utredningen har uppmärksammat att det finns ett antal potenti-ella negativa konsekvenser som en reglering med olika skolplikt för olika elever kan medföra, vilket kan motverka själva syftet bakom införandet av detta. Sådana risker är exempelvis stigmatisering, ”teach to the test”-effekter, upplevelsen av ytterligare misslyckande samt att elever utan motivation upplever lovskolan som ett straff. Vidare finns det risk att elever som har egna långsiktiga och högt uppsatta mål med sin utbildning kan styras in på en utbildningsbana som står i strid med denna, genom att skolans och huvudmannens insatser och omgivningens förväntningar ställs in på att eleven ska gå vidare till ett yrkesprogram så snart sådan behörighet uppnås. Därmed finns en risk att en obligatorisk lovskola motverkar utbildningens syfte att alla elever ska ges möjligheter att nå så långt som möjligt.

Praktiska svårigheter med en obligatorisk lovskola som har lyfts fram till utredningen är t.ex. hur man ska lösa behovet av utbildade lärare. En för eleverna obligatorisk lovskola skulle kunna innebära att behöriga lärare behöver avvaras från den ordinarie undervisningen, vilket riskerar att försämra den ordinarie undervisningens kvalitet. Till detta kommer en stark farhåga avseende risken för att ett obligatorium minskar huvudmännens incitament att tidigt sätta in extra anpassningar, stöd för nyanlända och särskilt stöd inom den ordinarie verksamheten.

Forskning pekar på vikten av att engagemang för lärande ska komma från eleven själv, att eleven ska vara delaktig i att forma sina mål och att lärare och eleven ska ingå i ett relationsarbete. Om deltagandet är frivilligt så kan vi förutsätta att elever som deltar redan har mål som de vill nå och då blir lovskolan ett bra verktyg.

Elever som har en rimlig chans att komma över målsnöret uppfattas i allmänhet höra till gruppen som har stort engagemang att lära

och som kan ha en tydlig målbild med sin utbildning. Den bild som utredningen har fått är att dessa elever i regel vill delta i lovskola redan i dag och därmed blir ett obligatorium obehövt för dem.

En reglering av obligatorisk lovskola för elever är också, som framgår av utredningens överväganden i detta kapitel, förenat med ett antal rättsliga utmaningar. Exempelvis innebär ett obligatorium en utökad *rätt* till utbildning för en grupp elever samtidigt som det blir en *plikt* för dem att komma till lovskolan. Detta resulterar i att dessa elevers rörelsefrihet kan komma att begränsas i samband därmed⁷⁰, vilket kan strida mot individens grundlagsskyddade rättigheter. Regleringen berör starka individuella rättigheter för elever där deras rättssäkerhet kan hamna i fara med ett urvalssystem där beslutet baseras på en bedömning av elevens kunskapsnivå. Om en reglering om förlängd skolplikt genom obligatorisk lovskola införs är det utredningens uppfattning att den bör följas av en överklagandemöjlighet. För att en överklagandeprocess ska kunna genomföras innan lovskolan börjar innebär det att beslutet behöver fattas tidigt under terminen. Ett sådant system kommer att innebära utökad administration för såväl lärare, rektor, huvudman och hemkommun. Systemet kommer att innebära svårigheter med att kombinera en ändamålsenlig överklagandeprocess med ett rättssäkert beslut om förlängd skolplikt grundat på ett tillräckligt bra underlag. Detta är enligt utredningens uppfattning ytterligare ett skäl för att inte införa en för eleverna obligatorisk lovskola utan låta elevens fria val bestå.

Sammanfattningsvis är det utredningens bedömning att ett deltagande i lovskola som baseras på frivillighet ger fler fördelar än ett obligatorium.

⁷⁰ Till det allmänna räknas stat och kommun, inkl. domstolar, myndigheter, offentliga och kommunala skolor etc.

8.6 Frivillig lovskola och förstärkning av det motivationshöjande arbetet är att föredra framför obligatoriskt deltagande

Utredningens förslag: Det bör inte införas bestämmelser i skollagen om obligatorisk verksamhet i lovskola eftersom det närvarokrav som finns för deltagande i lovskola i det befintliga regelverket bedöms vara tillräckligt.

Huvudmän och skolor ska förstärka sitt motivationsarbete inför och under lovskola.

Utredningens bedömning: Ett stödmaterial om hur skolor kan arbeta med motivationshöjande insatser bör tas fram.

8.6.1 Nuvarande reglering om elevers deltagande bör kvarstå

Mot bakgrund av det resonemang som utredningen för i avsnitt 8.5 avseende, att fördelarna med ett deltagande som är baserat på ett frivilligt val i enlighet med nuvarande reglering kan överväga möjliga fördelar med ett obligatorium för elever, är det utredningens bedömning att en obligatorisk lovskola för elever inte bör införas utan föreslår att dagens reglering kvarstår. Huvudmotiveringen är att den befintliga regleringen är mindre ingripande för eleverna och att den redan innebär skyldighet att närvara men skyldigheten inträder först efter att eleverna valt att acceptera ett erbjudande om lovskola.

Som utredningen tidigare konstaterat är lovskolans största förtjänst att den kan bidra till att elever som har nära att nå en behörighet för vidare utbildning klarar att komma över mållinjen, vilket kan ge stora fördelar för såväl eleven som samhället eftersom studier i gymnasieskolan är i det närmaste en förutsättning för att en ung person i ett senare skede ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Ett sätt att öka deltagandet i lovskola så att dessa elever når behörighet är, enligt utredningen, att uppmuntra och motivera eleverna till att delta. Motivationshöjande insatser bedöms av utredningen ha potential att vara lika effektiva då skolor kan rikta dessa insatser direkt mot elever som behöver uppmuntran så att de deltar i lovskola och därmed ökar sina möjligheter att uppnå behörighet. Till skillnad mot detta skulle ett obligatorium träffa även dem som redan är motive-

rade och som inte är i behov av varken ytterligare motivationshöjande insatser eller ett obligatorium. Om motivationshöjande insatser innebär att de elever som är nära behörighet och som har förutsättningar att uppnå behörighet under lovskolan tackar ja i större utsträckning skulle ett obligatoriskt deltagande vara obehövt och åtgärden skulle varken vara ändamålsenlig eller nödvändig för att syftet ska uppnås. Vid sådana förhållanden skulle åtgärden inte anses proportionerlig, vilket innebär en risk för att regleringen skulle kunna strida mot grundlag.

Utredningen har i avsnitt 8.2 argumenterat för vikten av motivationshöjande åtgärder för att lovskolor ska nå sitt syfte och vill därför här lämna förslag på hur detta område kan utvecklas i en för eleverna positiv riktning.

8.6.2 Viktiga aspekter i motivationsarbetet

Det är huvudmän, rektorer och lärare som är ansvariga för hur lovskola ska utformas och genomföras. Med utgångspunkt i den kunskap som utredningen inhämtat bedöms det som viktigt att de ansvariga beaktar följande punkter:

- Det måste säkerställas att information om lovskolan når vårdnadshavare. Sättet att informera och tidpunkten för informationsinsatserna ska vara anpassade till de lokala förutsättningarna och elevsammansättningen. Skolan behöver arbeta med att lyfta fram framtida vinster med ett deltagande i lovskola för dem som riskerar att inte nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Samarbetet mellan skola och hemmet behöver utvecklas så att föräldrar medvetandegörs i högre grad än vad som är fallet i dag om att lovskola innebär en chans för deras barn att utveckla sina kunskaper, och i vissa fall att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program.
- Det är viktigt att det sker en överlämning mellan ordinarie lärare och lärare i lovskolan om det inte är samma person. Detta är av stor vikt ur effektivitetssynpunkt men även ur motivationssynpunkt. Elever som erfar att läraren i lovskolan är insatt i vilka delar eleven behöver arbeta med känner sannolikt större tilltro till att kunna lyckas under lovskola.

- Eleven behöver vara involverad och få vara delaktig i planeringen av sin insats i lovskolan. Det kan vara motivationsskapande om eleven involveras i planeringen av exempelvis sina mål med lovskolan. Målen bör vara realistiska så att eleven inte upplever lovskolan som ett misslyckande. På liknande sätt bör eleven i möjligaste mån involveras gällande arbetssätt. Dessa aspekter bedöms som viktiga så att insatsen får en stärkande effekt på elevens självkänsla och självförtroende.
- Lärarna behöver förutom att förmedla kunskap också arbeta relationskapande med eleverna. Detta är en viktig faktor för att väcka elevers lust och vilja att lära sig.
- Det bör vara möjligt att varva undervisning under lovskolan med idrott och sociala aktiviteter. Organiseringen av lovskolan med små grupper, individuella anpassningar och extra aktiviteter handlar lika mycket om relationsbyggande som om undervisning. Detta främjar lärande, trygghet, tillit och samhörighet vilket också skulle kunna motverka lovskolans stigmatiserande rykte.

8.6.3 Stödmaterial med rekommendationer till huvudmän och skolor

Utredningen har sett olika exempel på hur huvudmän och skolor arbetar motivationsskapande så att elever deltar i och fullföljer lovskolan. Ett sådant arbete behöver vara anpassat efter lokala behov och förutsättningar. Samtidigt har alla huvudmän behov av verktyg och metoder för att kunna motivera elever att delta i lovskola och engagera dem i lärandet. För att underlätta och effektivisera huvudmännens arbete bedömer utredningen att skolorna skulle ha stor nytta av ett stödmaterial om hur skolor kan arbeta med motivationshöjande insatser. Utredningen erfar att Skolverket påbörjat ett arbete med att utveckla myndighetens stödmaterial med rekommendationer där myndigheten utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet beskriver *hur* skolor kan arbeta med en aktuell fråga. Utredningen bedömer att det är stödmaterial med rekommendationer av detta slag som med fördel skulle kunna tas fram för att stödja huvudmän och skolor i deras arbete med motivationshöjande insatser i syfte att öka elevers deltagande i lovskola. På detta sätt får huvudmän och skolor

tillgång till ett gemensamt stöd, vilket främjar att skolors motivationsarbete blir likvärdigt och håller god kvalitet.

Stödmaterialen bör även innehålla verktyg för och rekommendationer om hur man kan arbeta ändamålsenligt för att nå elever med kort tid i det svenska utbildningssystemet men även andra elever som av olika anledningar har behov av motivationshöjande insatser. Stödmaterialen bör även beröra hur elevernas vårdnadshavare kan göras delaktiga. Med tanke på det elevunderlag lovskolor har bedömer utredningen det som lämpligt att Skolverket tar fram detta stödmaterial med stöd av Statens specialpedagogiska skolmyndighet.

8.7 Ett alternativt förslag – en för eleverna obligatorisk lovskola

Som framgår av avsnitt 8.6 förordar utredningen att lovskolan även framöver ska vara frivillig för elever att välja. Enligt direktivet (dir. 2020:21) har dock utredningen i uppdrag att föreslå hur en skyldighet att delta i lovskola ska utformas och ta ställning till vilka elever den ska gälla. Således presenteras här även ett förslag till hur en obligatorisk lovskola skulle kunna regleras även om utredningen inte kunnat finna tillräckligt stöd för införandet av en sådan reglering.

8.7.1 En möjlig utformning av obligatorisk lovskola för elever

Utredningens förslag: För skolpliktiga elever som avslutat årskurs 9 utan att uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan och som enbart saknar godkänt betyg i högst två ämnen för behörighet samt bedöms ha förutsättningar att uppnå behörighet under 50 timmar, ska lovskolan vara obligatorisk. Skyldigheten att delta avser den lovskola som anordnas i juni månad.

Övriga elever i årskurs 9 som avslutat terminen utan att uppnå behörighet samt de elever som inte omfattas av skolplikt kommer även fortsättningsvis omfattas av huvudmannens skyldighet enligt 10 kap. 23 b §.

Obligatorisk undervisning för vissa elever

Lovskola som huvudmannen är skyldig att erbjuda men som är frivillig för elever utgör ett komplement till den obligatoriska undervisningen. Om undervisningen i lovskolan blir obligatorisk för elever krävs förändringar i skollagen så att det blir möjligt för alla huvudmän att anordna ytterligare obligatorisk verksamhet. Utredningen gör därmed bedömningen att detta behöver regleras särskilt i 7 kap. skollagen. Den för eleverna obligatoriska verksamheten utgörs av 50 timmar. I propositionen *En skyldighet att erbjuda lovskola*⁷¹ beräknas en skoldag för elever i årskurs 9 uppgå till i genomsnitt fem timmar. Att beräkna skoldagen på detta sätt ska även ge lärarna tid för såväl förberedelser som efterarbete.⁷² Detta skulle innebära att gränsen för hur många dagar som en huvudman får förlägga obligatorisk verksamhet under lovskolan anges till 10 dagar.

Utredningen vill understryka att möjligheten att förpliktiga elever att gå lovskola inte ska kunna användas som ett alternativ till en elevs rätt till extra anpassningar, särskilt stöd eller stödåtgärder för nyanlända elever.

Skollagens bestämmelser om skolplikt ska gälla

Om lovskolan blir obligatorisk för eleverna ska skollagens bestämmelser om skolplikt gälla och utvidgas till att gälla den obligatoriska verksamheten i lovskola. Det innebär att eleverna får skolplikt i lovskolan och ska delta i den obligatoriska verksamhet som anordnas av huvudmannen. Vidare innebär detta att hemkommunens, huvudmannens och vårdnadshavarnas ansvar för skolpliktens fullgörande även ska gälla för elever som fullgör sin skolplikt i lovskola.

Ytterligare en följd av att skolplikten förlängs är att elevernas slutbetyg kommer utfärdas först efter att skolplikten normalt upphör.⁷³ På vårterminen ska betygen vara inrapporterade hos SCB varje år den 18 juni. Datum för antagningen till gymnasieskolorna skiljer sig mellan kommunerna men sker i vilket fall efter detta datum. I de fall slutbetyg utfärdas senare skulle det kunna påverka dels de be-

⁷¹ Prop. 2016/17:156 En skyldighet att erbjuda lovskola.

⁷² Ibid, s. 27 f.

⁷³ 6 kap. 14 § skolförordningen.

rörda elevernas möjligheter att söka till gymnasieskolan, dels skolornas arbete med att administrera dessa elevers betyg.

Läsåret bör förlängas för eleverna med obligatoriskt deltagande

Det krävs överväganden om hur en obligatorisk verksamhet med skolplikt ska utformas. En skolplikt som inte har någon koppling till skolans läsår ter sig problematisk på så sätt att det blir en variant av skolplikt som är helt ny till sin karaktär. Skolplikt bör enligt utredningens bedömning följa elevens läsår. Läsåret bör således förlängas för de elever som får en förlängd skolplikt genom obligatoriskt deltagande i lovskolan.

En reglering som avser ett urval av elever innebär således att vissa elever kommer att delta i en obligatorisk verksamhet inom läsåret medan andra elever kommer delta i en lovskoleverksamhet utanför läsåret som de själva väljer att delta i. Följden blir att regleringen kommer att innebära att elever får olika långt läsår och att olika skolpliktsregler kommer att gälla för olika elever.

Undervisningstiden för lovskola ska inte ingå i den minsta garanterade undervisningstiden

Bakgrunden till om lovskolan görs obligatorisk för eleverna är att öka deltagandet, inte att ersätta delar av den undervisning som eleven är garanterad enligt skollagen och på så sätt integrera denna del av lovskolan i läsåret. Därmed bör inte heller tiden i lovskola för dessa elever ingå i den minsta totala undervisningstiden enligt 10 kap. 5 § skollagen.

Elever som är nära behörighet ska ha en skyldighet att delta i lovskola

Utredningen har tidigare beskrivit hur lovskola organiseras och genomförs i dag. Den bild som förmedlats till utredningen vid intervjuer och samtal är att lovskolan främst är verkningsfull för elever som är nära att nå behörighet, dvs. de elever som har en rimlig och reell chans att uppnå kunskapsmålen under den begränsade tid som lovskolan (på sommaren) ger. Det kan bl.a. handla om elever som av

olika anledningar har varit borta från skolan en kortare period eller där förhållandet mellan elev och lärare varit ansträngt. Under sådana förhållanden där det återstår mindre kunskapsluckor hos eleverna som behöver fyllas eller att eleverna har brister i enstaka ämnen kan lovskola bidra till att eleverna kommer närmare behörighet.

De elever som kunskapsmässigt ligger nära behörighetsgränsen genom att det återstår kunskapsluckor i som högst två ämnen bör enligt utredningens bedömning vara de elever som lovskolan bäst lämpar sig för. Vidare bör det vara denna grupp av elever som kan omfattas av en skyldighet att delta och som därmed inte ska kunna tacka nej. Att omfatta elever som inte har förutsättningar att nå målet, dvs behörighet till gymnasieskolans nationella program skulle innebära en alltför ingripande åtgärd som inte skulle vara proportionerlig. Enligt utredningens bedömning bör inte heller elever som undantas från skollagens regler om skolplikt omfattas av skyldigheten att delta i lovskola.⁷⁴

Urvalet baseras på en bedömning

En för eleverna obligatorisk lovskola förutsätter att det finns en så tydlig definition som möjligt av vilka elever som ingår i målgruppen. Att definiera vilka elever som är nära att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program innebär att varje elevs förutsättningar behöver bedömas på individnivå. Det finns vägledande underlag i form av elevens terminsbetyg, resultat från nationella prov, godkända betyg samt lärarens kontinuerliga bedömning av hur elevens kunskaper står sig i förhållande till kunskapskraven.

Ett första urval bör enligt utredningens bedömning ske baserat på elevernas terminsbetyg för höstterminen i årskurs 9. Detta är emellertid inte tillräckligt eftersom ett sådant urval skulle träffa även elever som ligger långt ifrån behörighet då elever kan ha stora kunskapsluckor även om de saknar godkänt betyg enbart i ett eller två ämnen för att nå behörighet. Det krävs således en nyanserad bedömning för att säkerställa att det är elever som har reell nytta av obligatorisk lovskola som träffas. Utöver elevens betyg bör det vid urvalet finnas ett kriterium att eleven bedöms ha förutsättningar att uppnå behörighet under den lovskola som anordnas. En sådan bedömning

⁷⁴ Elever som är undantagna från skolplikt framgår av 29 kap. 2 § skollagen (2010:800).

är enligt utredningen nödvändig för att regleringen ska vara proportionerlig ur ett grundlagsskyddsperspektiv. Detta bedöms emellertid ge upphov till svåra såväl som tidskrävande urvalsförfaranden.

Vid överväganden om det finns andra tänkbara bedömningsgrunder har utredningen undersökt betygsutredningens⁷⁵ förslag om ett nytt underkänt betyg för de elever som ligger nära gränsen för godkänt betyg. Av nämnda betänkande framgår att kunskapskraven tillsammans med de godkända betygen ger en relativt tydlig information om elevens kunskapsläge i ett ämne och ger även i viss mån information om vad som krävs för att eleven ska få ett högre betyg. På den underkända nivån finns dock bara ett enda betygssteg, det för betyget F. Dessutom har detta betygssteg inga kunskapskrav utan den information betyget ger är endast att det finns ett tillräckligt giltigt och tillförlitligt underlag för att bedöma en elevens kunskaper i förhållande till en eller flera delar av kunskapskraven men att kunskaperna inte är tillräckliga för ett godkänt betyg. Det innebär att betyget F kan motsvara allt ifrån mycket bristfälliga kunskaper till att eleven nästan uppnår kunskapskravet för betyget E. I betygsutredningen lämnas ett förslag som innebär att elevens kunskapsnivå under betyget E ska synliggöras med ytterligare ett underkänt betyg, *Fx*. Om detta betygssteg skulle införas är det utredningens bedömning att det bör kunna användas som urvalskriterium, vilket skulle göra urvalet mer rättssäkert och likvärdigt än vad som är möjligt med de förutsättningar som råder i dag.

Övriga elever som inte uppnått behörighet till gymnasieskolan ska även fortsättningsvis erbjudas lovskola

Även övriga elever som lämnar grundskolan utan att bli behöriga bör även fortsättningsvis erbjudas att delta i lovskolan för att regleringen inte ska riskera att strida mot principer om likabehandling och förbud mot diskriminering.

⁷⁵ Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. SOU 2020:43.

8.7.2 Hemkommunen beslutar om förlängd skolplikt genom obligatoriskt deltagande i lovskola

Utredningens förslag: Hemkommunen ska fatta beslut om förlängd skolplikt genom obligatoriskt deltagande under lovskola.

Huvudmannen ska anmäla till hemkommunen vilka elever som anses aktuella för förlängd skolplikt genom obligatorisk lovskola.

Ett beslut avseende förlängd skolplikt genom deltagande i obligatorisk lovskola får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Ett beslut om förlängd skolplikt genom deltagande i obligatorisk lovskola bör prövas av hemkommunen

Det är rektorn som beslutar vilka elever som ska erbjudas lovskola, vilket regleras i skolförordningen. Om en obligatorisk lovskola införs måste det göras en bedömning av vilka elever som ska delta samt regleras vem som ska besluta om elevernas förlängda skolplikt. Grunden för vilka elever som ska omfattas ska vara en pedagogisk bedömning som görs på skolan.

Som utredningen redogör för i avsnitt 9.2.2 har utredningen *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven*⁷⁶ analyserat frågan om vem som ska besluta i frågan om en elev ska gå om en årskurs i grundskola och motsvarande, vilket är en snarlik fråga som föreliggande utredning nu ska bedöma. De kommer fram till att det är rektorn som även fortsättningsvis ska besluta om en elev inte ska flyttas upp en årskurs, dock med vissa tillkommande villkor, och att bestämmelsen formuleras om till att eleven *går om* en årskurs samt att denna placeras i skollagen. Beslutanderättens placering kan förklaras med att gå om en årskurs inte innebär en omedelbar förlängning av elevens skolplikt. Däremot kommer ett sådant beslut med stor sannolikhet påverka skolplikten i förlängningen eftersom elevens skolplikt då i de flesta fall kommer att behövas förlängas för att eleven ska kunna fullfölja sin grundskoleutbildning eller motsvarande. Ett beslut om att en elev ska gå om en årskurs skiljer sig, enligt utred-

⁷⁶ *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd – och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*. SOU 2021:11.

ningens bedömning, från ett beslut om obligatoriskt deltagande i lovskola, som innebär en omedelbar förlängning av elevens skolplikt.

Enligt 7 kap. 13 § skollagen kan en elev få förlängd skolplikt under vissa förhållanden, dock som längst tills eleven fyller 18 år. Denna fråga prövas av hemkommunen⁷⁷ med hänsyn till beslutets ingripande karaktär. Bakgrunden till att lagstiftaren valt hemkommunen som beslutsfattare är för att det är elevens hemkommun som har det yttersta ansvaret för att skolplikten fullgörs och att beslutet utgör en myndighetsutövning som inte lämpar sig för enskilda, som i praktiken kan vara en enskild fysisk person, att utöva.⁷⁸ Därmed är det utredningens bedömning att ett beslut om att förlängd elevens skolplikt genom obligatorisk lovskola utgör en förlängning av skolplikt som bör prövas av hemkommunen på samma sätt som övrig förlängning av skolplikt överprövas. Detta medför att regleringen i 7 kap. skollagen ska kompletteras i detta avseende. För elever som går i skola hos annan huvudman än hemkommunen ska den aktuella huvudmannen anmäla till hemkommunen om en elev anses vara aktuell för förlängd skolplikt genom obligatorisk lovskola.

Beslutet ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd

Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN) överprövar i dagsläget beslut inom skolväsendet, däribland beslut om skolplikt. Myndigheten har därför en särskild kompetens om skolväsendet och om att överpröva beslut av samma slag. Utredningens förslag om obligatoriskt deltagande innebär att beslut om förlängning av berörda elevers skolplikt ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. De elever som hunnit fylla 16 år har rätt att föra sin egen talan i mål och ärenden enligt skollagen och kommer således att ha möjlighet att klaga självständigt.⁷⁹ Detta innebär att både elever och vårdnadshavare i dessa fall kan överklaga beslut avseende förlängd skolplikt genom obligatorisk lovskola.

⁷⁷ Vad som avses med hemkommun anges i 29 kap. 6 § skollagen.

⁷⁸ Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen, s. 336 f.

⁷⁹ 29 kap. 12 § skollagen (2010:800).

Beslutet behöver fattas i god tid innan lovskolan

Som utredningen redogjort för tidigare innebär ett obligatoriskt deltagande en ingripande åtgärd för eleven genom att dennes skolplikt förlängs. Det är därför av betydelse att det är ett väl underbyggt beslut som ligger till grund för åtgärden. Intresset av att beslutet om obligatorisk lovskola blir så korrekt som möjligt talar för att det bör fattas så sent som möjligt i årskurs 9. Detta är dock inte förenligt med en ändamålsenlig överklagandeprocess där beslutet fattas i så god tid att överklagandet hunnit prövas före lovskolans start. Med hänsyn till handläggningstider hos ÖKN bör ett sådant beslut fattas minst tre månader innan lovskolan startar. Det innebär en risk att beslutet fattas på bristfälligt underlag. Sannolikt kommer det förekomma situationer då beslut fattats om förlängd skolplikt genom lovskola, men eleven ändå visar sig nå behörighet innan slutet av årskurs 9 eller på annat sätt inte längre uppfyller kriterierna. I sådana fall måste beslutet om förlängd skolplikt anses förfalla.

Utredningen har övervägt om det bör införas en möjlighet att beslutet ska gälla omedelbart, även om det överklagas, med möjlighet till inhibition⁸⁰ likt ingripande skolbeslut som överklagas till allmän förvaltningsdomstol, såsom avstängning av elever.⁸¹ Bestämmelserna om avstängning är avsedda att tillämpas för att komma tillrätta med akuta situationer och gäller tillfälligt under den tid som behövs för skyndsamt utredning. Att inhibera beslut är idag inte möjligt i ÖKN:s verksamhet. Möjligheten att inhibera beslut hos ÖKN har varit föremål för utredning tidigare, dock utan att det har lett till några förändringar i lagstiftningen.⁸² En sådan möjlighet skulle medföra att beslut om förlängd skolplikt genom obligatorisk lovskola skulle kunna fattas vid läsårets slut. Utredningen har dock inte funnit några tungt vägande skäl för att beslutet ska kunna gälla omedelbart med inhibitionsmöjlighet, vilket i regel förbehålls beslut som behöver fattas skyndsamt och som kan medföra skador som är mycket svåra eller rent av omöjliga att reparera i efterhand.⁸³ Vidare är det utredningens bedömning att en sådan förändring kräver ytterligare överväganden som bör utredas vidare, bl. a. vilka konsekvenser detta skulle medföra för ÖKN.

⁸⁰ Inhibition: ett avbrytande av verkställigheten i avvaktan på en slutlig prövning.

⁸¹ 5 kap. 14–16 §§ skollagen, 28 kap. 9 § skollagen och 48 § förvaltningslagen (2017:900).

⁸² Prop. 2006/07:69 Förbättrad ordning, trygghet och studiero i skolan.

⁸³ Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, s. 274 f.

9 Förlängd skolplikt för nyanlända elever

Innan utredningen redogör för sin tolkning av uppdraget samt diskuterar övriga frågor i kapitlet, hänvisas läsaren till avsnitt 3.3.1 där begreppet *nyanländ* definieras mer utförligt. Där beskrivs även olika undergrupper och deras förhållanden i relation till *skolplikt* respektive *rätt till utbildning*, utbildnings- och invandringsstatistik och prognoser samt andra aspekter, tex. de utmaningar dessa elever möter. Nedan följer dock en översiktlig inledning.

Enligt 3 kap. 12 a § skollagen anses en elev som nyanländ om hon eller han har varit bosatt utomlands, nu är bosatt i landet och har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då eleven fyller sju år. Enligt bestämmelsen räknas en elev som nyanländ först när eleven påbörjar sin skolgång i Sverige och i fyra år därefter.

Alla elever som anses bosatta enligt skollagen har rätt till utbildning enligt 7 kap. 3 § skollagen. Elever som är folkbokförda i landet har dessutom skolplikt. Elever som inte är folkbokförda men som ska anses bosatta enligt 29 kap. 2 § skollagen, t.ex. asylsökande, barn till EU-medborgare och papperslösa, har rätt till utbildning men inte skolplikt. I kapitel 8 samt i avsnitt 9.2 beskrivs vilka som har rätt till utbildning respektive skolplikt mer i detalj.

Gruppen nyanlända är en heterogen grupp både när det gäller ålder, ursprungsland, livserfarenheter och skolbakgrund. Benämningen nyanländ tar inte hänsyn till skälet till elevens invandring, t.ex. om eleven är barn till arbetskraftsinvandrare eller är asylsökande. Inte heller visar ordet nyanländ om en elev är folkbokförd i Sverige och därmed inte heller om eleven har skolplikt respektive rätt till utbildning.

9.1 Tolkning av utredningens uppdrag

I utredningens direktiv¹ påpekas att nyanlända elever som påbörjar utbildningen i svensk skola så sent att de fortfarande är nyanlända när de går ut den högsta årskursen i grundskolan eller motsvarande har fullföljt mindre än fyra skolpliktiga år i svensk skola. Vidare betonas följande i direktivet:

Statistik visar att dessa elever vanligtvis behöver mer tid för att bli behöriga till gymnasieskolan. Det finns alltså anledning att utreda hur förlängd skolplikt kan införas för nyanlända elever som inte uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan.

Utredningen ska analysera och föreslå hur skolplikten kan förlängas för nyanlända elever som inte är behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Vidare ska utredningen ta ställning till om en förlängd skolplikt ska kunna fullgöras i ett introduktionsprogram i gymnasieskolan. Utredningen kan konstatera att enligt direktivet kan man definiera målgruppen på olika sätt. Det går att uppfatta direktivet som att målgruppen endast omfattar de nyanlända elever som går ut den högsta årskursen i grundskolan utan att bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. När vi analyserar direktivets intention när det gäller nyanländas skolplikt i relation till övriga delar i uppdraget, kan texten samtidigt läsas som att målgruppen är *alla nyanlända ungdomar* som inte är behöriga till gymnasieskolans nationella program, dvs. även de som direkt börjar på ett introduktionsprogram. Utredningen behöver också ta ställning till om elever som är nyanlända men som inte omfattas av skolplikten i de obligatoriska skolformerna, såsom asylsökande elever och elever som har rätt till utbildning enligt EU-rätten också ska omfattas av utredningens uppdrag.

Hur målgruppen definieras har stor betydelse för utredningens utgångspunkter, möjliga analyser och förslag, och i förlängningen för likvärdigheten i skolsystemet. För att utredningen ska kunna utreda frågan om en förlängd skolplikt måste således målgruppen först definieras. Med hänsyn till att det enbart är enstaka nyanlända som skulle kunna vara aktuella för förlängd skolplikt i specialskola²

¹ *Fler elever ska bli behöriga till gymnasieskolan*. Dir. 2020: 21.

² Enligt Skolverkets redovisning läste 18 elever svenska som andraspråk över samtliga årskurser läsåret 2019/20. Vi förutsätter att det maximala antalet nyanlända inom specialskolorna inte överstiger detta antal. *Elever i specialskolan läsåret 2019/20*. Skolverket, 2020. Dnr 2019:389.

och då elever i specialskolan redan i dag har en skolplikt uppgående till elva år är det utredningens tolkning att dessa elever inte ingår i målgruppen. Vad gäller grundsärskolan har utredningen gjort en avgränsning som framgår av kapitel 2. Detta innebär att målgruppen för våra analyser utgörs av de elever som gått ut den högsta årskursen i grundskolan utan att bli behörig till gymnasieskolans nationella program. Det uppstår samtidigt problem när det gäller att avgränsa målgruppen för utredningens uppdrag i förhållande till nyanlända elever som inte är behöriga och som är asylsökande, papperslösa eller har rätt till utbildning i enlighet med EU-rätten men inte är folkbokförda. Vi förutsätter att intentionen i direktivet är att så många nyanlända som möjligt ska bli behöriga till gymnasieskolan och lyckas genomföra studierna där. Mot den bakgrunden tolkar utredningen uppdraget som att det omfattar *samtliga nyanlända elever som inte är behöriga till ett nationellt program* i gymnasieskolan, oavsett om de precis har avslutat den högsta årskursen i grundskolan eller om de är antagna till ett introduktionsprogram samt elever som inte är folkbokförda såsom asylsökande. Av direktivet framgår inte när en eventuell förlängd skolplikt skulle upphöra. Vi tolkar därmed att även detta ska analyseras inom ramen för utredningens uppdrag.

Utredningen konstaterar redan inledningsvis att det inte är möjligt att utreda en förlängd skolplikt för hela gruppen nyanlända på ett enhetligt vis, då de grundläggande rättsliga förutsättningarna skiljer sig i allt väsentligt. Det skulle innebära att olika grupper av nyanlända elever kräver olika särlösningar för att omfattas av en skolplikt.

9.2 Vad är skolplikt?

Reglerna om skolplikt och rätt till utbildning finns i 7 kap. skollagen (2010:800). I följande avsnitt kommer vi i korthet att redovisa de bestämmelser om skolplikt som är aktuella för utredningens analyser och överväganden, och som inte redan framgår av redogörelsen av gällande rätt i avsnitt 8.3.1–8.3.3 i kapitel 8.

9.2.1 Hur skolplikten fullgörs

Som huvudregel fullgörs skolplikten i förskoleklassen och grundskolan eller i någon av de motsvarande skolformerna. Skolplikten kan även undantagsvis, under särskilda förutsättningar fullgöras i särskilda utbildningsformer. Skolplikten inträder höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år. Om det finns särskilda skäl får barnet börja fullgöra sin skolplikt först höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år. Frågan om uppskjuten skolplikt prövas av hemkommunen efter begäran av barnets vårdnadshavare.³

Bestämmelser om elevers fortsatta skolgång gällande exempelvis frågor om elever ska gå om en årskurs och därmed inte flyttas upp till närmast högre årskurs regleras i skolförordningen. Beslutanderätten för dessa frågor tillkommer rektorn.⁴

En elev i förskoleklass, grundskola eller motsvarande skolformer ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli. Eleven får beviljas kortare ledighet för enskilda angelägenheter. Om det finns synnerliga skäl får längre ledighet beviljas. Beslut om detta fattas av rektorn.⁵

Ett skolpliktigt barn får medges att fullgöra skolplikten på annat sätt. Ett sådant medgivande ska lämnas om verksamheten framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds enligt föreskrifter i skollagen, om behovet av insyn i verksamheten kan tillgodoses och om det finns *synnerliga skäl*⁶. Ett sådant medgivande får lämnas för upp till ett år i sänder.⁷ Kriteriet synnerliga skäl innebär att bestämmelsen ska tillämpas med stor restriktivitet.⁸ Vidare finns vissa möjligheter att fullgöra skolplikt på annat sätt på grund av sjukdom eller liknande skäl hos eleven.⁹

³ 7 kap. 4 och 10 §§ skollagen (2010:800).

⁴ 4 kap. 4–7 §§ skolförordningen (2011:185).

⁵ 7 kap. 17 och 18 §§ skollagen.

⁶ Synnerliga skäl kan t.ex. förekomma i situationer då eleven nyss flyttat till Sverige från något grannland men har mycket starka skäl för att gå kvar i det gamla landets skola under återstoden av terminen. Även situationer då eleven under längre tid önskar vara borta från skolan på grund av resor eller filminspelning kan tänkas utgöra synnerliga skäl för att under en tid få medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt, om det finns mycket starka skäl i det enskilda fallet.

⁷ 24 kap. 23 och 24 §§ skollagen.

⁸ Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet. s. 885.

⁹ 24 kap. 17–22 §§ skollagen.

9.2.2 När skolplikten upphör

Skolplikten upphör enligt huvudregeln vid utgången av vårterminen det tionde året eller, om eleven går i specialskolan, det elfte året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten. Om eleven vid den tidpunkten inte har gått ut högsta årskursen upphör skolplikten i stället ett år senare, dock senast när eleven fyller 18 år. Detta berör främst elever som gått om en tidigare årskurs eller nyanlända elever som placerats i en lägre årskurs. Frågan om skolpliktens förlängning prövas av hemkommunen eller, när det gäller specialskolan, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) enligt 7 kap. 13 § skollagen. Hemkommunens eller SPSM:s beslut i fråga om förlängning av skolplikten är möjligt att överklaga hos Skolväsendets överklagandenämnd.¹⁰

Bestämmelser om flyttning av elever till en högre årskurs finns i skolförordningen. Enligt huvudregeln ska varje elev i de obligatoriska skolformerna vid slutet av läsåret flyttas till närmast högre årskurs. Rektorn kan dock besluta att en elev inte ska flyttas till närmast högre årskurs, om detta med hänsyn till elevens utveckling och personliga förhållanden i övrigt är lämpligast för eleven. Innan rektorn fattar beslut i en sådan fråga ska elevens vårdnadshavare få tillfälle att yttra sig. Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut om att en elev inte ska flyttas upp. Rektorn får även på begäran av en elevs vårdnadshavare besluta att eleven får gå om en årskurs. Det finns också möjlighet för rektorn att besluta att en elev ska flyttas till en högre årskurs än den som eleven redan tillhör eller normalt ska tillhöra. Rektorns beslut går inte att överklaga.¹¹

Med hänsyn till att regleringen om att elever går om en årskurs finns i skolförordningen saknas vägledande förarbetsuttalanden om hur bestämmelsens närmare innebörd. En bokstavstolkning kan medföra att det inte skulle vara möjligt att gå om årskurs 9 eftersom det inte finns en närmast högre årskurs i grundskolan eller motsvarande. Enligt statistik som redogjorts för i utredningen *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven*¹² framgår emellertid att det är vanligast att elever går om årskurs 1 och 9. Av detta framgår att bestämmelsen i vart fall tillämpas på elever i årskurs 9 i prak-

¹⁰ 7 kap. 12 och 13 §§ och 28 kap. 12 och 14 §§ skollagen.

¹¹ 4 kap. 4–7 §§ och 15 kap. 1 § skolförordningen.

¹² *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*, SOU 2021:11.

tiken.¹³ Vid ett beslut om att eleven ska gå om årskurs 9 bör det, enligt utredningens bedömning, även krävas att hemkommun eller SPSM fattar beslut om förlängning av elevens skolplikt enligt 7 kap. 13 § skollagen. Om eleven innan dess uppnår de kunskapskrav som minst ska uppnås för den skolform där eleven fullgör sin skolplikt upphör dock skolplikten.¹⁴

Samma utredning som nämns ovan har analyserat, dels om ett beslut om att en elev inte ska flytta till närmast högre årskurs ska kunna överklagas, dels vem som bör fatta detta beslut. Utredningen föreslår att en rektors beslut om att en elev i grundskolan eller motsvarandska gå om en årskurs ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. De föreslår vidare att rektorn i första hand ska fatta ett sådant beslut i samråd och samförstånd med elevens vårdnadshavare. Om det finns synnerliga skäl får dock rektorn även utan medgivande från elevens vårdnadshavare besluta att eleven ska gå om en årskurs. Vidare föreslås att den nya bestämmelsen formuleras så att rektorn får besluta att en elev ska *gå om* en årskurs.¹⁵

9.2.3 Rätt till utbildning efter skolpliktens upphörande

En elev i grundskolan eller motsvarande har *rätt att slutföra den högsta årskursen*, även om skolplikten har upphört dessförinnan. Detta betyder att en elev alltid ska ha rätt att slutföra årskurs 9 (årskurs 10 i specialskolan) om de tidigare gått om en årskurs eller om de placerats i en lägre årskurs som nyanländ. Rätten omfattar dock inte att eleven ska ha rätt att fullfölja sista årskursen med godkända betyg.

En elev har också *rätt att efter skolpliktens upphörande slutföra utbildningen* under ytterligare två år, om eleven inte har nått upp till de kunskapskrav som minst ska uppnås för respektive skolform.¹⁶ Frågan om rätt att slutföra skolgången efter skolpliktens upphö-

¹³ Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd – och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning, SOU 2021:11.

¹⁴ 7 kap. 13 och 14 §§ skollagen.

¹⁵ SOU 2021:11, s. 748 ff.

¹⁶ För elever i särskolan föreligger rätt till ett minst antal undervisningstimmar under denna tid och för elever som tagit emot i specialskolan får under vissa förutsättningar efter det att skolplikten har upphört och i mån av plats, genomgå ytterligare utbildning i specialskolan till och med vårterminen det kalenderår eleven fyller 21 år, se 7 kap. 15–17 § och 11 kap. 7 § skollagen.

rande prövas av hemkommunen. För en elev som går i specialskolan prövas frågan dock av Specialpedagogiska skolmyndigheten.¹⁷

Denna reglering innebär att elever kan stanna kvar i grundskolan och motsvarande skolformer under flera år, vilket behöver relateras till reglerna som anger vid vilken ålder som eleverna kan påbörja gymnasieskolan. Enligt skollagen har folkbokförda elever rätt att påbörja ett nationellt program på gymnasieskolan fram till att de fyller 20 år. Detta kan jämföras med att vissa elever såsom asylsökanden, elever med tidsbegränsat uppehållstillstånd och elever som vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning inte får påbörja ett nationellt program på gymnasieskolan efter att de fyllt 18 år.¹⁸

9.2.4 Befrielse från skolplikt

En elev i en skolform som omfattas av skolplikt ska som beskrivits ovan delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.¹⁹ En elev får dock på begäran av elevens vårdnadshavare befrias från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen om det finns synnerliga skäl. Ett sådant beslut fattas av rektor och får endast avse enstaka tillfällen under ett läsår.²⁰ Befrielse kan således endast bli aktuell i rena undantagsfall, där omständigheterna är mycket särpräglade.²¹ Rektorns beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.²²

9.3 Exempel på hur skolplikten är utformad i andra länder

Europakommissionen redovisar varje läsår hur skolplikten respektive läroplikten är utformad i de europeiska länderna och utbildningssystemen.²³ Skol- respektive läroplikten regleras i lag och fast-

¹⁷ 7 kap. 15–16 §§ skollagen.

¹⁸ 15 kap. 5 § och 29 kap. 3 § skollagen.

¹⁹ 7 kap. 17 § skollagen.

²⁰ 7 kap. 19 § skollagen.

²¹ Jfr Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet. s. 707.

²² 28 kap. 9 § skollagen.

²³ *Compulsory Education in Europe 2020/21*. Eurydice – Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5a630699-1f17-11eb-b57e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>.

ställs genom bestämmelser om elevers ålder i dessa länder och delstater. Till skillnad från *skolplikt* innebär *läroplikt* att barnet har en skyldighet att genomgå grundskolan eller inhämta motsvarande kunskaper i en annan skola eller i sitt hem.

I de flesta av de 43 utbildningssystem som ingår i redovisningen inträder obligatorisk skolgång vid 6 års ålder i en skolform som motsvarar grundskolan i Sverige. I majoriteten av länderna varar den i 10–11 år och upphör vid 15–16 års åldern.

Inom samtliga europeiska utbildningssystem har elever obligatorisk skol- eller läroplikt till högst 18 års ålder, med undantag för fem delstater i Tyskland som har skolplikt till 19 års ålder.

Ett land som nyligen har höjt taket för elevers obligatoriska skolålder är Frankrike. Höjningen innebär att alla elever har läroplikt till 18 år från september 2019, jämfört med tidigare till 16 år. Det uttalade syftet med regeländringen är att minska den bristande likvärdigheten i utbildningsresultaten.²⁴

I Norge, Danmark och Island inträffar den obligatoriska skolåldern vid 6 år och upphör vid 16 år. I Danmark kan elever efter att de har gått ut grundskolan välja att gå ett frivilligt tionde år. Inom det tionde läsåret läser alla danska, engelska och matematik och därutöver kan man välja både praktiska och teoretiska ämnen.²⁵

Särskilt om läroplikten i Finland

I Finland inträder läroplikten i allmänhet det år då barnet fyller 7 år.²⁶ Undervisningsministeriet i Finland har under våren 2020 förberett för att läroplikten ska förlängas från att tidigare ha varit 16 till 18 år. Den nya lagen träder i kraft 2021. Läroplikten utvidgas så att den omfattar utbildning på gymnasienivå efter den grundläggande utbildningen till dess att eleven fyller 18 år, vilket också motsvarar myndighetsåldern i Finland. Den utvidgade läroplikten garanterar dock inte att alla därmed får en gymnasieexamen, eftersom de flesta är 19 år när de går ut.

²⁴ European Commission (2019). The 2019 law for a school of trust lowers the age of starting compulsory education from 6 to 3 and raises the age of ending compulsory education or training from 16 to 18 from September 2019. I: European Commission (2019). Education and training monitor: France. Brussels: European Commission, s. 7.

²⁵ Se 19 a-j §§ folkeskoleloven.

²⁶ Lag om grundläggande utbildning, 25 §.

Läroplikten efter den grundläggande utbildningen ska fullgöras i gymnasieutbildning, yrkesutbildning eller olika utbildningar i övergångsskedet efter den grundläggande utbildningen. Efter att den grundläggande utbildningen slutförts ska den läropliktiga vara skyldig att söka till utbildning på gymnasienivå.

För utbildningsanordnare samt elevens boendekommun föreslås nya bestämmelser om handlednings- och tillsynsansvar gentemot den läropliktiga, som stärker handledningen och stödet för unga under 18 år, särskilt när de söker till utbildning och när de eventuellt avbryter utbildningen.

Ett centralt mål i regeringsprogrammet är att utbildnings- och kompetensnivån stiger på alla utbildningsnivåer, att skillnaderna i elevers kunskapsresultat minskar och att likvärdigheten i utbildningen ökar.²⁷

Ovanligt med olika tak för skolpliktsålder i samma land

Vid en översyn av utbildningssystemen i en bredare grupp länder, OECD:s medlems- och partnerländer som ingår i översikten *Education at a Glance*, framträder tydligt att inget land tillämpar skolplikt över 18 år.²⁸

I EU:s utbildningsöversikt *Eurydice* framgår att skol- respektive läroplikt innebär heltidsstudier inom en skolform motsvarande grundskolan i Sverige. Det finns några länder i Europa som först har obligatorisk skolplikt på heltid och sedan obligatorisk skolplikt på deltid men enbart upp till 18 års ålder.²⁹

Det förekommer i några sällsynta fall olika tak på skolpliktsåldern i ett och samma land men då beror det på vilket program eleven går på, yrkes- eller högskoleförberedande och inte hur länge eleven har vistats i landet.³⁰ Utredningen har inte sett exempel på något land som tillämpar olika högsta skolpliktsålder baserat på hur länge en elev har vistats i landet.

²⁷ Undervisnings- och Kulturministeriet. (2020). Utvidgning av läroplikten. www.minedu.fi/sv/utvidgningen-av-laroplikten.

²⁸ *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*. OECD, 2020. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/69096873-en>.

²⁹ Exempel på detta är Nordmakedonien. *Compulsory Education in Europe 2020/21*. Eurydice – Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/compulsory-education-europe-202021_en.

³⁰ Ibid. Hit hör exempelvis Nederländerna, Polen, delar av Storbritannien och Österrike.

9.4 Forskning om skolpliktens betydelse för deltagande och kunskapsutveckling

Som vi har beskrivit i kapitel 2 är inte forskningen entydig om i vilken mån en höjning av skolpliktsålder främjar kunskapsutvecklingen hos elever och deras framtida arbetsmarknadsposition. Sett ur ett historiskt perspektiv har dock en generell höjning av antal skolår inom en skolform som motsvarar grundskolan visat på framtida ekonomiska och hälsomässiga vinster.³¹ Det finns även evidens för att ett extra år tidigt under elevens skolgång och längre läsår har större betydelse för elevers kunskapsutveckling än ett extra år högre upp i åldrarna.³²

Samtidigt noterar utredningen att när det gäller nyanlända kan det vara svårt att anamma dessa resultat. De har vistats en kortare tid i landet, har i många fall också förlorat undervisningstid på vägen till Sverige, kan ha genomgått traumatiserande upplevelser och kommit till ett helt nytt sammanhang där de förväntas lära sig ett helt nytt språk och dessutom kunna använda det som skolspråk. De behöver tid att komma ikapp de elever som har haft hela sin skolgång i svensk skola.

Forskning som skulle vara relevant att hänvisa till är därmed inte den om en generell utökning av skolplikt. Det skulle i stället vara forskning om hur skolplikt eller obligatorium för en viss grupp elever främjar kunskapsutvecklingen eller skyndar på deras genomströmning från årskurs 9 och introduktionsprogram till ett nationellt program i gymnasieskolan.

Utredningen konstaterar att sådan forskning är närmast obefintlig. Detta kan vara en följd av det som redovisas i föregående avsnitt, dvs. att länder inte använder sig av olika skolpliktsåldrar för olika elevgrupper och därmed är det svårt att forska om det. Forskning som utredningen kan hänvisa till är densamma som beskrivs i kapitel 8 om motivation i relation till elevers skyldighet att delta i lovskola.

Som vi har redogjort för i kapitel 8 är det viktigt att ta hänsyn såväl till elevers motiv och mål som motivation i relation till deras

³¹ Galama, Titus J., Adriana Lleras-Muney och Hans van Kippersluis. *The Effect of Education on Health and Mortality: A Review of Experimental and Quasi-Experimental Evidence*. National Bureau of Economic Research. 2018, working paper 24225.

³² Fischer, Martin; Karlsson, Martin; Nilsson, Therese; Schwarz, Nina. *The long-term effects of long terms: Compulsory schooling reforms in Sweden*. Institute of Industrial Economics (IFN). Working Paper, 2018: 1223.

deltagande i utbildning. Likaså lyfter forskning fram lärare-elevrelationens betydelse för elevers motivation och kunskapsfrämjande.³³ En annan viktig uppgift för skolan är att skapa tillitsfulla relationer även med föräldrar, under förutsättning att de finns i Sverige.

För att få elever att vilja fortsätta med studier är det också viktigt att stödja dem att hitta realistiska mål som matchar deras förutsättningar. Detta kräver i sin tur att nyanlända elever får adekvat stöd och anpassningar från den första dagen i svensk skola, att hänsyn tas till deras specifika förutsättningar och att huvudmän och skolor säkerställer att de får tillgång till studie- och yrkesvägledning.

9.5 Tidigare överväganden med relevans för utredningens uppdrag

Tidigare utredningar om förlängd skolplikt

Det är få utredningar som behandlat skolpliktsfrågan utifrån hur denna plikt ska kunna förlängas. Två relevanta utredningars förslag beskrivs och diskuteras nedan.

I betänkandet *Mer tid för kunskap*³⁴ besvaras regeringens fråga om hur skolplikten skulle kunna förlängas med upp till ett år för elever som inte uppnått behörighet till gymnasieskolans nationella program efter årskurs 9 i grundskolan. En utgångspunkt för uppdraget var att huvudmannen skulle kunna besluta var den förlängda skolplikten organisatoriskt skulle förläggas, på gymnasieskolans introduktionsprogram respektive i grundskolan eller i specialskolan.

I betänkandet föreslogs att skolpliktens upphörande skulle ändras på så sätt att skolplikten som huvudregel upphör vid utgången av den högsta årskursen i grundskolan eller specialskolan. En elev som inte har uppnått behörighet till ett nationellt yrkesprogram i gymnasieskolan efter att ha avslutat den högsta årskursen i grundskolan skulle dock ha förlängd skolplikt under högst ett läsår. Den förlängda skolplikten skulle kunna fullgöras inom ett introduktionsprogram i gymnasieskolan respektive i grundskolan eller specialskolan. Regeringen har hittills valt att inte gå vidare med detta förslag.

³³ www.spsm.se.

³⁴ *Mer tid för kunskap*. SOU 2015:81.

Som vi ser ovan finns det några väsentliga skillnader mellan uppdragen i den refererade utredningen och vår utredning. För det första var målgruppen bredare i *Mer tid för kunskap* och gällde *alla elever* som inte har uppnått behörighet till gymnasieskolan medan denna utredning enbart ska utreda frågan om förlängd skolplikt för *nyanlända*. För det andra gavs det en tydlig anvisning i direktivet att en förlängning skulle gälla *upp till ett år*. En sådan instruktion saknas för vår utredning. För det tredje uttrycktes det klart i direktivet att huvudmannen skulle kunna organisera förlängd skolplikt antingen inom ett *introduktionsprogram* i gymnasieskolan eller i *grundskolan*. Föreliggande utredning ska ta ställning till om en förlängd skolplikt ska kunna fullgöras i ett *introduktionsprogram* i gymnasieskolan men har inte fått någon anvisning om vad som skulle kunna utgöra ett möjligt alternativ om utredningen kommer fram till att det inte bör fullgöras på detta sätt.

Av direktivet för utredningen om *En gymnasieutbildning för alla*³⁵ framgår att den utredningen skulle överväga om det bör bli obligatoriskt för *alla unga kvinnor och unga män* att gå en gymnasieutbildning eller om andra åtgärder som ger ungdomar drivkrafter att påbörja och fullfölja en sådan utbildning är att föredra. I utredningen görs det en ambitiös genomgång av hur utbildningsplikt ser ut i de andra europeiska länderna och vad utvärderingar visar avseende en utvidgning av denna plikt. I betänkandet dras slutsatsen att:

Sammanfattningsvis deltar en stor andel av ungdomarna i de studerade länderna i utbildning. Emellertid har utredningen inte haft tillgång till undersökningar som belyser det eventuella kausala sambandet mellan de formella bestämmelserna om utbildningsplikt i de undersökta länderna och ungdomarnas faktiska deltagande i utbildning.³⁶ –s.294.

Betänkandet refererar också till forskning som handlar om reformer där åldern för skolplikt höjts inom ramen för grundläggande utbildning motsvarande grundskolan. Av den forskning som redovisas framgår att en generell höjning av skolpliktsåldern har betydelse för dessa elevers kunskapsutveckling. Denna forskning omfattar dock inte äldre elever motsvarande de som går i gymnasieskolan.³⁷

³⁵ *En attraktiv gymnasieutbildning för alla*. Dir. 2015:31.

³⁶ *En gymnasieutbildning för alla* - åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. SOU 2016:77.

³⁷ *Ibid.* s. 295.

Vidare redogörs i betänkandet för de olika för- och nackdelarna med en obligatorisk gymnasieskola. Den största fördelen uppges vara att ett obligatorium skulle kunna ge ett signalvärde om vikten av en gymnasieutbildning. En skolplikt för elever på gymnasieskolan är samtidigt, enligt betänkandet, behäftad med flera rättsliga svårigheter. En av de största svårigheterna är när skolplikten ska upphöra, vid en viss ålder eller när utbildningen är fullgjord, vilket hos merparten av eleverna inträffar efter 18 år, och hur detta skulle hanteras i praktiken samt rättsligt. Övriga frågor handlar om dispens och överklaganden. Utredningen om *En gymnasieutbildning för alla* landade till slut i att *frivillighet och andra åtgärder* för att främja deltagandet var att föredra i stället för skolplikt.

Även den utredningens uppdrag skilde sig från vår utredning i flera avseenden. En viktig skillnad är målgruppen. Att föreskriva om skolplikt för *samtliga elever* i en skolform medför andra utmaningar jämfört med att föreslå skolplikt för *en grupp elever*, särskilt då gruppen konstitueras av uppgifter om hur länge berörda elever har vistats i landet och hur länge deras skolgång har varat.

Frågan har således varit föremål för utredning tidigare enligt ovan, dock utan att det har lett till några förändringar i lagstiftningen.

Överväganden bakom introduktionsprogrammets tillkomst kopplade till nyanlända

Som nämnts ovan ska utredningen ta ställning till om en förlängd skolplikt för nyanlända ska kunna fullgöras i ett introduktionsprogram i gymnasieskolan. För att kunna analysera denna fråga beskriver vi först kort vad introduktionsprogram är och vilka överväganden som ligger bakom dess tillkomst.

Introduktionsprogrammen tillkom i samband med den nya gymnasieskolan 2011 och ersatte med några modifieringar det tidigare individuella programmet, som hade funnits sedan början på 1990-talet.³⁸ Förändringen motiverades bl.a. med att de nya programmen skulle skapa tydligare utbildningsvägar som bättre möter utbildningsbehovet hos de elever som saknar behörighet till gymnasieskolans nationella program.³⁹ En väsentlig skillnad mellan det individuella programmet och introduktionsprogrammen är att behöriga ele-

³⁸ *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*. SOU 2008:27.

³⁹ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

ver inte ska gå på introduktionsprogram. Tidigare kunde elever som var behöriga till ett nationellt program på gymnasieskolan, men som exempelvis avbröt ett sådant, hänvisas till ett individuellt program.⁴⁰

Introduktionsprogram regleras i 17 kap. skollagen samt i gymnasieförordningen.⁴¹ Sedan 2011 har regleringen om introduktionsprogram ändrats något. Det finns i dag fyra introduktionsprogram; språkintröduktion, programinriktat val, individuellt alternativ och yrkesintröduktion, jämfört med de ursprungliga fem programmen.⁴² En minsta garanterad undervisningstid på 23 timmar i veckan har dessutom införts i skollagen 2018 för att tydliggöra att utbildningen även på intröduktionsprogrammen, i likhet med reglerna på de nationella programmen, ska bedrivas som heltidsstudier.⁴³ Om intröduktionsprogrammets innehåll och elever på dessa program beskrivs mer i avsnitt 3.4. I betänkandet *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*⁴⁴, som föregick införandet av det som i dag benämns intröduktionsprogram, föreslogs ett särskilt program för elever som varit kort tid i Sverige. Denna föregångare till språkintröduktionen motiverades enligt följande:

Ungdomar som invandrat till Sverige under gymnasieåldern eller i slutet av grundskoleåldern är en mycket heterogen elevgrupp. Det som de ändå normalt har gemensamt är att de inte behärskar det svenska språket och att kommunen är skyldig att erbjuda dem en intröduktionskurs. I praktiken har intröduktionskurser på de individuella programmen många gånger utformats som kollektiva lösningar med små möjligheter till individanpassning. Det finns dock goda exempel på mycket väl genomförda intröduktionsutbildningar. Jag föreslår att en ny utbildningsform, som kallas programintröduktion, ska inrättas inom de individuella alternativens ram. I denna verksamhet ska sent invandrade elevers kunskaper testas och valideras samtidigt som ungdomarna får intensivutbildning i svenska språket. Vidare ska eleverna erbjudas individuell vägledning. I denna nya verksamhet ska kommunens helhetsansvar betonas och intröduktionen individanpassas. Efter programintröduktionen bör ungdomarna placeras i den utbildning som bäst passar deras behov och förutsättningar. Elevernas ålder, deras förkunskaper, de lokala förutsättningarna med mera bör avgöra inom vilka strukturer utbildningen fortsättningsvis ska ske. Vissa elever kommer att fortsätta sina studier

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Gymnasieförordning (2010:2039).

⁴² De ursprungliga fem programmen var språkintröduktion, individuellt alternativ, yrkesintröduktion samt preparandutbildning och programinriktad individuellt val. Från och med 1 juli 2019 upphörde preparandutbildningen och programinriktat individuellt val och ersätts av programinriktat val.

⁴³ 17 kap. 6 § skollagen.

⁴⁴ *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*. SOU 2008:27.

inom svenska för invandrare (sfi), som även kan kombineras med studier i gymnasieskolan. Vissa kommer att kunna påbörja ett nationellt program. Andra elever kommer att bedriva sina studier på olika sätt inom ramen för de individuella alternativen som jag har redogjort för ovan. -s. 575

De förslag som lämnades i betänkandet utreddes vidare i departementspromemorian *Särskilda program och behörighet till yrkesprogram*⁴⁵ och ledde till utvecklingen av de nuvarande introduktionsprogrammen. I förarbetena underströks grundskolans ansvar för att ge stöd och anpassningar till nyanlända på ett adekvat sätt så att så många som möjligt kan bli behöriga till ett av gymnasieskolans nationella program. Det bedömdes också som mer lämpligt att obehöriga elever skulle få möjlighet att gå vidare till gymnasieskolan än att begränsas till att stanna i grundskolan efter att de har avslutat den sista årskursen i en obligatorisk skolform eller om de invandrar till Sverige i gymnasieåldern.

I samband med att introduktionsprogrammen infördes introducerades också språkintröduktion, som är det mest relevanta alternativet för utredningens överväganden. Språkintröduktion syftar till att ge nyanlända ungdomar en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket, vilket möjliggör för dem att gå vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning.

Det är dock av betydelse för utredningens bedömningar att det finns nyanlända elever på samtliga introduktionsprogram. De olika introduktionsprogrammen har också olika syften och det är inte självklart att elever som t.ex. går på individuellt alternativ eller yrkesintröduktion har som målsättning att bli behöriga till ett nationellt gymnasieprogram. Det är fullt möjligt för elever på dessa program att ha ett utbildningsupplägg som syftar till att de ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden direkt efter intröduktionsprogrammet.⁴⁶ Det förekommer även att elever från t.ex. språkintröduktion går vidare till yrkesintröduktion och därifrån direkt ut i arbetslivet.⁴⁷

I och med att intröduktionsprogrammen i allmänhet, och språkintröduktionen i synnerhet, är förlagda till gymnasieskolan är förutsättningarna för mer flexibla lösningar för enskilda elever och deras möjlighet att läsa såväl grundskole- som gymnasieämnen samt delta

⁴⁵ *Särskilda program och behörighet till yrkesprogram*. Regeringskansliet, 2009. PM. U2009/5552/G.

⁴⁶ 17 kap. 3 § skollagen.

⁴⁷ Se exempelvis *Uppföljning av språkintröduktion*. Skolverket, 2018, Rapport 469.

i arbetsplatsförlagt lärande (APL) större där jämfört med i grundskolan.

Studier på introduktionsprogram beskrivs både i ovan nämnda betänkande⁴⁸, den efterföljande propositionen och i senare utredningar som en rättighet som utgår från elevers fria vilja och inte som en plikt.⁴⁹

9.6 Nyanländas övergång till gymnasieskolan

Endast en mindre andel nyanlända är behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan

Som nämnts tidigare, i exempelvis kap 3, har elever som invandrat sent under grundskolan svårare att lyckas med sin skolgång jämfört med andra elever. Elever som fortfarande är nyanlända när de går i årskurs 9 har mindre än fyra års skolbakgrund i svensk skola. Dessa elever hinner oftast inte bli behöriga till ett nationellt gymnasieprogram innan de avslutar årskurs 9. I den följande statistikgenomgången får Skolverkets beskrivning av *nyinvandrade elever* och i förekommande fall även *elever med okänd bakgrund* representera de nyanlända eleverna.⁵⁰ Elever som har okänd bakgrund går inte att följa över tid och därför finns det inte någon information om dessa elevers övergång från grundskolan till gymnasieskolan.

Som redovisas i kapitel 3 var totalt 85,6 procent av eleverna som gick ut årskurs 9 behöriga till något av gymnasieskolans nationella program våren 2020. Behörighetsgraden bland nyinvandrade elever som kom till Sverige i årskurs 6–9 låg däremot på 32,1 procent. Lägst var behörighetsgraden bland de nyinvandrade elever vars föräldrar enbart har förgymnasial eller högst gymnasial utbildning. I den grup-

⁴⁸ *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*. SOU 2008:27.

⁴⁹ Se ex: *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*. SOU 2008:27, Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, En gymnasieutbildning för alla* - åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. SOU 2016:77.

⁵⁰ I Skolverkets statistik används begreppet nyinvandrade elever samt elever med okänd bakgrund. Som nyinvandrade elever räknas de som är födda utomlands eller som har båda föräldrarna födda utomlands och som har kommit till Sverige under de senaste fyra åren. I begreppet nyinvandrade ingår enbart folkbokförda elever. Elever med okänd bakgrund kan också vara nyanlända enligt skollagens definition. Här ingår framför allt asylsökande elever som nyligen har anlänt till Sverige som ännu inte folkbokförts. I gruppen ingår även elever som har skyddade personuppgifter, vilka dock utgör ett litet antal.

pen var endast 26 procent av eleverna behöriga till ett nationellt gymnasieprogram.⁵¹

De flesta av de nyinvandrade elever som går på ett nationellt program återfinns på det naturvetenskapliga programmet.

De elever som inte nått behörighet till ett nationellt gymnasieprogram kan antingen gå kvar i grundskolan under högst två år till eller söka sig vidare till något av gymnasieskolans introduktionsprogram. Det vanligaste är att nyanlända elever går vidare till språkintrödnation.

9.6.1 Avbrott och avhopp i samband med övergången från årskurs 9 till gymnasieskolan⁵²

Totalt sett var det endast 2,3 procent av alla elever som gick ut årskurs 9 våren 2019 som inte gick direkt vidare till ett gymnasieprogram på hösten samma år, vilket motsvarar 2 540 elever. Nyinvandrade elever gick i lägre utsträckning än andra elever vidare till gymnasieskolan direkt efter årskurs 9 samma år. Inom den gruppen var andelen som inte gick vidare till gymnasieskolan på hösten samma år 7,5 procent vilket motsvarar 451 elever på riksnivå.

Elever återupptar ofta sina studier senare

Det förefaller som att en viss andel av de elever som inte direkt går vidare till gymnasieskolan endast gör ett avbrott i de vidare studierna och återupptar sina gymnasiestudier inom några år.

För att kunna beskriva mönstret angående återgång behöver vi gå tillbaka några år i tid. Bland de nyinvandrade elever som gick ut årskurs 9 våren 2016 var det 1,9 procent som inte hade påbörjat en gymnasieutbildning inom tre år, vilket motsvarar 89 elever. Detta kan jämföras med att det i samma årskull var 4,5 procent, totalt 216 av de nyinvandrade eleverna, som inte gick vidare direkt till gymnasieskolan samma höst efter att de avslutat årskurs 9. Sett till alla elever som avslutade årskurs 9 år 2016 var motsvarande siffror att 0,7 procent av alla elever, totalt 675 elever, inte hade påbörjat en gymnasie-

⁵¹ Slutbetyg i grundskolan våren 2020. Skolverket, 2020, PM.

⁵² De uppgifter som redovisas i detta avsnitt baseras på statistik från Skolverket framtagen särskilt åt utredningen.

utbildning inom tre år. Det var 1,7 procent, totalt 1 699 elever, av samtliga elever som avslutade årskurs 9 år 2016 som inte gick vidare till gymnasieskolan direkt samma år.

Bland de nyinvandrade eleverna som avslutade årskurs 9 år 2016, var det således 59 procent av de som inte direkt gick vidare till gymnasieskolan samma år som ändå påbörjade en gymnasieutbildning inom tre år. Av samtliga elever som avslutade årskurs 9 samma år och som inte direkt gick vidare till gymnasieskolan var det 60 procent som ändå gjorde det inom 3 år. Detta visar att det är ungefär lika stor andel av de nyinvandrade eleverna som återupptar sina studier inom tre år som av samtliga elever.

Genomströmning på språkintröduktion och övriga intröduktionsprogram

Av de 5 990 nyinvandrade elever som gick ut årskurs 9 våren 2019 var det 58 procent som började på ett intröduktionsprogram och 35 procent som gick vidare till ett nationellt program på hösten samma år.

Som beskrivs i avsnitt 3.4.1 var 92 procent av eleverna på språkintröduktion läsåret 2019/20 nyinvandrade eller hade okänd bakgrund och hela 99,5 procent hade utländsk bakgrund. Av samtliga elever i gymnasieskolan som var nyinvandrade gick 38 procent på språkintröduktion under läsåret 2019/20. Detta innebär en kraftig minskning sedan läsåret 2016/17 då andelen var som högst och uppgick till 72 procent. Många nyinvandrade elever i gymnasieskolan återfinns också på individuellt alternativ samt på naturvetenskapsprogrammet.

I avsnitt 3.4 redogörs för elevers genomströmning på intröduktionsprogrammen generellt och på språkintröduktion särskilt. Siffrorna som redovisas där visar att långt ifrån alla elever på intröduktionsprogram lyckas med att ta en gymnasieexamen eller etablera sig på arbetsmarknaden. En betydande andel av eleverna som gått på intröduktionsprogram var inskrivna på språkintröduktion. Nästan alla som går på språkintröduktion skulle kunna vara målgrupp för en förlängd skolplikt, åtminstone under en viss tid. Som nämnts tidigare blir elever som börjar på språkintröduktion ofta kvar på programmet under flera år. Samtidigt är det en relativt hög andel av eleverna på språkintröduktion som avbryter sina studier efter ett år

men återkommer i studier eller arbete året därpå.⁵³ Vidare visar genomgången att endast cirka en femtedel av eleverna lyckas med att ta en gymnasieexamen eller etablera sig på arbetsmarknaden efter fem år.⁵⁴

Utredningen noterar att det förefaller vara ett större problem att elever blir kvar för länge på introduktionsprogrammen⁵⁵ och då särskilt på språkinträdning, än att de aldrig påbörjar utbildningen eller hoppar av. Skolinspektionen har identifierat olika brister som ligger till grund för att elever kvarblir på språkinträdning, bl.a. bristande kartläggning, homogent utformad utbildning, att elever inte får tillgång till att kunna läsa kurser på nationella program och att det är svårt för skolorna att få tillgång till uppgifter om elevens studiehistorik i samband med flytt. Detta gör att det är stora skillnader mellan hur länge elever är kvar på programmet. Medan det vid vissa skolor tar i genomsnitt ett och halvt år innan eleverna går vidare till en annan utbildning, tar det tre till fyra år på andra skolor.⁵⁶ Det kan således, enligt utredningens uppfattning, i flera fall ta orimligt lång tid innan elever på introduktionsprogram går vidare till ett av gymnasieskolans nationella program. Detta medför att många av eleverna tappar ämneskunskaper i ämnen som de inte får undervisning i på språkinträdning samt att de hinner fylla 20 år som är ålders-taket för att kunna börja i gymnasieskolan (för elever som inte är folkbokförda är det 18år).

9.7 Många nyanlända elever i grundskolan och motsvarande omfattas inte av skolplikt

Som konstaterats tidigare på flera ställen i detta betänkande finns det en relativt stor grupp bland de nyanlända eleverna som ännu inte är folkbokförda och som därmed inte kan följas upp över tid och som dessutom inte omfattas av skolplikten i grundskolan. Det går att läsa mer om dessa elever i kapitel 3.

Största delen av de elever som inte är folkbokförda är med största sannolikhet asylsökande. Dessa betecknas som elever med okänd

⁵³ Se ex tabell 7 och 8 i Skolverkets rapport *Uppföljning av språkinträdning*. 2018. Rapport 469.

⁵⁴ *Uppföljning av gymnasieskolan 2020*. Skolverket, 2020. Rapport 4.

⁵⁵ *Uppföljning av språkinträdning*. Skolverket, 2017. Rapport 454.

⁵⁶ Se exempelvis: *Språkinträdning i gymnasieskolan*. Skolinspektionen, 2017 och *Fortsatta utbildningsvägar efter språkinträdning*. Skolinspektionen, 2019.

bakgrund i statistiken. För elever med okänd bakgrund saknas bakgrundsvariabler, såsom invandringsstatus. Detta innebär att deras status som nyanlända är svårare att kontrollera, jämfört med folkbokförda elever. Antalet elever med okänd bakgrund var cirka 10 000 barn i grundskolan läsåret 2019/20.⁵⁷

Som vi har konstaterat tidigare omfattas nyanlända elever som inte är folkbokförda inte av skolplikt i dagsläget. Barnombudsmannen (BO) har i en rapport med titeln *Vi lämnade allting och kom hit*⁵⁸ från 2017 påtalat behovet av att dessa barn blir skolpliktiga. En anledning som åberopas i rapporten är att det är vårdnadshavare eller en god man som avgör om dessa elever börjar i skolan och dessutom har inte elevernas hemkommun samma skyldighet att bevaka deras skolgång på samma sätt som för skolpliktiga elever, om elever uteblir från skolan. *Barnkonventionsutredningen* har kommit fram till att det strider mot artikel 28 i barnkonventionen att dessa elever inte är skolpliktiga.⁵⁹ Många av dessa barn missar på detta sätt månader eller år av sin utbildning. De som till slut får stanna i Sverige har vid det laget tappat mycket av de kunskaper som de haft med sig. Till slut kan de bli så pass gamla att de inte kan eller vill börja i gymnasieskolan och de har kanske inte heller fullföljt sin grundskoleutbildning.

Förlängd skolplikt i grundskolan och motsvarande skolformer

Även om utredningen enligt direktivet ska ta ställning till om en förlängd skolplikt för nyanlända ska kunna förläggas till ett introduktionsprogram kan det tänkas att en sådan plikt även ska kunna förläggas till grundskolan och motsvarande skolformer. Som det beskrivs i 9.2.3 har elever rätt att slutföra grundskolan och motsvarande även om de har passerat skolpliktsåldern. Som det beskrivs i 9.5 har utredningen *Mer tid för kunskap* föreslagit att en förlängd skolplikt för att slutföra grundskolan skulle kunna förläggas antingen till grundskolan eller till ett av introduktionsprogrammen. Detta förslag gällde då samtliga elever som inte är behöriga till gymnasieskolan.

Vid införandet av introduktionsprogrammen var tanken bl.a. att nyanlända elever helst skulle erbjudas plats i en skolform med elever

⁵⁷ *Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2019/20*. Skolverket, 2020. PM.

⁵⁸ *Vi lämnade allting och kom hit. Röster från barn och unga på flykt*. Barnombudsmannen, 2017.

⁵⁹ *Barnkonventionen och svensk rätt*. SOU 2020:63.

i samma åldersgrupp. Samtidigt ser vi att det finns elever, bl.a. asylsökande i grundskolan som inte omfattas av skolpliktsreglerna. Att förlänga skolplikten för nyanlända som inte är behöriga till gymnasieskolan och förlägga denna i grundskolan eller motsvarande skulle enligt vår bedömning först kräva en utredning av frågan om skolplikt för elever som har rätt till utbildning enligt 29 kap. 2 § skollagen.

9.8 Skolpliktiga elever på introduktionsprogram

Enligt direktivet ska utredningen ta ställning till om en förlängd skolplikt för nyanlända ska kunna fullgöras i ett introduktionsprogram i gymnasieskolan.

9.8.1 Nyanlända både med och utan skolplikt inom en frivillig skolform innebär utmaningar

Att koppla skolplikten till *statusen* nyanländ skulle innebära att skolor och huvudmän behöver tillämpa olika rutiner för de elever som har skolplikt i gymnasieskolan och övriga elever som deltar i denna annars frivilliga skolform. Detta skulle även innebära att skolor behöver tillämpa olika rutiner också inom gruppen nyanlända. Skolorna skulle också eventuellt behöva hålla reda på vilka nyanlända elever som hade skolplikt (var folkbokförda) i årskurs 9 och vilka som blivit folkbokförda under den tid de har gått på ett introduktionsprogram. Om nyanlända elever skulle börja omfattas av skolplikt under utbildningen på ett introduktionsprogram (dvs. inte en förlängning från åk 9) innebär även detta utmaningar, då det inte går att följa hur många år en elev med okänd bakgrund (ej folkbokförd) har gått på just ett introduktionsprogram eftersom det inte förs statistik om dem. Det saknas också den tydliga läsårsindelning på introduktionsprogrammen som finns i grundskolan. Detta innebär en risk att eleverna skulle kunna anses skolpliktiga i flera år på introduktionsprogrammen än vad de borde i förhållande till deras status som nyanlända.

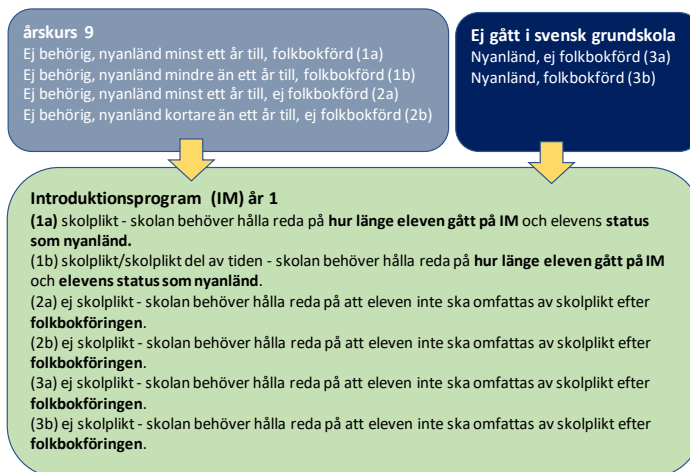
Ökad administration för skolor och huvudmän

Med utgångspunkt i ovanstående konstaterar utredningen att om skolplikten skulle kopplas till statusen nyanlända innebär detta en ökad administrativ börda för skolor och huvudmän. Nedan illustreras några av de administrativa utmaningar som skulle uppstå för skolor och huvudmän om skolplikten förlängdes för nyanlända elever i två modeller.

Utifrån de olika kombinationer av skolplikt, rätt till utbildning samt skolstartsålder som kan förekomma inom gruppen nyanlända elever finns även flera andra alternativa modeller för hur en förlängd skolplikt teoretiskt skulle kunna utformas. Samtliga medför dock samma typ av administrativa utmaningar eftersom det i alla scenarion kommer att finnas folkbokförda och icke-folkbokförda elever inom gruppen nyanlända och dessutom elever vars status som nyanlända upphör under pågående utbildning. Av figur 9.1 framgår vad som gäller om skolplikten förlängs *med ett år* för folkbokförda nyanlända elever som haft skolplikt sedan årskurs 9. Av figur 9.2 framgår vad som gäller om i stället alla folkbokförda nyanlända elever skulle omfattas av skolplikt *upp till 18-års ålder*.

Figur 9.1 Exempel 1. Skolplikten förlängs med ett år för folkbokförda nyanlända elever som avslutat årskurs 9 utan att vara behöriga till ett nationellt program

Nyanlända som inte haft skolplikt i grundskolan får inte heller skolplikt på introduktionsprogram



Figur 9.2 Exempel 2. Skolplikten förlängs till 18 år för nyanlända elever som inte är behöriga till ett nationellt program

Elever som inte haft skolplikt i grundskolan får skolplikt på introduktionsprogram i samband med folkbokföring



Ett ytterligare alternativ som vi inte visualiserar här med figur men som skulle kunna övervägas är att förlägga en skolplikt på introduktionsprogrammen för *alla* nyanlända elever, tills de har nått behörighet till ett nationellt program. Detta skulle innebära ytterligare svårigheter som att vissa av dessa elever skulle omfattas av skolplikt även efter de har blivit myndiga. Som utredningen redogjort för ovan finns det även olika tidsgränser för att påbörja ett nationellt program, som dessutom skiljer sig åt för elever inom gruppen nyanlända. Icke-folkbokförda såsom asylsökande elever har endast rätt att påbörja gymnasieutbildning fram tills de fyller 18, till skillnad från folkbokförda elever som dels har skolplikt redan i grundskolan, dels har rätt att påbörja ett gymnasieprogram tills de fyller 20 år.

Skolverket har tolkat regleringen om rätten att påbörja en gymnasieutbildning för icke-folkbokförda som att en elev inte har rätt att gå över till och påbörja en ny utbildning på ett nationellt program eller annat introduktionsprogram efter att de fyllt 18 år, även om eleven har påbörjat ett introduktionsprogram innan dess.⁶⁰ Detta skulle ge eleverna olika förutsättningar att nå behörighet även om de skulle omfattas av samma skolplikt.

⁶⁰ Uppföljning av språkin introduktion, Skolverket 2018. Rapport 469.

Mot bakgrund av vad som framgår ovan framstår en reglering om en förlängd skolplikt för nyanlända som en stor utmaning på grund av svårigheter för skolor och huvudmän att ha översikt över de nyanlända elevernas status som är föränderlig över tid. Detta skulle således medföra en betydande administration för skola och huvudman. Att förlänga skolplikten till att avse *alla* elever inom gruppen nyanlända innebär vidare stora förändringar i rådande skolpliktsreglering. Denna grupp innehåller elever som i dag varken har skolplikt i grundskolan eller i motsvarande skolformer och således saknar skolplikt i dag.

9.8.2 Förlängd skolplikt för nyanlända inom en frivillig skolform riskerar att skapa ett A- och B-lag

Att vissa elever skulle ha skolplikt i gymnasieskolan medan majoriteten inte har detta skulle inte bara innebära en utökad administration och praktiska svårigheter för utbildningsanordnarna. En sådan uppdelning skulle dessutom riskera att skapa ett A- och B-lag i en många gånger redan segregerad skola. Som vi har beskrivit i avsnitt 3.4.1 uppges i många undersökningar och forskningsrapporter att elever på språkintröduktion inte känner samhörighet med resten av gymnasieeleverna, även om de studerar i samma byggnad. En uppdelning av elever där skolan tvingas att bevaka en del elevers närvaro mot skolplikt medan andra har närvaroplikt skulle kunna leda till att de elever som har skolplikt uppfattar skolan snarare som ett straff än som en möjlighet.

En sådan lösning är, enligt utredningens bedömning, mycket tveksam såväl ur etisk som ur motivationssynpunkt. I utredningens samtal med huvudmän, skolor och forskare samt i tidigare utredningar, t.ex. i *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasieskolan*⁶¹ beskrivs dessutom dessa elever som motiverade att gå i skolan och som elever som till övervägande del vill studera vidare eller komma in på arbetsmarknaden. Om motivation kan man läsa mer om i kapitel 8.

Skolplikt för nyanlända kan också innebära rättsliga utmaningar, vilket utvecklas i de följande avsnitten.

⁶¹ *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasieskolan*. SOU 2017:54.

9.9 Principiella rättsliga utgångspunkter

Enligt direktivet ska utredningen analysera och föreslå hur skolplikten kan förlängas för nyanlända elever som inte är behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan och om skolplikten kan förläggas på gymnasieskolans introduktionsprogram. I det följande redovisar vi de övergripande rättsliga utgångspunkter som vi haft när det gäller en eventuell reglering om förlängd skolplikt för nyanlända och dess överensstämmelse med olika juridiska bedömningsgrunder. I följande avsnitt kommer vi att analysera hur en reglering om förlängd skolplikt för nyanlända förhåller sig till regeringsformen (RF), Europakonventionen (EKMR) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) samt diskrimineringslagen (DL). Till viss del berörs samma frågor i analyserna vilket innebär att upprepningar kan bli nödvändiga om utredningens olika proportionalitetsbedömningar ska bli fullständiga var och en för sig.

9.9.1 Är det förenligt med grundläggande fri- och rättigheter att förlänga nyanländas skolplikt?

Utredningen har i kapitel 8 redogjort för skyddet för grundläggande fri- och rättigheter och konstaterat att det finns skäl att utgå från att skolplikten skulle kunna utgöra en begränsning av elevens grundlagsstadgade rörelsefrihet. Innan ett förslag om förlängd skolplikt för nyanlända lämnas behöver en sådan reglerings grundlagsenlighet bedömas. De ställningstaganden som behöver göras är

- om ändamålet med en förlängd skolplikt för vissa elever är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och
- om kravet på närvaroplikt är proportionerligt.

Proportionalitetsbedömningen omfattar en prövning i tre steg. Det första steget avser om det aktuella ingreppet är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet (*ändamålsenlighet*). Därefter följer en prövning om ingreppet är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller om det finns likvärdiga, mindre ingripande alternativ (*nödvändighet*) och slutligen om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den en-

skilde (*proportionalitet i strikt mening*).⁶² Hur bedömningen av grundlagenlighet ska göras beskrivs närmare i avsnitt 8.4.

Att förlänga nyanlända elevers skolplikt kan vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle

Nyanlända elever som kommer till Sverige i högstadiet har kort tid i svensk grundskola för att uppnå språk- och ämneskunskaper jämfört med elever som har gått hela sin skoltid i svensk grundskola. Målet med att förlänga skolplikten för nyanlända elever är att de ska uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Att fler elever uppnår behörighet till gymnasieskolan är positivt för deras egen försörjning, framtidsutsikter och för samhällsekonomin som helhet. Om en förlängning av skolplikten utgör en åtgärd som syftar till att deras rätt till utbildning blir mer effektivt tillgodosedd så att fler elever blir behöriga till gymnasieskolan är det utredningens bedömning att detta skulle kunna vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att begränsningen kan anses ha ett berättigat ändamål. Frågan är om regleringen skulle bli ändamålsenlig, nödvändig och om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde.

Att förlänga skolplikten för myndiga elever går inte att förena med dagens sanktionssystem

En förlängd skolplikt tills eleverna uppnår behörighet kan innebära att eleven hinner bli myndig, vilket skulle innebära flera utmaningar. Sanktionerna som är kopplade till skolplikt utgörs ytterst av ett vitesföreläggande av elevens vårdnadshavare. När eleven blir myndig upphör föräldrarnas roll som vårdnadshavare och eleven har inte längre någon vårdnadshavare. Så länge eleven går i grundskola, gymnasieskola eller motsvarande kvarstår föräldrarnas underhållsskyldighet. Eleven är dock självständig och föräldrarna har inte längre någon insyn i skolfrågor. Sanktionsmöjligheten skulle därmed inte kvarstå. Att utreda andra möjliga sanktionsmöjligheter vid en skolplikt för myndiga elever bedöms inte ingå i utredningens uppdrag. Det skulle dessutom innebära en alltför stor inskränkning i den vux-

⁶² RÅ 1999 ref 76, avsnitt 5.5 och NJA 2018 s. 753.

nes rätt till självbestämmande att införa en skolplikt, även om intentionen bakom lagstiftningen är legitim och vällovlig. Att bli myndig innebär att individen får makt och ansvar för sig själv och att agera självständigt. Det är därmed utredningens bedömning att en förlängd skolplikt under alla omständigheter ska upphöra när eleven fyller 18 år eftersom målet, som är syftet med regleringen, inte kan anses stå i rimlig proportion till åtgärden. Att skolplikten upphör när en person blir myndig kan ses som ett alternativ som i mindre grad begränsar självbestämmanderätten för en person som ansvarar för exempelvis sitt eget beslutsfattande. Frågan är därmed om det är proportionerligt att nyanlända som inte uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan ska ha förlängd skolplikt tills de uppnår behörighet, dock längst till att de fyller 18 år.

Att förlänga skolplikten för nyanlända elever som inte uppnått gymnasiebehörighet kan utgöra en alltför långtgående begränsning

När nyanlända elever påbörjar svensk skola under högstadiet place-ras de ofta en årskurs lägre än deras ålder anger. Detta innebär att nyanlända som inte uppnått behörighet många gånger är äldre än övriga elever när de lämnar grundskola och motsvarande. I regel är dessa elever i åldrarna 16–17 år vid övergången till introduktionsprogram i gymnasieskolan, men de kan även vara äldre. En reglering av förlängd skolplikt för dessa elever skulle därmed kunna innebära att vissa elever enbart får en kortare förlängning eller ingen alls om de hunnit bli myndiga medan vissa kan få förlängd skolplikt i flera år. Omfattningen av den förlängda skolplikten blir således helt beroende av deras ålder när de avslutar grundskolan. En sådan reglering kan således bli långt mer ingripande för den enskilde eleven än deltagande i obligatorisk lovskola som vi behandlat i kapitel 8. Detta innebär att högre krav måste ställas på en sådan reglering för att den ska anses proportionerlig i förhållande till den långtgående begränsning av elevernas rörelsefrihet som den skulle innebära.

Av den statistik som vi tidigare redogjort för framgår att majoriteten av de nyanlända elever som avslutar årskurs 9 påbörjar gymnasieskolan. Samtidigt har vi konstaterat att det förekommer att elever på introduktionsprogram hoppar av gymnasieskolan innan de hinner bli behöriga till ett nationellt program men att många av dem återupptar sina studier inom något år. Det är samtidigt vanligt att elever

blir kvar på introduktionsprogram under allt för lång tid. Av betänkandet *Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasiet*⁶³ framgår att nyanlända elever ofta är mycket motiverade till att klara skolgången och att många känner oro för att inte hinna bli behöriga till gymnasieskolans nationella program. Utredningen har därmed inte uppfattat det som ett stort samhällsproblem, varken att nyanlända elever inte väljer gymnasieskolan eller hoppar av gymnasieskolan i större omfattning. Problemet verkar snarare bestå i att eleverna inte hinner bli behöriga till gymnasieskolan innan de passerar åldersgränsen för att tas emot på ett nationellt program och att de inte får en utbildning med det innehåll de har behov av. En förlängd skolplikt skulle skicka en signal om att elever ska gå i skolan tills de blir behöriga till gymnasieskolan. Men ger den sådan effekt på elevernas skoldeltagande att syftet med regleringen uppnås?

Av forskning framgår att det krävs en acceptans för ett obligatorium för att det ska ge den önskade effekten på elevernas skoldeltagande och att en sådan acceptans uppstår först när alla elever omfattas.⁶⁴ För att urskilja en grupp elever som ska omfattas är det av vikt att det finns skäl för att göra just detta urval och att åtgärden är proportionerlig för majoriteten av eleverna i gruppen.

Nyanlända elever är en heterogen grupp och de som skulle omfattas av regleringen om förlängd skolplikt skulle vara äldre elever, vilket måste tas i beaktande vid proportionalitetsbedömningen. Att utgå från att en förlängd skolplikt leder till att alla i gruppen genom åtgärden får förutsättningar att bli behöriga till gymnasieskolan låter sig inte göras. Eftersom det rör sig om äldre elever som kan ha stora kunskapsbrister är frågan om regleringen överhuvudtaget är meningsfull.

För nyanlända elever som tidigare upplevt skolmisslyckanden och som har en negativ eller tveksam inställning till utbildning kan ett obligatorium innebära en risk för att denna uppfattning förstärks om de tvingas delta i en verksamhet som dessutom kan upplevas som stigmatiserande. Vidare föreligger en hög risk för att en skolplikt inte skulle vara ett effektivt medel för att få dessa elever att gå till skolan med hänsyn till den bakomliggande problematik som kan finnas. Utredningen har inte funnit skäl för att föreslå att dessa elever

⁶³ *Fler elever ska bli behöriga till gymnasieskolan*. SOU 2017:54.

⁶⁴ Oreopoulos, P. "Would more compulsory schooling help disadvantaged youth? Evidence from recent changes to school-leaving laws", i Gruber, J. (red.), *The problems of disadvantaged youth: An economic perspective*. University of Chicago Press, 2009, s. 85–112.

ska omfattas av en lovskola som är obligatorisk för eleven med hänsyn till att detta inte bedöms proportionerligt, vilket beskrivs närmare i kapitel 8. På samma grund skulle det enligt utredningens bedömning inte vara proportionerligt att dessa elever skulle omfattas av en förlängd skolplikt, som dessutom är en än mer ingripande åtgärd. Samtidigt finns det engagerade och ambitiösa elever som inte har hunnit bli behöriga till ett nationellt program på grund av en alltför kort skolgång i Sverige. Att göra det obligatoriskt för dessa elever, som redan kämpar mot klockan för att bli behöriga till gymnasieskolans nationella program, att fortsätta sin skolgång inom introduktionsprogram framstår inte heller som en nödvändig eller meningsfull åtgärd. En ytterligare aspekt är att inte alla elever som går introduktionsprogram har målet att bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan, vilket beskrivs i avsnitt 9.5. Att införa en skolplikt för dessa elever skulle dessutom innebära att skolplikten saknar koppling till syftet med elevens utbildning.

Mot bakgrund av ovan förda resonemang drar utredningen slutsatsen att det är svårt att göra en enhetlig bedömning av proportionaliteten av åtgärden för alla nyanlända. Mycket talar vidare för att åtgärden inte skulle vara proportionerlig för majoriteten av de nyanlända som skulle omfattas. Det går emellertid inte att utesluta att det finns elever där en fortsatt obligatorisk skolgång möjligen skulle kunna ses som att deras rätt till utbildning blir tillgodosedd på ett mer effektivt sätt. Det räcker dock inte att regleringen är ändamålsenlig och nödvändig för en mindre del av målgruppen. Med hänsyn till detta finner inte utredningen att det är proportionerligt att införa en reglering om förlängd skolplikt för nyanlända elever.

Även om regleringen trots detta skulle bedömas som ändamålsenlig är den inte nödvändig enligt utredningens bedömning eftersom det finns mindre ingripande åtgärder som kan ge samma effekt. Dessa beskrivs närmare i avsnitt 9.10 och 9.11. Utredningens bedömning om behovet av en språkstärkande sommarskola för bl. a. nyanlända är ett sådant, vilket beskrivs närmare i kapitel 10. Även förslaget om studietid i kapitel 6 bör kunna komma dessa elever till gagn när den anpassas efter deras behov, liksom lovskola under läsårsloven enligt kapitel 7. Utredningen vill även understryka att tidiga och adekvata insatser bör sättas in för dessa elever så fort de påbörjar svensk skola och på sätt stärka elevernas rätt till utbildning så att den blir mer effektivt tillgodosedd redan i grundskolan och motsvarande

skolformer. Skolan har en tydlig skyldighet enligt skollagen att genom anpassningar och särskilt stöd ge eleverna förutsättningar att nå utbildningens kunskapskrav. Om en elevs bristande kunskaper skulle bero på att eleven inte har fått det stöd av skolan som eleven har rätt till framstår det inte som proportionerligt i strikt mening att följden blir en förlängd skolplikt för individen med den skada som kan följa i form av exempelvis ett upplevt stigma.

9.9.2 Kan en förlängning av nyanlända elevers skolplikt utgöra diskriminering?

Bestämmelser om diskriminering

Av 2 kap. 12 § regeringsformen följer att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att hon eller han tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning. I diskrimineringslagen (DL) finns bestämmelser om förbud mot diskriminering. Lagen har till ändamål att motverka diskriminering och ska på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder, vilka brukar benämnas diskrimineringsgrunderna.⁶⁵

DL är utformad med beaktande av olika diskrimineringsförbud i FN- och Europarådskonventioner liksom i olika EU-instrument, bl.a. ett stort antal direktiv.⁶⁶

Vad som avses med diskriminering

Vad som är diskriminering i lagens mening framgår av 1 kap. 4 § DL. Det finns olika former av diskriminering som är förbjudna. Dessa är direkt diskriminering, indirekt diskriminering, bristande tillgänglighet, trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera.⁶⁷ Av särskilt intresse för detta betänkande är diskriminerings-

⁶⁵ 1 kap. 1 § Diskrimineringslagen, DL, (2008:567).

⁶⁶ *Fler nyanlända elever ska uppå behörighet till gymnasiet*. SOU 2017:54. s. 383. I betänkandet görs en omfattande analys av hur deras förslag om anpassningar av undervisningen för nyanlända förhåller sig till diskrimineringsförbuden, se SOU 2017:54, bilaga 3.

⁶⁷ 1 kap. 4 § DL.

grunden etnisk tillhörighet och formerna direkt och indirekt diskriminering. Dessa beskrivs enligt följande:

*Etnisk tillhörighet*⁶⁸, med vilket avses nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Det krävs inte att påstådd diskriminering avser en särskilt utpekad grupp av personer med samma etniska tillhörighet, utan det är tillräckligt med en sådan indirekt hänvisning till etnisk tillhörighet som ligger i påståendet att den drabbade missgynnas för att denne är exempelvis flykting eller invandrare.⁶⁹

*Direkt diskriminering*⁷⁰ innebär att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med diskrimineringsgrunderna.

*Indirekt diskriminering*⁷¹ innebär att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer utifrån diskrimineringsgrunderna, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

DL genomför bl.a. rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung. Enligt direktivet får det inte förekomma någon direkt eller indirekt diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung (artikel 2.1). Direkt diskriminering ska anses förekomma när en person på grund av ras eller etniskt ursprung behandlas mindre förmånligt än en annan person behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation (artikel 2.2 a). Indirekt diskriminering ska anses förekomma när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringsätt särskilt missgynnar personer av en viss ras eller ett visst etniskt ursprung jämfört med andra personer, om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet objektivt motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta är lämpliga och nödvändiga (artikel 2.2 b).

Av EU-domstolens praxis framgår även att etniska överväganden bakom en till synes neutral reglering kan leda till direkt diskriminering och att det därmed inte krävs att den mindre förmånliga behand-

⁶⁸ 1 kap. 5 § 3 p. DL.

⁶⁹ Göta hovrätts dom den 25 februari 2010, mål T 1666–09.

⁷⁰ 1 kap. 4 § 1 p. DL.

⁷¹ 1 kap. 4 § 2 p. DL.

lingen eller det särskilda missgynnandet inkräktar på rättigheter eller berättigade intressen. Denna praxis grundas i det s.k. Chez-målet.⁷² EU-domstolen fann att en åtgärd som innebär mindre förmånlig behandling av invånarna i en stadsdel jämfört med invånarna i andra stadsdelar utgör direkt diskriminering om det visar sig att åtgärden har införts eller upprätthållits av skäl som hänger samman med det etniska ursprung som är gemensamt för de flesta av invånarna i den aktuella stadsdelen.⁷³

Det finns även uttalanden i förarbeten att bestämmelserna om direkt diskriminering blir tillämpliga även om kriteriet skulle vara neutralt utformat, om etniska överväganden de facto ligger till grund för ett urvalsbeslut i ett särskilt fall.⁷⁴

En förlängning av skolplikt för nyanlända kan innebära ett missgynnande

För att det ska vara fråga om diskriminering krävs att en person är missgynnad i jämförelse med en person i en jämförbar situation och att detta har samband med en av diskrimineringsgrunderna.

Att utöka den obligatoriska skolgången för en avgränsad del av en årskull innebär att individer kommer att behandlas olika av det allmänna. Som vi tidigare beskrivit finns det olika sätt att utforma en förlängd skolplikt för nyanlända. Oavsett utformning skulle den innebära att en grupp elever behandlas annorlunda i förhållande till övriga elever. Detta väcker frågan om en reglering av aktuellt slag är tillåten eller om det kan anses utgöra diskriminering enligt diskrimineringslagen, inte minst eftersom regleringen kan komma att träffa i huvudsak elever med viss etniskt ursprung eller etnisk tillhörighet.

De nyanlända elever som omfattas av en förlängd skolplikt skulle få en utvidgad obligatorisk utbildning bestående av dels en rätt till utbildning, dels en skyldighet att fortsätta sin skolgång. Andra elever som befinner sig i en jämförbar situation har enligt skollagen dels rätt att fortsätta utbildningen i grundskolan, dels valfrihet att på-

⁷² Se EU-domstolens dom den 16 juli 2015 i mål C-83/14 CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD mot Komisia za zashtita ot diskriminatsia.

⁷³ Klaganden i målet menade att det var diskriminerande att elbolaget Chez RB endast i områden som till största delen beboddes av romer, placerade elmätare på pelare på sex-sju meters höjd i jämförelse med en betydligt lägre placering i andra områden. Syftet med den högre placeringen var att förhindra manipulering av elmätare och olagligt uttag av el.

⁷⁴ Prop. 2015/16:184 *Fler elever i fler skolor*, s. 15.

börja ett introduktionsprogram i gymnasieskolan. Att särbehandla nyanlända elever ur gruppen elever som inte blir behöriga till ett nationellt gymnasieprogram där alla elever är i en jämförbar situation kan riskera att utgöra ett missgynnande. De nyanlända eleverna fråntas rätten att själva välja om de vill fortsätta sin skolgång efter att de gått ut högsta årskursen på grundskola eller motsvarande. Att förlägga en reglering av aktuellt slag på gymnasieskolans introduktionsprogram skulle dessutom kunna innebära att vissa elever får skolplikt i en annars frivillig skolform. Det kan även innebära att det går elever både med och utan skolplikt på samma introduktionsprogram. Deras frånvaro kan resultera i konsekvenser för deras vårdnadshavare i form av vite, vilket inte gäller för övriga elever. Detta kan upplevas som ett utpekande och ge en stigmatiserande effekt för de elever som omfattas av skolplikt, vilket kan ses som en skada för den enskilde. Därmed är det utredningens bedömning att detta kan anses utgöra ett missgynnande. Nästa fråga som man behöver ställa sig är om missgynnandet kan utgöra diskriminering enligt DL.

Ett missgynnande skulle inte utgöra direkt diskriminering

För att det ska vara fråga om direkt diskriminering måste det finnas ett direkt samband mellan missgynnandet och en diskrimineringsgrund, i föreliggande fall etnisk tillhörighet. Sambandet kan vara direkt uttryckt i bestämmelsen men kan även vara bakomliggande på så sätt att det finns etniska överväganden bakom en i övrigt neutral bestämmelse, dvs. om åtgärden har införts eller upprättats av skäl som hör samman med etniskt ursprung. Särbehandlingen måste således kunna kopplas till etnicitet enligt ovan för att det ska vara fråga om direkt diskriminering.

Den personkrets som den förlängda skolplikten skulle avse definieras genom kriteriet nyanländ enligt skollagen, som i och för sig är neutralt i förhållande till de diskrimineringsgrunder som anges i DL, t.ex. etniskt ursprung. Detta beror på att kriteriet nyanländ även kan omfatta elever som är etniskt svenska men som återvänder till Sverige efter att ha varit bosatta utomlands. Innehållet i en reglering om förlängd skolplikt för nyanlända skulle därmed inte ha ett direkt samband med diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet eftersom regleringen inte skulle vara uttryckt i etniska termer. Nästa bedöm-

ning som utredningen behöver ta ställning till är om några etniska överväganden kan ha legat till grund för de beslut som är avsedda att fattas med stöd av regleringen.

Nyanlända elever som börjar i svensk skola direkt på högstadiet eller i gymnasieskolan har mycket kortare tid på sig att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program än många av sina jämnåriga skolkamrater. Syftet bakom en reglering av förlängd skolplikt är därmed att en elev med kort tid i svensk skola ska få bättre förutsättningar att nå de krav som minst ska uppnås i de ämnen som krävs för gymnasiebehörighet. Skälet till en särreglering för dessa elever i aktuellt avseende är således inte baserad på deras etniska tillhörighet även om det framstår som klart att den skulle träffa elever med till övervägande del annat etniskt ursprung än svenskt. Det skulle enligt utredningens bedömning därmed inte finnas några etniska överväganden bakom regleringen.

I den mån åtgärden skulle kunna anses som ett missgynnande i förhållande till någon annan elev i en jämförbar situation finner utredningen att en reglering av aktuellt slag saknar ett direkt samband med diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet. En reglering av aktuellt slag skulle därmed enligt utredningens bedömning inte utgöra direkt diskriminering enligt diskrimineringslagen och det bakomliggande EU-direktivet.

Ett missgynnande kan utgöra indirekt diskriminering

Även om reglerna utformas på ett neutralt sätt kan dess tillämpning riskera att innebära en indirekt diskriminering om en reglering missgynnar elever med viss etnisk tillhörighet. Som vi konstaterat ovan består gruppen nyanlända huvudsakligen av elever med annan etnisk bakgrund och det är högst sannolikt att regleringen i praktiken i huvudsak kommer träffa elever av annan etnisk tillhörighet än svensk. Om tillämpningen av kriteriet *nyanlända* innebär att majoriteten av de elever som i praktiken omfattas av den förlängda skolplikten är elever av annan etnisk tillhörighet än svensk, innebär det en risk för en indirekt diskriminering. Skälet är att tillämpningen kan komma att särskilt missgynna elever med viss etnisk tillhörighet. För att en särbehandling inte ska utgöra indirekt diskriminering krävs att:

- kriteriet har ett *berättigat syfte*,
- de medel som används är *lämpliga och nödvändiga* för att uppnå syftet och
- åtgärden är proportionerlig i *strikt mening*.

Först om en åtgärd skulle bedömas som såväl berättigad, lämplig och nödvändig bör man även bedöma om den är proportionerlig i strikt mening i enlighet med praxis från EU-domstolen.⁷⁵ En avvägning ska då även göras mellan syftet som ska uppnås med åtgärden och de olägenheter som den enskilda eleven orsakas. Vad gäller frågan om en förlängd skolplikt kan anses ha ett *berättigat syfte* gör utredningen följande bedömning.

Att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning för att öka möjligheterna till arbete eller fortsatta studier är ett viktigt mål för både samhället och individen. Nyanlända elever som inte uppnått behörighet till gymnasieskolan kan ha haft betydligt kortare tid i svensk skola än jämnåriga elever som gått i svensk skola längre tid eller under hela sin skolgång. Att ge nyanlända förlängd skolplikt och därmed ytterligare undervisningstid i syfte att göra fler elever behöriga till gymnasieskolan, bedöms kunna utgöra ett berättigat syfte.

Nästa fråga är om en förlängd skolplikt utgör en åtgärd som är *lämplig och nödvändig* för att uppnå syftet med regleringen för denna grupp elever.

Som utredningen redogjort för tidigare utgör skolplikt en hörnsten i svensk utbildning som anses vara ett effektivt medel för att elever ska genomgå grundläggande utbildning, vilket tillämpas genom att elever från förskoleklass till årskurs 9 har denna plikt. Att ge äldre elever i gymnasieåldern skolplikt har utretts tidigare och som vi tidigare konstaterat har detta inte lett till några lagstiftningsåtgärder. En förlängd skolplikt för nyanlända som inte uppnått behörighet till gymnasieskolan skulle träffa just äldre elever som kan ha en varierande skolbakgrund. Att en förlängd skolplikt skulle vara lämplig och nödvändig för att dessa elever ska uppnå behörighet till gymnasieskolan är inte självklart sett utifrån målgruppen som helhet. Detta gäller främst med tanke på att gruppen nyanlända utgör

⁷⁵ EU-domstolens dom den 16 juli 2015 i mål C-83/14, CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD mot Komisia za zashitita ot diskriminatsia., punkterna 123 och 128.

en snävt avgränsad grupp elever som samtidigt är heterogen. Elevernas bakgrund och förutsättningar att nå ändamålet med regleringen kan skilja sig stort. Som utredningen tidigare konstaterat påbörjar majoriteten av de nyanlända elever som avslutar årskurs 9 gymnasieskolan. Förvisso förekommer det att elever på introduktionsprogram hoppar av gymnasieskolan innan de hinner bli behöriga till ett nationellt program men som vi konstaterat är det många av dem återupptar sina studier inom något år. Vidare ger forskning och utredningens empiri enbart ett svagt stöd för att obligatorium skulle ge effekten att elevers måluppfyllelse ökar. Vad gäller uppfyllelsen av ändamålet med regleringen är det därmed utredningens bedömning att det är osäkert om denna åtgärd verkligen ger en effekt för en övervägande majoritet av de elever som skulle omfattas av regleringen. Det är dessutom tveksamt om effekten i så fall överstiger den som dagens frivilliga deltagande i gymnasieskolan ger.

Mot bakgrund av ovanstående föreligger det en risk för att lämpligheten av en sådan reglering skulle ifrågasättas på grund av att medlet för att nå syftet skulle ses som alltför ingripande. Enligt utredningens bedömning finns det dessutom andra alternativ än en förlängning av skolplikt för att öka förutsättningarna för att fler elever blir behöriga till gymnasieskolans nationella program såsom av utredningen lämnade förslag i andra områden men även befintliga åtgärder enligt skollagen. Detta beskrivs närmare i avsnitt 9.9.1 och 9.10.

Detta innebär sammanfattningsvis att trots att syftet bedöms som berättigat anses inte åtgärden som proportionerlig enligt utredningens bedömning. Att förlänga skolplikten utgör ett medel som är alltför ingripande för den enskilde i förhållande till dess effekt i jämförelse med andra mindre ingripande åtgärder, jfr avsnitt 9.9.1. Mot bakgrund av ovanstående bedömning kan en reglering om förlängd skolplikt för nyanlända strida mot diskrimineringslagen och det bakomliggande EU-direktivet.

9.10 Andra åtgärder än förlängd skolplikt för nyanlända är att föredra

Redan i dag finns det åtgärder som innebär att elever kan slutföra utbildningen även när skolplikten har upphört

Det finns redan många åtgärder, både med inslag av tvång och frivillighet som ger möjlighet för rektorer, vårdnadshavare och elever att besluta att en elev ska slutföra grundskoleutbildningen innan övergång sker till gymnasieskolan. Dessa åtgärder vidtas i regel när eleven är 16–18 år.

Som vi beskrivit i avsnitt 9.2.3 finns det rättigheter som ger eleven möjligheter att slutföra utbildningen i upp till två år efter att skolplikten har upphört. Det finns även möjligheter för rektorn ensam eller på initiativ från vårdnadshavaren besluta att en elev ska gå om årskurs 9, vilket även kräver ett beslut om förlängd skolplikt från hemkommunen.

En förlängd skolplikt enbart för nyanlända i grundskolan är inte ett alternativ

En av tankarna bakom introduktionsprogrammen var att erbjuda undervisning till obehöriga elever som leder fram till gymnasiebehörighet. Även om grundskolans ansvar för att elever ska bli behöriga till gymnasieskolan betonades lyftes vikten av att hänsyn även behöver tas till elevers ålder. Om skolplikten skulle förlängas för nyanlända i grundskolan utöver vad som redan är möjligt enligt skollagen skulle syftet med introduktionsprogrammen motverkas. Det skulle också göra det svårare att erbjuda eleverna gymnasiekurser i de ämnen där eleven har godkända betyg vilket riskerar att bromsa deras kunskapsutveckling i dessa ämnen. Särskilt skulle detta kunna riskera att drabba elever som bara saknar godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk. Det kan därutöver ses som ett missgynnande att nyanlända elever som kan ligga nära behörighet ska tillhöra grundskolan medan icke-nyanlända elever som är långt ifrån att bli behöriga till ett nationellt program kan gå i gymnasieskolan. Detta skulle då riskera att utgöra indirekt diskriminering.

Om det skulle bedömas som möjligt att reglera att skolplikten förlängs inom ramen för grundskolan finns det en elevgrupp, de

icke-folkbokförda, som är undantagna skolplikt och som inte har en befintlig skolplikt att förlänga. Detta utgör ytterligare en aspekt som behöver övervägas, vilket beskrivs närmare i nästa avsnitt.

Icke-folkbokförda elevers skolplikt bör utredas

Att förlänga skolplikten för nyanlända skulle innebära en tydlig signal från samhället till dessa ungdomar att en grundläggande utbildning med behörighet till gymnasieskolan är av stor betydelse för att man ska kunna lyckas etablera sig på arbetsmarknaden och få de kunskaper som krävs för att aktivt kunna delta i samhällslivet.

En förlängd skolplikt skulle möjligen också innebära att nyanländas rätt till utbildning skulle kunna stärkas bl.a. genom signalerna till skolhuvudmännen om deras ansvar för att möta elevernas behov. Förlängd skolplikt skulle vidare medföra ett kommunalt ansvar för skolpliktsbevakning på samma sätt som i dag gäller för grundskolan för de nyanlända elever som är folkbokförda och därmed har skolplikt. Samtidigt bedömer utredningen att en sådan förpliktelse som bygger på elevers status och enbart gäller för en grupp elever medför ytterligare svårigheter.

Som utredningen konstaterat tidigare finns i dag nyanlända elever som inte omfattas av skolplikt i grundskolan och motsvarande skolformer från början. Ett sätt att stärka signalerna om utbildningens betydelse vore att dessa elever omfattades av den redan befintliga skolplikten i grundskolan. Att olika regler gäller för olika grupper nyanlända avseende skolplikt respektive rätt till utbildning gör att det inte är möjligt att utreda en förlängning av skolplikt på ett enhetligt sätt. I stället för att överväga att förlänga skolplikten för nyanlända bör utifrån ett likvärdighets- och barnperspektiv icke-folkbokfördas skolplikt i grundskola och motsvarande skolformer utredas. En utredning av denna fråga har inte ingått i uppdraget för denna utredning och ryms inte heller på grund av den korta tid vi haft till vårt förfogande. En ny utredning bör därför ges i uppdrag att närmare utreda frågan.

Att erbjuda nyanlända elever språkstärkande sommarskola för att skynda på kunskapsutvecklingen är att föredra

Det finns andra åtgärder som inte skulle innebära lika stora svårigheter men som skulle kunna medföra att nyanländas möjligheter att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program förbättras. En sådan åtgärd är en språkförstärkande sommarskola vilket beskrivs i kapitel 10. Detta ser utredningen som en verksamhet som skulle kunna erbjudas samtliga elever med annat modersmål än svenska, inklusive nyanlända om de bedöms ha ett sådant behov och själva vill delta. En språkstärkande sommarskola skulle kunna bidra till att språkkunskaperna för elever med kort bakgrund i Sverige snabbare utvecklas och bibehålls. Det finns dessutom stöd i utredningens empiri för behovet av en sådan verksamhet. En sådan verksamhet skulle också stärka rättigheterna till utbildning för de elever som har kort bakgrund i svensk skola, oavsett vilken migrationsstatus de har. Enligt utredningens bedömning har dessa elever ett sådant behov.

Befintliga åtgärder på introduktionsprogrammen bör i stället användas och utvecklas

Utredningens sammantagna underlag tyder på att det är ett större problem att elever kvarblir på introduktionsprogrammen och då särskilt på språkintröduktion, än att de aldrig påbörjar utbildningen eller hoppar av. Detta medför att många av dem inte hinner påbörja ett nationellt program i gymnasieskolan innan de blir för gamla.

I syfte att få en bättre genomströmning av nyanlända elever på gymnasieskolan är det av vikt att det finns fungerande åtgärder för dem och att de sätts in i rätt tid. Förberedelseklass⁷⁶ inom de obligatoriska skolformerna inför gymnasieskolan samt språkundervisning på en adekvat nivå kan vara funktionella insatser. Det är även av vikt att det finns tillräckligt med studiehandledare och modersmållärare, introduktionsprogram som tillgodoser elevernas individuella behov och som erbjuder tillräckligt många timmars undervisning och fler ämnen än bara svenska som andraspråk och inte minst en bra studie- och yrkesvägledning. Utredningen beskriver detta närmare i de övriga kapitlen.

⁷⁶ 3 kap. 12 f § skollagen. För en närmare beskrivning av förberedelseklass se avsnitt 5.1.3.

Att utforma utbildningen på introduktionsprogrammen så att elever i ökad utsträckning deltar och fullföljer utbildningen bedöms mer ändamålsenligt och lämpligare än att förlänga skolplikten för en grupp elever. Detta skulle dessutom gynna alla elever som kämpar mot tiden för hinna nå behörighet. Här gäller det inte minst att se till att elever på språkintröduktion skyndsamt kommer vidare och inte stannar för länge på programmet där de främst får undervisning i svenska och därmed riskerar att tappa sin kunskapsutveckling i de andra skolämnena. Huvudmän och skolor behöver stärka sitt motivationshöjande arbete med elever på introduktionsprogram på likartat sätt som beskrivs i kapitel 8 för att motverka avhopp. Att stärka upp utbildningen kvalitativt på introduktionsprogrammen bedöms av utredningen som mer ändamålsenligt än att göra elevers deltagande obligatoriskt.

Att förlägga en förlängd skolplikt på introduktionsprogram i en annars frivillig skolform medför praktiska svårigheter

Eleven som inte väljer att fullfölja sin grundskoleutbildning inom grundskolan har rätt att söka sig vidare till något av gymnasieskolans introduktionsprogram. Denna rättighet praktiseras i stor utsträckning i dag. Att omvandla denna rättighet till en skyldighet för nyanlända skulle vara behäftad med stora svårigheter såsom det beskrivs i avsnitt 9.8. Det skulle innebära att en grupp elever har skolplikt inom en annars frivillig skolform men även att skolplikten skulle gälla olika länge beroende på när en elevs status som nyanländ upphör. Det skulle också kunna innebära att skolplikten saknar koppling till syftet med elevens utbildning för vissa elever på individuellt val och yrkesintroduktion som beskrivs i avsnitt 9.5.

Om en förlängd skolplikt skulle kopplas till elevernas status som nyanlända samt behörigheten till gymnasieskolan kan detta skapa olikvärdiga förutsättningar för eleverna på grund av att det tar olika lång tid för olika elever att få uppehållstillstånd och bli folkbokförda.

Att kontinuerligt behöva följa upp elevers status skulle även innebära en ökad administrativ börda för skolor och huvudmän i en omfattning som är svår att förutse och som också är svår att försvara ur ett effektivitetsperspektiv.

... men även etiska och motivationsmässiga svårigheter

Forskning som utredningen har tagit del av tyder inte på att skolplikt eller obligatoriskt deltagande i undervisning för en grupp elever skulle kunna vara ett verkningsfullt medel jämfört med frivillighet. En uppdelning av elever där skolan tvingas att bevaka en del elevers närvaro mot skolplikt medan andra har närvaroplikt skulle riskera att de elever som har skolplikt uppfattar skolan snarare som ett straff än en chans. Ett sådant system skulle kunna skapa ett gap mellan olika elevgrupper och skapa ett A- och B-lag i en redan segregerad skola. Utredningen bedömer att ett sådant system är tveksamt såväl ur en etisk som ur motivationssynpunkt.

Enhetliga regler om skolplikt är att föredra

Utredningen har inte sett något exempel på särreglering för nyanlända avseende skolplikt i andra länder. Som vi tidigare beskrivit finns det forskning som lyfter fram det faktum att ett obligatorium eller en plikt som gäller samtliga elever (inom en viss skolform) är en förutsättning för att skapa acceptans bland elever och även hos skolor och huvudmän. Att det finns en acceptans för en skolplikt är i sin tur en förutsättning för att det ska ge den önskade effekten på elevernas skoldeltagande.⁷⁷

Ett alternativ till att föreskriva om skolplikt enbart för nyanlända elever skulle kunna vara att gymnasieskolan blev en obligatorisk skolform för samtliga elever. En sådan generell lösning där alla elever är skyldiga att delta i gymnasieutbildningen skulle dels kunna skapa en acceptans hos eleverna, dels innebära en likabehandling av samtliga elever. Samtidigt skulle en sådan lösning också signalera att gymnasieutbildningen är viktig. Å andra sidan finns det ingen evidens för att skolplikt och obligatorium i sig garanterar en bättre genomströmning i gymnasieskolan än frivillighet.⁷⁸ Som vi tidigare redogjort för har frågan om obligatorisk gymnasieutbildning utretts tidigare. Där har man samtidigt stannat vid att avstå från att lägga förslag om att göra deltagandet i gymnasieskolan obligatoriskt för eleverna. Utifrån de underlag utredningen har tagit del av och som

⁷⁷ Oreopoulos, P. "Would more compulsory schooling help disadvantaged youth? Evidence from recent changes to school-leaving laws", i Gruber, J. (red.), *The problems of disadvantaged youth: An economic perspective*. University of Chicago Press, 2009, s. 85–112.

⁷⁸ Ibid.

tyder på att enhetliga regler för alla inom en och samma skolform är att föredra, kan det finnas skäl att utreda frågan på nytt. Med hänsyn till att Finland som första nordiska land inför en reglering som innebär att elever ska förpliktas, dels att söka till utbildning på gymnasienivå, dels att stanna i utbildning till 18 års ålder med så kallad läroplikt finns det anledning att bevaka och följa utvecklingen av denna förändring.⁷⁹

En ytterligare fråga som skulle kunna utredas är i vad mån skolplikt för samtliga elever som saknar behörighet till gymnasieskolans nationella program skulle vara en ändamålsenlig lösning. Här bör även elever som i dag helt saknar skolplikt inkluderas i utredningsfrågan. Fördelen med en sådan lösning jämfört med förlängd skolplikt för nyanlända, är att skolplikten då skulle gälla samtliga elever som är i en jämförbar situation. Därmed kan man förutsätta att den stigmatiserande effekten skulle minska, likaså risken för diskriminering samt att administrationen skulle underlättas jämfört med ett system där skolplikt bygger på statusen nyanländ. Ett sådant system skulle kunna ha likheter med det som finns i Danmark, som vi redogjort för i avsnitt 9.6, där elever efter att de har gått ut grundskolan kan välja att gå ett tionde år för att bestämma sig vilken typ av vidare utbildning de vill fortsätta på. Inom det tionde läsåret läser alla danska, engelska och matematik och därutöver kan man välja både praktiska och teoretiska ämnen. Det finns också möjlighet att provgå en utbildning som man funderar på att följa senare, t.ex. lärlingsutbildningar.⁸⁰ Betonas ska dock att det tionde året är frivilligt för elever att delta i. Uppbyggnaden av en ny skolform skulle dock kunna efterlikna denna modell och skulle kunna vara ett alternativ framför allt för elever som dels kan behöva tid att repetera grundskolan, dels kan få lite längre tid på sig att nå behörighet och fundera över vad de vill göra. För att ett sådant system skulle fungera även för nyanlända skulle det dock behöva utformas ännu mer flexibelt än den danska modellen och med stort fokus på språkutveckling.

⁷⁹ Den nya regleringen om förlängd läroplikt träder i kraft i augusti 2021.

⁸⁰ www.uvm.dk/folkeskolen/fag-timetal-og-overgange/10-klasse/om-10-klasse.

9.11 Förutsättningar saknas för att föreslå en förlängd skolplikt för nyanlända

Utredningens bedömning: Det bör inte införas några bestämmelser i skollagen som innebär en förlängd skolplikt för nyanlända eftersom en sådan reglering riskerar att strida mot såväl grundlag som diskrimineringslagen och det bakomliggande EU-direktivet.

I utredningens direktiv beskrivs att nyanlända elever har ont om tid för att bli behöriga till ett nationellt gymnasieprogram. Detta är skälet för att utreda hur skolplikt kan införas för nyanlända som inte hunnit uppnå behörighet efter att ha genomfört grundläggande utbildning. Forskning, empiri eller insamlad statistik på området ger inte stöd för att det skulle finnas ett utbrett problem kopplat till dessa elevers övergång till, deltagande i eller avhopp från gymnasieskolans introduktionsprogram. Enligt utredningens bedömning saknas ett reellt behov av att förlänga nyanlända elevers skolplikt för att de ska stanna kvar i utbildning. Det finns inte heller stöd för att det skulle vara gynnsamt för elevernas kunskapsutveckling att införa en sådan reglering.

Det finns även flera tungt vägande rättsliga aspekter som behöver beaktas. En förlängd skolplikt kan vidare, som redogjorts för ovan, utgöra ett missgynnande för nyanlända elever i och med att dessa elevers livsval begränsas och de fråntas möjligheten att likt andra elever själva bestämma om de vill genomgå gymnasieutbildning, något som i Sverige är frivilligt. Ett missgynnande av aktuellt slag innebär dessutom en bristande likabehandling från statens sida som, enligt utredningens bedömning, riskerar att vara oförenlig med diskrimineringslagen och det bakomliggande EU-direktivet om det utgör indirekt diskriminering. Även om syftet kan anses berättigat och vällovligt framstår det varken som lämpligt eller nödvändigt med en förlängning av skolplikten för nyanlända. Att andra åtgärder är att föredra konstaterar utredningen i avsnittet ovan, vilket medför att regleringen inte framstår som nödvändig. Oaktat detta är det utredningens bedömning att nackdelarna för den enskilde överstiger samhällsintresset med hänsyn till avsaknaden av behovet att förplik-

tiga elever där majoriteten i dag redan påbörjar gymnasieskolan direkt eller inom ett par år efter avslutad grundskola eller motsvarande.

Med hänsyn till att det finns skäl att utgå från att en förlängd skolplikt skulle utgöra en begränsning av elevens rörelsefrihet krävs vidare en bedömning av om en sådan reglering är förenlig med grundlagen. Utredningens bedömning är att en reglering kan vara godtagbar i ett demokratiskt samhälle men att det inte framstår som nödvändigt att reglera en förlängd skolplikt för denna grupp elever utan att det finns andra mindre ingripande alternativ som är att föredra. Därmed föreligger en påtaglig risk för att regleringen även skulle kunna strida mot grundlag eftersom den inte kan anses proportionerlig.

Som vi tidigare redogjort för har *Barnkonventionsutredningen* kommit fram till att det strider mot barnkonventionen att inte alla nyanlända elever har skolplikt i de annars obligatoriska skolformerna. Detta är även något som försvårar en enhetlig utredning av frågan om förlängd skolplikt för vissa nyanlända.

Även om skolgång per definition måste uppfattas som något positivt som syftar till att eleverna ska kunna utvecklas så långt som möjligt bygger den likväl i centrala delar på skolplikt. Skolplikt innebär att det allmänna tar sig makt att bestämma över enskilda elevers liv under flera år och att göra detta på olika sätt för olika barn innebär att det krävs mycket starka skäl och noggranna överväganden innan en reglering av aktuellt slag införs. Utredningen bedömer att sådana skäl saknas.

Mot bakgrund av ovanstående anser utredningen att det föreligger sådana hinder att utredningen inte anser sig kunna lägga fram ett förslag om hur en förlängd skolplikt för nyanlända skulle kunna utformas.

Alternativ till att förlänga skolplikten för vissa nyanlända elever

Utifrån det vällovliga syfte som framgår av direktivet, - att fler elever ska kunna gå vidare till ett nationellt gymnasieprogram – bedömer utredningen, som tidigare redovisats i detta kapitel, att det finns alternativ till att förlänga vissa elevers skolplikt för att komma till rätta med problemet att nyanlända elever har ont om tid att bli behöriga. En språkstärkande sommarskola för nyanlända som beskrivs i kapitel 10 är ett sådant. Även förslaget om studietid i kapitel 6 bör kunna

komma dessa elever till gagn när den anpassas efter dessa elevers behov, liksom lovskola under läsårsloven som föreslås i kapitel 7. Utredningen bedömer vidare att en mer framkomlig väg, till skillnad från att ge vissa nyanlända elever förlängd skolplikt, vore att reglera en förlängd skolplikt för alla elever i motsvarande situation, oavsett om de är nyanlända eller inte. Ett alternativ skulle således kunna vara att gå vidare och återigen titta närmare på frågan om en obligatorisk gymnasieskola upp till 18 års ålder. Dessa alternativ skulle emellertid innebära att fler frågor av principiell karaktär behöver ses över. Frågorna bedöms bli så stora att de dels hamnar utanför utredningens uppdrag, dels inte ryms inom utredningens tidsram.

Utredningen bedömer att de nyanländas, men i vissa fall även andra elevers, rättigheter behöver stärkas snarare än att deras förpliktelser utökas. Här anser utredningen att det finns några ytterligare frågor som skulle behöva analyseras.

Som vi tidigare har nämnt drabbar den högsta lagstadgade åldern för att kunna påbörja en gymnasieutbildning nyanlända. För folkbokförda är det 20 år, för andra är det gränsen 18 år som gäller. Det finns evidens på att detta stressar nyanlända elever och de facto kan utgöra ett hinder för dem att kunna fortsätta med sina studier i gymnasieskolan. Utredningen anser att för- och nackdelarna med de nuvarande åldersgränserna behöver utredas. De behöver sättas i relation till vilka andra utbildningsalternativ som står till dessa elevers förfogande när de slår i ålderstaket för att kunna gå vidare inom gymnasieskolan. Till exempel saknar nyanlända elever som är asylsökande i dag rätt att delta i den kommunala vuxenutbildningen (Komvux).

Gymnasieskolan har reformerats under de senaste decennierna. Bland annat har behörighetsreglerna skärpts, ett nytt betygssystem har införts, yrkesprogrammen har förlängts och kraven för slutbetyg och en ny gymnasieexamen har stramats upp. I betänkandet *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*⁸¹ beskrivs bl.a. att ett system med inträdesbarriärer för de svagpresterande eleverna som hindrar dem från att kunna börja på ett yrkesprogram är tveksamt både ur ett likvärdighetsperspektiv och ur effektivitetsperspektiv. I antologin *En bra början. Mottagande och introduktion av nyanlända elever*⁸², som vi refererar till i kapitel 3, framhålls att åldersgränsen

⁸¹ *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. SOU 2019:40.

⁸² Stretmo, L & Melander, Ch. Den speciella situationen för ensamkommande barn i skolan. i Kästen-Ebeling, G & Otterup, T (red) *En bra början*. s. 145 ff.

och kravet på antalet godkända ämnen upplevs hindra nyanlända elever från att kunna ta sig vidare i utbildningssystemet. Mot bakgrund av ovanstående anser utredningen att det kan finnas skäl att följa upp och se över behörighetskraven till gymnasieskolan.

Något som troligen skulle öka nyanländas chanser till etablering i arbetslivet är om en rätt till yrkesutbildning inom Komvux kunde införas på samma sätt som det i dag finns en rätt till en utbildning som ger behörighet till högre studier. I betänkandet *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* föreslås bl.a. att det ska införas en möjlighet för elever att fritt söka till sammanhållna yrkesutbildningar och enstaka yrkesinriktade kurser i Komvux på gymnasial nivå som erbjuds. Det föreslås vidare att det införas en skyldighet för hemkommunen att åta sig att svara för kostnaderna för sammanhållna yrkesutbildningar och enstaka yrkesinriktade kurser som erbjuds. Utredningen konstaterar att yrkesutbildning på gymnasial nivå ofta är betydelsefull för etableringen av nyanlända men att tillgången till yrkesutbildning är alltför låg i dag.⁸³ Utredningen delar bilden att ökade möjligheter att delta i yrkesutbildning kan underlätta för ungdomar generellt och för nyanlända specifikt när de har överstigit åldern för behörighetsgränsen för att påbörja ett yrkesprogram i gymnasieskolan att hitta vägar att etablera sig i arbetslivet och samhället.

⁸³ *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. SOU 2020:33, s. 608.

10 Språkstärkande undervisning för elever på sommaren

I utredningens direktiv¹ framhålls att nyanlända elever som kommer till Sverige i högstadiet har kort tid i svensk grundskola och att de vanligtvis behöver mer undervisning för att uppnå språk- och ämneskunskaper i jämförelse med elever som har gått hela sin skoltid i svensk grundskola. Vidare anges att lovskolan kan utgöra ett viktigt komplement som förbättrar dessa elevers förutsättningar att nå kunskapskraven i de ämnen som krävs för att bli behörig till ett nationellt program i gymnasieskolan. Detsamma kan gälla nyanlända elever i gymnasieskolans introduktionsprogram. Hur nyanlända definieras redovisas i kapitel 3 och i kapitel 9.

Direktivet hänvisar också till att många nyanlända elever är ambitiösa men att de samtidigt kan känna en stor oro för att inte hinna bli behöriga till gymnasieskolans nationella program. Sommarlovet kan därför upplevas som ett onödigt långt uppehåll på vägen mot detta mål och skulle kunna användas mer effektivt för att ge nyanlända elever den tid de behöver för att bli behöriga till gymnasieskolans nationella program.

Utredningen ska mot denna bakgrund analysera och föreslå hur nyanlända elever i högstadiet och i gymnasieskolans introduktionsprogram som omfattas av förslaget om förlängd skolplikt genom att utnyttja sommarlovet ska erbjudas mer tid till undervisning. Vidare ska utredningen i samband med detta föreslå hur en skyldighet för huvudmän för gymnasieskolor att erbjuda utökad undervisning under sommaren för nyanlända elever som inte är skolpliktiga och som går på ett introduktionsprogram ska utformas.

Utredningen har tidigare konstaterat att nyanlända elever inte alltid har möjlighet att tillgodogöra sig den undervisning som erbjuds

¹ *Fler elever ska bli behöriga till gymnasieskolan*. Dir. 2020:21.

inom ramen för lovskolan, även om de i allmänhet är motiverade att delta i all undervisning som erbjuds (se kapitel 7 och 8).

I kapitel 9 redovisas utredningens bedömning att det inte bör införas några bestämmelser i skollagen som innebär en förlängd skolplikt för nyanlända. Därmed saknas förutsättningar att koppla ett förslag om kortare sommarlov för nyanlända till en förlängd skolplikt. Utredningen kommer dock att redovisa sin analys och bedömning av hur nyanlända elever som avslutat grundskolans årskurs 9 och nyanlända elever i gymnasieskolans introduktionsprogram på ett annat sätt än genom förlängd skolplikt kan ges mer tid till undervisning genom att utnyttja sommarlovet.

Elever som anländer sent till den svenska skolan kämpar mot tiden

Som framgår på flera ställen i detta betänkande möter elever som anländer till den svenska skolan i tonåren en rad utmaningar. Vissa av dessa är kopplade till elevernas egna förutsättningar, men det finns också utmaningar för skolor och huvudmän att erbjuda utbildning som är rätt anpassad till elevernas behov samt utmaningar som är kopplade till skolsystemet. Flera av dessa har behandlats tidigare i detta betänkande, t.ex. i kapitel 3, 5 och 7, och har även påtalats under ett flertal år av forskare, skolmyndigheter och andra intressenter. Uppdraget att utreda kortare sommarlov för nyanlända behöver således ses i ett större sammanhang, bl.a. med beaktande av de åtgärder som införts eller föreslagits för att öka kvaliteten i utbildningen för elever som saknar tillräckliga kunskaper i svenska och dessutom har kort tid på sig att bli behöriga till gymnasieskolan. Även om detta kapitel framför allt fokuserar på *språkets betydelse* för elevers möjligheter att lyckas i skolan, bör det påpekas att det handlar om så mycket mer än bara språket för att dessa elevers kunskapsutveckling och integration ska främjas. Lärares interkulturella kompetens är en aspekt som forskare ofta lyfter som det kanske viktigaste verktyget för att skapa en ömsesidig tillit, respekt, nyfikenhet och en vilja att möta varandra i klassrummet och som avgörande för att elever med kort bakgrund i Sverige ska lyckas i skolan.²

² Boukaz, L. & Taha, R. "Det är deras dröm – inte min!" Om en tonårings kamp i en mångkulturell miljö, i Kästen-Ebelin, G. & Otterup, T. (red.) *En bra början*. 2:3 uppl. Lund: Studentlitteratur, 2020. s. 81–99.

10.1 Språkets betydelse för skolgång och integration

I följande avsnitt lyfts särskilt de utmaningar som finns för nyanlända elevers språkutveckling i svenska. Det bör noteras att nyanlända elever har rätt till stöd både för sin språkutveckling i svenska och för sin kunskapsutveckling i andra ämnen. Det finns också flera verktyg och arbetssätt för personal i skolan att använda sig av för att anpassa undervisningen även i andra ämnen än svenska som andraspråk, så som språkutvecklande arbetssätt³. Det framhålls ofta att sådana arbetssätt gynnar samtliga elever, inte bara de som är nya i språket.⁴ Det är inte heller enbart läraren i svenska som andraspråk som har ansvar att se till att elever som behöver utveckla sina kunskaper i svenska får den undervisning de har behov av, även om vi här fokuserar på just den undervisning som bedrivs inom ramen för det ämnet.

10.1.1 Svenskans särställning - avgörande för elevers utbildning och samhällsetablering

Nyanlända elever har i de allra flesta fall ett annat modersmål än svenska. Dessa elever beskrivs också ibland som flerspråkiga. Det finns samtidigt olika definitioner av vilka elever som kan anses flerspråkiga. Därför använder vi oss i detta kapitel av beskrivningen ”elever med annat modersmål än svenska”, eftersom detta bättre ringar in målgruppen för de förslag som utreds här.

I Sverige talas i dag, förutom svenska, över 200 olika modersmål. Trots detta lever det kvar en enspråkighetsnorm som har sin grund i att Sverige historiskt har sett sig som enspråkigt, trots att detta knappast kan anses ha varit fallet fullt ut, eftersom det alltid har funnits nationella minoriteter och ursprungsbefolkning i landet som har talat ett annat språk än svenska i första hand.⁵

Hassan Sharif, som har studerat hur elever på språkintruktionsprogrammet upplever sin skolgång, bekräftar inte bara den ovan beskrivna bilden av svenskans särställning utan också att olika

³ Ett exempel på sådant arbetssätt är genrepdagagogik. Den genrepdagagogiska modellen syftar till att stegvis, med hjälp av en explicit undervisning, stötta eleverna att utveckla inte bara sitt vardagsspråk utan även ett effektivt skolspråk. Källa: <https://www.andrasprak.su.se/om-oss/vanliga-fr%C3%A5gor/grundskola/vad-%C3%A4r-genrepdagagogik-1.96361>

⁴ *Greppa språket - Ämnesdidaktiska perspektiv på flerspråkighet*. Skolverket. 2012.

⁵ Otterup, Tore. *Flerspråkighet som resurs*.

www.skolverket.se/download/18.75bdbbb116e7434ebf834f/1574760735038/Flersprakighet-som-resurs-tore-otterup-20180418.pdf

språk har olika status i Sverige⁶, vilket också får betydelse för elevernas skolgång. Elever med vissa modersmål upplever att deras kunskaper på modersmålet⁷ inte värderas särskilt högt i skolan, och att det framför allt är svenskan som är viktigast att behärska för att man ska bedömas vara kompetent.⁸ Detta bidrar i sin tur till det som beskrivs närmare i avsnitt 10.2.6, att elevernas kunskaper i andra ämnen riskerar att bedömas efter elevernas (bristande) kunskaper i det svenska språket, snarare än efter deras ämneskunskaper.

Undervisning för elever med annat modersmål än svenska

Som tidigare nämnts är det av stor betydelse för en nyanländ elevs studieframgång vid vilken ålder eleven har börjat i svensk skola. Språkforskaren Gudrun Svensson bekräftar detta och jämför i sin forskning elever som är nyanlända i skolan med elever som är födda i Sverige men har ett annat förstaspråk än svenska samt med elever som anländer till Sverige i samband med skolstart. Svensson beskriver att de elever som är födda i Sverige men har ett annat förstaspråk kan ha en god kommunikativ förmåga på svenska men ett mindre ordförråd än förväntat. Samtidigt kan dessa elever ha ett större ordförråd på sitt förstaspråk än på svenska, vilket skulle behöva tas tillvara i undervisningen.⁹

Elever som anländer till Sverige vid skolstart hamnar i en situation där de ska lära sig läsa och skriva på ett för dem främmande språk. Elever som anländer till den svenska skolan senare kan i sin tur delas upp i de som helt saknar tidigare skolerfarenhet och därmed även formella språkkunskaper och de som har ett skolkapital med sig från sitt hemland. Dessa elever har olika behov av stöd som skolan behöver kartlägga och tillmötesgå. Alla elever har dock nytta av att få använda alla sina språkliga kompetenser vid inläring av ämnes-

⁶ Till exempel har engelska generellt hög status, medan sådana språk som många elever har med sig från sitt hemland, som arabiska, kurdiska och kaldeiska inte värderas lika högt.

⁷ I detta kapitel används båda begreppen modersmål och förstaspråk för att beskriva det språk som eleverna har hunnit utvecklas mest i och ofta använder i hemmet som då också är ett annat språk än den svenska som de ska lära sig.

⁸ Hassan Sharif. ”Jag kan mycket, men inte på svenska” *Nyanlända gymnasieelevers språkliga tillgångar i relation till det svenska språket*.

www.skolverket.se/download/18.32744c6816e745fc5c357/1574180774817/Artikel_Flersprakighet_HassanSharif.pdf.

⁹ Svensson, Gudrun. *Transspråkande – bakgrund, teorier och praktikenära exempel*.

www.skolverket.se/download/18.75bdbbb116e7434ebf8351/1574760775997/kunskapsutveckling-gudrun-svensson-20180418.pdf.

kunskaper och för att främja språkutvecklingen i svenska och detta gäller inte enbart nyanlända elever.¹⁰

Att se till att eleverna får ett gott ordförråd handlar inte bara om nyanlända elever, (...) många andra elever har inte fått ett tillräckligt inflöde av de allmänt kunskapsrelaterade men lågfrekventa orden som det förväntas att barn ska ha tillägnat sig vid skolstart.¹¹ I skolan krävs ofta att de flerspråkiga¹² eleverna ska kunna ta till sig ibland ganska abstrakta och specificerade ord och begrepp utan stöd av förstaspråket, men forskning om transspråkande¹³ (...) visar att kunskapsinhämtning på andraspråket underlättas om eleverna samtidigt använder alla sina språkliga resurser.¹⁴ - s. 3.

Elevernas språkliga kunskaper i modersmålet och i svenska kan skilja sig mycket åt. Många har ett väl utvecklat modersmål, men deras kunskaper i svenska är nästan obefintliga. Andra kan ha kommit längre i sin svenskinläring men sakna viktiga delar i modersmålet. Det betyder att det kan finnas begränsningar i såväl första- som andraspråket hos eleverna.¹⁵ Hur undervisningen i svenska språket läggs upp för elever med annat modersmål än svenska och i vilken mån de får tillgång till stöd på modersmålet är därför avgörande för deras möjligheter att kunna lära sig språket och kunna ta sig vidare i det svenska utbildningssystemet.

I ett betänkande om modersmålsundervisningens betydelse för andraspråksinläringen sammanfattas forskningsläget på följande sätt:

¹⁰ Ibid.

¹¹ Författaren hänvisar till Lindberg och Hyltenstam. 2012.

¹² Utredningen har valt att definiera dessa elever som elever med annat modersmål än svenska, så som det används i skolans styrdokument. Begreppet "flerspråkighet" i en bredare definition kan tolkas som att det inkluderar samtliga elever i svensk skola enligt Gemensam europeisk referensram för språk (GERS).

¹³ Författaren hänvisar t.ex. till García & Li. 2014 samt Cummins & Persad. 2014. Den svenska benämningen transspråkande har sitt ursprung i en internationell beteckning på begreppet "translanguaging" som åsyftar människans användning av alla språkliga resurser vid kommunikation med andra och i det egna inre tänkandet. Detta innebär en växling mellan språken, in- och utflöde på exempelvis två språk. Resultatet av ständiga övergång mellan språken uppfattas att vara framgångsrikt inte bara för elevernas utveckling av de båda språken utan också för deras ämnesutveckling.

¹⁴ Gudrun Svensson. *Transspråkande – bakgrund, teorier och praktiktäna exempel*.

www.skolverket.se/download/18.75bddd116e7434ebf8351/1574760775997/kunskapsutveckling-gudrun-svensson-20180418.pdf.

¹⁵ Shidrokh, N. Minioritetselevers ord- och begreppsutveckling på första och andraspråket, i Axelsson, M. (red.) *Tvåspråkiga barn och skolframgång –mångfalden som resurs*. Rinkeby: Rinkeby språkforskningsinstitut, 1999.

(...) andraspråkselevs möjlighet att fortsätta använda och utveckla förstaspråket parallellt med att de lär sig andraspråket i utbildningssammanhang stärker deras kunskapsutveckling och inverkar positivt på deras utveckling av både första- och andraspråket. Genom forskningen vet man nämligen att det tar lång tid att lära sig ett andraspråk, särskilt innan det kan fungera som ett lika effektivt verktyg för kunskapsinhämtning som ett förstaspråk.¹⁶ - s. 100.

Det är tydligt att elever med kort bakgrund i Sverige har ett stort behov av att fortsätta utveckla sitt förstaspråk samtidigt med sitt andraspråk. Det råder dock brist på modersmåls lärare, studiehandledare och lärare i svenska som andraspråk och det förs även diskussioner om innehållet i ämnet svenska som andraspråk som beskrivs närmare i följande avsnitt.

10.2 Skolämnet svenska som andraspråk

De flesta nyanlända elever lär sig svenska genom skolämnet svenska som andraspråk (sva). Ämnets karakteristika, eleverna som läser ämnet samt tillgång till behöriga lärare i svenska som andraspråk diskuteras vidare i följande avsnitt.

10.2.1 Utveckling av svenska som andraspråk och ämnets innehåll

Det var först på 1960-talet som en form av ”svenska som andraspråk” för skolbarn började anordnas. Anledningen var den då ökande arbetskraftsinvandringen och upptäckten av att inlärningen av det nya landets språk inte alltid var så enkel.¹⁷ Förståelsen för att invandrare behöver verktyg för sin andraspråksinlärning fanns alltså redan på 60-talet. Trots det dröjde det till 90-talet innan svenska som andraspråk blev ett eget undervisningsämne. Innan dess hade det endast erbjudits i form av stödundervisning. 1990 infördes ämnet i gymnasieskolan, 1995 i grundskolan och 1997 likställdes betyg i svenska

¹⁶ För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. SOU 2019:18.

¹⁷ Hyltenstam, K. Inledning, i Skolverket (red.) *Att undervisa elever med svenska som andraspråk – ett referensmaterial*. Stockholm: Skolverket, 1999.

som andraspråk med svenska som behörighetsgivande vid antagning till universitet eller högskola.¹⁸

I kursplanen för svenska som andraspråk för grundskolan beskrivs först ämnets syfte, därefter dess centrala innehåll samt de därtill hörande kunskapskraven precis som för alla andra skolämnen.

Kort sagt är syftet med både svenska och svenska som andraspråk att eleverna utvecklar kunskaper i och om det svenska språket. Båda ämnena ska också stimulera elevernas intresse för att läsa och skriva, och eleverna ska få möta skönlitteratur från olika tider och skilda delar av världen. Formuleringarna i kursplanerna för de två ämnena är snarlika men det finns några skillnader.¹⁹ I det centrala innehållet ska undervisningen i ämnet svenska t.ex. omfatta språkbruk i Sverige och Norden samt de nationella minoritetsspråken i Sverige, men detta är ett område som inte ingår i kursplanen i svenska som andraspråk.²⁰ Undervisningen i svenska som andraspråk ska omfatta meningsbyggnad på svenska i jämförelse med elevens modersmål, vilket inte behövs för elever som läser svenska. Att det finns vissa skillnader blir tydligast när man läser kursplanerna tillsammans med Skolverkets kommentarmaterial om ämnet svenska som andraspråk.²¹ Samtidigt motiveras de stora likheterna redan i kommentarmaterialets inledande text:

Kursplanen i svenska som andraspråk är skriven utifrån antagandet att en elev som börjat läsa svenska som andraspråk i grundskolans årskurs 1 och sedan läst det under hela sin grundskoletid, ska ha sådana kunskaper i svenska att hon eller han kan läsa svenska i gymnasieskolan. Svenska som andraspråk är inte en lättare kurs än svenska. Däremot finns det en del inslag som skiljer sig åt i de båda ämnena, eftersom den som lär sig ett andraspråk kan behöva ett annat fokus än den som läser sitt modersmål.²²

Det finns *inget särskilt svenskämne* för nyanlända elever. Elever som är nyanlända ska således läsa svenska som andraspråk enligt samma kursplan och bedömas enligt samma kunskapskrav som elever som har varit i Sverige en längre tid eller är födda här. Forskning visar att

¹⁸ *Svenska som andraspråk i praktiken*. Skolverket 2018. Rapport 470.

¹⁹ Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, Lgr11. För ytterligare jämförelser hänvisas läsaren t.ex. till *svenska som andraspråk i praktiken. En intervjustudie om hur skolor arbetar med svenska som andraspråk i årskurs 7–9*. Skolverket, 2018. Rapport 470.

²⁰ Inför höstterminen 2022 kommer reviderade kursplaner för alla grundskolans ämnen att införas. Kursplanen i svenska som andra språk kommer bl.a. att ha en tydligare andraspråkskaraktär än ämnet svenska.

²¹ *Kommentarmaterial till kursplanen i svenska som andraspråk*. Skolverket, 2017.

²² *Ibid.*

det skolrelaterade språket, dvs. det språk som behövs för att kunna läsa, förstå och tillägna sig kunskaper ur läromedel kräver en hög abstraktions- och kognitiv nivå. Det kan ta upp till åtta år att nå dit, beroende på barnets ålder vid ankomst till landet samtidigt som en elev endast räknas som nyanländ under fyra år.²³

Nyanlända elever kan inledningsvis få en del av sin undervisning i en förberedelseklass. Rektor får besluta om detta för elever som saknar tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna tillgodogöra sig den ordinarie undervisningen. Men så fort skolan bedömer att eleven har tillräckliga kunskaper i svenska för att följa undervisningen i ett ämne i sin ordinarie undervisningsgrupp på heltid ska man avbryta undervisningen i förberedelseklass i det ämnet. Det betyder att undervisningen i olika ämnen efter hand flyttas över till den ordinarie undervisningsgruppen i takt med att elevens kunskaper ökar. En elev får inte ges undervisning i förberedelseklass längre tid än två år.²⁴ Detta beskrivs mer i detalj i kapitel 5.

Nyanlända elever kan också under högst ett års tid få mer undervisning i svenska eller svenska som andraspråk än andra elever i samma årskurs hos huvudmannen enligt prioriterad timplan. Beslut om prioriterad timplan får fattas av rektor om det behövs men syftet är att eleven så snart som möjligt ska kunna tillgodogöra sig undervisningen i den undervisningsgrupp som eleven normalt hör till. Nyanlända elever på högstadiet har dessutom möjlighet att läsa enligt en anpassad timplan som innebär avvikelser från de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen. Därmed kan eleven ges mer undervisning i ett antal utvalda ämnen och mindre undervisning i andra ämnen enligt vissa regler. Prioriterad och anpassad timplan beskrivs mer i detalj i kapitel 5.

Det ska särskilt nämnas att det i princip inte görs några undantag i behörighetskraven till de nationella gymnasieprogrammen för nyanlända elever.²⁵ Elever som under en tid får vissa undervisningsämnen bortprioriterade till förmån för undervisning i svenska eller svenska som andraspråk behöver därför även ges möjlighet att läsa de övriga ämnen som behövs för att de ska kunna uppnå behörighet, vilket kan vara en utmaning för både eleven och skolan.

²³ Otterup, T. Nyanlända elevers språkutveckling, i Kästen-Ebelin, G. & Otterup, T. (red.) *En bra början*. 2:3 uppl. Lund: Studentlitteratur, 2020. s. 61–79.

²⁴ 3 kap. 12 f § tredje stycket skollagen.

²⁵ Enligt 16 kap. 32 § skollagen finns vissa möjligheter att få undantag för engelska om man inte läst det i sitt hemland.

10.2.2 Vilka elever är berättigade till att läsa svenska som andraspråk?

I skolförordningens 5 kap. 14 § beskrivs att i *grundskolan* ska svenska som andraspråk anordnas, om det behövs, för följande elever:

- Elever som har ett annat språk än svenska som modersmål.
- Elever som har svenska som modersmål och som har tagits in från skolor i utlandet.
- Invandrarelever som har svenska som huvudsakligt umgängesspråk med en vårdnadshavare.

Det är rektor som beslutar om en elev ska läsa svenska som andraspråk. Ämnet ersätter undervisning i ämnet svenska.

På Nationellt centrum för svenska som andraspråks (NC) webbplats framhålls att det faktum att det är rektor som bestämmer innebär att rektor måste ha kunskap om de två svenskämnen. Ofta delegeras dock frågan till en andraspråklärare som gör bedömningen. Alla elever som bedöms vara i behov av undervisning i svenska som andraspråk har rätt att läsa detta ämne. Bedömningen kan göras med hjälp av vardagliga observationer, språkutvecklingsanalyser samt olika kartläggnings- och diagnostiska material. Rätten till undervisning i svenska som andraspråk gäller alltså oavsett vilken språknivå eleven befinner sig på eftersom alla elever har rätt till undervisning utifrån sina egna förutsättningar:

Undervisningen ska anpassas till varje elevs förutsättningar och behov. Den ska främja elevernas fortsatta lärande och kunskapsutveckling med utgångspunkt i elevernas bakgrund, tidigare erfarenheter, språk och kunskaper.²⁶

Enligt 17 kap. 14 a § skollagen ska nyanlända elevers kunskaper även bedömas när de tas emot vid introduktionsprogrammet *språkin introduktion*. Det innebär att elevens bakgrund, skolerfarenheter, språk- och ämneskunskaper samt eventuella yrkeserfarenheter ska kartläggas. Språkin introduktion ska innehålla undervisning i grundskoleämnena svenska eller svenska som andraspråk men också, som vi nämnt tidigare, andra ämnen som eleverna behöver för sin fortsatta utveckling.

²⁶ 1 kap.4 § skollagen (2010:800).

Elever på språkintrödnktion läser svenska som andra språk enligt grundskolans kursplaner. Efter ändringar i gymnasieförordningen kan dock elever på språkintrödnktion sedan den 30 juni 2019 endast få undervisning i enbart svenska eller svenska som andraspråk under en kort inledande period, sedan måste även andra ämnen erbjudas. I övrigt ska utbildningen baseras på den inledande bedömning som görs och de ämnen och kurser som eleven behöver för sin fortsatta utbildning.²⁷

Elever på gymnasieskolans nationella program kan också välja att läsa svenska som andraspråk.²⁸ Eftersom utredningen inte omfattar dessa elever beskrivs dock inte deras förutsättningar att läsa ämnet svenska som andraspråk.

10.2.3 Elevers resultat i svenska som andraspråk

Vårterminen 2020 var det totalt 16 121 elever i årskurs 9 i grundskolan som läste svenska som andraspråk. Av dessa var det cirka 5 320 som fick streck (–) eller betyget F²⁹, vilket motsvarar 33 procent. Bland de nyinvandrade eleverna³⁰ i årskurs 9 läste nästan alla, 4 883 elever, svenska som andraspråk, medan 235 elever läste ämnet svenska. Bland de nyinvandrade elever som läste svenska som andraspråk var det knappt 3 000, motsvarande 61,2 procent som fick – eller betyget F. Detta visar att majoriteten av eleverna som läser svenska som andraspråk i årskurs 9 inte är nyinvandrade samt att en stor andel av de som inte når godkänt betyg inte heller är nyinvandrade, även om dessa utgör en majoritet. Bland de nyinvandrade ele-

²⁷ 6 kap. 8 § gymnasieförordningen (2010:2039).

²⁸ 4 kap. 11 § gymnasieförordningen.

²⁹ Om det inte finns underlag för att bedöma en elevs kunskaper i ett ämne, på grund av att eleven varit frånvarande, sätts inget betyg. Detta markeras med ett streck (–) i betygskatalogen. Om det däremot finns ett tillräckligt giltigt och tillförlitligt underlag för att bedöma en elevs kunskaper i förhållande till en eller flera delar av kunskapskraven men det bedöms att kunskaperna inte motsvarar ett godkänt betyg, ska läraren sätta betyget F. Skillnaden mellan streck och F är att streck inte är ett betyg.

Källa: www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/betyg-i-grundskolan/satta-betyg-i-grundskolan.

³⁰ I Skolverkets statistik används begreppet nyinvandrade elever. Som nyinvandrade elever räknas de som är födda utomlands eller som har båda föräldrarna födda utomlands och som har kommit till Sverige under de senaste fyra åren. I begreppet nyinvandrade ingår enbart folkbokförda elever. Utöver kategorin nyinvandrade elever omfattar skolstatistiken också elever med okänd bakgrund, som också kan vara nyanlända enligt skollagens definition. Här ingår framför allt asylsökande elever som nyligen har anlänt till Sverige, eftersom dessa inte är folkbokförda.

verna var dock svenska som andraspråk det ämne där flest saknade godkänt betyg.

Eftersom språkintröduktion syftar till att ge nyanlända elever en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket, finns det nästan uteslutande nyanlända på detta program. Antalet elever på språkintröduktion har minskat de senaste åren, efter den kraftiga ökningen av elever på programmet i och med vågen av asylinvandring i åldersgruppen under framför allt 2015.³¹ Under läsåret 2019/20 var 92 procent av eleverna på språkintröduktion nyinvandrade eller hade okänd bakgrund och hela 99,5 procent hade utländsk bakgrund.

Skolverket redovisar i sin statistik att av de elever som påbörjade språkintröduktion 2015 var det 21,6 procent som hade slutfört ett nationellt program med examen eller studiebevis om minst 2 500 poäng fem år senare. Av dessa är det 17,2 procent som har fullföljt med examen.³² Samtidigt var 7,8 procent av eleverna som började på programmet året innan (2014) kvar i gymnasieskolan fem år senare.³³

10.2.4 Brist på lärare i svenska som andraspråk

Många som undervisar i svenska som andraspråk saknar behörighet

Enligt Skolverkets senaste Lärarprognos³⁴ är det stora skillnader i behörighetsnivån mellan olika ämnen såväl i grundskolans årskurs 7–9 som i gymnasieskolan. Svenska som andraspråk (sva) är ett av de mest drabbade ämnena. Endast 48 procent av lärarna i årskurs 7–9 och 30 procent av lärarna i gymnasieskolan som undervisar i ämnet är behöriga. I rapporten påpekas dock att många som undervisar i ämnet har en pedagogisk högskoleexamen men saknar behörighet i just svenska som andraspråk. Vidare beskrivs det i rapporten att andelen lärare som är 50 år eller äldre av de som har behörighet i svenska som andraspråk ligger på cirka 45 procent både i grund- och gymnasieskolan, vilket kommer att påverka pensionsavgångarna inom överskådlig tid.

³¹ *Elever i gymnasieskolan läsåret 2019/20*. Skolverket, 2020. PM.

³² Skolverkets statistik. Gymnasieskolan – Betyg och studieresultat – Riksnivå, Tabell 3C: *Genomströmning inom 5 år för nybörjare i år 1 den 15 oktober 2015*

³³ *Uppföljning av gymnasieskolan 2020*. Skolverket, 2020. Rapport 2020:4

³⁴ *Lärarprognos 2019. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*. Skolverket, 2019. Diarienummer 5.1.3–2018:1500

Enligt Skolverkets prognos beräknas behovet av lärare med behörighet i svenska som andraspråk följa elevutvecklingen av antalet utrikes födda elever inom såväl grundskolans årskurs 7–9 som i gymnasieskolan. År 2018 uppgick antalet lärare i svenska som andraspråk till 1 100 heltidstjänster i grundskolans årskurs 7–9 och till omkring 1 500 i gymnasieskolan. Under 2019–2023 bedömdes lärarbehovet i svenska som andraspråk öka med totalt 100 heltidstjänster i vardera årskurs 7–9 och gymnasieskolan, vilket motsvarar 9 respektive 8 procent. Det ökade behovet av sva-lärare kan kopplas till att antalet elever som är aktuella för undervisning i svenska som andraspråk ökar, i kombination med förväntade pensionsavgångar och att många lärare är visstidsanställda. Detta innebär att det beräknas finnas ett rekryteringsbehov av sva-lärare motsvarande ungefär 100 heltidstjänster årligen under perioden 2019–2023 i både årskurs 7–9 och gymnasieskolan.

För att täcka upp det prognosticerade rekryteringsbehovet av lärare i svenska som andraspråk i årskurs 7–9 beräknas att drygt 200 lärare med denna ämnesbehörighet behöver ta examen årligen. Motsvarande siffra för gymnasieskolan är 150 lärare. Dessa beräkningar baseras på att inte alla lärare som tar examen sedan börjar arbeta som lärare, samt att omfattningen av tjänstgöringen i ett ämne oftast är en mindre del av lärares tjänst eftersom många undervisar i flera ämnen.

Skolverket konstaterar att även om svenska som andraspråk de senaste åren har blivit vanligare bland de examinerade är det prognosticerade behovet framöver så pass högt att det finns en risk att det framtida behovet kommer att överstiga tillgången, även om andelen lärarstudenter med ämnet i sin examen ökar framöver. Skolverket framhåller samtidigt att det är svårt att uppskatta antalet förväntade examinationer per ämne de kommande åren utifrån den statistik som finns tillgänglig.³⁵

Sammantaget visar det prognosticerade behovet, i relation till det faktiska antalet som historiskt och fram till 2018 tog examen med behörighet i svenska som andraspråk, att det finns en risk att bristen på lärare med denna behörighet ökar de kommande åren.

³⁵ *Läraryprognos 2019. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.* Skolverket, 2019. Diarienummer 5.1.3–2018:1500

Vad innebär bristen på lärare i svenska som andraspråk i praktiken?

I utredningens samtal med forskare vid Nationellt centrum för svenska som andraspråk (NC) lyfts att bristen på lärare i svenska som andraspråk medför många praktiska svårigheter för skolor. Att utforma undervisning i svenska som andraspråk som möter en heterogen elevgrupps behov är resurskrävande och ställer höga krav på skolans organisation och på lärarnas kompetens kring språk-, läs- och skrivutveckling för elever med annat modersmål än svenska. Denna kompetens har behöriga lärare i svenska som andraspråk. Eftersom det är brist på den aktuella lärarkategorin undervisar andra lärare dessa elever, många gånger lärare som i bästa fall är behöriga i ämnet svenska. Svenska och svenska som andraspråk är dock två olika ämnen som kräver olika didaktiska verktyg. Detta kan i många fall medföra att elever inte får den undervisning de har behov av, vilket kan leda till sämre språk- och kunskapsutveckling. Anna Kaya och Karin Sandwall, forskare vid NC, beskriver problemet på följande sätt i en debattartikel:

Att anta att en svensklärare kan undervisa i svenska som andraspråk bara för att "kursplanerna är så lika" är kontraproduktivt och leder till sämre språk- och kunskapsutveckling hos eleverna. Det är orimligt att förvänta sig att en svensklärare ska kunna undervisa nyanlända elever, som ska lära sig svenska som ett nytt språk, i samma klassrum som elever som har svenska som modersmål. Det är även orimligt att svensklärare ska förväntas ha ett andraspråksperspektiv, ett specifikt svenska som andraspråksinnehåll och en andraspråksmetodik i sin undervisning utan utbildning. Lägger man till i övrigt stora elevgrupper med många elever i behov av särskilt stöd inser man snabbt att situationen är ohållbar.³⁶

Forskarna ställer den retoriska frågan hur många av de elever som får F i svenska som andraspråk hade kunnat få godkända betyg om de hade fått undervisning av behöriga lärare i svenska som andraspråk. De båda forskarna anser slutligen att bristfällig språkundervisning bidrar till att dessa barn och unga går rakt in i utanförskap.

³⁶ <https://skolvarlden.se/artiklar/vi-ar-pa-vag-att-utbilda-barn-och-unga-rakt-i-utanforskap>.

10.2.5 Är svenska som andraspråk på en lämplig nivå för elever med kort bakgrund i svensk skola?

Som det framkommer av texten i avsnitt 10.2.1 behovsprövas vilka elever som kan läsa svenska som andraspråk enligt grundskolans kursplaner. Detta ställer stora krav på de lärare som ska göra en sådan bedömning. I betänkandet *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet*³⁷ från 2017 konstaterades att kursplanen och kunskapskraven i svenska som andraspråk inte ger något stöd till lärare när det gäller att bedöma kunskaperna hos elever som är nybörjare i svenska språket och hur undervisningen ska utformas för dem. Vidare påpekades att det ställer stora krav på den enskilda läraren att anpassa gällande kursplan och kunskapskrav för exempelvis årskurs 7–9 för att kunna ge adekvat undervisning och göra en korrekt bedömning av elevens kunskaper. Med utgångspunkt bl.a. i dessa slutsatser föreslog utredaren en bred översyn av ämnena svenska och svenska som andraspråk i syfte att säkerställa att alla elevgruppers behov av svenskundervisning tillgodoses.

Skolverket publicerade 2018 en intervjustudie om hur skolor arbetar med svenska som andraspråk i årskurs 7–9.³⁸ Resultaten förstärker den bild som beskrivs ovan. Enligt rapporten är skillnaderna i undervisningen små på skolor där undervisningen i svenska och svenska som andraspråk sker parallellt i samma klassrum. En slutsats som dras är att utbildningen i svenska som andraspråk inte var likvärdig i de skolor som ingick i studien och att elever med samma behov och samma kunskapsnivå riskerar att få olika utbildning och bedömas olika beroende på vilken skola de går i och vilken lärare de undervisas av.

Vidare lyftes av majoriteten av de intervjuade att lärare och rektorer upplever att kursplanen inte är anpassad för elever som befinner sig på en nybörjarnivå i svenska och att det därför är svårt att undervisa nyanlända högstadieelever utifrån kursplanen.

I rapporten konstateras att det centrala innehållet i svenska som andraspråk för årskurs 7–9 är utformat utifrån att eleverna har deltagit i undervisningen i ämnet sedan skolstart och därmed redan har kunskaper i ämnet precis som i alla andra ämnen i grundskolan. Ämnets uppbyggnad innebär att det centrala innehållet vidgas och för-

³⁷ *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet*. SOU 2017:54.

³⁸ *Svenska som andraspråk i praktiken. En intervjustudie om hur skolor arbetar med svenska som andraspråk i årskurs 7–9*. Skolverket, 2018. Rapport 470.

djupas upp genom årskurserna. Detta medför svårigheter för elever som har kort bakgrund i Sverige då de av naturliga skäl inte har haft möjlighet att genomgå olika steg i sin kunskapsutveckling som motsvarar intentionen i kursplanerna.³⁹

Skolverket konstaterar dessutom att det finns få studier om undervisning i svenska som andraspråk för nyanlända elever men att resultaten väcker frågan om alla elever som läser detta ämne får den undervisning som de behöver. Slutligen drar myndigheten samma slutsats som det ovan refererade betänkandet, att det behövs en bred översyn av svenskämnen så att de ska passa även nyanlända elever.

Även OECD har genomfört en genomlysning av den svenska skolans utmaningar kopplade till nyanlända 2019. I rapporten *Strength Through Diversity's Spotlight Report for Sweden*⁴⁰ påpekas det återigen att ämnet svenska som andraspråk inte är utformat för elever med kort bakgrund i den svenska skolan. Enligt rapporten används svenska som andraspråk snarare som stöd i stället för att fungera som ett separat och med svenska jämbördigt ämne. Oftast är det de studiesvagaste eleverna som deltar i undervisningen i svenska som andraspråk i stället för undervisningen i svenska vilket medför att ämnet har låg status. Enligt OECD är det viktigt att skapa egna kursplaner i svenska som andraspråk för nyanlända som även innehåller analytiska och reflekterande delar snarare än att ha fokus på språklig kommunikation.

10.2.6 Styrdokumentet och undervisningen har ett bristperspektiv

Forskare som har analyserat styrdokumentet i ämnena svenska och svenska som andraspråk har även uppmärksammat att språkbruket i dessa styrdokument utgår från ett bristperspektiv, där det är andraspråkselevernans bristande kunskaper i det svenska språket och den svenska kulturen som fokuseras.⁴¹

Forskare har också sett att skolan kan tendera att se det som en brist att elevers vardagssvenska inte är flytande och att elevernas kunskaper i de olika ämnena bedöms utifrån deras kunskaper i

³⁹ Svenska som andraspråk i praktiken. En intervjustudie om hur skolor arbetar med svenska som andraspråk i årskurs 7–9. Skolverket, 2018. Rapport 470.

⁴⁰ *Strength Through Diversity's Spotlight Report for Sweden*. OECD Education Working Paper No. 194, 2019.

⁴¹ *Greppa flerspråkigheten*. Skolverket. 2018.

svenska språket. Att som lärare ha fokus på elevernas brister riskerar att påverka elevernas självbild negativt och leda till en negativ inlärningspiral. Det kan dessutom leda till att elevernas faktiska kunskapsutveckling i ämnena hämmas om personal utgår allt för mycket från elevernas språkliga nivå i svenska och därmed har ett bristperspektiv i stället för att fokusera på vad eleverna faktiskt kan.⁴²

Det finns sammantaget en risk att de olika perspektiven på ”elevers brister” kan förstärka varandra. Att inte anlägga ett resursperspektiv riskerar på så sätt att drabba elever med annat modersmål än svenska.

10.3 Tidigare språkstärkande insatser på nationell nivå

En försöksverksamhet med utökad undervisningstid i svenska eller svenska som andraspråk för elever i grundskolan pågick mellan höstterminen 2013 och höstterminen 2018. Syftet var att nyanlända elever skulle få mer tid till undervisning i svenska eller svenska som andraspråk. Undervisningen skulle stärka elevernas kunskaper i svenska språket och skulle omfatta minst 105 timmar per läsår utöver den ordinarie undervisningen. Till satsningen kopplades ett statsbidrag.⁴³

På grund av bidragets konstruktion kunde skolorna inte göra som i den ordinarie undervisningen och tillfälligt ta in en lärare som inte mötte alla formella krav för heltidsanställning. Detta gjorde att stora delar av bidraget inte användes. Under 2015 söktes exempelvis endast 24 av 120 tillgängliga miljoner kronor av huvudmän för att kunna ordna extra undervisningstid i svenska för nyanlända.⁴⁴

Parallellt med försöksverksamheten fick Skolverket 2015 i uppdrag att genomföra insatser för att stärka huvudmännens förmåga att erbjuda nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska en utbildning av hög och likvärdig kvalitet.⁴⁵ Målet har varit att förbättra elevernas förutsättningar för goda kunskapsresultat inom grundskolan och motsvarande skolformer samt gymnasieskolans introduktionsprogram. Från och med 2017 utökas målgrup-

⁴² *Greppa flerspråkigheten*. Skolverket. 2018.

⁴³ Förordning (2013:69), ändrat till SFS 2017:1157.

⁴⁴ <https://skolvarlden.se/artiklar/nyanlanda-missar-svenskundervisning-75-miljoner>.

⁴⁵ U2019/01553/S (delvis) U2019/03787/S.

perna med bl.a. förskolan och hela gymnasieskolan och från och med 2019 även med kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Arbetet med uppdraget har genomförts dels genom stödinsatser som är öppna för alla inom de olika målgrupperna (så kallade generella insatser), dels genom konkret utvecklingsstöd på plats hos utvalda huvudmän (så kallade riktade insatser).

Skolverket redovisar kontinuerligt arbetet med uppdraget till regeringen. I sin senaste redovisning bedömer myndigheten att arbetet leder till att huvudmäns och skolors kunskaper om såväl förutsättningar som behov hos nyanlända barn och elever med annat modersmål än svenska förbättras. Vidare beskrivs det att huvudmäns och skolors kunskaper om förskolans och skolans skyldigheter gentemot dessa grupper också har utvecklats.⁴⁶

Samtidigt beskriver myndigheten att många huvudmän behöver utveckla kvaliteten på undervisningen så att alla ämneslärare kan hantera de behov av stöd i sin parallella språk- och kunskapsutveckling som elever med annat modersmål än svenska har. Fortfarande, efter flera års stöd från myndigheten, uppger många huvudmän att de har behov av stöd för att utveckla sin kompetens i att bedöma nyanlända elevers kunskapsutveckling innan de når godkända betyg. Myndigheten anser också att huvudmännen har behov av att utveckla områden som studiehundledning och modersmålsundervisning, elevhälsofrågor, studie- och yrkesvägledning samt samverkan med vårdnadshavare.⁴⁷

10.4 Lovskola med ämnesfokus versus sommaraktivitet med språkfokus

Utredningen har samtalat med företrädare för intresseorganisationer som representerar nyanlända, forskare som har kunskaper om integration och språkinlärning, lärare och rektorer som har erfarenhet av att undervisa nyanlända och att anordna lovskola och sommaraktivitet för nyanlända. Utredningen har också tagit del av myndighetsrapporter och forskning på området.

⁴⁶ Redovisning av uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska. www.skolverket.se/download/18.266e4aa5171bb85dcd8163e/1589366700300/Redovisning%20av%20uppdrag%20om%20nyanl%C3%A4ndas%20l%C3%A4rande%202020_1.pdf

⁴⁷ Ibid.

I utredningens empiri som redovisas i kapitel 7 och särskilt i avsnitt 7.6.5 är det tydligt att många elever med utländsk bakgrund och kort bakgrund i svensk skola deltar i lovskola. Samtidigt tyder de berättelser som utredningen har tagit del av från lärare, rektorer och elever att lovskola inte alltid är en adekvat lösning för dessa elever. Det finns nyanlända som har kommit långt i sin språkutveckling i svenska och som står nära behörighetsgränsen och för dessa kan lovskola ha en avgörande betydelse. De elever som är nybörjare i svenska har däremot svårt att både kunna tillgodogöra sig undervisningen i andra ämnen och i svenska som andraspråk, särskilt när undervisningen kanske främst riktar sig till elever som ligger nära ett godkänt betyg. Såväl skolrepresentanter som forskare som utredningen har samtalat med anser dessutom att sommarlovet bromsar nyanländas språkutveckling i särskilt hög grad. Dessa elever kan till och med uppvisa ett kunskapsstapp i och med att de sällan kommer i kontakt med svenska språkmiljöer utanför skolan. Lovskola på sommaren blir då ett sätt från skolans sida att försöka motverka detta. Att undervisningen som ges på lovskola (och under ordinarie läsår) inte är på rätt nivå för dessa elever riskerar samtidigt att skapa en frustration hos dem och leda till att de tappar motivation, vilket i sin tur kan bidra till ett framtida skolmisslyckande. En lärare beskriver detta på följande sätt:

I grunden är tanken god att de nyanlända ska in i ordinarie klass så snabbt som möjligt. Samtidigt så blir det orättvist mot dem att kasta sig in i att lära sig ämnen utan att behärska språket.

Utredningen har också förstått att det förekommer att man särskiljer nyanlända från andra elever i sommarlovskolan och erbjuder även andra aktiviteter än undervisning som främjar nyanländas språkutveckling. En huvudmannarepresentant vi har pratat med beskriver det på följande sätt:

Vi vet att i juni så har de kommit igång med språket men i augusti får de börja om igen. Det är en fördel med sommarskola för dem. Men att det även får innehålla annan form av undervisning. Så att de får prova på saker och olika miljöer. Sådan undervisning är otroligt värdefull för dessa elever.

En annan huvudman uttrycker att även om sommaraktivitet med språkträning är bra för nyanlända är det viktigt att tänka på att språkträning inte kan ersätta undervisningen. Vidare uttrycks det i inter-

vjun att sommarskolor måste utformas så att även dessa elever kan få en rejäl ledighet. Elever med kort bakgrund i Sverige uttrycker samtidigt att de gärna vill ha skola på sommaren.

En av lärarna vi har samtalat med menar att språkträning är välbehövlig inte bara för dem som i strikt mening räknas som nyanlända utan även för andra elever med utländsk bakgrund och att det är bra om det inte blir för långt uppehåll mellan en sådan verksamhet och terminsstart.

Riksrevisionen har genomfört en utvärdering av ett antal statsbidrag riktade till socioekonomiskt utsatta områden och beskriver att det i samtal med rektorer uppstod en diskussion om varför man inte satsar mer på sommarskola:

(...) för flera och under längre tid, särskilt i utsatta områden, givet att det är barn från hela världen som utgör elevunderlaget. Att det finns ett så tydligt behov av sommarskola är samtidigt en signal om att skolan misslyckats med att lära ut svenska, menade en av rektorerna.⁴⁸

Forskare från NC som utredningen har samtalat med framhåller att elever har behov av språkträning på sommaren men att det är deras behov av undervisning som ska styra innehållet i en eventuell sommarskola. Detta ska avgöra vad som erbjuds, allmän språkundervisning eller förstärkning av vissa ämneskunskaper. Att elevers behov styr innehållet är avgörande för att de ska bli motiverade, enligt forskarna.

Skolrepresentanter beskriver också att nyanländas behov av språkträning beror på individuella omständigheter och vad eleven nyttjar sommarlovet till. En lärare vi har intervjuat sammanfattar det så här:

Om man är med familjen och pratar sitt hemspråk då stannar svenskinläringen av. Är man med kompisar och pratar och läser mycket på svenska då kan lovet vara till fördel. – lärare

Sammantaget uppfattar utredningen att det är ett intressant resultat, med utgångspunkt i det uppdrag som utredningen har, att skolor ser behov av att dela upp den lovskola som erbjuds utifrån elevernas skilda kunskaper i svenska språket. Detta har därför undersökts närmare.

⁴⁸ Riktade statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden. En granskningsrapport från riksrevisionen. RIR 2020:14.

10.4.1 Exempel på sommaraktivitet – Karlstads kommun

Sedan 2016 organiserar barn- och ungdomsförvaltningen och gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen i Karlstads kommun sommaraktiviteter för nyanlända elever på sommaren. Verksamheten vänder sig ursprungligen till elever från årskurs 8 och 9 på grundskolan samt elever inom introduktionsprogrammet språkinträdning.

Läsåret 2019/20 var det nästan 2 000 elever som gick i årskurs 8 och 9 i skolor i Karlstads kommun och drygt 500 elever som gick på ett introduktionsprogram, varav 57 gick på språkinträdning. Av de knappt 1 000 elever som gick ut årskurs 9 våren 2020 var 89,5 procent behöriga till ett nationellt yrkesprogram. Uppdelat på svensk eller utländsk bakgrund var det 92,8 procent av eleverna med svensk bakgrund som nådde behörighet. För elever med utländsk bakgrund som var födda i Sverige var behörighetsgraden 89,7 procent medan den för elever födda utomlands var 68,2 procent.⁴⁹

Sommaraktiviteten samorganiserar med kommunens lovskoleverksamhet och är en del av kommunens mångåriga aktivitets- och integrationsprojekt.

Elever från hela länet deltar i verksamheten. Sommaren 2020 deltog 200 elever i lovskola och 30 elever i sommaraktiviteten. 20 lärare/handledare, en samordnare och en ansvarig rektor har jobbat heltid under hela perioden, varav fyra ledde sommaraktiviteten.

Sommaraktiviteten har fyra parallella syften:

- skapa goda förutsättningar för språkutveckling, framför allt att kunna tala och lyssna,
- erbjuda alla att uppleva de möjligheter som finns till en rik fritid under sommaren,
- skapa kontakter med civilsamhällets föreningar och organisationer, samt
- samhällsorientering.

⁴⁹ Enligt uppgifter från Skolverkets statistikdatabas.

Planering och information

Sommaraktiviteten planeras noggrant och i god tid. Samtliga elever som vill delta behöver anmäla sig via ett formulär på Karlstads kommuns webbplats.

Till sommaraktivitet kan de elever anmäla sig som först har valt att gå i lovskola i fyra veckor. Syftet är att stärka den fortsatta språkutvecklingen och för att bygga djupare relationer mellan deltagarna innan sommaraktiviteterna börjar. Kommunen anser att upplägget dessutom kan ge möjlighet för personal på lovskolan att bygga en relation med de elever som önskar fortsätta på sommaraktiviteten. Anmälningstiden till sommarskola och sommaraktivitet stängs varje år före utgången av maj men efteranmälningar tas emot ända fram till lovskolans start. Detta motiveras med tidigare års erfarenhet av att en stor andel elever anmäler sig och sedan uteblir.

Kommunen genomför ett antal informationsinsatser under senare delen av våren inför lovskolan och sommaraktiviteten. Detta görs i huvudsak digitalt men de båda skolförvaltningarna har också använt sig av skolledarträffar för spridning av information. I samtalen med rektor och lärare vid sommaraktiviteten berättar de att de också har kontaktat gruppboenden för asylsökanden där vårdarna för boendena har pratat med eleverna om värdet av att de deltar.

Personal till lovskolan och sommaraktiviteten rekryteras centralt av förvaltningens huvudansvariga för lovskola. Av de som anställs är cirka hälften behöriga och legitimerade lärare, övriga är i slutet av sin lärarutbildning. Dessutom har flera av lovskolans lärare erfarenhet av arbete på tidigare års lovskolor. Sommaren 2020 var det uteslutande lärare som arbetade på lovskolan och som också fick arbeta vidare på de efterföljande veckorna med sommaraktiviteten. Personal från elevhälsoteam från de ordinarie gymnasieskolorna var i beredskap på lovskolan.

Vad händer på sommaraktiviteten?

Sommaraktiviteten för nyanlända genomförs under tre veckor mellan 13–31 juli med direkt start efter sommarens lovskola.

Större och mindre aktiviteter varvas. Eftersom sommaraktiviteter har pågått under ett antal år så har kommunen en god kunskap om vilken typ av aktiviteter som efterfrågas. Kommunen erbjuder såväl

fysiska aktiviteter som exempelvis museibesök. Sommaraktiviteten ska, enligt utbildningsförvaltningens representanter, alltid eftersträva att ge en meningsfull sommar med vikt på tidigare fungerande aktiviteter, samtidigt som nya element vävs in för att utmana deltagarna. Samhällsinformation och besök runt om i staden med omnejd är viktiga både för grupprelationen, den språkliga utvecklingen liksom för en balans mot mer aktiva inslag, uppger kommunrepresentanterna.

Vidare inleddes ett samarbete med UF (Ung företagsamhet) Värmland som redan under lovskolan kom in och hjälpte till med entreprenöriella inslag. Detta uppskattades otroligt mycket av vissa elever och gav troligen ett genomslag långt efter sommaraktiviteternas slut, enligt organisatörerna.

Sommaraktiviteten 2020 ägde rum i Älvkullegymnasiet. Skolans lokaler gav möjligheter till daglig lunch på plats och erbjöd utrymme att vistas och hitta på spontana aktiviteter i skolan om vädret inte tillät utflykter.

Representanterna för förvaltningen berättar att en näringsriktig lunch är något som är eftertraktat, som motivation att delta, men även något som många av deltagarna annars inte får. För vissa är det, enligt förvaltningen, det enda varma mål mat de får under dagen. En annan motiverande åtgärd är att busskort delas ut kostnadsfritt till deltagande elever. Eleverna som annars inte skulle haft möjlighet att röra sig fritt inom länet slipper därmed att isoleras. Förvaltningens representanter anser att de måste fortsätta uppmuntra politiker och övriga ansvariga att hitta ekonomiska incitament att göra framtida lovskolor mer kostnadseffektiva. I dag går en stor del av kostnaderna till att bekosta resor för elever i lovskola och sommaraktiviteten. Alternativet att inte erbjuda resor i ett så brett geografiskt läge som Värmlands län finns inte om man vill nå så många elever som möjligt.

Vilka deltar i sommaraktiviteten?

Av de deltagande 30 eleverna hade samtliga med något enstaka undantag varit deltagare även på lovskola. Enligt förvaltningens representanter har sommaraktivitetens deltagare alltid varit uteslutande, eller nästan uteslutande, nyanlända. Detta var ursprungligen avsik-

ten och kopplat till ett statsbidrag som söktes för målgruppen.⁵⁰ Så småningom öppnades sommaraktiviteten upp även för icke-nyanlända, men denna utvidgning av målgruppen är inget som än så länge visar sig i elevsammansättningen. Detta beror sannolikt på tradition och att lärares och elevers bild av sommaraktiviteten består, vilket eventuellt i viss mån skulle kunna ändras med tydligare information. Att det i stort sett bara är nyanlända som har visat intresse för sommaraktiviteten tolkar förvaltningsrepresentanterna som att det kan finnas en rädsla hos elever att känna sig utanför, som icke-nyanländ i en grupp med majoriteten nyanlända.

Utbildningsförvaltningen har som mål att hitta en bredare målgrupp för sommaraktiviteten. Det kommer signaler om att det finns elever i Karlstadsområdet som inte längre räknas som nyanlända men som skulle ha behov av att stärka sina svenskkunskaper och även få meningsfulla sommaraktiviteter. Utbildningsförvaltningen menar att för att lyckas behöver detta göras i samarbete med andra förvaltningar som arrangerar liknande sommarlovsaktiviteter i Karlstads kommun.

Sommaraktivitetens nytta

Att mäta nyttan av sommaraktiviteten är svårare än att göra det för lovskolans där exempelvis antalet godkända provningsresultat kan vara ett mått. Organisatörerna beskriver att flera elever denna sommar har fått vänner för livet. För många andra har just den här sommaren gjort att de fått se nya sidor av Karlstad och Värmland. Detta är en vinst som är svårt att kvantifiera men som kan ha väl så stor betydelse för elevernas framtid.

Lärare som utredningen har samtalat med berättar att det finns många elever som behöver språkförstärkning både under läsåret och på loven. De bekräftar den bild vi har fått i andra intervjuer och av rapporter, att många nyanlända har behov av ytterligare språkträning på en nivå och med ett innehåll som skiljer sig från svenska som andraspråk.

De elever som deltar beskrivs ha eget driv och en ”vuxen” inställning till lärande. Sommaraktiviteten, så som den är upplagd i Karlstad, erbjuder elever möjlighet att lära sig det svenska språket på ett

⁵⁰ Förordning (2013:69) om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska eller svenska som andraspråk för nyanlända elever i grundskolan.

annat sätt än i skolan samtidigt som de deltar i olika aktiviteter, lär känna olika platser och bekantar sig med den svenska naturen och kulturen. Huvudmannen anser verksamheten bidrar därmed också till elevernas integrering i samhället.

Kommunen har genom en enkät frågat de deltagande eleverna om hur de har upplevt sommaraktiviteten. Även om det inte går att utläsa detaljer från enkätsvaren, är det tydligt att deltagarna uppskattar sommaraktiviteten och uttrycker sin önskan att delta även kommande år.

10.5 Det pågår en bred översyn av svenskämnen

Som vi har sett ovan har flera rapporter påpekat att kursplanen och kunskapskraven i svenska som andraspråk inte ger något stöd till lärare när det gäller elever som är nybörjare i svenska språket samt att svenska som andraspråk inte upplevs ligga på en rimlig nivå för dessa elever.

Med utgångspunkt i detta gav regeringen den 5 november 2020 Statens skolverk i uppdrag att göra en bred översyn av svenskämnen. Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2021.

Uppdraget innebär en bred översyn av ämnena svenska och svenska som andraspråk i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning (Komvux). Skolverket ska säkerställa att utbildningen i svenska språket också riktar sig till de elever som är nybörjare i svenska inom respektive skolform.

Av uppdragsbeskrivningen framgår att målgruppen för svenska som andraspråk har växt sedan ämnet inrättades, samtidigt som det finns brister när det gäller hur utbildningen i svenska som andraspråk är reglerad och i praktiken fungerar. Det handlar bl.a. om låg måluppfyllelse, bristande behovsprövning och att styrdokumentet inte är anpassade för elever som är nybörjare i svenska samt bristen på utbildade lärare i svenska som andraspråk.

Styrdokumentet behöver utformas så att den framtida utbildningen i det svenska språket möter alla elever, oavsett förkunskaper i språket. I uppdraget betonas att elever som är nybörjare i språket särskilt bör beaktas eftersom denna elevgrupps behov inte tydligt tillgodoses genom ämnet svenska som andraspråk.

Skolverket ska föreslå de förändringar som behövs och bedöma hur elevernas måluppfyllelse, huvudmännens organisatoriska förut-

sättningar, lärarförsörjningen och lärarnas kompetenskrav påverkas av förslagen. Skärningen mellan svenskämnen och målgrupperna för utbildningen samt hur elevers övergångar mellan ämnen och skolformer ska gå till ska analyseras. Utredningen konstaterar att uppdraget i den del som gäller styrdokumentens anpassning för elever som är nybörjare i svenska, kan få betydelse för exempelvis språkstärkande sommarskolor för nyanlända elever, liksom den verksamhet i Karlstad som beskrivits ovan.

10.6 Det finns behov av språkstärkande verksamheter

Utredningen har fått i uppdrag att analysera och föreslå hur nyanlända elever i högstadiet som inte är behöriga till gymnasieskolans nationella program och nyanlända elever i gymnasieskolans introduktionsprogram ska få kortare sommarlov och därmed mer tid till undervisning.

Att möta de nyanlända elevernas behov av utbildning är en utmaning för skolorna, då det råder brist på lärare och annan personal med den kompetens som krävs för att tillgodose elevernas heterogena behov. Det kan också vara svårt för skolorna att få en god bild av elevernas skolbakgrund och kunskaper, vilket ytterligare försvårar möjligheten att anpassa elevens utbildningsupplägg till behoven och elevens mål. Elever på introduktionsprogram kan helt sakna tidigare skolerfarenheter eller ha gått en hel utbildning i sitt tidigare hemland, de kan också ha hunnit skaffa sig arbetslivserfarenhet eller ha hunnit gå några år i svensk grundskola. Elevernas mål med sin utbildning kan också skilja sig mycket åt, där vissa elever vill läsa vidare på högskolan medan andra vill komma ut i arbete så snart som möjligt. Elever som är asylsökande, har levt på flykt eller som kommer från konfliktzoner kan också ha särskilda utmaningar kopplat till sina erfarenheter som skolorna behöver bemöta.

Det är en svår uppgift för skolsystemet, skolorna och de enskilda lärarna att anpassa undervisningen till denna enorma heterogenitet i elevers förutsättningar att kunna lära sig svenska, skolspråket svenska och de övriga ämnena. En elev som har gått ut årskurs 9 och inte blivit behörig till ett nationellt program är i dag hänvisad till lovskola som en sista möjlighet att hinna bli behörig inför kommande höst.

Det behövs mer än bara undervisning i svenska som andraspråk under läsåret och under lovskolan

Huvudmän är skyldiga att erbjuda lovskola för de elever som inte blivit behöriga till ett nationellt program efter årkurs 9, inklusive nyanlända.

Det finns nyanlända elever som lär sig det svenska språket snabbt och som därför utan större problem kan tillgodogöra sig undervisningen i de andra ämnena. Dessa elever har förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolan, alternativt kan ha uppnått sådana kunskaper i språket att de kan tillgodogöra sig undervisningen i lovskolan som huvudmannen har skyldighet att erbjuda. (Läs mer om detta i kapitel 3 och 7). Huvudmän för gymnasieskolor kan också söka statsbidrag att anordna lovskola bl.a. för elever på introduktionsprogram om de ser ett behov av det.

Statistiken som redovisas i avsnitt 10. 2. 3 pekar på att majoriteten av eleverna som läser svenska som andraspråk i årskurs 9 inte är nyinvandrade samt att en stor andel av dem som inte når godkänt betyg inte heller är nyinvandrade. Samtidigt visar utredningens underlag att det finns många elever, såväl nyanlända som elever som har gått i svensk skola längre än fyra år, som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket och därmed inte har förutsättningar för att kunna tillgodogöra sig undervisningen varken i svenska som andraspråk eller i de andra ämnena. Detta gäller såväl för ordinarie undervisning som för lovskola.

I förordningen (2014:47) om statsbidrag för undervisning under skollov beskrivs statsbidragets syfte som att elever som inte nått eller riskerar att inte nå kunskapskraven för betyget E *ska få ökad möjlighet att nå dem*. Utredningen tolkar formuleringen ”få ökad möjlighet” att nå kunskapskraven som att det finns utrymme för huvudmän och skolor att söka statsbidraget och med hjälp av detta anpassa språkundervisningen till de behov elever med kort bakgrund i Sverige har. De bör därmed kunna erbjuda undervisning under lovskolan som främjar elevernas språkutveckling och som på längre sikt bidrar till att de får godkända betyg såväl i svenska eller svenska som andraspråk som i övriga ämnen.

Utredningens underlag visar också att det finns elever som inte alls eller sällan vistas i svenskspråkiga miljöer utanför skolan vilket gör att ett långt sommarlov påverkar deras språkutveckling negativt.

Svårigheterna kring att elever inte använder det svenska språket i vardagssamhang lyfts även av OECD i deras landrapport om Sverige.⁵¹ I rapporten beskrivs exempelvis att svenska för invandrare (sfi) erbjuds för vuxna som har fått uppehållstillstånd. Många vuxna asylsökande vars barn går i skolan får dock själva inte undervisning i svenska vilket i sin tur kan hindra barnens språkutveckling. OECD pekar på Österrike och Tyskland som exempel där det finns olika initiativ där man knyter ihop undervisningen av språk i skolan och utanför skolan. Vuxna med barn i förskole- och skolåldern skulle enligt OECD gynnas av om de fick undervisning i svenska språket gemensamt, exempelvis i barnens skola.

Vi har sett exempel på pågående sommarverksamheter som erbjuds för elever med kort bakgrund i Sverige och som innehåller mer än bara undervisning. Mellan 2016 och 2019 fanns även ett statsbidrag på 200 miljoner kronor per år för avgiftsfria sommarlovsaktiviteter för barn i åldrarna 6–15. Även då denna verksamhet inte riktades direkt till elever med kort bakgrund i Sverige kan vi förutsätta att många av dessa elever har dragit nytta av statsbidraget. Av ansvarig myndighet Socialstyrelsens slutredovisning av utbetalt statsbidrag under 2019, framgår att samtliga av Sveriges 290 kommuner rekviderade medel under redovisningsåret. Regeringen föreslår nu i sin *Extra ändringsbudget för 2021 – Förlängda ersättningar på sjukförsäkringsområdet, stöd till företag, kultur och idrott samt andra åtgärder med anledning av coronaviruset*⁵² att återigen införa ett riktat statsbidrag till kommunerna för lovaktiviteter på likartat sätt. Fokus ligger på samma åldersgrupp som vid förra omgången och bidraget ska hjälpa till att bryta social isolering och ge meningsfull fritid särskilt till de barn och unga som redan befinner sig i en utsatt situation bl.a. till följd av spridningen av covid-19. Utredningen vill uppmärksamma att ifall detta statsbidrag beslutas kan det bli ett viktigt tillskott även för elever med kort bakgrund i Sverige.

Organiserade sommarlovsaktiviteter är värdefulla för dessa elever såväl ur ett språkutvecklings- som ett integrationsperspektiv. I det kommande avsnittet stannar utredningen ändå vid att beskriva en möjlig verksamhet med fokus på språk som ryms inom ramen för undervisning i skolan.

⁵¹ *Strength Through Diversity's Spotlight Report for Sweden*. OECD, 2019. Education Working Paper No. 194.

⁵² Prop. 2020/21:166 *Extra ändringsbudget för 2021 - Förlängda ersättningar på sjukförsäkringsområdet, stöd till företag, kultur och idrott samt andra åtgärder med anledning av coronaviruset*.

10.7 Hur en språkstärkande sommarskola skulle kunna anordnas

Utredningens analys av hur nyanlända elever i grundskolan och nyanlända elever i gymnasieskolans introduktionsprogram kan ges mer tid till undervisning genom ett kortare sommarlov har resulterat i bedömningen att det för vissa elever finns behov av en språkstärkande sommarskola. Forskning och utredningens empiri visar att en språkstärkande sommarskola är särskilt viktigt för de elever som har svårt att tillgodogöra sig undervisningen i svenska som andraspråk samt övriga ämnen pga. svaga kunskaper i det svenska språket. Dessa elever kan behöva läsa nybörjarsvenska för att komma vidare i sin språkutveckling. För närvarande finns inget sådant ämne i grund- och gymnasieskolan. Med hänsyn till att Skolverket för närvarande genomför en översyn av svenskämnen är det utredningens bedömning att det inte är möjligt att i nuläget lämna ett förslag med författningsförslag utifrån att exempelvis kursplaner i nybörjarsvenska saknas. Detta gör att sommarskolans innehåll i enlighet med vad utredningen bedömer skulle behövas ännu inte kan definieras. Däremot redogör utredningen för hur en möjlig språkstärkande sommarskola skulle kunna se ut samt presenterar ett beräknings-exempel av de kostnader som en språkstärkande sommarskola skulle kunna medföra. Dessutom har, som vi tidigare konstaterat, huvudmän möjlighet att ansöka om statsbidrag till att anordna lovskola såväl på läsårsloven som på sommaren. Även dessa medel skulle kunna nyttjas mer till att stärka elevers språkkunskaper.

Utredningens bedömning: Det finns behov av en språkstärkande sommarskola för elever som avslutat årskurs 9 i grundskolan och som fått betyget F eller – i ämnet svenska som andra språk (SVA) samt elever på språkin introduktionsprogram (IMSPR).

Bemanning och innehåll i en språkstärkande sommarskola bör övervägas närmare när resultatet från Skolverkets översyn av svenskämnen har redovisats.

Språkstärkande verksamhet under sommaren

För elever som nyligen kommit till Sverige eller av andra skäl har behov av ytterligare undervisning i svenska finns det ett behov av språkträning på sommaren. Förutom att dessa elever kan ha svårt att nå kunskapskraven i svenska som andraspråk, saknar många kontakt med svensktalande miljöer på sommaren. Syftet med en språkstärkande verksamhet är således att erbjuda elever som har ett sådant behov extra tid för att utveckla sina svenskkunskaper. Utredningen vill betona att en språkstärkande sommarskola bör erbjudas utöver de särskilda insatser och arbetsmetoder som dessa elever har behov av i den ordinarie undervisningen. Den får inte heller ersätta det stöd på t.ex. modersmålet som dessa elever har rätt till. Mer tid ska därmed ses som en kompensatorisk insats utöver den generella kvalitetshöjning av utbildningen för nyanlända och elever med annat modersmål än svenska som andra aktörer har konstaterat behövs. En språkstärkande sommarskola skulle, enligt utredningens bedömning, kunna bidra positivt till elevers kunskaper i svenska och undanröja risker för det kunskapsstapp som det långa sommaruppehållet innebär.

Språkträning på sommaren behöver anordnas i nybörjarsvenska

Utredningen har i sina intervjuer uppmärksammat att huvudmän och skolor efterfrågar det statsbidrag som möjliggjorde för kommuner och fristående skolor som hade nyanlända elever i årskurs 1–9 eller i förberedelseklass att söka medel för minst 105 extra timmar undervisning. Samtidigt var den statsbidrag underutnyttjat pga. brist på lärare i svenska som andraspråk. Vi konstaterar att de pågående generella och riktade insatser som Skolverket ansvarar för förefaller vara framgångsrika på många sätt, samtidigt som de inte erbjuder extra tid till språkträning för elever i behov av det. En ny verksamhet med språkfokus på sommaren skulle kunna vara ett välkommet tillskott till den befintliga insatspaletten.

Såväl utredningens empiri som myndighetsrapporter och forskning har konstaterat att svenska som andraspråk upplevs vara för svårt för många elever med kort bakgrund i Sverige. Vidare visar forskning att det kan ta längre tid än fyra år, den tidsperiod en elev räknas som nyanländ, att lära sig ett nytt språk. Därför är det viktigt att en framtida språkstärkande sommarskola erbjuds på rätt nivå och

att dess innehåll anpassas efter de deltagande elevernas behov. Som vi har sett finns det elever som har behov av undervisning i nybörjarsvenska. Här kan den översyn av svenskämnen som Skolverket för närvarande genomför, och de förslag som kommer att presenteras, förhoppningsvis innebära möjligheter bl.a. för den verksamhet som utredningen ser framför sig.

Med bakgrund av att den nämnda översynen av svenskämnen ännu inte har genomförts kan inte utredningen uttala sig i detalj om innehåll och bemanningskrav av en framtida språkstärkande sommarskola med inriktning på nybörjarsvenska. Både innehållet och bemanningen av verksamheten behöver konkretiseras och bestämmas i enlighet med översynens resultat. Utredningen bedömer dock, att förutom lärare, kommer en sådan verksamhet även att behöva involvera andra kompetenser, så som exempelvis studiehandledare.

Vilka bör erbjudas språkstärkande sommarskola?

Utredningens direktiv fokuserar på nyanlända elever när det gäller uppdraget att utreda kortare sommarlov och mer undervisning under sommaren. Utredningen bedömer dock att det inte är statusen nyanländ som bör vara avgörande för vilka elever som ska erbjudas att delta i en språkstärkande sommarskola. Det som är viktigt är hur deras *egentliga* kunskaper i det svenska språket ser ut och därmed vilka förutsättningar de har att kunna tillägna sig kunskaperna i de olika skolämnena. Ett relevant nationellt mått för att avgöra vilka elever som har svaga kunskaper i svenska är betyg i svenska som andraspråk. Utifrån formuleringarna i utredningens direktiv bedömer vi att den ena gruppen elever som kan anses vara aktuella för en språkstärkande sommarskola är de som har avslutat årskurs 9 med ett F eller – i svenska som andraspråk. Denna grupp utgör ungefär 73 procent⁵³ av det totala antalet nyinvandrade elever samt elever med okänd bakgrund som avslutat årskurs 9, vilket bedöms som en rimlig uppskattning av målgruppens storlek, även om andra elever än nyinvandrade och elever med okänd bakgrund också ingår. Den andra grupp elever som bör erbjudas denna insats utgörs av eleverna på språkintrödningskurs. Detta är rimligt med tanke på programmets syfte

⁵³ Avrundat genomsnitt för elever som avslutat årskurs 9 de tre senaste tillgängliga åren (2017–2019).

samt att 99,5 procent av eleverna på programmet hade utländsk bakgrund och 92 procent var nyanlända läsåret 2019/20. Goda kunskaper i svenska språket är en förutsättning för dessa elevers snabba övergång till ett nationellt program. En språkstärkande sommarskola som bygger på behovsprövning skulle inte bara erbjuda det mest effektiva sättet att utveckla elevers kunskaper utan även underlätta administration för huvudmän och skolor då det inte kräver att elevers status som nyanlända följs upp eller att insatsen behöver kopplas till ett enstaka ämnesbetyg. I kapitel 9 beskrivs svårigheterna med att kunna spåra elevers status som nyanlända närmare.

Här bör understrykas att skolor behöver säkerställa att det kompensatoriska syftet med en språkstärkande sommarskola uppnås och att de ska sträva efter att de elever som har störst behov av insatsen deltar.

Övriga skolformer

Utredningen har undersökt i vilken mån kortare sommarlov och en språkstärkande sommarskola skulle vara aktuellt i grundsärskola och har bedömt att denna elevgrupp troligtvis inte bör omfattas av denna verksamhet. Ett skäl är att dessa elever inte kan få betyget F och därmed inte i egentlig mening ingår i utredningens målgrupp. Vidare har utredningen bedömt att verksamheten inte heller ska omfatta elever som går i sameskolan som bara omfattar årskurs 1–6. Det bör inte heller bli aktuellt för elever i specialskolan då det enbart handlar om ett fåtal elever som skulle kunna vara berörda.

För den vidare utredningen av denna verksamhet kan noteras att det inom specialskolan finns ett litet antal nyanlända elever med teckenspråk som modersmål, som kan sakna kunskap i svenskt teckenspråk.

Språkstärkande sommarskola både i juni och augusti

Elever med kort bakgrund i Sverige befinner sig sällan i en svenskspråkig miljö på fritiden. Skolan spelar därmed en avgörande roll, inte bara för deras språk- och kunskapsutveckling utan också för att de ska kunna knyta kontakter med svensktalande jämnåriga och bli en del av det svenska samhället. Naturligtvis är det att föredra att elever med kort bakgrund i Sverige ingår i ett sammanhang där elever med svensk och utländsk bakgrund undervisas tillsammans. Samti-

dig vill utredningen framhålla att det är viktigt att ge dessa elever extra tid att kunna utveckla sina kunskaper i svenska i ett ordnat skolsammanhang på rätt svårighetsnivå, även om en sådan organisering särskiljer dem från andra elever. Detta kan på längre sikt underlätta att elever med kort bakgrund i Sverige och elever som har levt hela sitt liv här, kan umgås utan språkbarriärer.

Sommarlovet är långt och medger tid för en organiserad språkträning. Det är viktigt att det inte går för lång tid mellan den språkstärkande sommarskolan och kommande läsår. Utredningen anser därför att en sådan verksamhet gör störst nytta nära skolstarten. Vår bedömning är att detta kan korta ner startsträckan avsevärt vid ett nytt läsår.

Elever behöver samtidigt återhämta sig och beroende på ålder även ha möjlighet att jobba på sommaren. Eftersom läsåret startar under andra hälften av augusti är vår bedömning att huvudmän bör erbjuda två veckors språkstärkande sommarskola i augusti. Detta motsvarar 50 timmar.

Samtidigt ser vi fördelar med att erbjuda mer tid än 50 timmar och ser det som lämpligt att övrig tid förläggs parallellt med den lovskola som huvudmannen är skyldig att erbjuda i juni för att underlätta samordning och för att uppnå synergieffekter. En koncentrerad språkträning direkt efter terminen kan snabba på språkutvecklingen eftersom den sker under en period när eleven har börjat använda det svenska språket såväl i vardagssituationer som i skolsammanhang. Utredningen förespråkar därmed att huvudmännen bör erbjuda totalt 100 timmars språkstärkande sommarskola, där berörda elever erbjuds 50 timmar språkstärkande sommarskola i juni och 50 timmar i augusti.

Det är huvudmannen som bör erbjuda den språkstärkande sommarskolan och skyldigheten bör utformas på motsvarande sätt som vid dagens reglering av lovskola enligt 10 kap. i skollagen när det gäller den sommarskola som anordnas i juni månad. De flesta elever som kommer att omfattas av sommarskolan i augusti hör rimligen till introduktionsprogrammet språkintrödn. När det gäller språkstärkande sommarskola som anordnas i augusti månad bör skyldigheten att anordna denna tillkomma den huvudman där eleven erhållit plats på introduktionsprogram. Utformningen av skyldigheten bör se likartad ut oavsett vilken huvudman som ansvaret tillfaller. Deltagandet för eleverna bör vara frivilligt.

Det finns stora vinster för den enskilda eleven med att kunna välja mellan de två perioderna men att också kunna välja att delta både i juni och i augusti för att på så sätt minimera uppehållet i att använda det svenska språket under sommaren.

Utredningen bedömer att en språkstärkande sommarskola med en förläggning enligt det som beskrivs ovan har potentialen att stärka elevers kunskaper i svenska och bidra till bättre studieresultat i alla ämnen. Därmed kan en språkstärkande sommarskola också medföra bättre genomströmning på språkintrödnktion och leda till att elever snabbare går över till ett nationellt program i gymnasieskolan eller kommer ut på arbetsmarknaden.

Huvudmän är skyldiga att erbjuda lovskola för elever under vissa förutsättningar som beskrivs i kapitel 7 och 8. Många nyanlända hör till kategorin som erbjuds lovskola i dag. Huvudmannen bör emellertid kunna förena ett erbjudande om lovskola med en språkstärkande sommarskola med en närvaroplikt om eleven tackar ja, för att det ska vara möjligt att planera för verksamheten.

Utredningen bedömer vidare att det ska kunna tas fram skalbara alternativ för den i detta betänkande beskrivna språkstärkande sommarskolan. Ett sådant alternativt upplägg skulle kunna vara ett erbjudande exempelvis enbart i augusti eller enbart i juni på 50 timmar.

Alternativa verksamheter för nyanlända kan behövas utanför skolan

Det finns andra sätt än skolundervisning som ger möjlighet för elever att öva språket och integreras i samhället. Exemplet från Karlstad och samtalen med huvudmän och skolföreträdare visar att det finns sommarverksamheter för elever med kort bakgrund i Sverige som innehåller mer än bara undervisning och där eleverna erbjuds andra meningsfulla aktiviteter. Utredningen ser värdet av denna typ av verksamhet där undervisning varvas med andra fritidsaktiviteter. Trots det ser vi det inte som möjligt att inom ramen för denna utredning föreslå en verksamhet som sträcker sig bortom skolans uppdrag.

Det är samtidigt uppenbart att det är viktigt att kommuner anordnar sommarjobb och andra verksamheter som fångar upp nyanlända barn och ungdomar och erbjuder fritidsaktiviteter, inklusive idrott och kolloverksamhet. Regeringens planerade satsning, som presenterades 1 april 2021 i den extra ändringsbudgeten för 2021, i

form av ett riktat statsbidrag för lovaktiviteter skulle kunna bli ett värdefullt bidrag till de befintliga verksamheter som kommuner och frivilliga organisationer erbjuder i dag. Med tanke på att många av de elever som beskrivs i detta kapitel anländer till Sverige på högstadiet eller ännu senare, skulle en sådan satsning särskilt gynna dessa ifall statsbidragets målgrupp utvidgades till att även omfatta elever i senare tonåren.

Utredningen vill också betona vikten av att kommuner erbjuder praktikplatser så att berörda ungdomar får möjlighet att utveckla sina språkfärdigheter genom vardagssituationer samtidigt som de kan känna samhörighet med övriga delar av samhället.

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

Utredningen har tidigare gjort bedömningen att en del av de medel som i dag fördelas till huvudmän genom statsbidragen till lovskola och läxhjälp ska kunna användas för att finansiera utredningens förslag om studietid och utökad lovskola. De förslag som utredningen har lagt fram träder inte i kraft förrän 1 juli 2022. Förslagen tar inte hela statsbidragen i anspråk även efter ikraftträdandet. Därför gör vi bedömningen att de medel som avsatts i budget i form av statsbidrag för lovskola eller läxhjälp och som inte tas i anspråk av utredningens förslag (samt de övriga ändamål som statsbidraget fortsatt ska kunna användas för, såsom statsbidrag till ideella organisationer för läxhjälp och lovskola i de skolformer som inte omfattas av utredningens förslag), kan användas specifikt till undervisning med syfte att stärka elever i svenska språket under skollov under läsår eller under sommaren.

Utredningen anser att Skolverket bör verka för att huvudmän använder dessa statsbidrag till detta ändamål i de fall det finns ett sådant behov hos eleverna.

När en reglering av innehåll och utformning för en språkstärkande sommarskola finns framtagen bör medel omfördelas till den verksamheten.

10.7.2 Preliminära kostnadsberäkningar för språkstärkande sommarskola i åk 9 och på språkintröduktion

För att visualisera i vilken storleksordning kostnaderna för en språkstärkande sommarskola kan hamna görs här ett beräkningsexempel. Det kan efter ytterligare utredning visa sig att det är lämpligt att göra justeringar i modellen för insatsen. I och med det kan även uppskattningen av kostnaderna komma att ändras. Till exempel skulle det efter vidare utredning kunna framkomma att målgruppen för insatsen bör vara en delvis annan än den som här förordas, exempelvis när det gäller vilka årskurser i grundskolan som bör omfattas.

Samtliga kostnader som prognosticeras här har justerats enligt SKR:s prisindex för kommunal verksamhet (PKV).

Antaganden om hur många elever som kan komma att omfattas av insatsen

För att kunna göra en beräkning av kostnaderna för insatsen behöver målgruppen definieras. Som beskrivs ovan kan de elever som har avslutat årskurs 9 med ett F eller – i svenska som andraspråk utgöra en rimlig uppskattning av antalet elever som kan omfattas av insatsen i grundskolan. Vidare bedömer vi det som rimligt att verksamheten erbjuds till samtliga elever på språkintröduktion. Det bör dock noteras att dessa antaganden görs för att det ska vara möjligt att uppskatta kostnaderna. Vilka elever som faktiskt skulle delta kan därmed skilja sig från dessa antaganden, och beror dessutom på hur verksamheten sedermera regleras.

Vårterminen 2020 var det totalt 16 121 elever i åk 9 som läste svenska som andraspråk. Av dessa var det cirka 5 320 som fick – eller F (33 procent).

Bland de nyinvandrade eleverna läste 4 883 svenska som andraspråk, medan 235 läste svenska i åk 9. Bland de som läste svenska som andraspråk var det knappt 3 000 (61,2 procent) som fick – eller F i betyg. Bland de nyanlända eleverna var det flest som saknade godkänt betyg i svenska som andraspråk, följt av engelska där 51 procent saknar godkänt betyg.

För att göra prognoserna för kostnaderna som en språkstärkande sommarskola kan generera har Skolverkets elevstatistik, elevprognoser och statistik om studieresultat använts, tillsammans med SCB:s

befolkningsprognos som även tar hänsyn till förväntade migrationsmönster de kommande åren.

Tabell 10.1 Prognos över antalet elever som beräknas lämna åk 9 utan godkänt betyg i svenska som andraspråk (sva) samt beräknat antal elever på språkintrödnktion (IMSPR)

Läsår	Antal elever med – eller F i sva	Antal elever på IMSPR
2021/22	4 938	11 449
2022/23	4 564	10 169
2023/24	4 541	9 541
2024/25	4 443	9 385

För att uppskatta hur många elever som kan ingå i en undervisningsgrupp i den språkstärkande verksamheten har vi utgått från samma mått som vid beräkningarna för lovskola, det vill säga den genomsnittliga personaltätheten inom respektive utbildning. För grundskolans årskurs 9 är personaltätheten 12,8 elever per lärare och på språkintrödnktion är den 12,1 elever per lärare. Detta mått ger det uppskattade antalet elevgrupper som sedan behöver bemannas.

Antaganden om bemanning

Andra faktorer som har stor betydelse för vilka kostnader verksamheten medför är antaganden om bemanning. För att den språkstödande verksamheten ska vara framgångsrik krävs att den bemannas med personal som har rätt kompetens. Eftersom det är fråga om en verksamhet som ska ha till syfte att hjälpa elever som inte har svenska som sitt förstaspråk att utveckla sina kunskaper i språket anser utredningen att det är rimligt att studiehandledning på modersmålet kan bli aktuellt. Därmed har bemanningen som i övrigt utgår ifrån att det är en behörig lärare som leder verksamheten förstärkts med 20 procent av en heltidstjänst för studiehandledare, per elevgrupp.

Verksamhetens omfattning

Som beskrivits tidigare är syftet med en språkstärkande verksamhet att erbjuda elever som har ett sådant behov extra tid för att utveckla sina svenskkunskaper. Syftet med att förlägga verksamheten till sommaren är att minska det kunskapsstapp som många upplever att dessa elever annars kan utsättas för under det långa utbildningsuppehåll som sommarlovet annars innebär. I tabell 10.2 redovisas de uppskattade kostnaderna för en språkstärkande sommarskola som innebär att eleverna erbjuds 50 timmar språkstärkande sommarskola under två veckor i juni samt ytterligare 50 timmar språkstärkande sommarskola under två veckor inför läsårsstarten i augusti.

Tabell 10.2 Kostnader för språkstärkande verksamhet, 50 timmar i juni samt 50 timmar i augusti

År	Antal elevgrupper	Kostnad lärarlöner	Kostnad studiehandledning	Övriga kostnader	Totala kostnader
2022	1 264	62 300 000	8 800 000	20 100 000	91 200 000
2023	1 170	59 100 000	8 400 000	18 400 000	85 900 000
2024	1 133	58 500 000	8 300 000	17 900 000	84 700 000

Andra kostnader tillkommer

De övriga kostnader som bedömts uppstå när huvudmän ska erbjuda denna verksamhet utgörs av beräknade kostnader för städning av lokaler, skolmåltider och skolskjutsar.

Överlapp i antagandet om vilka elever som deltar

Så som beräkningarna har gjorts för den språkstärkande sommarskolan samt de förslag som utredningen lagt fram gällande lovskola finns det en viss överlappning av vilka elever som antas delta. I beräkningarna har elever som saknar godkänt betyg i svenska som andra språk inkluderats i beräkningarna för både språkstärkande sommarskola samt lovskola. I realiteten skulle dessa elever bara kunna delta i den ena verksamheten, åtminstone i juni om båda verksamheterna skulle införas. Utifrån att den språkstärkande sommarskolan bör utredas vidare har detta överlapp inte justerats. Tills vidare

är det utredningens uppfattning att de elever som skulle kunna utgöra målgrupp för den språkstärkande sommarskolan bör erbjudas lovskola, i enlighet med den regleringen. Om en språkstärkande sommarskola skulle införas framöver bör delar av kostnaderna för lovskola kunna överföras till sommarskolan.

11 Elevernas sammantagna undervisningstid påverkar kunskapsresultaten

Utredningen behandlar sina fem delområden separat men anser samtidigt att de behöver relateras såväl till varandra som till den ordinarie undervisningen. I detta kapitel samlas flera olika faktorer som alla påverkar elevernas samlade undervisningstid. Forskning som redovisas i kapitel 2 visar att undervisningstid är en av de aspekter som har stor betydelse för elevers förutsättningar för lärande och att uppnå kunskapsresultat. Utredningen analyserar här om det finns andra verktyg eller vägar för att stärka elevernas förutsättningar för kunskapsresultat och få fler behöriga elever till gymnasieskolan.

11.1 Det saknas information om elevers närvaro på nationell nivå

Ett flertal aspekter av ”förlorad” undervisningstid har tagits upp i diskussionerna med lärare, rektorer och deras fackliga organisationer samt myndigheter och intresseorganisationer. Inställda lektioner, till exempel när lärare är sjuka och det är svårt att hitta vikarier nämns som ett bekymmer, liksom att så mycket tid i slutet av terminen går bort därför att betygen ska rapporteras in så tidigt. Även elevers frånvaro, både giltig, oftast på grund av sjukdom, och ogiltig, kan leda till att det på elevnivå faller bort mycket undervisningstid under ett läsår. Dessutom förloras en del av undervisningstiden i samband med besök av olika organisationer på skolor samt studiebesök som eleverna deltar i.

Problemet med ogiltig frånvaro i grundskolan och hur närvaron ska främjas har uppmärksammats under lång tid. I propositionen

*Samling för skolan*¹ noteras att ogiltig frånvaro är vanligt i dag. Både Skolverket och Skolinspektionen har genomfört ett antal undersökningar² om orsakerna till elevers frånvaro och hur huvudmän och skolor arbetar med att förebygga frånvaro och främja elevers närvaro, men det saknas information på nationell nivå om hur närvaro ser ut i skolor och hur utbredd frånvaron är. Skolnärvaro är en av flera aspekter som påtalas bland annat i Barnkonventionen³ och som stater ska arbeta med i syfte att förverkliga barnets rätt till utbildning.

Då det i dagsläget inte finns tillförlitlig information om närvaro i den ordinarie undervisningen är det inte möjligt att på nationell nivå veta hur stor andel av dem som erbjuds lovskola i dag, som borde ha fått åtgärder som främjar och säkerställer deras närvaro i undervisningen. Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att lämna en redovisning senast i december 2021 om möjligheten att införa ett nationellt frånvaroregister. Detta bidrar förhoppningsvis till en ökad kunskap om frånvaro och dess orsaker på nationell nivå.

Ett ytterligare hinder för att kunna göra en bedömning på nationell nivå i vilken mån lovskola är en adekvat åtgärd för elever med omfattande eller problematisk frånvaro är att det även saknas statistik om elever med funktionsnedsättning.

11.2 Det går att utnyttja ordinarie undervisningstid mer effektivt

I en rapport från Lärarförbundet⁴ framkommer att över hälften av lärarna på högstadiet måste vara klara med sin undervisning inför betygsättningen upp till två veckor före avslutningen, och att situationen brukar vara liknande inför jullovet.

¹ Prop. 2017/18:182 *Samling för skolan*.

² Se exempelvis: *Omfattande frånvaro – En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro*. Skolinspektionen, 2016. Rapport. Diarienummer: 40–2015:2855. och *Skolf frånvaro och vägen tillbaka – Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv*. Skolverket, 2010. Rapport 341.

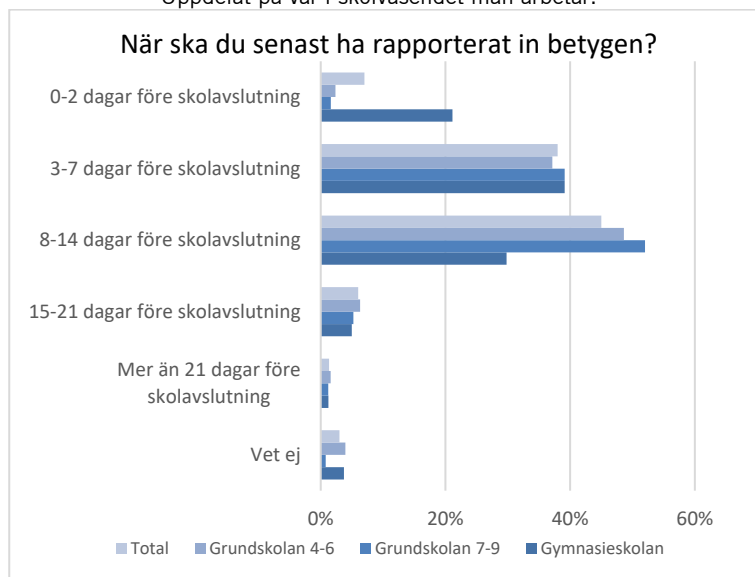
³ FN:s konvention om barnets rättigheter. Artikel 28.

www.barnombudsmannen.se/barnombudsmannen/barnkonventionen/konventionstexten/

⁴ *Ett obärlbart uppdrag – Lärarförbundets medlemmar om coronavåren 2020*. Lärarförbundet, 2020. Redovisningen är baserad på 909 svar. Total innebär svar från grundskola 4–6 till gymnasieskolan.

Figur 11.1 Procentuell fördelning över hur många dagar innan skolavslutningen som betygen måste vara inrapporterade.

Uppdelat på var i skolväsendet man arbetar.



Källa: Lärarförbundet.

Såväl elev- och föräldraorganisationer som arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer och andra skolintressenter har uppmärksammat detta förhållande i samtal med utredningen. En huvudmannarepresentant beskrev det så här:

När betygen är satta inträder ett vakuum. Man kan absolut fundera på hur man kan använda denna tid bättre. För alla elever, eller för elever som har det tufft. Det är svårt att motivera eleverna efter betygen.

Enligt 3 kap. 2 § skolförordningen ska läsåret ha minst 178 skoldagar och enligt 7 kap. 17 § skollagen högst 190 dagar. Utredningen har i möten med skolor och intressenter sett att många huvudmän bestämmer antalet dagar i närheten av den nedre gränsen. Samtidigt har vi uppmärksammat samma tendens som Lärarförbundet beskriver i sin rapport, att betygen sätts en tid innan terminens slut, vilket gör att skoldagarna med undervisning i realiteten blir ännu färre.

Utredningen anser att även om frågor om läsårets längd och undervisningstidens nyttjande inte ingår i direktivet, har de betydelse för bedömningen av de åtgärder som behandlas. Innan det är

aktuellt att diskutera mer tid utanför skoltiden, behöver det säkerställas att den redan lagstiftade tiden nyttjas effektivt.

Det har varit svårt att få klarhet i vad som ligger bakom fenomenet. Vissa lärare och rektorer uppger att betyg ska rapporteras in till huvudmannen i god tid så att denna kan rapportera vidare uppgifterna till SCB. Faktum är att betyg enbart ska rapporteras in för årskurs 6 och 9 i grundskolan men fenomenet gäller mer eller mindre i alla årskurser enligt den information utredningen har tagit del av. När det gäller inrapportering av betygen uppger rektorer och huvudmän att de sätter generösa deadlines dels så att alla ska hinna skicka in informationen, dels för att det ska finnas tid för en kvalitetssäkringsprocess.

På vårterminen ska betygen vara inne hos SCB den 18 juni. Datum för antagningen till gymnasieskolorna skiljer sig mellan kommunerna men sker inte tidigare än så. Sommarlovet inträder någonstans runt andra veckan i juni och betyg sätts cirka två veckor tidigare. Tiderna för inrapporteringen av betyg till SCB och antagning till gymnasieskolan förefaller inte vara avgörande för tidpunkten för betygssättningen. Det finns samtidigt inget enhetligt system för huvudmän att hantera betygsinrapporteringen. Enligt 10 kap. 15 § skollagen ska betygen sättas ”i slutet av terminen”, vilket möjliggör för rektorer och huvudmän att bestämma generösa deadlines som vi nämnt ovan och som i sin tur gör att ordinarie undervisningstid kan gå förlorad.

Det förefaller som att skolor har en gemensam läsårsplanering för alla årskurser. Om betygssättningen senareläggs och inrapporteringen förenklas, skulle detta därför kunna påverka även de andra årskursernas verksamhet och bli vägledande för hur man utnyttjar läsåret.

11.3 Antalet skoldagar som elever får del av varierar

Regleringen av den ordinarie undervisningstiden i svensk skola innebär att elever kan få olika mycket undervisningstid. Enligt 10 kap. 5 § skollagen ska den totala undervisningstiden för varje elev i grundskolan vara minst 6 890 timmar. Det finns dock inte något tak för hur många undervisningstimmar som skolan kan erbjuda.

Som vi redogjort för tidigare är huvudmännen fria att bestämma läsårets längd i intervallet 178–190 skoldagar.

Utredningens intervjuer ger bilden av att många huvudmän väljer läsårets längd efter lägsta antalet skoldagar, dvs 178 skoldagar och kalibrerar det generellt efter de 194 dagar lärare har i sin tjänst som tak enligt rådande avtal. Det förefaller i utredningens empiri som att huvudmän för enskilda skolor väljer ett högre antal dagar för läsåret. Samtidigt uppger lärarorganisationerna att det inte finns något i avtalen som hindrar ett individuellt utlägg av arbetstiden.⁵

Ett större antal skoldagar behöver inte i sig innebära att eleverna får högre antal timmar, eftersom antalet undervisningstimmar i respektive ämne i grundskolan beror på timplanen. Totalt sett kan detta emellertid innebära skillnader i hur mycket undervisningstid elever får del av men det saknas en nationell bild av hur det förhåller sig.

11.4 Internationellt sett tillhör Sverige länder med långt sommarlov

I det svenska utbildningssystemet finns det en tradition med långa sommarlov. Ursprungligen förväntades många barn hjälpa till i jordbruket men det är självklart ett argument som inte gäller längre. Flera skolrepresentanter, huvudmän, forskare och intresseorganisationer har spontant tagit upp frågan om kortare sommarlov liksom ett treterminers läsår i samband med diskussioner om lovskola. Vi har också noterat att det pågår en diskussion bland landets huvudmän och skolor om på vilket sätt förändringar av längden på sommarlovet respektive terminerna skulle kunna vara positiva för eleverna och genomförbara för skolorna.

Lärare och rektorer beskriver bland annat hur elever tappar sina kunskaper under sommaren. De talar om ett allmänt kunskapstapp för många elever samtidigt som de nämner att för elever som talar ett annat språk än svenska i hemmet är det snarare fråga om att sommarlovet saktar ner processen av att kunna komma i kapp. Många tar också upp att det finns elever för vilka skolan är den enda trygga platsen. Det lyfts även i diskussionerna att det är svårt att under läsåret hinna med att lära ut allt som ingår i en kursplan parallellt med

⁵ <https://www.lararforbundet.se/artiklar/partsgemensamma-fraagor-och-svar-om-arbetstid-i-kommunala-avtalet-och-bilaga-m#3>.

fostransuppdraget, något som orsakar stress hos såväl elever som lärare. Vissa lärare uttrycker att en annan läsårsstruktur skulle kunna innebära en mer balanserad arbetsbörda och lätta på de långa arbetsveckor som finns i dag.

Forskning bekräftar denna bild. Som vi har nämnt i kapitel 2 är sommarlovet långt i Sverige jämfört med i många andra länder, inklusive länder som presterar högt i internationella jämförande studier.⁶ Forskning pekar även på att sommarlovet kan påverka kunskapsprogressionen hos elever negativt. Denna mekanism slår dessutom inte helt jämnt, utan drabbar framför allt de elever som under ledigheten inte möter sådan stimulans där de kan använda de förmågor och kunskaper som de har tillskansat sig i skolan.⁷

Det finns också evidens om att sommarlovet kan medföra psykisk och fysisk belastning för vissa barn på grund av ensamhet, otillräcklig tillgång till mat och omsorg.⁸ Med utgångspunkt i språkforskning framträder det också tydligt att långsiktighet och kontinuitet har stor betydelse för språkutvecklingen.⁹ Ett långt sommarlov kan således särskilt drabba elever med kort bakgrund i Sverige och andra elever som inte möter någon svenskspråkig miljö utanför skolan. Dessa resultat tyder på att sommarlovet har stor betydelse för elevers lärande och välmående inte bara på det mest uppenbara sättet, att de ska kunna återhämta sig efter ett läsår, utan även åt det andra hållet, nämligen att ett långt lov inte nödvändigtvis gynnar alla elever.

Det finns forskning¹⁰ som behandlar relationen mellan skolårets längd å ena sidan och elevers skolresultat samt senare arbetsmarknadsposition å den andra sidan. Resultat från en aktuell svensk forsk-

⁶ Se exempelvis: www.oecd.org/pisa/Combined_Executive_Summaries_PISA_2018.pdf. och Brainbridge, W. L. U.S. Students Need Longer School Year. i Kneese, C. och Ballinge, Ch. (Red.), *Balancing the School Calendar. Perspectives from the Public and Stakeholders*. Rowman & Littlefield Education, Maryland, 2009.

⁷ Hattie, J. *Synligt lärande för lärare*. Stockholm: Natur & kultur. 2012.

⁸ Se exempelvis: Morgan, K, Melendez-Torres, G. J, Bond, A, Hawkins, J, Hewitt, G, Murphy, S, och Moore, G. Socio-Economic Inequalities in Adolescent Summer Holiday Experiences, and Mental Wellbeing on Return to School: Analysis of the School Health Research Network/Health Behaviour in School-Aged Children Survey in Wales. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. Vol.16, nr.7, 2019: 1107.

⁹ Se exempelvis: Christensen, G & Stanat, P. *Language policies and practices for helping immigrants and second-generation students succeed*. MPI and Bertelsmann Stiftung, 2007.

¹⁰ Se exempelvis: Pischke, Jörn-Steffen. The impact of length of the school year on student performance and earnings: Evidence from the German short school years. *The Economic Journal*. Vol. 117, nr. 523, 2007: 1216 – 1242 och Hansen, Benjamin. School Year Length and Student Performance: Quasi Experimental Evidence. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2269846.

ningsrapport med titeln *The long-term effects of long terms: Compulsory schooling reforms in Sweden*¹¹ visar att längre terminer, i jämförelse med effekten av mer tid i form av ett extra skolår, kan skapa märkbart bättre förutsättningar för eleverna längre fram i livet, exempelvis när det gäller inkomst. Vidare finner forskarna att mer undervisningstid i ung ålder kan förbättra barns kognitiva utveckling.

Med utgångspunkt i de underlag som utredningen har tillgång till, inklusive forskning, förefaller det som att längre skolår och därmed mer undervisningstid skulle främja elevers lärande och välmående.

Fler undervisningstimmar ger mer tid för inläring. Dessutom varierar antalet skoldagar och timmar hos olika huvudmän, vilket innebär att lagstiftningen i dag tillåter att skolplikten ser olika ut beroende på var en elev går i skolan.

11.5 Det finns behov av att fortsätta se över frågor om undervisningstid

Det är tydligt att det ”förloras” en del undervisningstid under läsåret. Utredningen delar uppfattningen att läsåret bör nyttjas till undervisning fullt ut. För att kunna utnyttja så mycket som möjligt av skolåret bör betygen sättas så sent som det går inför terminens slut och hanteringen av dessa behöver förenklas.

Olika huvudmän erbjuder olika antal skoldagar per läsår. Det kan skilja sig som mest upp till 12 dagar. Detta betyder som tidigare sagts att elever hos olika huvudmän har olika skolplikt. Omfattningen av den tid som elever erbjuds i skolan kan vara av central betydelse för elevernas möjligheter att nå kunskapskraven. För att skolan ska ge eleverna likvärdiga förutsättningar finns det anledning att se över regleringen avseende antalet skoldagar i förhållande till timplanerna. Detta är viktiga grundstenar när det kommer till att uppfylla det grundläggande kravet om att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skola oavsett var i landet den anordnas och oavsett om den är en kommunal eller fristående skola.

Vidare har utredningen noterat att det förs diskussioner i skolor och hos huvudmän om för- och nackdelarna med en annan läsårsstruktur med kortare sommarlov.

¹¹ Fischer, M; Karlsson, M; Nilsson, T; Schwarz, N. *The long-term effects of long terms: Compulsory schooling reforms in Sweden*. Research Institute of Industrial Economics (IFN), Working Paper, No. 1223, 2018.

Att antalet skoldagar kan variera hos olika huvudmän, att betygen sätts tidigt, att läsåret har två terminer samt att sommarlovet är förhållandevis långt är exempel på kvarlevor från ett gammalt skolparadigm i det svenska skolväsendet. Samtidigt har andra delar av systemet, exempelvis arbetsformer, innehåll i undervisningen, hur elevers kunskaper bedöms och mäts förändrats under de senaste decennierna. Ska fler elever få ökade möjligheter att nå behörighet, behöver även detta traditionella ramverk utredas och diskuteras.

11.6 Utredningens bedömningar

Utredningen redovisar i detta avsnitt våra bedömningar gällande faktorer relaterade till undervisningstid som har betydelse för utredningens övriga förslag.

11.6.1 Utredningens bedömning om betygsinrapportering

Utredningens bedömning: Regelverket om när betyg ska sättas bör ses över i samtliga skolformer.

Statens skolverk bör utreda förutsättningarna för ett samlat inrapporteringssystem, där bland annat betyg kan rapporteras. Det bör utredas vidare vilka uppgifter som ska samlas in via ett sådant system.

Ett enhetligt inrapporteringssystem för betyg skulle underlätta för huvudmän och skolor

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

Det har också framkommit behov av ett enhetligt inrapporteringsystem som skulle kunna effektivisera och underlätta rapporteringen av betyg för lärare, rektorer och huvudmän. Därmed skulle viktig undervisningstid kunna hämtas hem till gagn för både lärare och elever. Ett sådant system skulle även kunna innebära att det blev enklare att på huvudmanna- och nationell nivå följa upp skolornas verksamhet. Det kan också finnas vinster i form av ökad likvärdighet med ett gemensamt system för inrapportering av uppgifter från skolorna.

11.6.2 Utredningens bedömning om läsåret

Utredningens bedömning: Läsårets längd och struktur bör utredas i samtliga skolformer.

Det långa sommarlovet bromsar kunskapsutvecklingen

Internationellt sett har Sverige, som redan nämnts, ett långt sommarlov som snarare bygger på tradition än på aktuell forskning. Med utgångspunkt i de underlag som utredningen har tillgång till förefaller det som att längre skolår och därmed mer undervisningstid skulle kunna främja elevers lärande och välmående. Det har också framkommit att vissa elever missgynnas av det långa uppehåll i undervisningen som sommarlovet i dag innebär. De kan bland annat stagnera i sin språkutveckling.

Som det beskrivs i kapitel 2 visar forskning att många elevers kunskapsprogression stannar upp på sommaren. Elever som inte stimuleras under sommarlovet kan ha fallit tillbaka så mycket som tre månader i sina förmågor och kunskaper. Dessa elever är också i stor utsträckning de elever som redan kämpar bl.a. med sin läsförmåga.

Den kunskapsförlust som sker under sommaren beskrivs inte som att den drabbar eleverna lika. Elever som utsätts för ett "lästapp" varje sommarlov har under sin tid i grundskolan varit med om en återkommande tillbakagång som riskerar att påverka deras bild av sin egen kompetens.

Det finns exempel på andra strukturer på läsår i andra länder, exempelvis ett treterminssystem då antal skoldagar inte nödvändigtvis behöver vara fler än vad vi har i Sverige men där läsåret förläggs på

ett annat sätt. Hur läsåret struktureras och hur många undervisningsdagar och hur mycket undervisningstid som erbjuds kan variera och kombineras på olika sätt.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att lägga förslag om en förändring av läsårsstrukturen. Det krävs tid och resurser för att förbereda en sådan genomgripande förändring av skolsystemet varför utredningen, trots de observationer vi har gjort stannar vid den bedömning att frågan bör utredas.

12 Ikraftträdande

Kapitlet innehåller utredningens förslag angående ikraftträdande för de ändringar vi föreslår i skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185). Vi redovisar också våra överväganden när det gäller behovet av övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag: Ändringarna i skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185) ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Utredningen ska redovisa sitt betänkande senast den 26 april 2021. Med beaktande av tid för sedvanlig remissbehandling och beredning bör en proposition kunna överlämnas till riksdagen våren 2022 och riksdagsbehandling kan ske tidigast våren 2022. Förslagen kan därför som tidigast träda i kraft den 1 juli 2022. Enligt vår bedömning ska samtliga föreslagna nya bestämmelser träda i kraft vid den tidpunkten. Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser med anledning av de föreslagna nya bestämmelserna i skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185).

13 Konsekvenser av förslagen

I detta kapitel redogörs för konsekvenserna av utredningens förslag och bedömningar. Vilka konsekvenser som ska beskrivas framgår dels av kommittéförordningen (1998:1474), dels av utredningens direktiv.

13.1 Krav på konsekvensanalysen

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser utredningens förslag får för kostnader eller intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredningen föreslå en finansiering. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma 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 möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Slutligen ska konsekvenserna beskrivas i enlighet med 6–7 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Där anges att det ska framgå av konsekvensutredningen vilket problem som ska lösas med förslagen och vilka alternativa lösningar som finns samt vad konsekvenserna blir om inga åtgärder vidtas. Där anges vidare att det ska framgå vilka som berörs av regleringen och om regleringen överensstämmer med EU-rätten.

I utredningens direktiv anges även att vi ska redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för tillgången på utbildad personal inom skolväsendet. Vidare ska utredningen beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs fram. Viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen ska beskrivas, och alternativa lösningar som övervägts ska beskrivas samt skälen till att de har valts bort. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering ges varvid de statsbidrag som lämnas för läxhjälp och lovskola särskilt ska beaktas. Utredaren ska därtill ha ett barnrättsperspektiv i sitt arbete och redovisa konsekvenserna av förslagen ur ett barnrättsperspektiv med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Förslagen ska analyseras utifrån det nationella jämställdhetspolitiska målet där ett delmål är jämställd utbildning. Utredningen ska även redovisa förslagets konsekvenser utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och principen om icke-diskriminering.

13.2 Utredningens förslag och bedömningar

Utredningen har ett brett uppdrag, som omfattar flera delområden. Nedan ges en kort beskrivning av den grundläggande problembild som utredningens arbete utgår ifrån. Därefter följer utredningens förslag, alternativa förslag och bedömningar i korthet.

13.2.1 Problembeskrivning och syfte

Enligt Skolverkets statistik saknade drygt 16 500 elever, eller 14,4 procent av eleverna som gick ut grundskolan 2020, behörighet till något av gymnasieskolans nationella program.¹ Bland de elever som har kommit till Sverige relativt sent, dvs i senare skolåldern, är andelen behöriga till ett nationellt program betydligt lägre. I kapitel 3 beskriver vi att även bland elever med en svagare socioekonomisk bakgrund är andelen med gymnasiebehörighet betydligt lägre än bland elever med en starkare socioekonomisk bakgrund. Det föreligger således en problembild bestående i att grundskolan inte lyckas

¹ Skolverkets statistik. Grundskolan – Betyg och Prov – Riksnivå, Tabell 1A och 1C.

uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen i enlighet med skollagens reglering. De elever som inte uppnår behörighet till gymnasieskolan löper större risker att drabbas av flera negativa följder såsom svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden, psykisk ohälsa och att hamna i ett socialt och ekonomiskt utanförskap.

Utredningens förslag är tänkta att bidra till att öka utbudet av skolans kompensatoriska verktyg och därmed förbättra elevers kunskapsresultat så att fler elever blir behöriga till gymnasieskolans nationella program.

Om möjligheterna att uppnå gymnasiebehörighet ökar förmodas det innebära flera positiva konsekvenser såväl för elever som för samhället i flera avseenden, vilka vi kommer beröra i de följande avsnitten.

13.2.2 Förslag, alternativa förslag och bedömningar

Anpassad och prioriterade timplan

Utredningen har haft i uppdrag att genomföra en utvärdering och analysera stödinsatserna prioriterad och anpassad timplan. Efter att ha genomfört en utvärdering av åtgärderna har utredningen kommit fram till att inte föreslå några förändringar av dessa stödinsatser eller dess villkor, vilket utvecklas närmare i kapitel 5. Med hänsyn till att det saknas kännedom om åtgärderna i skolorna föreslår utredningen att Skolverket ges i uppdrag att implementera insatserna på nytt. Utredningen bedömer även att en uppgiftsinsamling bör ske, liksom en ny utvärdering av insatserna. Med hänsyn till utvärderingens entydiga resultat har inga alternativa lösningar övervägts.

Studietid

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå en läxhjälpsgaranti. När det gäller ett införande av en garanti av detta slag har utredningen undersökt förutsättningarna för att införa en sådan verksamhet och vilka skolformer och elever som skulle omfattas. Detta utvecklas närmare i kapitel 6.

Utredningens förslag innebär i korthet att elever i grundskolans årskurs 4–9 ska erbjudas studietid med två timmar per vecka. Undervisningen är inte obligatorisk för eleverna. Studietiden genomförs under lärares ledning men även annan personal kan medverka.

Utredningen har övervägt om studietiden ska omfatta enbart den målgrupp som framgår av utredningens direktiv, dvs. elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolans nationella program, eller om målgruppen bör utvidgas. Utredningen har identifierat ett antal nackdelar med att föreslå en verksamhet med läxhjälp enbart för den målgrupp som lyfts fram i direktivet. Det skulle bl.a. krävas strikta bedömningsgrunder för lärare och rektorer att förhålla sig till för att kunna bedöma vilka elever som hör till målgruppen. Detta skulle även innebära en ökad administration för skolorna.

Att införa en verksamhet som enbart riktar sig till elever som riskerar att inte bli behöriga skulle också kunna leda till att mycket av den befintliga läxhjälpverksamheten som bedrivs i många skolor skulle behöva omstruktureras eftersom den i regel är tillgänglig för alla elever oavsett kunskapsnivå och har ett bredare syfte än att ge hjälp med läxor. Utredningen har därför valt att utvidga målgruppen till alla elever i berörda årskurser i grundskolan.

Alternativet att inte införa studietid skulle kunna innebära att förutsättningarna för eleverna att nå kunskapskraven inte förbättras.

Lovskola

Uppdraget om att överväga att utvidga lovskolan och göra den obligatorisk för elever behandlas i kapitel 7 och 8.

Utredningen föreslår att den nuvarande lovskolan ska utvidgas för elever i årskurs 9 med ytterligare 25 timmar som huvudmannen ska erbjuda på loven under läsåret.

Utredningen har övervägt att utvidga lovskolan bl.a. till yngre elever med hänsyn till att många faktorer talar för att tidiga insatser ger gynnsamma effekter för eleverna. Utredningen har dock gjort bedömningen att det saknas underlag på nationell nivå som kan motivera en utvidgning av lovskolan till andra årskurser eller skolformer innan den lovskola som huvudmannen är skyldig att anordna har följts upp och utvärderats. En närmare redogörelse för hur uppföljningen bör ske och vad utvärderingen bör omfatta finns i avsnitt 7.8.1. Skälen

för att följa upp och utvärdera lovskolan är bl.a. att bedöma effekten av insatsen, vilket behöver ställas mot den rådande lärarbristen. En utvidgning av lovskolan skulle medföra ett behov av att ytterligare lärartid.

Alternativet att inte införa den utvidgade lovskolan skulle innebära att lovskolan i årskurs 9 riskerar att förläggas enbart i juni månad, vilket kan innebära att förutsättningarna inte förbättras så att eleverna ska hinna nå behörighet till gymnasieskolan innan grundskolan avslutas.

Uppdraget om att föreslå hur en obligatorisk lovskola för elever ska utformas innebär ett flertal svårigheter. I denna del har utredningen tagit fram dels ett förslag som direkt svarar mot utredningens direktiv om obligatorisk lovskola, dels ett förslag som innebär en fortsatt valfrihet för eleven att acceptera ett erbjudande om lovskola samtidigt som skolan arbetar med motivationshöjande insatser. Dessa förslag samt utmaningar med en reglering av obligatorium återfinns i kapitel 8. Mot bakgrund av såväl svårigheter när det gäller behovsprövning och överklagandemöjligheter som rättsliga utmaningar förordar vi inte ett införande av obligatorisk lovskola för elever. Utredningen har hanterat uppdraget att utforma hur en obligatorisk lovskola kan regleras på så sätt att det finns underlag som kan beredas vidare om regeringen inte delar våra bedömningar i denna del.

Ytterligare överväganden som utredningen har gjort gäller de nyanlända barn och elever som inte omfattas av skolplikten i de obligatoriska skolformerna. Utredningen har bedömt att om förslaget om obligatorisk lovskola för elever införs bör detta inte omfatta de elever som är undantagna från skolplikt enligt nuvarande reglering. I detta avseende anser vi att frågan om dessa elevers skolplikt bör utredas närmare innan ett obligatorium kan föreslås för dem. Denna fråga har utredningen inte haft möjlighet att analysera närmare av tidsmässiga skäl.

Alternativet att inte införa en obligatorisk lovskola kan påverka det befintliga mönstret att elever tackar nej till att delta i lovskola. Motivationshöjande insatser bedöms dock av utredningen kunna leda till ett ökat deltagande i motsvarande mån. Här föreslås att Skolverket ska bidra med stödmaterial.

Förlängd skolplikt för nyanlända

Utgångspunkten att alla barn har samma rättigheter och lika värde samt att ingen får diskrimineras har varit central i hela utredningens arbete. Inte minst gäller detta när vi övervägt ingripande åtgärder för enskilda elever, såsom obligatoriskt deltagande. I de delar där direktivet har efterfrågat åtgärder som innebär förändringar i barn och elevers skolplikt har detta inneburit svåra gränsdragningar. Utredningen har valt att lägga fram förslag till en reglering av en obligatorisk lovskola för elever men samtidigt avrått från att införa regleringen i fråga. En reglering om förlängd skolplikt för nyanlända utgör en långt mer ingripande åtgärd för de enskilda eleverna än två veckors obligatorisk lovskola. Enligt utredningens bedömning riskerar en förlängning av skolplikten för nyanlända dels att strida mot diskrimineringslagen och det bakomliggande EU-direktivet, dels att utgöra en otillåten begränsning av rörelsefriheten enligt regeringsformen (RF) och Europakonventionen (EKMR). Enligt utredningens bedömning är risken för att en reglering om förlängd skolplikt står i strid med grundlagen så hög att utredningen har ansett sig förhindrad att lämna författningsförslag.

Språkstärkande sommarskola

Utredningen har fått i uppdrag att föreslå hur nyanlända elever ska kunna få mer tid till undervisning på sommaren. Utredningen beskriver en möjlig språkstärkande verksamhet på sommaren för elever som har behov av en sådan. Utredningen föreslår samtidigt inte i nuläget hur en språkstärkande sommarskola kan genomföras eftersom innehållet i den tänkta verksamheten är beroende av resultatet från Skolverkets översyn av svenskämnen. Enligt direktiven till översynen ska Skolverket överväga införandet av det nya ämnet nybörjarsvenska för nyanlända elever som är i behov av detta. Med hänsyn till detta kommer utredningen varken att redovisa författningsförslag eller beskriva vilka eventuella konsekvenser som skulle kunna följa. Däremot beskriver utredningen bakgrunden till varför en språkstärkande sommarskola skulle vara att föredra för elever som bedöms att inte fullt ut kunna tillgodogöra sig undervisningen i svenska som andraspråk i stället för lovskola och som komplement till lovskola.

Andra lösningar för att ge elever mer tid till undervisning som övervägts

Utredningen har uppmärksammat att mycket undervisningstid under läsåret går förlorad, bl.a. på grund av att termins- och läsårsbetygen sätts långt före terminens slut, ibland så mycket som två till tre veckor. Utredningen bedömer därmed att regelverket om när betyg ska sättas bör ses över i samtliga skolformer. Vidare bör Skolverket utreda förutsättningarna för ett samlat inrapporteringsystem, där bl.a. betyg kan rapporteras. Det bör utredas vidare vilka uppgifter som ska samlas in via ett sådant system.

Med utgångspunkt i de underlag som utredningen har tillgång till förefaller det som att kortare sommarlov skulle kunna främja elevers lärande och välmående. Det ingår inte i utredningens uppdrag att lägga förslag om en förändring av läsårsstrukturen. Det är samtidigt utredningens bedömning att läsårets längd och struktur i samtliga skolformer bör utredas framöver.

13.2.3 Vilka berörs av utredningens förslag?

Skolan är en angelägenhet för hela samhället och många kommer att beröras av utredningens förslag. De som i huvudsak kommer att beröras är elever, vårdnadshavare, lärare, rektorer och övrig skolpersonal i grundskolan. Vidare berörs kommunala och enskilda huvudmän. De statliga myndigheter som berörs är Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)² och Skolväsendets överklagandenämnd.

13.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

De samhällsekonomiska effekterna av utredningens förslag är svåra att kvantifiera. Samtliga förslag som lämnas i detta betänkande har till syfte att öka behörigheten till gymnasieskolans nationella program. I förlängningen är syftet att fler unga personer ska genomföra en komplett gymnasieutbildning och sedermera kunna gå vidare till högre studier eller etablera sig direkt på arbetsmarknaden. Myndig-

² Konsekvenser för SPSM beskrivs i avsnitt 13.6. om konsekvenser för huvudmän och inte i avsnitt 13.4 om konsekvenser för staten.

heten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) beskriver i sin rapport *Unga utrikes födda kvinnors etablering i arbetslivet*³ att ungas möjligheter på arbetsmarknaden har försämrats det senaste året och att detta riskerar att särskilt drabba unga utrikes födda kvinnor som redan har ett svårare utgångsläge när det gäller etablering på arbetsmarknaden.

Elever som inte når behörighet till gymnasieskolan löper större risk att i framtiden hamna i utanförskap. Det finns därmed stora sociala och ekonomiska vinster för både individen och samhället i att öka antalet elever som lyckas slutföra sina studier såväl i de obligatoriska skolformerna som i gymnasieskolan. Utbildning har i många sammanhang visat sig ha ett samband med psykisk hälsa, ökad medellivslängd och bättre utfall på arbetsmarknaden för individen. År 2020 var det t.ex. enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) en betydligt större andel av de som hade en gymnasial eller eftergymnasial utbildning som hade en sysselsättning, jämfört med de som inte hade sådan utbildning.⁴ Det finns även positiva samhälls-ekonomiska effekter av att elever får en mer effektiv utbildning som innebär att etablering på arbetsmarknaden kan ske tidigare, bl.a. genom att samhällets kostnader för utbildning minskas.

Andelen unga som varken arbetar eller studerar har varit relativt konstant de senaste åren.⁵ Gruppen är större bland unga i åldern 20–24 år jämfört med i åldern 15–19 år. År 2016 var andelen 9,4 procent i den äldre gruppen och 3,0 procent i den yngre.⁶ År 2020 var motsvarande siffror 9,7 respektive 3,2 procent.⁷ I hela åldersgruppen 15–24 år var det år 2020 en större andel av de unga som var utrikesfödda som varken arbetade eller studerade (9,6 procent) jämfört med de som var födda i Sverige (5,6 procent).⁸

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

³ *Unga utrikes födda kvinnors etablering i arbetslivet*. MUCF. 2021.

⁴ SCB:s statistik. Arbetskraftsundersökningarna (AKU) 2020. Befolkningen 15–74 år (AKU), andel i procent efter arbetskraftstillhörighet, utbildningsnivå, kön och år

⁵ *Det handlar om oss-unga som varken arbetar eller studerar*. SOU 2017:09.

⁶ Ibid.

⁷ SCB:s Statistik. Unga som varken arbetar eller studerar (NEET), år 2020.

⁸ Ibid.

därför innebära positiva samhällsekonomiska effekter enligt utredningens bedömning.

På en samhällsnivå leder en ökad utbildningsnivå i populationen till högre ekonomisk tillväxt samt lägre kostnader för bl.a. vården och rättsväsendet.

Elever som upplever skolmisslyckanden riskerar att drabbas av psykisk ohälsa och försämrade möjligheter till etablering på arbetsmarknaden, begränsade yrkesval och sämre möjligheter till självförsörjning. För samhället innebär detta bl.a. kostnader i form av bortfall av skatteintäkter och ökade kostnader för försörjningsstöd. Även ett försenat inträde på arbetsmarknaden innebär kostnader i form av uteblivna intäkter för staten.

13.3.1 Studietid kan ses som en generell insats för att förebygga senare studiemisslyckanden

Som nämns inledningsvis i detta avsnitt behövs ett förebyggande arbete för att se till att unga inte hamnar i utanförskap, t.ex. som en effekt av avbruten skolgång. Utredningens förslag om att erbjuda samtliga elever i årskurs 4–9 s.k. studietid kan definieras som en förebyggande insats av generell karaktär utifrån dess syfte att erbjuda mer tid för alla elever att befästa och fördjupa sina kunskaper under lång tid. Preventiva och universella hälsofrämjande insatser av hög kvalitet beskrivs ofta ha potential att vara samhällsekonomiskt effektiva, särskilt om alternativen har identifierats som kostsamma.⁹ Generella insatser kan ge positiva effekter, om än små, på hela populationen, samtidigt som de också träffar den grupp som har störst behov av insatser men som kanske inte har identifierats ännu. Om en sådan insats innebär en generell kvalitetshöjning för alla elever kan det också innebära att antalet elever som sedan har individuella behov av t.ex. särskilda stödinsatser minskar och därmed även kostnaderna för dessa riktade insatser.¹⁰

Utredningen bedömer att den risk för undanträngningseffekter som beskrivs ovan när det gäller en utökning av lovskola bör vara mindre för förslaget om studietid, även om förslaget också innebär ett ökat uttag ur lärarresursen. Detta beror på att studietid inte riktar

⁹ Se t.ex. *Tänk långsiktigt! En samhällsekonomisk modell för prioriteringar som påverkar barns psykiska hälsa*. Skolverket, Socialstyrelse och Statens folkhälsoinstitut. 2004.

¹⁰ Ibid.

sig till en målgrupp som i stor utsträckning redan antas ha konstaterade behov av extra anpassningar och särskilt stöd. Utredningen föreslår att studietid ska erbjudas från tidig ålder. Det finns då möjligheter för elever att lyckas nå behörighet inom ramen för den ordinarie skolverksamheten och färre elever behöver därmed gå i lovskola. Utan tillgång till studietiden skulle i stället fler elever ha ingått i gruppen som riskerar att inte nå behörighet till gymnasieskolans nationella program.

13.3.2 En mindre utökning av lovskolan för att begränsa risken för undanträngningseffekter

En mindre utökning av lovskola under läsåret i årskurs 9 för elever som riskerar att inte nå behörighet till gymnasieskolans nationella program, som den som föreslås i avsnitt 7.8.2, kan förväntas ha relativt liten samhällsekonomisk påverkan. Samtidigt kan en mindre investering i individen i ung ålder ge samhällsekonomisk utdelning på lång sikt, om elevens totala tid i utbildningssystemet kortas ner och sannolikheten för ett lyckat utfall på arbetsmarknaden ökar. Det bör dock noteras att det i och med förslaget om utökad lovskola, för just gruppen som riskerar att inte nå behörighet till ett nationellt gymnasieprogram, finns vissa risker för undanträngningseffekter. Man kan anta att dessa elever i de flesta fall redan utgör målgruppen för extra anpassningar och särskilt stöd. Om dessa elevers rätt till anpassningar eller särskilt stöd ersätts med lovskola finns risk att de positiva effekterna av insatsen uteblir. Även om vissa i gruppen kanske identifieras sent har skolan många gånger kännedom sedan lång tid tillbaka om vilka elever som ligger i riskzonen. Dessa elever bör därför tidigt få ta del av de insatser som de har behov av för att kunna öka sina chanser att nå behörighet. Insatsen innebär även ett uttag ur den redan knappa lärarresursen. Även här finns viss risk för undanträngningseffekter om uttaget ur lärarresursen leder till att det blir färre lärare kvar i den ordinarie undervisningen. Lärare är samtidigt en viktig kvalitetsindikator och att föreslå en lovskola som inte innebär någon belastning av lärarresursen kan i stället riskera att leda till att den föreslagna verksamheten inte uppnår tillfredställande kvalitet. Eleverna i målgruppen kan även ha behov av extra stöd från andra personalgrupper under lovskolan.

13.3.3 Motivationshöjande insatser kan innebära samhällsekonomiska vinster till låga kostnader

Att stödja skolans personal i hur de arbetar med att stärka elevers motivation att delta i utbildning generellt och i lovskola mer specifikt har potential att vara en effektiv insats, särskilt med tanke på de låga kostnader detta förväntas medföra då det i allt väsentligt kan antas rymmas inom ramen för den ordinarie verksamheten. I relation till att införa ett obligatorium för vissa elever bör de samhällsekonomiska vinsterna kunna antas bli större vid en satsning på motivationshöjande insatser. Ett obligatorium innebär en risk att elever som kan ha en från början negativ inställning till utbildning kan få denna inställning förstärkt om de tvingas delta i en verksamhet som kan upplevas som stigmatiserande. I förlängningen kan ett påtvingat deltagande leda till att eleverna lyckas sämre i sina fortsatta studier än vad som annars hade varit fallet. Det går dock inte att dra några säkra slutsatser om detta.

13.3.4 Öka effektiviteten inom ramen för redan befintlig verksamhet

Utredningen konstaterar att det finns åtgärder som delvis ligger utanför ramen för utredningens uppdrag men som kan minska de samhällsekonomiska kostnaderna för utbildning.

Utredningen har bl.a. uppmärksammat på att läsårets skoldagar kan utnyttjas mer effektivt. Att öka det totala antalet läsårsdagar för samtliga elever i samtliga årskurser i olika skolformer skulle, enligt utredningens mening, kunna ge positiva samhällsekonomiska effekter på lång sikt, trots att samhällets kostnader för utbildning ökar. Långsiktiga vinster kan vara färre skolmisslyckanden och därmed ökat välbefinnande hos befolkningen samt ökad etablering på arbetsmarknaden. Frågor om kortare sommarlov, system med tre terminer m.m. bör därför utredas vidare.

13.4 Konsekvenser för staten

I följande avsnitt redovisas de konsekvenser som utredningen identifierar kommer att uppstå för staten med anledning av förslag och bedömningar i betänkandet.

13.4.1 Konsekvenser för Statens skolverk

Utredningen föreslår att Skolverket ska implementera stödåtgärderna anpassad och prioriterad timplan på nytt, utifrån den låga kännedom som det enligt utredningens empiri finns om åtgärderna i verksamheterna. Även detta bör kunna rymmas inom ramen för Skolverkets befintliga insatser kopplade till nyanländas lärande. Därefter bör Skolverket utvärdera insatsernas effekter. För att underlätta framtida uppföljning bedöms det även att Skolverket bör utreda en nationell insamling av statistik om insatsernas användning.

Utredningen föreslår att Skolverket tar fram ett stödmaterial för motivationshöjande insatser. Stödmaterialiet bör syfta till att främja att elever som är nära att nå behörighet till gymnasieskolan deltar i lovskola. På det sättet får huvudmän och skolor tillgång till stöd och skolors motivationsarbete blir mer likvärdigt samt håller god kvalitet. Stödmaterialiet bör också innehålla verktyg för och rekommendationer om hur man kan arbeta ändamålsenligt för att nå elever med kort tid i svenska utbildningssystemet och deras vårdnadshavare. Att ta fram stödmaterial av detta slag bedöms rymmas inom ramen för Skolverkets befintliga uppdrag. Därmed bör även kostnaderna för staten att ta fram ett sådant stödmaterial rymmas inom myndighetens ramanslag.

Dessutom bedöms att Skolverket bör utreda förutsättningarna för ett samlat inrapporteringsystem för framför allt betyg. Det bör inom ramen för detta utredas vidare vilka uppgifter som ska samlas in via ett sådant system.

De flesta av de tillkommande arbetsuppgifterna är av sådan karaktär att de bör kunna omfattas av myndighetens ramanslag. Utredningen föreslår dock att Skolverket tillförs medel för att täcka kostnaderna för genomförandet av en utvärdering av insatserna prioriterad och anpassad timplan. Baserat på en grov uppskattning av tidigare utvärderingsuppdrag bedömer utredningen att 4 000 000 kronor¹¹ bör täcka dessa kostnader.

¹¹ Enligt dagens prisnivå.

13.4.2 Konsekvenser för Statens skolinspektion

Utredningens förslag framför allt om studietid innebär att det tillkommer områden i skollagen som omfattas av Skolinspektionens tillsynsansvar. Det är dock utredningens bedömning att förslagen i detta betänkande inte i någon betydande omfattning innebär ökade arbetsinsatser för Skolinspektionen. Därmed bör de kunna rymmas inom ramen för myndighetens befintliga uppdrag.

13.4.3 Konsekvenser för Skolväsendets överklagandenämnd

Om obligatorisk lovskola för vissa elever skulle införas konstaterar utredningen att ett beslut om förlängd skolplikt genom obligatorisk lovskola måste kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN). Enligt utredningens bedömning kan det antas handla om ett fåtal ärenden per år som överklagas till ÖKN. De ökade kostnaderna för ÖKN får därför anses vara av marginell betydelse och bör kunna rymmas inom befintliga anslag för nämnden.

13.4.4 Konsekvenser för övriga myndigheter

Utredningen föreslår vidare att lämplig myndighet, exempelvis Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) bör utvärdera lovskolans effekter. En sådan utvärdering bör även innefatta måluppfyllelsen i gymnasieskolan för elever som har deltagit i lovskola då det övergripande syftet inte bara är att elever med hjälp av lovskola ska bli behöriga till gymnasieskolan utan även att de ska fullfölja utbildningen. För att möjliggöra en sådan utvärdering bör uppgifter om lovskola tillfälligt samlas in från huvudmän. Den myndighet som kommer att ansvara för uppföljning och utvärdering av lovskola bör göra bedömningen för vilken tidsperiod rapporteringsskyldighet ska gälla, samt vilka uppgifter som bör samlas in och från vilka huvudmän. Utredningen föreslår att det tillförs medel för att täcka kostnaderna för genomförandet av en utvärdering av lovskola motsvarande 4 000 000 kronor.¹²

¹² Enligt dagens prisnivå.

13.5 Konsekvenser för kommunerna

I detta avsnitt redovisas de kostnader som beräknas uppstå för kommunerna för utredningens förslag om införandet av en studietid, utökad lovskola samt för ett eventuellt införande av en skyldighet för elever att delta i lovskola.

13.5.1 Kostnader för studietid för elever i grundskolans årskurs 4–9

Utredningen föreslår att samtliga elever i årskurs 4–9 i grundskolan ska erbjudas möjlighet att delta i studietid 2 timmar per vecka. Detta förslag innebär att det tillkommer kostnader för kommunerna. I följande avsnitt beskrivs de antaganden som ligger till grund för utredningens uppskattning av kostnaderna som förslaget för med sig.

Antaganden om deltagande elever och elevgruppernas storlek

Verksamheten ska vara öppen för alla elever men alla elever förväntas inte delta och det förväntas kunna skilja sig mellan tillfällena vilka elever det är som deltar.

Eftersom deltagande i studietiden ska vara frivilligt och förväntas ha karaktären av öppen verksamhet för de flesta elever utgår beräkningarna ifrån att antalet elever som deltar varierar från tillfälle till tillfälle. Ett ytterligare antagande är att behovet av studietid skulle kunna motsvara en elevgrupp per 100 elever som går på en skolenhet som erbjuder de aktuella årskurserna och per stadium. Vilka elever som deltar vid varje tillfälle kan variera och uppskattas motsvara cirka 20 procents deltagande. Det innebär således att en elevgrupp kan komma att uppgå till 20 elever per studietidstillfälle. Vi antar vidare att studietiden behöver anpassas efter elevernas ålder och behov. I beräkningarna representeras detta av att elevgrupperna har beräknats per stadium. Det innebär rent beräkningstekniskt att en skola som har totalt 100 elever men där 50 elever går i årskurs 4–6 och 50 elever går i årskurs 6–9 beräknas anordna två studietidsverksamheter – en per stadium. Alla skolor som har färre än 100 elever har också antagits behöva anordna minst en studietidsverksamhet.

Antaganden om bemanning

Verksamheten behöver hålla hög kvalitet för att dess syfte ska kunna uppnås. Ett sätt att säkerställa detta är att i största möjliga mån bemanna verksamheten med behöriga lärare. Utifrån den rådande lärarbristen anser utredningen dock att det är nödvändigt att även andra personalgrupper ska kunna medverka när det anses lämpligt. Personalkostnaderna har därmed beräknats för en bemanning som utgörs av 60 procent lärare i grundskolan och 40 procent annan personal (såsom studiehandledare, lärarassistenter och även i förekommande fall elevassistenter) per studietidstimme i detta förslag. Hur den faktiska bemanningen kommer att se ut avgörs på respektive skola, med utgångspunkt i att verksamheten ska hålla hög kvalitet. Utöver de två timmarna per vecka som utgörs av själva studietiden har 10 procent planeringstid lagts på per personalkategori. Då studietiden förväntas vara tätt sammankopplad med den pågående undervisningen är bedömningen att mer planeringstid än så inte behöver tillkomma med anledning av förslaget.

Antagande om övriga kostnader

Utifrån att studietiden ska anordnas under eller i direkt anslutning till elevens skoldag har inga övriga kostnader utöver personal bedömts tillkomma. Det innebär även att inga tillkommande kostnader för skolskjuts har beräknats. Det bakomliggande antagandet är att det inte tillkommer några elever som behöver skolskjuts med anledning av utredningens förslag utan det är samma elever som redan tidigare har behov av skolskjuts som kommer att ha det även om studietid införs. De skolor som förväntas erbjuda studietid via fjärrundervisning bör enligt utredningens bedömning vara sådana skolor som även i övriga fall har behov av att kunna erbjuda fjärrundervisning. Därmed beräknas inga kostnader tillkomma för detta med anledning av utredningens förslag. Samma sak gäller för lokalkostnader. Eftersom studietid ska erbjudas vid varje skolenhet som har de aktuella årskurserna, bör inga ytterligare kostnader för lokaler tillkomma.

Tabell 13.1 Kostnader vid bemanning 60 procent lärare i grundskola och 40 procent annan personal

Läsår	Totalt antal undervisningsgrupper	Totalt antal studietimmar	Planeringstid antal timmar	Totala kostnader
2021/22	8 589	635 586	127 117	201 200 000
2022/23	8 659	640 766	128 153	207 700 000
2023/24	8 732	646 168	129 234	214 800 000
2024/25	8 775	649 350	129 870	220 600 000

Finansiering

År 2020 har staten avsatt 388 600 000 kronor till statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid. Huvudmän för grundskola, grundsärskola, sameskola och specialskola kan ansöka om dessa medel. Av det totala bidragsbeloppet har 25 000 000 kronor avsatts för statsbidrag till ideella föreningar. För 2021 har konstruktionen av statsbidraget ändrats. Anslaget till läxhjälp har utökats, men får samtidigt användas även för att bekosta lovskola. Omvänt har anslaget för lovskola minskats och dessa medel får även användas för att bekosta läxhjälp. Totalt sett får Skolverket belasta anslagsposterna med 694 300 000 kronor. Av dessa får 60 000 000 kronor fördelas till ideella läxhjälporganisationer. När det gäller finansiering gör utredningen bedömningen att stora delar av statsbidraget till huvudmän för läxhjälp bör avskaffas med anledning av förslaget om studietid i samband med att det förslaget vinner laga kraft. En omfördelning av medlen kan då ske från statsbidraget till de allmänna bidragen till kommuner, vilket också innebär att finansieringen permanentas. Det kan finnas verksamheter inom de skolformer som inte omfattas av förslaget om studietid där ett behov av att kunna ge elever stöd med läxor eller annat skolarbete kan komma att uppstå, även om detta behov inte förefaller finnas i dag. Med hänsyn till detta bör det finnas kvar en möjlighet för verksamhet inom de andra skolformerna att söka statsbidrag för sådan verksamhet. Utredningen bedömer att ett belopp om åtminstone 12 000 000 kronor bör behållas för detta ändamål, så att medel kan sökas av huvudmän för grundsärskolor, sameskolor och specialskolor. Statsbidraget som är avsatt för ideella föreningar bör behållas, inte minst för att många gymnasieskolor samarbetar med dessa. Gymnasiesko-

lor omfattas varken av möjligheten att ansöka om statsbidrag eller av utredningens förslag.

Utredningen bedömer att kvarstående medel inom statsbidragen till läxhjälp och lovskola fortsättningsvis bör användas för finansiering av de verksamheter för vilka huvudmän och organisationer i dag kan ansöka om statsbidrag, men som inte omfattas av utredningens förslag. Statsbidragen för lovskola eller läxhjälp kan t.ex. användas av huvudmän för att finansiera undervisning med syfte att stärka elever i svenska språket under skollov under läsår eller under sommaren tills vidare. Utredningen bedömer att det är möjligt att erbjuda sådan verksamhet som kan uppfylla villkoren för statsbidraget till lovskola, enligt förordning (2014:47) om statsbidrag för undervisning under skollov redan i dag. Utredningen anser att det skulle vara fördelaktigt om Skolverket uppmärksammar huvudmän om att denna möjlighet finns. Möjligheten att anordna sådan verksamhet med hjälp av statsbidrag bör finnas kvar tills dess en språkstärkande sommarskola tydligt kan definieras till innehåll och utformning så som det beskrivs i kapitel 10.

För studietid som anordnas på fristående skolor hos enskilda huvudmän bör finansiering utgå från kommunen inom ramen för grundbeloppet.

13.5.2 Kostnader för alternativt förslag om studietid för elever i årskurs 6–9

Enligt direktivet ska utredningen lämna alternativa förslag på i vilka skolformer och årskurser det finns störst behov av studietid.

Skolrepresentanter vittnar om att elever som börjar i högstadiet med stora kunskapsluckor får det extra svårt att nå behörighet till gymnasieskolan. Det upplevs också som ett problem att elever vid övergången från mellanstadiet i årskurs 7 står på olika nivåer i sin kunskapsutveckling, vilket kan försvåra undervisningen.

Undervisningen blir också mer stofftung från årskurs 6 och på högstadiet vilket motiverar ännu mer att elever erbjuds hjälp och stöd med läxor och annat skolarbete utanför lektionstid.

Utredningen bedömer att, om ett införande av studietid inte skulle ske för tidigare årskurser, bör den ändå införas från årskurs 6. Undervisningen i årskurs 6 är avgörande för att eleverna ska kunna starta väl rustade på högstadiet, där arbetsformerna i regel är mer

självständiga. Från årskurs 6 blir det tydligare för elever och vårdnadshavare hur eleverna ligger till kunskapsmässigt i och med att de då också får betyg. Därmed kan även syftet med att delta i studietidsverksamheten bli tydligare för elever och vårdnadshavare.

En sådan lösning skulle innebära mindre belastning för huvudmännen och skolorna och lägre kostnader för staten. Utredningen bedömer dock att studietid gör mest nytta från årskurs 4. Kostnaderna för alternativet med en studietidsverksamhet som erbjuds från årskurs 6 framgår av tabell 13.5.

Tabell 13.2 Kostnader vid bemanning 60 % lärare i grundskola och 40 % annan personal

Läsår	Totalt antal undervisningsgrupper	Totalt antal studietidstimmar	Planeringstid antal timmar	Totala kostnader
2021/22	7 089	524 586	104 917	168 400 000
2022/23	7 142	528 508	105 702	173 600 000
2023/24	7 232	535 168	107 034	180 400 000
2024/25	7 257	537 018	107 404	184 900 000

13.5.3 Kostnader för 25 timmar extra lovskola på läsårslov i årskurs 9

Förslaget om att utöka den för huvudmannen obligatoriska lovskolan med 25 timmar under läsårets lov innebär ökade kostnader för kommunerna.

För kostnadsberäkningarna har vi utgått från motsvarande antaganden som låg till grund för beräkningarna av huvudmäns skyldighet att anordna lovskola i betänkandet *Mer tid för kunskap*¹³.

Alla belopp är prisnivåjusterade enligt SKR:s prisindex för kommunal verksamhet (PKV).

Antaganden om deltagande elever

Kostnadsprognosen för ytterligare 25 timmar lovskola under läsåret för elever i årskurs 9 baseras på antalet elever som beräknas lämna årskurs 8 året innan. Målgruppen för den föreslagna utvidgningen är de elever som går i årskurs 9 och som inte förväntas bli behöriga till

¹³ *Mer tid för kunskap*. SOU 2015:81.

ett nationellt program i gymnasieskolan efter att de har avslutat årskurs 9.

Empirin som redovisats i detta betänkande visar att det många gånger är elever i behov av stöd eller anpassningar som deltar i lovskolan. Ibland är det elever som har stödinsatser i den ordinarie undervisningen. Elever som har svårigheter i sin normala studiesituation bör inte vara lovskolans primära målgrupp då deras behov i stället bör tillgodoses i högre utsträckning inom ramen för den ordinarie undervisningen. Det är inte förenligt med skolans uppdrag att låta elever halka efter för att sedan ta igen undervisning efter att den ordinarie undervisningen avslutats. Det kan i vissa fall ses som att skolan har misslyckats med sitt kompensatoriska uppdrag om dessa elever når bättre resultat under lovskolan än de gör i den ordinarie undervisningen. Detta kan vara tecken på att skolor inte lyckas tillgodose elevers behov av särskilt stöd i tillräcklig utsträckning.

Det finns också indikationer på att det är en betydande andel nyanlända elever som deltar i lovskolan. De kostnadsberäkningar som redovisas här kan därför komma att påverkas av förändringar i framtida migrationsmönster, som är svåra att förutse.

Även om lovskola ska erbjudas till alla elever som befaras inte nå behörighet till ett nationellt gymnasieprogram förväntas inte alla elever delta. Beräkningarna utgår från ett antagande om att det är de mest motiverade eleverna som deltar. Dessa elever förväntas vara de som ligger relativt nära behörighet. Därför får dessa elever representera den gruppen:

- Samtliga elever som beräknas sakna behörighet i ett eller två ämnen svenska eller svenska som andra språk, engelska och matematik.
- Hälften av de elever som beräknas sakna behörighet i alla tre ämnen svenska eller svenska som andra språk, engelska och matematik.

Antalet elever som därmed förväntas delta i den utökade lovskolan på läsårsloven i årskurs 9 motsvarar enligt denna beräkningsmodell ungefär 12 procent av alla elever som beräknas avsluta årskurs 9 det aktuella läsåret. Detta bedöms som rimligt utifrån att det är ungefär 15 procent av samtliga elever som årligen går ut årskurs 9 och som saknar behörighet till ett nationellt gymnasieprogram.

Beräkning av personalkostnader

Utredningens utgångspunkt i beräkningarna är att lovskola ingår i lärares ordinarie arbetstid. Mer om bemanningsfrågor finns att läsa i kapitel 7. Vi räknar med att lärare arbetar heltid och att 25 timmars lovskola för eleverna motsvarar en vanlig heltidsarbetsvecka för den undervisande läraren. Då inkluderas planeringstid, tid för dokumentation samt tid för andra uppgifter som läraren behöver utföra med anledning av lovskolan.

För att uppskatta den personalkostnad som förslaget medför har en uppgift från SCB:s lönesökfunktion om lön för lärare i grundskolan använts. Uppgiften motsvarar genomsnittlig månadslön för 2019 som uppgick till 35 300 kronor. PO-kostnader motsvarande 40,2 procent har lagts till. För prisnivåjustering har PKV gällande personalkostnader¹⁴ använts.

Antaganden om elevgruppernas storlek

Det finns lite empiri om hur stora undervisningsgrupperna är i lovskolan. Små grupper lyfts dock fram som en framgångsfaktor, särskilt för vissa elever med funktionsnedsättningar. Utredningen har gjort en systematisk sökning av kommuners uppföljning av lovskola och här lyfts det två exempel som kan antas vara typiska.

Från en uppföljning av lovskolan i Vallentuna framgår att av 27 elever som ej var behöriga till ett yrkesprogram i åk 9 var det 10 elever som tackade ja till ett erbjudande om lovskola och 5 som sedan faktiskt deltog. Av de totalt 27 eleverna saknade sju elever E i matematik, två i svenska och en i engelska.

Tre lärare bemannade verksamheten, en i matematik (på tre elever) och två i svenska (på två elever). Samtliga elever nådde E i det ämne de läste men en elev saknade fortfarande behörighet till ett yrkesprogram, medan resterande fyra nådde behörighet.

I Upplands-Bro deltog mellan 5 och 28 elever per elevgrupp i lovskolan.

De uppgifter som redovisats ovan ger ett spann på 1–28 elever i en elevgrupp. Av utredningens sammantagna underlag framkommer att små grupper är vanliga och behövliga för att lovskolan ska vara

¹⁴ SKR, Version per den 1 oktober 2020.

<https://skr.se/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/prisindex/pkv.1334.html>.

framgångsrik. Detta utgör grunden för antagandet om hur stora elevgrupperna bör vara. Att anta en elevgruppsstorlek som motsvarar den generella personaltätheten i grundskolan på 12,8 elever¹⁵ per lärare är därför rimligt.

Kostnader för administration och övriga kostnader

En utökning av lovskolan med 25 timmar på läsårslov förväntas innebära en viss ökning av kostnaderna för administration av lovskolan. Varje lovskola måste ha en ansvarig rektor och det förekommer att andra går in på den ordinarie rektorns post, såsom pensionerade rektorer. Rektorer har dock i allmänhet semestertjänster vilket innebär att de arbetar i större utsträckning än lärare på de olika loven. Vidare kan rekrytering till lovskolan kräva en stor arbetsinsats av rektorer, om inte huvudmän hanterar denna arbetsuppgift. En utökning av lovskoleverksamheten skulle också kräva en viss förstärkning av resurserna i skolledningen, menar representanter för skolledare som utredningen har samtalat med. Till detta beräknas också ett mindre tillskott av övrig skoladministration i form av dokumentation, registrering och kontakt med vårdnadshavare. Kostnaderna för administration har uppskattats motsvara de ökade lönekostnader för administrativ personal och rektor som tillkommer med anledning av den föreslagna utvidgningen. Antagandet är att de administrativa arbetsuppgifterna motsvarar ungefär fem minuter per elev för respektive yrkeskategori.

I övrigt antas även kostnader för skolskjuts, skolmåltider och drift av lokaler tillkomma. Dessa kostnader har beräknats motsvara det genomsnittliga beloppet per elev i grundskolan för respektive utgiftspost enligt Skolverkets statistik¹⁶. För lokalkostnaden har samma antagande gjorts som i betänkandet *Mer tid för kunskap*¹⁷, där kostnaderna för driften (huvudsakligen städning) uppskattades utgöra 1 procent av de totala lokalkostnaderna. Inga övriga lokalkostnader beräknas tillkomma med anledning av förslaget eftersom de totala hyreskostnaderna inte förväntas bli påverkade.

¹⁵ Enligt statistik från Skolverket.

¹⁶ Skolverkets statistik. Grundskolan – Kostnader – Riksnivå, Tabell 2A: Huvudmannens kostnader2019.

¹⁷ *Mer tid för kunskap*. SOU 2015:81.

Redovisning av beräkningarna för de totala kostnaderna för förslaget

De antaganden som redogjorts för genererar följande resultat för de kostnader som tillkommer för kommunerna med anledningen av utredningens förslag om en utökning av huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola ytterligare 25 timmar på läsårslov i årskurs 9. Kostnaderna har beräknats per läsår. De faktorer som har störst påverkan på de prognosticerade kostnaderna är antalet elever som förväntas delta, elevgruppernas storlek samt löneutvecklingen för lärare i grundskolan.

Tabell 13.3 Prognosticerade kostnader för 25 timmar extra lovskola på läsårslov i årskurs 9

Elever som lämnar åk 8 vårterminen innan och som förväntas inte nå behörighet i ett eller två av ämnena svenska/sva, engelska och matematik samt 50 % av eleverna som förväntas inte nå behörighet i alla tre ämnena.

Läsår	Antal elever	Antal elevgrupper	Personal-kostnader	Övriga kostnader	Totala kostnader
2021/22	13 960	1 091	13 600 000	5 300 000	18 900 000
2022/23	14 222	1 111	14 200 000	5 500 000	19 700 000
2023/24	14 455	1 129	14 800 000	5 700 000	20 500 000
2024/25	14 689	1 148	15 300 000	5 900 000	21 200 000

Utifrån de tidigare redovisade antagandena blir kostnaden per elev för 25 timmar extra lovskola under läsåret i årskurs 9 drygt 1 440 kronor beräknade för läsåret 2024/25. Av dessa utgör 400 kronor övriga kostnader, utöver personalkostnader. Vilka de övriga kostnaderna är framgår av tabell 13.2 nedan.

Tabell 13.4 Övriga kostnader per elev, beräknat för läsåret 2024/25 (kronor)

Kostnader för 25 timmar extra lovskola under läsårslov

Kostnadsslag	Belopp per elev
Administration	66
Skolskjuts	100
Skolmåltider	200
Drift av lokaler	35
Totalt	400

Finansiering

Utifrån att statsbidraget för lovskola i dag är underutnyttjat bör förslaget om att utöka huvudmännens skyldighet att erbjuda lovskola kunna finansieras genom en överföring från anslaget för statsbidraget till det generella bidraget till kommuner. Utredningen föreslår att 22 miljoner kronor förs över årligen från anslaget för statsbidraget. På samma sätt som för den lovskola som redan i dag är obligatorisk för huvudmannen att erbjuda ska enskilda huvudmän ersättas av hemkommunen för sina kostnader för lovskola genom tilläggsbelopp.

13.5.4 Kostnader för obligatorisk lovskola

Det saknas information om kommunernas faktiska kostnader för lovskola i dag och även om antalet elever som deltar i lovskolan. Detta innebär en begränsning när kostnaderna för förändringar i den befintliga regleringen ska beräknas. I stället för att utgå från faktiska kostnader behöver beräkningarna baseras på skattade kostnader. Inför regleringen av den nuvarande skyldigheten för huvudmän att anordna lovskola som föreslogs i betänkandet *Mer tid för kunskap*¹⁸ var utgångspunkten att en viss andel av de elever som saknade behörighet till ett gymnasieprogram kunde förväntas delta.

Utredningens förslag om att det för vissa elever kan införas ett obligatorium att delta i lovskola berör en elevgrupp som i allt väsentligt motsvarar den elevgrupp som ursprungligen beräknades delta i lovskolan, enligt det refererade betänkandet.

¹⁸ *Mer tid för kunskap*. SOU 2015:81.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att en rimlig uppskattning av vilka elever som kan omfattas av ett eventuellt obligatorium när det gäller lovskola ingår i den redan definierade målgruppen för lovskola.

Detta innebär i sin tur att kostnaderna för obligatorisk lovskola för vissa elever därmed beräknas motsvara de tidigare *skattade* kostnaderna för den lovskola som huvudmannen redan är skyldig att anordna.¹⁹ Kostnaderna behöver dock justeras till det aktuella årets prisnivå. De kostnadsberäkningar för obligatorisk lovskola för vissa elever som presenteras i tabell 13.3 motsvarar alltså den lovskola som huvudmannen redan i dag är skyldig att erbjuda under juni månad i årskurs 9, så som kostnaderna beräknats i betänkandet *Mer tid för kunskap*²⁰.

Tabell 13.5 Prisnivåjusterade kostnader för 50 timmar obligatorisk lovskola i juni för vissa elever som avslutat åk 9

Läsår	Antal elever	Kostnad lärarlöner	Övriga kostnader	Totala kostnader
2021/22	13 960	26 900 000	10 000 000	37 200 000
2022/23	14 222	28 000 000	10 400 000	38 700 000
2023/24	14 455	29 200 000	10 900 000	40 500 000
2024/25	14 689	30 300 000	11 300 000	42 000 000

Finansiering

Anslaget för den lovskola som huvudmannen redan i dag är skyldig att erbjuda bör prisnivåjusteras så att ersättningen till kommuner motsvarar de kostnader som lovskolan utgör i det aktuella årets prisnivå.

13.6 Konsekvenser för huvudmän

I avsnitt 13.6 redogörs för de ekonomiska konsekvenserna för huvudmännen av utredningens förslag. Vidare bedömer utredningen i avsnitt 13.8 att den begränsade inskränkningen i den kommunala självstyrelsen kan anses vara proportionell i förhållande till syftet med förslagen.

¹⁹ Detta då det saknas uppgifter om de faktiska kostnaderna huvudmän har för lovskola i dag.

²⁰ *Mer tid för kunskap*. SOU 2015:81.

Förutom ekonomiska konsekvenser kan övriga konsekvenser för huvudmännen vara av organisatorisk art. Alla huvudmän måste enligt utredningens förslag organisera studietid två timmar per vecka för elever i årskurs 4–9 under skoldagen. Detta kan påverka schemaläggning för elever, lärare och annan personal, som ska medverka. Tjänstefördelningen för lärare och annan personal kan påverkas liksom skolledarnas arbetsuppgifter. Det kan i vissa fall behöva rekryteras ny personal för att täcka behovet under den obligatoriska studietiden. De skolor som redan i dag bedriver någon form av studietid, läxhjälp eller liknande verksamhet utanför lektionstid kan ändå behöva se över och förändra planeringen, när studietiden blir obligatorisk för huvudmannen att anordna.

Befintliga lokaler kan säkerligen användas, eftersom studietiden ska förläggas utanför lektionstid under eller i direkt anslutning till elevens skoldag. Huvudmannen kan också själv bestämma förläggningen av studietiden i relation till skolskjutsar och andra lokala förhållanden. I förslaget regleras inte antalet personer som behöver medverka och det finns utrymme att förutom lärare även använda annan personal. Eftersom deltagandet i studietiden dessutom är frivilligt för eleverna bedömer utredningen att de organisatoriska konsekvenserna blir rimliga i förhållande till de effekter som kan förväntas.

När det gäller lovskolan föreslår utredningen en kvantitativ utökning med 25 timmar av den verksamhet som redan är obligatorisk för huvudmannen att erbjuda. Det borde alltså redan finnas en organisation för lovskola hos berörda huvudmän. En tänkbar konsekvens är ett visst behov av nyrekrytering av lärare till lovskolan. Huvudmannen har möjlighet att planera och organisera verksamheten utifrån egna behov och förutsättningar och det är frivilligt för eleverna att delta. Utredningen bedömer därför att de organisatoriska konsekvenserna är rimliga i relation till de effekter som kan förväntas. Om en obligatorisk lovskola skulle införas skulle detta medföra ytterligare arbetsuppgifter bestående av att pröva vilka elever som ska åläggas förlängd skolplikt samt följa upp deltagandet. Precis som med övrig lovskola som är frivillig för eleverna, innebär även denna att huvudmannen ska kunna organisera t.ex. tidsplanering och bemanning av lovskolan efter egna förutsättningar och behov.

Utöver utredningens förslag om utökad lovskola, studietid och obligatorisk lovskola för vissa elever, har utredningen även flera förslag i form av bl.a. utrednings- och utvärderingsuppdrag, som pri-

märt berör staten. Dessa uppdrag kan i förlängningen komma att innebära vissa kostnader för huvudmän. Att uppskatta dessa kostnader bör ingå i det uppdrag som tillfaller respektive myndighet. Det gäller framför allt de förslag som innebär insamling av nya uppgifter från huvudmännen.

Särskilt om konsekvenser för enskilda huvudmän

När det gäller konsekvenser för olika typer av huvudmän bedömer utredningen att förslagen är neutrala i relation till om huvudmännen är kommunala eller enskilda.

De enskilda huvudmän som berörs av förslagen är de företag, föreningar och andra juridiska eller fysiska personer som är huvudmän för fristående grundskolor. Enskilda huvudmän ska få ersättning för tillkommande uppdrag såsom föreslaget gällande studietid genom att elevens hemkommun betalar ett bidrag för berörda elever. Bidraget ska, enligt den s.k. likabehandlingsprincipen, beräknas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till egen verksamhet av motsvarande slag. Vad gäller lovskola utgår tilläggsbelopp för den föreslagna utvidgningen på motsvarande sätt som för den nuvarande lovskolan. Utredningen lägger inte några förslag som enbart rör enskilda huvudmän. Antalet elever som väljer att gå på en fristående skola kommer inte att påverkas av utredningens förslag. Vi bedömer därför att förslagen inte kommer att medföra några beaktansvärda konsekvenser för enskilda huvudmän.

13.7 Konsekvenser för tillgång på utbildad personal

Flera av utredningens förslag innebär ett uttag ur den befintliga lärarresursen. Eftersom det redan i dag råder lärarbrist är detta något som utredningen tagit hänsyn till vid utformningen av förslagen. Som nämns i avsnitt 13.3 finns det, kopplat till den begränsade lärarresursen, en risk för undanträngningseffekter för vissa av utredningens förslag.

Skolverkets lärarprognos från 2019²¹ visar på hur lärartillgången förväntas utvecklas de kommande åren. Ett övergripande resultat

²¹ *Lärarprognos 2019*. Skolverket. 2019. Diarienummer 5.1.3–2018:1500.

som redovisas i prognosen är att lärarbristen totalt prognosticeras uppgå till 45 000 tjänster år 2033. Examinationsbehovet förväntas överstiga den framtida examinationen kraftigt. Som även nämns i kapitel 2 väntas bristen bli störst på ämneslärare med inriktning mot grundskolans årskurs 7–9, grundskolelärare med inriktning mot årskurs 4–6 samt yrkeslärare i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. De två första av dessa kategorier behöver tas i anspråk för utredningens förslag. Bristen på lärare är också en av anledningarna till att även andra personalkategorier än lärare föreslås kunna medverka under studietiden.

Utifrån översiktliga beräkningar för de förslag som utredningen presenterar i detta betänkande förväntas behovet av lärare i grundskolan med anledning av förslagen om utökning av lovskolan samt införandet av studietid öka något. Det uppskattade ökade personalbehovet framgår av tabell 13.6 nedan. Personalbehovet ökar framför allt vad gäller behöriga lärare, men även behovet av annan personal som exempelvis lärarassistenter beräknas öka. Det är dock svårt att dra några slutsatser om hur detta behov kommer att fördela sig mellan olika undervisningsämnen.

Tabell 13.6 Prognos över antalet heltidstjänster som utredningens förslag tar i anspråk

Läsår	Antal heltidstjänster, lärare i grundskola lovskola	Antal heltidstjänster, lärare i grundskola studietid	Antal heltidstjänster, andra personalkategorier, studietid	Antal heltidstjänster, lärare i grundskola totalt
2021/22	25	259	173	284
2022/23	25	261	174	286
2023/24	26	263	176	289
2024/25	26	265	176	291

Utredningen bedömer att det finns effektivitetsvinster att göra kopplat till hur lärarresursen nyttjas när mer tid till undervisning förläggs under det pågående läsåret, såsom vid studietid jämfört med exempelvis en obligatorisk lovskola. Det kan förväntas innebära större organisatoriska utmaningar att bemanna en ny verksamhet under sådan tid då lärarna normalt sett är lediga.

Det saknas i dag information om läraråtgången för den redan befintliga lovskolan. Det är därför inte möjligt att uppskatta hur be-

manningsbehovet skulle påverkas av att verksamheten görs obligatorisk för elever. Mot bakgrund av utredningens empiriska, forskningsmässiga och rättsliga underlag förordar inte utredningen obligatorisk lovskola för elever, däremot föreslår vi att huvudmän och skolor ska arbeta mer med elevers motivation att delta i lovskola. Ett skäl för att förstärka motivationsinsatserna i stället för att förordna obligatorisk lovskola är att motverka de eventuella undanträngningseffekter en sådan verksamhet kan ha. Sådana effekter kan uppstå genom att en obligatorisk lovskola kan dra resurser såväl från den ordinarie undervisningen som från särskilt stöd.

Konsekvenser för skolans personal

Det är viktigt att förslag som innebär ökade krav på dokumentation och andra uppgifter än undervisning för lärare vägs mot den nytta de har för eleverna. Utredningen har övervägt vid varje förslag att krav på ökad dokumentation i samband med införande av nya arbetsuppgifter i möjligaste mån ska undvikas.

Förslaget om studietid i grundskolan årskurs 4–9 är en ny verksamhet men den ändrar inte på innebörden av undervisning och tillför inga nya administrativa arbetsuppgifter, enligt utredningen. Däremot kräver den ytterligare tid av lärare och annan lämplig personal, vilket uppges i heltidstjänster ovan.

En utökning av den för huvudmannen obligatoriska lovskolan med 25 timmar under läsåret skulle däremot kunna innebära en viss ny administration genom att lärare och rektorer behöver informera elever och deras vårdnadshavare inför lovskola på dessa lov. Vi förutsätter dock att sådan information kan ingå i det sedvanliga kommunikation mellan skolan och hemmet och är en integrerad del i betydssamtalen. Därför medför den i försumbar utsträckning nya arbetsuppgifter för skolans personal.

13.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Kommuner sköter lokala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag.²² På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver den som är nödvändig med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.²³ Bestämmelserna ger uttryck för en proportionalitetsprincip.

Förslagen om införande av reglering om studietid, en ökad omfattning av nuvarande lovskola samt införandet av en lovskola som ska vara obligatorisk för elever innebär en författningsreglerad skyldighet för kommuner som inte finns i dag och kan därför i viss mån anses begränsa den kommunala självstyrelsen. Förslagen om ändringar avseende lovskola är begränsade utvidgningar av redan befintliga åtagandena medan förslaget om studietid innebär en reglering av en verksamhet som bedrivs i liknande former på många håll redan i dag. Förslagen om lovskola innebär dels en utvidgning av det antal timmar som huvudmannen är skyldig att erbjuda, dels att lovskolan kan bli obligatorisk för vissa elever. Förslagen får anses innebära tämligen begränsade konsekvenser för det kommunala självstyret och syftar sammantaget till att skapa bättre förutsättningar för att elever ska nå målen för utbildningen och bli behöriga till gymnasieskolans nationella program. Effekterna av förslagen kan förväntas vara att en ökad andel elever når behörighet till gymnasieskolan vilket i sin tur kan ge positiva samhällsekonomiska effekter i form av bl.a. en minskad arbetslöshet och ett minskat utanförskap. De begränsade inskränkningar i det kommunala självstyret som förslagen innebär måste därför anses vara proportionerliga och nödvändiga i förhållandet till syftet med förslagen. Syftet med förslagen hade enligt utredningens bedömning inte kunnat uppnås med förslag som inneburit ännu mindre inskränkningar i det kommunala självstyret.

²² 1 kap. 2 § Kommunallagen (2017:725).

²³ 14 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen.

13.9 Konsekvenser för barn och elever

Alla barn och elever har rätt till en likvärdig utbildning. Likvärdighet är ett centralt begrepp i skollagen som har tre grundpelare, lika tillgång till utbildning, lika kvalitet i utbildningen och att utbildningen ska vara kompensatorisk. Detta beskrivs närmare i kapitel 2.

Likvärdighet innebär inte att utbildningen ska vara likformig på så sätt att undervisningen ska utformas på samma sätt eller att alla elever ska få samma resurser, men kvaliteten ska vara densamma. I rätten till en likvärdig utbildning ligger också en skyldighet för huvudmannen att anpassa utbildningen så att alla barn och elever ska 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 för att nå de nationella kunskapskraven och övriga mål för utbildningen. Flera av utredningens förslag är utformade så att de bidrar till att elever försäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. Av skollagen framgår vidare att barnets bästa ska vara utgångspunkten i all utbildning och annan verksamhet inom skolväsendet.²⁴ Denna bestämmelse har sin utgångspunkt i barnkonventionen. Med barn avses i barnkonventionen varje människa under 18 år. Enligt barnkonventionens grundprinciper ska varje barn ha samma rättigheter till utbildning och utveckling och vid alla åtgärder som rör barn ska barnets åsikter beaktas samt barnets bästa komma i främsta rummet. Barn och elever bör i så stor utsträckning som möjligt vara delaktiga i beslut som innebär ingripande åtgärder i deras skolgång. Principen om icke-diskriminering är en annan grundläggande rättighet som gäller oberoende av exempelvis barnets ursprung, funktionsnedsättning eller etniska eller sociala ursprung.²⁵

Som tidigare framhållits i betänkandet lämnar många elever grundskolan utan att ha uppnått behörighet till gymnasieskolans nationella program. En ofullständig grundskoleutbildning försvårar såväl fortsatta studier som yrkesliv men även ett framtida aktivt samhällsengagemang.

De barn som omfattas av utredningens förslag är elever på grundskolan och specialskolan. Samtliga förslag syftar till att öka förut-

²⁴ 1 kap. 10 § skollagen.

²⁵ Sedan den 1 januari 2020 ska artiklarna 1–42, i Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter ska i originaltexternas lydelse, gälla som svensk lag. Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnens rättigheter. Artikel 1–3, 6, 28 och 29.

sättningarna för dessa elever att bli behöriga till gymnasieskolans nationella program.

Utredningen har genom arbetsprocessen strävat efter att inhämta barns och ungdomars perspektiv och att låta barnen komma till tals. Detta har främst gjorts genom att träffa elevorganisationer och organisationer som representerar barn och unga med olika funktionsnedsättningar samt representanter för elever med kort bakgrund i Sverige. Utredningen har även intervjuat ett fåtal barn. Vidare har utredningen tagit del av rapporter och forskning som beskriver utredningens frågor från barnens perspektiv.

Det övergripande syftet med förslaget om studietid är att stärka likvärdigheten så att skolan i högre grad ska ge alla elever möjligheter att nå så långt som möjligt. Studietiden avser även ge elever med ett svagare stöd från hemmet ytterligare en möjlighet till att utvecklas vidare. Utformningen av verksamheten bör även gynna elever i en socialt utsatt situation i större utsträckning samt bidra till minskad stress hos högpresterande elever.

Ett deltagande i studietid och lovskola kan medföra en vinst för den enskilda eleven och motverka de negativa konsekvenser som en ofullständig grundskoleutbildning kan innebära. En negativ konsekvens skulle kunna vara att de elever som omfattas av utredningens förslag om obligatoriskt deltagande i lovskola kan uppleva tvånget som stigmatiserande och som ett straff. Ur ett barnrättsperspektiv bedömer utredningen sammanfattningsvis att övriga förslag i princip enbart har positiva konsekvenser för de barn som omfattas.

Utredningen vill även framföra att på sikt borde en skolplikt som gäller för alla barn och elever på de obligatoriska skolformerna, oavsett deras folkbokföringsstatus, övervägas för att utbildningen som erbjuds alla barn fullt ut ska kunna sägas följa barnkonventionen.

Särskilt om konsekvenser för elever med funktionsnedsättning

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning består av åtta principer varav en är principen om icke-diskriminering. Utredningen bedömer att förslagen har liten påverkan på ickediskriminering av personer med funktionsnedsättning. Utredningen föreslår viss utökning av lovskolan samt en ny verksamhet

benämnd studietid. Dessa verksamheter ingår i grundskolan och innebär att bl.a. elever med funktionsnedsättning har möjlighet till extra anpassningar och särskilt stöd även i den undervisning som bedrivs i form av lovskola och studietid.

Utredningen har också uppmärksammat att många elever med funktionsnedsättningar deltar i lovskola. En förklaring är att det är mindre grupper och större studiero under denna form av undervisning, vilket gynnar dessa elever. Även om elever med funktionsnedsättning ska få all den hjälp och stöd de behöver under ordinarie undervisning, kan utredningens förslag innebära en ytterligare förstärkning för dessa elever.

13.10 Konsekvenser i förhållande till diskrimineringslagen m.m.

Att alla människor ska skyddas mot diskriminering är en grundläggande mänsklig rättighet. I FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 är principen om icke-diskriminering en av de mest centrala frågorna.

I såväl diskrimineringslagen som i internationella åtaganden som Sverige har skyldighet att följa finns förbud mot bl.a. etnisk diskriminering. Diskrimineringsförbud finns även i barnkonventionen. En av de bärande principerna inom EU-rätten är att all diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom EU. Diskrimineringsförbudet kommer till uttryck i ett antal olika EU-rättsakter och internationella åtaganden som Sverige har skyldighet att följa, bl.a. direktivet mot etnisk diskriminering som förbjuder diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung på en rad samhällsområden. Direktivet har genomförts i svensk rätt i diskrimineringslagen. Också Europakonventionen förbjuder diskriminering på grund av etnisk tillhörighet.

Utredningen föreslår införande av reglering om studietid och en ökad omfattning av nuvarande lovskola samt ett alternativt förslag om införandet av en lovskola som ska vara obligatorisk för elever. Utredningen bedömer att dessa förslag inte strider mot vare sig diskrimineringslagen eller mot någon av de diskrimineringsförbud som gäller till följd av Sveriges internationella åtaganden.

13.11 Konsekvenser för jämställdheten

Syftet med jämställdhetspolitiken är att ge lika rättigheter och möjligheter för kvinnor och män, respektive flickor och pojkar, att forma samhället och sina egna liv. Jämställd utbildning innebär att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor gällande utbildning, studieval och personlig utveckling.

Färre pojkar än flickor blir behöriga till ett nationellt gymnasieprogram. Andelen pojkar som blev behöriga läsåret 2020 var 84,3 procent medan andelen flickor som blev behöriga uppgick till 87,0 procent. Förslagen om utökad lovskola riktar sig till och bedöms gynna alla elever som inte uppnått behörighet, både flickor och pojkar. Mot bakgrund av att det är fler pojkar än flickor som inte blir behöriga till ett nationellt program finns det dock skäl att anta att fler pojkar än flickor kommer att erbjudas att delta i lovskola och därmed kan förslagen förväntas minska den skillnad som i dag finns mellan flickors och pojkars resultat, vilket kan stärka förutsättningarna att nå målet om jämställd utbildning.

Förslaget om studietid syftar till att underlätta för samtliga elever att nå kunskapsmålen. Fler flickor når målen med utbildningen i grundskolan och det kan förutsättas att många flickor kommer att ha en egen drift för att delta i studietid. Samtidigt ska skolor, enligt utredningens förslag, arbeta för att särskilt motivera de elever som har störst behov att delta. På så sätt kan vi anta att studietid också kommer att kunna bidra till att jämna ut skillnaderna mellan flickor och pojkars resultat kan minska och därmed bidra till en mer jämlik skola.

Som det beskrivs tidigare i betänkandet, i kapitel 3 finns det indikationer på att flickor med vissa funktionsnedsättningar inte uppmärksammas på samma sätt som pojkar, vilket kan resultera i att flickor i mindre utsträckning får den hjälp och stöd i skolan som de behöver. Det är också vanligare att pojkar placeras i särskilda undervisningsgrupper eller resursskolor och fler pojkar än flickor går i grundsärskolan. Utredningen bedömer att våra förslag, som per definition innebär mindre grupper, större lugn och mer fokus på den enskild eleven, kan gynna både pojkar och flickor och bidra till att deras behov uppmärksammas. Även på detta sätt verkar de föreslagna åtgärder för en jämställd utbildning.

13.12 Konsekvenser för integrationen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. En god utbildning minskar riskerna för utanförskap och förbättrar möjligheterna till integration. En prioriterad fråga är att förbättra nyanländas förutsättningar att etablera sig och bli delaktiga i arbets- och samhällslivet.

Utredningens samtliga förslag syftar till att stärka kunskapsresultaten och öka behörigheten till gymnasieskolans nationella program samt genomförande av gymnasieutbildning för alla barn och elever. Förslagen som rör studietid och lovskola innebär att de elever som har utmaningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program, får förbättrade förutsättningar. Det är särskilt viktigt för elever som har börjat i svensk skola under grundskolans senare årskurser. Hur utbildning och undervisning är utformad påverkar hur nyanlända elever har möjlighet att integreras under sin skolgång. Förslaget om att stödåtgärderna prioriterad och anpassad timplan implementeras på nytt kan leda till att fler skolor tillämpar dessa i praktiken. En följande statistikinsamling och utvärdering bör leda till en positiv effekt på kvaliteten i utbildningen förutsatt att resultaten tas tillvara och omsätts i praktiken.

Sammantaget kan detta få en positiv inverkan och betydelse för alla nyanlända elevers lärande och utveckling. Nyanlända kan ha svårigheter med många skolämnen på grund av brister i det svenska språket. En prioriterad timplan kan ge eleverna möjlighet till att fokusera på att lära sig svenska för att därefter bättre kunna tillgodogöra sig undervisningen i de andra ämnena. På detta sätt kan de få bättre förutsättningar att fullfölja sin grundskoleutbildning. Detta kan medföra att fler nyanlända elever blir behöriga till gymnasieskolans nationella program. I längden kan detta få effekt på nyanländas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Utredningen bedömer att förslagen, om de används ändamålsenligt, således kommer att kunna bidra till uppnåendet av det integrationspolitiska målet om lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Detta kommer i sin tur förbättra möjligheterna att även de övriga integrationspolitiska målen kan uppnås.

13.13 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

I regeringens långsiktiga strategi att för att minska och motverka segregation samt i rapport från Brottsförebyggande rådet (Brå) lyfts flera riskfaktorer som kan leda till kriminalitet, t.ex. arbetslöshet, psykisk ohälsa och oavslutad skolgång. Ett tidigt skolmisslyckande beskrivs som en riskfaktor för framtida brottslighet. Ytterligare riskfaktorer hänförliga till skolan består av dålig anknytning till skolan och en dålig skolmiljö. De skyddsfaktorer som lyfts fram är bl.a. att eleven är motiverad till att lära sig och genom detta lyckas i sitt skolarbete samt att detta sker i ett positivt skolklimat.²⁶ Regeringen beskriver vidare att de allra mest lovande insatserna mot kriminell utveckling är de som sätts in tidigt.²⁷

Det finns även undersökningar på området, bl.a. från Brå och Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) som visar att det finns högre risk för att personer utan gymnasieutbildning begår ett brott jämfört med en person som har en gymnasieutbildning.²⁸

Av vad som framgår ovan är det tydligt att skolan har en central roll i det brottsförebyggande arbetet. En ökad andel ungdomar som påbörjar en gymnasieutbildning och får en gymnasieexamen kan därför leda till minskad brottslighet. Utredningens förslag om lovskola på loven under läsåret samt tillgång till studietidsverksamhet ämnar åstadkomma positiva konsekvenser för eleverna som deltar i dessa verksamheter.

²⁶ *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling – en kunskapsinventering*. BRÅ, 2009.

²⁷ *Regeringens långsiktiga strategi att för att minska och motverka segregation*. Elanders Sverige AB, Stockholm, 2018 s. 40.

²⁸ *Brottslighet bland personer födda i Sverige och i utlandet*. BRÅ, 2005. Rapport 17 och *Utbildning och brottslighet – vad händer när man förlängde yrkesutbildningarna på gymnasiet?* IFAU, 2015. Rapport 11.

13.14 Integritetsanalys avseende förslagen i förhållande till dataskyddsförordningen

Personuppgiftslagen, PuL (1998:204) ersattes i maj 2018 av EU:s dataskyddsförordning.²⁹ En grundläggande princip enligt dataskyddsförordningen är att det måste finnas en rättslig grund enligt förordningen för att behandling ska vara tillåten. Enligt artikel 6 punkten d är en sådan grund att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Denna grund anses tillämplig i skolväsendet när det handlar om behandling av personuppgifter som är nödvändiga för att skolan ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt skollagen och andra nationella styrdokument. Datainspektionen har bl.a. uttalat att artikel 6 punkten d utgör rättslig grund för behandling av personuppgifter för att tillhandahålla, anordna och bedriva undervisning.

Utredningen lämnar inga förslag som innebär att hantering av personuppgifter införs på något helt nytt område. Däremot kan förslaget om en obligatorisk lovskola för vissa elever antas innebära en viss utökad hantering av personuppgifter jämfört med i dag kopplat till beslutsfattande och annan administration kring beslut om förlängd skolplikt. Det alternativa förslaget om en för vissa elever obligatorisk lovskola syftar till att de aktuella eleverna ska bli behöriga till ett nationellt program på gymnasieskolan. Utredningen anser därför att denna hantering måste anses ingå i vad som enligt dataskyddsförordningen är nödvändig hantering för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Det får därmed anses finnas rättslig grund enligt dataskyddsförordningen för den utökade hantering av personuppgifter som följer av utredningens förslag. Utredningens förslag innebär inte att några känsliga personuppgifter ska hanteras och kan inte heller i övrigt anses ha några konsekvenser för den personliga integriteten.

²⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG- Dataskyddsförordningen.

13.15 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen i betänkandet i övrigt inte medför sådana konsekvenser som är av betydelse för någon av de övriga områden som framgår av 15 § kommittéförordningen.

Vidare bedöms inte förslagen få några konsekvenser för överensstämmelse med EU-rätten.

14 Författningskommentar

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

1 kap.

3 §

I denna lag avses med

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

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

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

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

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

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

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

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

- skolenhet: av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad,
- *studietid: undervisning inom grundskolan som anordnas enligt denna lag utanför timplan och som inte är obligatorisk för elever,*
- undervisning: sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden, och
- utbildning: den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål.

I paragrafen, som innehåller definitioner av centrala begrepp i skollagen (2010:800), har införts en definition av studietid. Vidare har justering gjorts i definitionen av lovskola.

Definitionen av lovskola har ändrats. Med hänsyn till att utredningen har lämnat ett förslag på utformning av en obligatorisk lovskola för elever skulle en sådan reglering innebära att lovskolan enligt skollagen skulle bli obligatorisk för vissa elever. Ändringen innebär därmed att delen som anger att lovskola inte är obligatorisk för elever stryks.

Paragrafen tillförs en *ny* strecksats i vilken studietid definieras. Enligt definitionen utgör studietid undervisning inom grundskolan som anordnas enligt skollagen. Undervisningen är inte en del av skolans obligatoriska verksamhet som återfinns i timplanen och är därmed frivillig för eleverna.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.7.1.

2 kap.

14 §

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

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

I paragrafen regleras vilken personal som, utöver lärare och förskollärare, får användas i viss undervisning.

Paragrafen har tillförts ett nytt *andra stycke* där det regleras att det under studietid får medverka annan personal än lärare enligt 13 §. Det bör vara upp till huvudman och rektor att närmare avgöra vilken personal som utöver lärare kan medverka i studietiden, avgörande är dock att det är lämpliga personer med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas utveckling och lärande främjas. T.ex. kan det vara specialpedagoger, lärarassistenter, studiehandledare eller fritidspedagoger. Studietid ska dock alltid bedrivas under lärares ledning, vilket bl.a. innebär att lärare måste ansvara för planering, genomförande och uppföljning av verksamheten. Hur studietiden inom dessa ramar ska organiseras och hur medverkan från annan personal än lärare närmare ska ske är dock något som bör lösas ute i verksamheterna efter lokala behov och förutsättningar.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.7.2.

7 kap.

13 §

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

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

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

I paragrafen finns bestämmelser om hur skolplikt kan förlängas och att det är hemkommunen eller Specialpedagogiska skolmyndigheten som fattar beslutet om förlängningen.

I *andra stycket* som är *nytt* anges att elever som är förpliktade att delta i den obligatoriska lovskolan enligt förslaget till 10 kap. 23 g § får förlängd skolplikt under tiden som den obligatoriska verksamheten pågår. Denna får dock inte pågå längre än till dess att eleven

fyller 18 år och upphör dessförinnan om eleven uppnått målen för den obligatoriska lovskolan (jfr föreslagen lydelse i 10 kap. 23 c § skollagen)

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.1.

17 §

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

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

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

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

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

I paragrafen regleras elevers skyldighet att delta i utbildningen.

I *andra stycket* framgår den övre gränsen för antal skoldagar och antal timmar per dag för den obligatoriska verksamheten anges.

I *tredje stycket* som är *nytt* regleras att den obligatoriska verksamheten under lovskola får utökas med högst 10 dagar. Detta för att säkerställa att alla huvudmän har utrymme att anordna lovskola enligt förslaget till 10 kap. 23 g §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.1.

10 kap.

1 §

I detta kapitel finns

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

Paragrafen anger kapitlets innehåll. En justering har gjorts med anledning av att antalet paragrafer har utökats.

Studietid

4 a §

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

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

Paragrafen är ny.

Genom bestämmelsen införs en skyldighet för huvudmän att erbjuda studietid till alla elever i grundskolans årskurs 4–9. Begreppet studietid definieras i 1 kap. 3 § skollagen. Undervisningen i studietid ska syfta till att elever ges möjlighet att ta igen, befästa och fördjupa sina ämneskunskaper.

I *första stycket* anges vilka elever som huvudmannen ska vara skyldig att erbjuda studietid till. Studietiden omfattas inte av timplanen och ska organiseras utanför den garanterade undervisningstiden. Studietiden ska anordnas under eller i direkt anslutning till elevernas skoldag. Med skoldag avses schemalagd undervisning, håltimmar, raster och eventuellt annat som enligt skolans bedömning ingår i elevernas skoldag. I praktiken innebär det att studietiden kan anordnas på morgonen eller på eftermiddagen i anslutning till elevernas schemalagda ordinarie undervisning men också under håltimmar. Studie-

tid utgör ett komplement till den ordinarie undervisningen och ersätter inte de stödåtgärder som en elev kan ha rätt till enligt skollagen t.ex. extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen och särskilt stöd samt stödåtgärder för nyanlända enligt 3 kap. 5–12 §§ skollagen. Detta hindrar inte att studietid ingår i en elevs åtgärdsprogram.

Andra stycket innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om studietid.

Paragrafen behandlas i avsitt 6.7.1.

23 §

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

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

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

I paragrafen regleras prövning för betyg från grundskolan.

Andra stycket ändras på så sätt att 23 b första stycket ersätts med 23 b första stycket *andra punkten* eftersom denna paragraf har ändrats.

23 b §

En huvudman ska erbjuda lovskola för

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

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka elever som huvudmannen är skyldig att erbjuda lovskola, när lovskolan ska förläggas samt hur många timmar som den ska omfatta.

Paragrafen har fått en ny utformning och ändras på så sätt att huvudmannens skyldighet utvidgas till att elever i årskurs 9, som riskerar att inte nå kunskapskraven för betyget E i ett eller fler ämnen och som därigenom riskerar att inte uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan, ska erbjudas lovskola under loven under läsåret med minst 25 timmar, vilket innebär att elever, som inte uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan, i årskurs 9 får rätt till sammanlagt 75 timmars lovskola. Syftet med att huvudmannen ska vara skyldig att erbjuda lovskola även under loven på läsåret är för att eleverna genom extra undervisning ska ges ytterligare en möjlighet att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Den tidigare avräkningsbara lovskolan där möjlighet funnits för huvudmannen att avräkna sådan frivillig lovskola som huvudmannen anordnat under elevens tid i årskurs 9 avskaffas. Det innebär att huvudmannen ska förlägga minst 25 timmars lovskola under läsåret samt att det återstår 50 timmar för eleven att nyttja i juni månad efter att grundskolan avslutats. Detta hindrar emellertid inte huvudmannen från att anordna även frivillig lovskola med stöd av statsbidrag utöver denna tid.

Paragrafen behandlas i avsitt 7.8.2.

23 c §

Lovskolans verksamhet får omfatta högst åtta timmar per dag och får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar. Lovskolan får avbrytas om syftet med undervisningen uppnås på kortare tid än ett erbjudande enligt 23 a eller 23 b *första stycket andra punkten* omfattar.

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

Paragrafen reglerar bl.a. skoldagens och skolveckans längd.

Första stycket ändras på så sätt att 23 b ersätts med 23 b första stycket andra punkten eftersom denna paragraf har ändrats.

I andra stycket som är nytt regleras att den obligatoriska verksamheten som blir en följd av att lovskolan enligt 23 b § första stycket andra punkten ska vara obligatorisk, enligt förslaget i 23 g §, för vissa elever upphör om syftet med undervisningen uppnås på kortare tid än skyldigheten omfattar. Avsikten är att elever inte ska ha skolplikt efter att syftet med regleringen har uppnåtts. Av 17 kap. 13 § framgår att skolplikten upphör när den obligatoriska lovskolan enligt 23 g § avslutats.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.1.

Obligatorisk lovskola för elever

23 g §

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

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

Paragrafen är *ny* och reglerar skyldigheten att anordna lovskola som är obligatorisk för elever samt vilka elever som omfattas. Den lovskola som huvudmannen anordnar enligt 23 b § första stycket andra punkten ska vara obligatorisk för vissa av de elever som redan i dag omfattas av huvudmannens skyldighet. Den nya bestämmelsen reglerar för vilka av dessa elever som lovskolan ska vara obligatorisk, vilket innebär att de inte kan tacka nej till lovskola.

I bestämmelsen anges att den obligatoriska verksamheten ska omfatta elever som avslutat årskurs 9 och som saknar betyget E i högst två ämnen, i övrigt uppfyller behörighetskraven till ett natio-

nell program i gymnasieskolan och som bedöms ha förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program under lovskolan som huvudmannen anordnar.

Av 23 b § första stycket andra punkten framgår att huvudmannen är skyldig att anordna lovskola i juni samma år som eleven avslutat årskurs 9 och uppgå till minst 50 timmar, vilket även är förutsättningarna för förläggandet av den obligatoriska verksamheten. Av ett tillägg i 7 kap. 17 § framgår att verksamheten får förläggas under högst tio dagar. Under motsvarande tid förlängs elevens skolplikt enligt 7 kap. 13 § skollagen. Av 23 b andra stycket framgår att tiden för lovskola inte ingår i den minsta totala undervisningstiden.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.1.

21 kap.

4 §

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

- engelska,
- matematik,
- modernt språk,
- modersmål,
- naturorienterande ämnen: biologi, fysik och kemi,
- samhällsorienterade ämnen: geografi, historia, religionskunskap

och samhällskunskap,

- samiska,
- svenska,
- svenska som andraspråk,
- teckenspråk och

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

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

I *andra stycket* har gjorts tillägg som innebär att fjärrundervisning även får användas för studietid.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.7.1.

9 §

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

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

I paragrafens *första mening* har gjorts tillägg som tydliggör att paragrafen även omfattar studietid.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.7.1.

Referenser

Lagar

Regeringsformen.

Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Lagen (1994) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Diskrimineringslagen (2008:567).

Förvaltningslagen (2017:900).

Skollagen (2010:800).

Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Kommunallagen (2017:725).

Förordningar, föreskrifter och allmänna råd

Kommittéförordningen (1998:1474).

Gymnasieförordningen (2010:2039).

Förordning (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Skolförordningen (2011:185).

Förordning (2013:69) om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska eller svenska som andraspråk för nyanlända elever i grundskolan t.o.m. SFS 2017:1157.

Förordningen om statsbidrag för undervisning under skollov (2014:47).

Förordning (2014:144) om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid.

SKOLFVS 2014:40 Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

SKOLFVS 2010:37 om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Prövning – för grundskolan, specialskolan, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning. Allmänna råd, Skolverket, 2018.

Upphävda författningar

Skollagen (1962:319).

Skolförordningen (1971:235).

Nordiska författningar

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) (LOV-1998-07-17-61).

Lag om grundläggande utbildning (21.8.1998/628).

Bekendtgørelse af lov om folkeskolen (Folkeskoleloven) (LBK nr 823 af 15/08/2019).

Forskrift til Opplæringslova (FOR-2006-06-23-724).

Internationella rättsakter, överenskommelser m.m.

Universal Declaration of Human Rights. Antogs den 10 december 1948, General Assembly resolution 217 A.

Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1966).

FN:s konvention om barnets rättigheter (1989).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG-Dataskyddsförordningen.

European Commission (2019). The 2019 law for a school of trust lowers the age of starting compulsory education from 6 to 3 and raises the age of ending compulsory education or training from 16 to 18 from September 2019.

European Commission (2019). Education and training monitor: France. Brussels: European Commission.

Praxis

Europadomstolen

Europadomstolens dom den 23 juli 1968, Serie A, i målet ”Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” mot Belgien.

Europadomstolens beslut i Konrad mot Tyskland den 11 september 2006.

Europadomstolens dom i Osmanoglu och Kocabaş mot Schweiz den 10 januari 2017.

EU-domstolen

EU-domstolens dom den 16 juli 2015 i mål C-83/14 CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD mot Komisia za zashtita ot diskriminatsia.

Högsta domstolen

NJA 2018 s. 753.

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1981 2:14.

RÅ 1999 ref 76.

HFD 2017 ref 50.

Göta hovrätt

Mål nr T 1666–09, dom den 25 februari 2010.

Propositioner

- Prop. 1975/76:209 *Om ändring i regeringsformen.*
- Prop. 1985/86:10 *Om ny skollag m.m.*
- Prop. 1993/94:117 *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri och rättighetsfrågor.*
- Prop. 2000/01:115 *Asylsökande barns skolgång m.m.*
- Prop. 2006/07:69 *Förbättrad ordning, trygghet och studiero i skolan.*
- Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.*
- Prop. 2014/15:45 *Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång.*
- Prop. 2015/16:184 *Fler elever i fler skolor.*
- Prop. 2016/17: 156 *En skyldighet att erbjuda lovskola.*
- Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2017/18:182 *Samling för skolan.*
- Prop. 2017/18:183 *En gymnasieutbildning för alla.*
- Prop. 2017/18:195 *Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser.*
- Prop. 2019/20:127 *Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad.*
- Prop. 2020/21:166 *Extra ändringsbudget för 2021 – Förlängda ersättningar på sjukförsäkringsområdet, stöd till företag, kultur och idrott samt andra åtgärder med anledning av coronaviruset.*

Övrigt från regeringen och Regeringskansliet

Dir 2020:21 *Fler elever ska bli behöriga till gymnasieskolan.*

Dir. 2015:31 *En attraktiv gymnasieutbildning för alla.*

Regeringen (2018) *Regeringens långsiktiga strategi att för att minska och motverka segregation.* Elanders Sverige AB, Stockholm, 2018.

Regeringskansliet (2009) *Särskilda program och behörighet till yrkesprogram.* U2009/5552/G. PM.

U2019/01553/S (delvis) U2019/03787/S *Uppdrag till Statens skolverk att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska.*

Utbildningsutskottets betänkande 2013/14: UbU19 *Tid för undervisning.*

Riksdagskrivelse 2013/14:291.

U2015/3356/S *Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska.* Regeringsuppdrag till Skolverket.

Statens offentliga utredningar

SOU 2000:16 *Införlivande av vissa direktiv om fartygssäkerhet.*

SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.*

SOU 2015:81 *Mer tid för kunskap– förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola.*

SOU 2016:59. *På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik.*

SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla - åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.*

SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.*

SOU 2017:09 *Det handlar om oss-unga som varken arbetar eller studerar.*

SOU 2017:35 *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*

SOU 2017:54 *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasieskolan.*

- SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle.*
- SOU 2019:18. *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.*
- SOU 2019:40 *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan.*
- SOU 2019:64 *Nya regler för skolor med konfessionell inriktning.*
- SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*
- SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*
- SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*
- SOU 2020:42 *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor.*
- SOU 2020:63 *Barnkonventionen och svensk rätt.*
- SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.*
- SOU 2021:15 *Föreningsfrihet och terroristorganisationer.*

Myndighetsrapporter

- Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor.* Skolverket, 2018. Rapport 467.
- Attityder till skolan 2018.* Skolverket, 2019. Rapport 479.
- Beskrivande statistik. Särskilt stöd i grundskolan läsåret 2019/20.* Skolverket, 2020. PM.
- Brottlighet bland personer födda i Sverige och i utlandet.* BRÅ, 2005. Rapport 17.
- Elever i grundsärskolan läsåret 2019/20.* Skolverket, 2020. Dnr 2019:388. PM.
- Elever i gymnasieskolan läsåret 2019/20.* Skolverket, 2020. PM.
- Elever i specialskolan läsåret 2019/20.* Skolverket, 2020. Dnr 2019:389. PM.

- Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2019/20*. Skolverket, 2020. Dnr 5.1.1–2019:387. PM.
- Fortsatta utbildningsvägar efter språkin introduktion*. Skolinspektionen, 2019.
- Greppa språket – Ämnesdidaktiska perspektiv på flerspråkighet*. Skolverket, 2012.
- Hur mår nyanlända barn i Sverige? Resultat från en kartläggning av hälsa, livskvalitet och levnadsförhållanden bland barn från Afghanistan, Irak och Syrien*. Folkhälsomyndigheten, 2019.
- Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar?* Skolinspektionen, 2020. Dnr 40–2019:4159.
- Introduktionsprogram*. Skolverket, 2014. Rapport 413.
- Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt*. Skolverket, 2019. Rapport: 484.
- Kartläggning av ett antal huvudmäns arbete med lovskola och tillhörande prövning. Med fokus på huvudmännens arbete för att ge eleverna ett attraktivt erbjudande och en undervisning av hög kvalitet*. Skolinspektionen, 2020. Rapport. Dnr SI 2020:4915.
- Ledde förlängd gymnasieutbildning till ökat valdeltagande?* IFAU, 2017. Rapport 2017:12.
- Likvärdiga betyg och meritvärden. Ett kunskapsunderlag om modeller för att främja betygens och meritvärdenas likvärdighet*. Skolverket, Rapport 2020:7.
- Lärarprognos 2019. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*. Skolverket, 2019. Dnr 5.1.3–2018:1500.
- Läxor i praktiken – ett stödmaterial om läxor i skolan*. Skolverket, 2014.
- Mer än bara läxor. En utvärdering av läxhjälp på tio skolor*. Skolverket, 2014.
- Nyinvandrade elever i grundskolan*. Skolverket, 2018. PM.
- Omfattande frånväro – En granskning av skolors arbete med omfattande frånväro*. Skolinspektionen, 2016. Rapport. Dnr 40–2015:2855.
- Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling – en kunskapsinventering*. BRÅ, 2009.

- PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap.* Skolverket, 2019. Internationella studier:487.
- Plan för utbildningar på introduktionsprogram.* Skolverket, 2020. Stödmaterial.
- Redovisning av uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska.* U2018/00404/S. Skolverket, 2019. Dnr 2018:00457.
- Redovisning av uppdrag om att ta fram förslag inför fördelning av medel.* Skolverket, 2015. Dnr 2015:898.
- Redovisning av uppdrag om att ta fram stödmaterial för hur lärarassistenter, socionomer och andra yrkesgrupper ska kunna avlasta lärare.* U2019/02106/GV. Skolverket, 2020. Dnr 7.5.2–2019:1285.
- Redovisning av uppdrag om elevers behörighet till gymnasieskolans nationella program efter betygsprövning i anslutning till sommarskola.* U2014/3115/S. Skolverket, 2014. Dnr 2014:519.
- Respekt. Barn med funktionsnedsättning om samhällets stöd.* Barnombudsmannen, 2016.
- Riktade statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden. En granskningsrapport från riksrevisionen.* Riksrevisionen, 2020. Rapport 14.
- Skolans arbete med extra anpassningar–Kvalitetsgranskningsrapport.* Skolinspektionen, 2016. Dnr 2015:2217.
- Skolbarns hälsovanor i Sverige 2017/18.* Folkhälsomyndigheten, 2018.
- Skolfrånvaro och vägen tillbaka – Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv.* Skolverket, 2010. Rapport 341.
- Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan.* Skolinspektionen, 2017. Rapport. Dnr 40–2015:6586.
- Skolverkets lägesbedömning 2010.* Skolverket, 2010. Rapport 349.
- Slutbetyg i grundskolan våren 2020.* Skolverket, 2020. PM. Dnr 2020:1159.
- Slutredovisning av uppdrag om slutrapportering om utvecklingen av funktionshinderspolitiken år 2011–2016.* Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten, 2016. Dnr S2011/8810/FST.

- Språkintröduktion*. Skolverket, 2016. Rapport 436.
- Språkintröduktion. 17 år och nyanländ, vad finns det för möjligheter?*
Skolverket, 2015.
- Språkintröduktion i gymnasieskolan*. Skolinspektionen, 2017.
Dnr 400 – 2015:6585.
- Statsbidragsfinansierad lovskola under 2016 och 2017*. Skolverket,
2018. PM.
- Svenska som andraspråk i praktiken. En intervjustudie om hur skolor
arbetar med svenska som andraspråk i årskurs 7–9*. Skolverket,
2018. Rapport 470.
- Sveriges framtida befolkning 2020–2070 The future population of
Sweden 2020–2070*. ISSN Serie BE18 –Sveriges framtida befolk-
ning. SCB. Utkom den 8 april 2020.
- Särskilt stöd i grundskolan läsåret 2019/20*. PM Skolverket, 2020.
Dnr 2019:387.
- Tillgängliga lärmiljöer? En nationell studie av skolhuvudmännens ar-
bete för grundskoleelever med funktionsnedsättning*. Skolverket,
2016. Rapport 440.
- TIMSS 2019. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och
naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*. Skolverket, 2020.
Internationella studier, 2020:8.
- Tre magiska G: n*. Skolverket, 2001. Rapport 202.
- Tänk långsiktigt! En samhällsekonomisk modell för prioriteringar som
påverkar barns psykiska hälsa*. Skolverket, Socialstyrelse och
Statens folkhälsoinstitut. 2004.
- Unga utrikes födda kvinnors etablering i arbetslivet*. MUCF. 2021.
- Uppföljning av gymnasieskolan 2020*. Skolverket, 2020. Rapport 4.
- Uppföljning av språkintröduktion*. Skolverket, 2017. Rapport 454.
- Uppföljning av språkintröduktion*. Skolverket, 2018, Rapport 469.
- Utbildning och brottslighet – vad händer när man förlängde yrkesut-
bildningarna på gymnasiet?* IFAU, 2015. Rapport 11.
- Verksambets- och utgiftsprognos 2020-10-23*. Migrationsverket. 2020.
Dnr 1.1.3-2020-1427.
- Vi lämnade allting och kom hit. Röster från barn och unga på flykt*.
Barnombudsmannen, 2017.

Villkor för utbildning. Kartläggning av nuläge för barn, elever och vuxen-studerande med funktionsnedsättning. Specialpedagogiska skol-myndigheten, 2017.

Övriga rapporter

Compulsory Education in Europe 2020/21. Eurydice – Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Does homework perpetuate inequities in education? OECD, 2014. PISA in Focus, 46.

Education at a Glance 2020: OECD Indicators. OECD, 2020. OECD Publishing, Paris.

En ny skolform för obehöriga till gymnasieskolan. Undermåliga introduktionsprogram måste ersättas. Lärarnas Riksförbund, 2019. Undersökning från Lärarnas Riksförbund.

Ett ohållbart uppdrag - Lärarförbundets medlemmar om coronavåren 2020. Lärarförbundet, 2020.

Lektiehjälp og faglig fordybelse – En beskrivelse af reformelementet fra skoleledernes, lærernes, forældrenes og elevernes perspektiv, VIVE 2018.

(Lärar)avlastande yrkesgrupper – Var går gränserna? En studie om nya fördelningar av och förhandlingar om arbete i skolan. Linnéuniversitetet, 2020. En rapport från Forum för professionsforskning 2020:1.

Man måste kämpa mer än andra för att lyckas. Ensamkommandes förbund, 2019.

The Organisation of School Time in Europe. Primary and General Secondary Education – 2017/18. Eurydice - Facts and Figures. European Commission/EACEA/Eurydice, 2017. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

PISA 2015 Results. Volume II. Policies and Practices for Successful Schools. OECD, 2016.

- Recommended Annual Instruction Time in Full-time Compulsory Education in Europe – 2017/18*. Eurydice – Facts and Figures. European Commission/EACEA/Eurydice, 2018. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Skolnärvaro. En översikt av forskning om att främja alla barns och ungas närvaro i skolan*. Ifous, 2019. Ifous rapportserie 2019:3.
- ”Som lärare ska man trola med knäna” *En undersökning om skolans arbete med extra anpassningar och särskilt stöd*. Lärarnas riksförbund, 2017. www.lr.se.
- Strength Through Diversity’s Spotlight Report for Sweden*. OECD Education Working Paper No. 194, 2019.

Litteratur och tidskrifter

- Alderson, C. & Wall, D. Does washback exist? *Applied Linguistics*, Vol.14, nr 2, 1993: 115-129.
- Alexander, K. L. Entwisle, D. R. & Olson, L. S. Summer learning and its implications: Insights from the Beginning School Study. *New Directions for Youth development*. Vol. Summer 2007, nr. 114. 2007: 11 – 32.
- Ambrose, A. & Ivemark, B. *Linjen mellan högstadiet och högre utbildning. En fallstudie om breddad rekrytering och breddat deltagande*. Örebro universitet, 2020. ORU 2020/04424.
- Backe-Hansen, E. Bakken, A. & Huang, L. Evaluering av leksehjelpstilbudet 1.–4. trinn. Slutrapport, *Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring*. NOVA Rapport 6, 2013.
- Bernitz, H. Barns rättigheter: Finns fri- och rättigheter i skolans värld? *Juridisk Publikation*, JP, 2011.
- Bomström Aho, E. *Språkintröduktion som mellanrum – nyanlända gymnasieelevers erfarenheter av ett intröduktionsprogram*. Karlstad University Studies. Pedagogiskt arbete, 2018:27.
- Brainbridge, W. L. U.S. Students Need Longer School Year. I Kneese, C. och Ballinge, Ch. (Red.), *Balancing the School Calendar. Perspectives from the Public and Stakeholders*. Rowman & Littlefield Education, Maryland, 2009.

- Bull, T. *Mötes- och demonstrationsfrihet*. Iustus Förlag AB, 1997.
- Böhlmark, A. Age at Immigration and School Performance: A Sibblings Analysis Using Swedish Register Data. *Labour Economics*, Vol. 15, nr.6,20028: 1366–1387.
- Çelikaksoy, A. & Wadensjö, E. Hur har de ensamkommande barnen det i Sverige? *Socialmedicinsk tidskrift*. Nr.1, 2016.
- Christensen, G & Stanat, P. *Language policies and practices for helping immigrants and second-generation students succeed*. MPI and Bertelsmann Stiftung. 2007.
- Darvishpour, M & Månsson, N. (red) *Ensamkommandes upplevelser & professionellas erfarenheter. – integration, inkludering och jämställdhet*. Liber. 2019.
- Enkvist, V., Lerwall, L., Lundin, O. & Wall, G. En likvärdig utbildning, i Scheutz, S. (red.), *Likvärdig utbildning*. Serie: Institutet för utbildningsrätt nr. 2, Iustus. 2017.
- Fashola, O. S. *Building Effective Afterschool Program*. Corwin Press, Inc., A Sage Publications Company, 2002.
- Fischer, M. Karlsson, M. Nilsson, T. & Schwarz, N. *The long-term effects of long terms: Compulsory schooling reforms in Sweden*. Institute of Industrial Economics (IFN). Working Paper, 2018:1223.
- Fredriksson, P. & Johansson, P. Dynamic treatment assignment – The consequences for evaluations using observational data. *Journal of Business & Economic Statistics*. Vol. 26. Nr.4, 2008: 435–445.
- Galama, T J., Lleras-Muney A. & van Kippersluis H. *The Effect of Education on Health and Mortality: A Review of Experimental and Quasi-Experimental Evidence*. National Bureau of Economic Research. 2018, working paper 24225.
- Gustafsson, J-E. Causal inference in educational effectiveness research: a comparison of three methods to investigate effects of homework on student achievement. *School Effectiveness and School Improvement: An International Journal of Research, Policy and Practice*. Vol. 24, nr.3, 2013: 275–295.
- Hansen, B. School Year Length and Student Performance: Quasi-Experimental Evidence (October 20, 2011). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2269846>.

- Hattie, J. *Synligt lärande för lärare*. Stockholm: Natur & kultur, 2012.
- Hattie, J., Fischer, D. & Frey, N. *Framgångsrik undervisning i literacy: En praktisk handbok*. Stockholm: Natur & Kultur, 2018.
- Hellsten, J-O. Läxor är inget att orda om. *Pedagogisk Forskning i Sverige*. Vol. 2, nr. 3, 1997: 205–220, Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet.
- Huebener, M., Kuger, S. & Marcus, J. Increased instruction hours and the widening gap in student performance. *Labour Economics*. Vol. 47, 2017: 15–34.
- Hyltenstam, K. Inledning, i Skolverket (red.) *Att undervisa elever med svenska som andraspråk – ett referensmaterial*. Stockholm: Skolverket, 1999.
- Jenner, H. *Motivation och motivationsarbete i skola och behandling*. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling. Liber distribution, 2004.
- Jermsten, F. *Regeringsformen (1974:152) 2 kap. 8 §*, Karnov (JUNO), Besökt 2021-03-24.
- Kaukko, M. & Wernesjö, U. Belonging and participation in liminality: Unaccompanied children in Finland and Sweden. *Childhood*. Vol. 24, nr 1, 2017: 7–20.
- Kästen-Ebeling, G. & Otterup, T. (red) *En bra början. Mottagande och introduktion av nyanlända elever*. Uppl 2:3. Malmö: Studentlitteratur. 2020.
- Lerwall, L. & Scheutz, S. (red.), *Skoljuridik och myndighetsutövning: några rättsvetenskapliga uppsatser om skolan*, 1 uppl. iUSTUS Förlag, 2018.
- Liss, E. & Wennberg, K., *Utvärdering av LuMiNk Akademin*. Linköpings universitet, 2019. The IAS Working Paper Series. 2019:1.
- Locke, E. Motivation, cognition, and action: An analysis of studies of task goals and knowledge. *Applied Psychology*. Vol. 49, nr. 3, 2000: 408–429.
- Lokrantz-Bernitz, H. *Rätt i skolan – om grundläggande rättigheter och värden i den svenska skolan*. Jure Förlag, 2020.

- Mandel, P. & Süssmuth, B. Total Instructional Time Exposure and Student Achievement: An Extreme Bounds Analysis Based on German State-Level Variation. *CESifo Working Paper Series*. No. 3580, 2011. http://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/_3580.
- Mikaelsson, T. *Gymnasiematematik under sommaren. Elevers uppfattningar om sommarskola*. KTH – Skolan för industriell teknik och management. Examensarbete inom kompletterande pedagogisk utbildning, 2019.
- Montgomery, E. Long-term effects of organized violence on young middle eastern refugees' mental health. *Social Science & Medicine*. Vol 67, nr. 10, 2008:1596 – 1603.
- Morgan, K., Melendez-Torres, G. J., Bond, A., Hawkins, J., Hewitt, G., Murphy, S. & Moore, G. Socio-Economic Inequalities in Adolescent Summer Holiday Experiences, and Mental Wellbeing on Return to School: Analysis of the School Health Research Network/Health Behaviour in School-Aged Children Survey in Wales. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. Vol.16, nr.7, 2019:1107.
- Nergelius, J. Om grundlagstolkning, grundlagsvänlig lagtolkning och åsidosättande av grundlagsstridig lag, *Svensk Juristtidning*, 1996.
- Nilsson Folke, J., *Lived transitions: experiences of learning and inclusion among newly arrived students*. Stockholms universitet, 2017.
- Oreopoulos, P. Would more compulsory schooling help disadvantaged youth? Evidence from recent changes to school-leaving laws, i Gruber, J. (red.), *The problems of disadvantaged youth: An economic perspective*. University of Chicago Press, 2009.
- Otterup, T. Flerspråkighet som resurs.
<https://www.skolverket.se/download/18.75bdbbb116e7434ebf834f1574760735038/Flersprakighet-som-resurs-tore-otterup-20180418.pdf>.
- Patall, E. A. Cooper, H. & Robinson, J. C. Parent Involvement in Homework: A Research Synthesis. *Review of Educational Research*. Vol. 78, nr. 4, 2008: 1039–1101.

- Pischke, J-S. The impact of length of the school year on student performance and earnings: Evidence from the German short school years. *The Economic Journal*. Vol. 117, nr. 523, 2007: 1216–1242.
- Rivkin, S. G. & Schiman, J. C. Instructional time, classroom quality, and academic achievement. *Economic Journal*, Vol. 125, nr. 588, 2015: F425-F448. www.nber.org/papers/w19464.pdf.
- Sharif, H. "Jag kan mycket, men inte på svenska" Nyanlända gymnasieelevers språkliga tillgångar i relation till det svenska språket. https://www.skolverket.se/download/18.32744c6816e745fc5c357/1574180774817/Artikel_Flersprakighet_HasssanSharif.pdf.
- Sharif, H. "Här i Sverige måste man gå i skolan för att få respekt" Nyanlända ungdomar i den svenska gymnasieskolans introduktionsutbildning. Uppsala universitet, 2017.
- Shidrokh, N. Minoritetselevers ord- och begreppsutveckling på första och andraspråket, i Axelsson, M. (red.) *Tvåspråkiga barn och skolframgång – mångfalden som resurs*. Rinkeby: Rinkeby språkforskningsinstitut, 1999.
- Slavin, R. E., Lake, C., Davis, S., & Madden, N. Effective programmes for struggling readers: A best evidence synthesis. *Educational Research Review*, Vol. 6, nr.1, 2011: 1–16.
- Smith, M. L. Put to the Test: The Effects of External Testing on Teachers. *Educational Researcher*. Vol 20, nr. 5, 1991: 8–11.
- Snyder, J. L., Lee-Partridge, J. E., Jarmoszko, T. A., Petkova, O. & D’Onofrio, M. J. What Is the Influence of a Compulsory Attendance Policy on Absenteeism and Performance? *Journal of Education for Business*. Vol. 89, nr. 4, 2014: 433–440.
- Svensson, G. *Transspråkande – bakgrund, teorier och praktisknära exempel*. <https://www.skolverket.se/download/18.75bdbbb116e7434ebf8351/1574760775997/kunskapsutveckling-gudrun-svensson-20180418.pdf>.
- Taube, K. *Barns tidiga läsning*. Stockholm: Norstedts akademiska förlag, 2007.
- Tjernberg, C. *Framgångsfaktorer i läs- och skrivlärande: en praxisorienterad studie med utgångspunkt i skolpraktiken*. Stockholm: Specialpedagogiska institutionen, Stockholms universitet, 2013.

- Torgesen, J. K. The theory and practice of intervention: comparing outcomes from prevention and remediation studies. I: A. J. Fawcett (red.) *Dyslexia: theory and good practice*. London: Whurr Publishers, 2001, s. 185–202.
- Torgesen, J. K. Recent discoveries on remedial interventions for children with dyslexia. I: M. J. Snowling & C. Hulme (red.) *The Science of Reading. A Handbook*. Oxford: Blackwell Publishing, 2007. s. 521–538.
- Warnling-Conradsson, W., Bernitz, H., Sandström, L & Åhman, K. *Statsrättens grunder*, Norstedts Juridik, JUNO version 6, 2018.
- Welin Mod, A. *Sommarskola – pedagogiskt grepp eller konkurrensmedel?* Masteruppsats i pedagogiskt arbete. Institutionen för pedagogik, Högskolan i Borås, 2014.
- Wery, J. & Thomson, M. Motivational strategies to enhance effective learning in teaching struggling students. *Support for Learning*. Vol. 28, nr 3, 2013: 103–109.
- William, D. *Att följa lärande: formativ bedömning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur, 2013.

Tidningsartiklar

- Ek U. Begåvning mer än en IQ-siffra, *SvD*, 2012.
- Hedman, E. Nyanlända missar svenskundervisning för 75 miljoner. *Skolvärlden*. 27 okt 2015.
- Kaya, A och Sandwall, K. Nationellt centrum för svenska som andraspråk, ”Vi är på väg att utbilda barn och unga rakt in i utanförskap”, *Skolvärlden*. 10 dec 2019.
<https://skolvärlden.se/artiklar/vi-ar-pa-vag-att-utbilda-barn-och-unga-rakt-i-utanforskap>.

Webbsidor

- <https://alstensskolan.stockholm.se/laxhjalp-0> hämtat 2021-03-23
hämtat 2021-03-23.
- <https://attention.se/2013/12/attention-bekraftar-sveriges-radios-bild-stod-till-elever-med-sarskilda-behov-uteblir-ofta/> hämtat 2021-03-23.
- <https://ec.europa.eu/jrc/en/research-topic/counterfactual-impact-evaluation> hämtat 2021-03-23.
- <https://hjulstagrundskola.stockholm.se/laxhjalp-0> hämtat 2021-03-23.
- https://res.cloudinary.com/lararforbundet/image/upload/v1591349741/4bea221f6f53617ce916eebd37f95b0a/Bilaga_M_2020.pdf hämtat 2021-03-23.
- SKR. 2020. Prisindex kommunal verksamhet (PKV) oktober, 2019–2023.
<https://skr.se/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/prisindex/pkv.1334.html> hämtat 2021-03-23.
- www.andrasprak.su.se/om-oss/vanliga-fr%C3%A5gor/grundskola/vad-%C3%A4r-genrepedagogik-1.96361 hämtat 2021-03-23.
- www.autism.se/rfa/uploads/Skolenkät%202020%20slutversion.pdf hämtat 2021-03-23.
- www.barnombudsmannen.se/barnombudsmannen/barnkonventionen/konventionstexten/ hämtat 2021-03-23.
- www.esv.se/contentassets/52ef54497f7a41d6a7958887d101e044/efektutvardering.pdf hämtat 2021-03-23.
- www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorapportering-statistik/tolkad-rapportering/folkhalsans-utveckling/resultat/livsvillkor/gymnasiebehorighet/ hämtat 2021-03-23.
- www.ifau.se/sv/Om-IFAU/Remissvar/mer-tid-for-kunskap---i-forskoleklass-forlangd-skolplikt-och-lovskola-sou-201581/ hämtat 2021-03-23.
- www.januarioverenskommelsen.se/ hämtat 2021-03-23.
- www.lararen.se/nyheter/fokus/flickorna-har-gatt-om-pojkar-i-alla-amnen hämtat 2021-03-23.

- www.lararforbundet.se/artiklar/debatt-skolans-storsta-problem-ar-lararbrist-inte-arbetsbrist hämtat 2021-03-23.
- www.lararforbundet.se/artiklar/foraldraledighet-med-ferieanstallning-ferietjanst hämtat 2021-03-23.
- [www.lararforbundet.se/Partsgemensamma frågor och svar om arbetstid](http://www.lararforbundet.se/Partsgemensamma_frågor_och_svar_om_arbetstid) hämtat 2021-03-23.
- www.lr.se/lon-lagar--avtal/kollektivavtal/kommunal-sektor/avtal-hok18 hämtat 2021-03-23.
- www.migrationsinfo.se/flyktingar/den-tillfalliga-lagen/.
- www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Omensamkommande-barn-och-ungdomar/Mottagande-av-ensamkommande-barn.html hämtat 2021-03-23.
- www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Migration-till-Sverige/Olika-skal-for-uppehallstillstand.html.
- www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Uppehallstillstand-for-gymnasiestudier.html#Nyagymnasielagen.
- www.minedu.fi/sv/utvidgningen-av-laroplikten, hämtat 2021-03-23.
- Nationalencyklopedins ordbok.
www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/motivation hämtat 2021-03-23.
- www.oecd.org/pisa/Combined_Executive_Summaries_PISA_2018.pdf hämtat 2021-03-23.
- <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5a630699-1f17-11eb-b57e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>, hämtat 2021-04-14.
- Läxhjälp – ett diskussionsunderlag*. Skolverket
www.skolverket.se/download/18.6bfaca41169863e6a65bc4c/1553966436756/pdf3566.pdf hämtat 2021-02-23.
- www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-iskolfragor/nyanlandas-ratt-till-utbildning hämtat 2021-03-23.
- www.skolverket.se/skolutveckling/forskning-och-utvarderingar/artiklar-om-forskning/hemlaxors-nytta-intesjalvklar hämtat hämtat 2021-03-23.
- www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/laxor hämtat 2021-03-23.

- www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-laxhjalp-till-huvudman-2021 hämtat 2021-03-23.
- [www.skolverket.se/Tillitsfulla relationer mellan lärare och elever är viktigt för studiero](http://www.skolverket.se/Tillitsfulla-relationer-mellan-larare-och-elever-ar-viktigt-for-studiero).
- www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/betyg-i-grundskolan/nyanlanda-elever-och-betyg-i-grundskolan hämtat 2021-03-23.
- www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/betyg-i-grundskolan/satta-betyg-i-grundskolan hämtat 2021-03-23.
- www.spsm.se/contentassets/e738ae87431840eb81c6617f8d2b148c/skrivelse---behov-av-statistik-om-funktionsnedsattningar.pdf hämtat 2021-03-23.
- [www.spsm.se/Forskningsutblick: Lärares relationer till sina elever](http://www.spsm.se/Forskningsutblick:Larares-relationer-till-sina-elever) hämtat 2021-03-23.
- www.spsm.se/kurser--aktiviteter/nyheter/nyheter/behov-av-statistik/ hämtat 2021-03-23.
- www.uvm.dk/folkeskolen/fag-timetal-og-overgange/10-klasse/om-10-klasse, hämtat 2021-04-14.
- www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health hämtat 2021-03-23.

Statistik

- Migrationsverkets statistik. Asylsökande till Sverige 2000–2020.
- Migrationsverkets statistik. Inkomna ansökningar om asyl 2020.
- SCB:s statistik. Arbetskraftsundersökningarna (AKU) 2020. Befolkningen 15–74 år (AKU), andel i procent efter arbetskrafts-tillhörighet, utbildningsnivå, kön och år.
- SCB:s statistik. Folkmängd, antalet döda, invandrare, utvandrare och medelfolkmängd (efter födelseår) i Sverige efter födelselandgrupp, kön och ålder. År 2020–2120.
- https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0401__BE0401A/BefProgOsiktDetN/.
- SCB:s Statistik. Unga som varken arbetar eller studerar (NEET), år 2020.

- SCB:s statistik. www.scb.se/hitta-statistik/temaomraden/jamstallldhet/jamstalld-utbildning/trivsel-och-stress/barn-12-18-ar-som-ofta-ar-stressade-pa-grund-av-laxor-eller-prov/.
- SCB:s statistik. www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningsframskrivningar/befolkningsframskrivningar/.
- Skolverkets statistik. Elever på program - preliminär statistik hösten 2020.
- Skolverkets statistik. Grundskolan – Betyg och Prov – Riksnivå, Tabell 1A och 1C.
- Skolverkets statistik. Grundskolan – Elever – Riksnivå. Tabell 2 A: Skolenheter och elever läsåren 2014/15–2019/20.
- Skolverkets statistik. Grundskolan – Kostnader – Riksnivå, Tabell 2A: Huvudmannens kostnader2019.
- Skolverkets statistik. Grundskolan – Salsa, skolenheters resultat av slutbetygen i årskurs 9 med hänsyn till elevsammansättningen för läsåret 2018/19.
- Skolverkets statistik. Gymnasieskolan – Betyg och studieresultat – Riksnivå, Tabell 3C: Genomströmning inom 5 år för nybörjare i år 1 den 15 oktober 2015.
- Skolverkets statistik, Gymnasieskolan – Elever – Riksnivå, Tabell 5 A: Elever på program redovisade efter typ av huvudman och kön, läsåret 2019/20.
- Skolverkets statistik. Gymnasieskolan – Elever – Riksnivå, Tabell 5 D: Elever på program och inriktning redovisade efter skolår och kön, läsåret 2019/20.
- Skolverkets statistik.
www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/arkiverade-statistiknyheter/statistik/2020-11-05-preliminar-statistik-om-gymnasieskolans-elever.
- Skolverkets statistik.
www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning.

Kommittédirektiv 2020:21

Fler elever ska bli behöriga till gymnasieskolan

Beslut vid regeringssammanträde den 27 februari 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att föreslå hur elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolans nationella program ska ges bättre förutsättningar. Utredaren ska även föreslå hur nyanlända elever i högstadiet och i gymnasieskolans introduktionsprogram ska få mer tid för undervisning.

Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till vilka skolformer och årskurser som bör omfattas av en läxhjälpsgaranti,
- ta ställning till om målgruppen för stödinsatserna prioriterad timplan och anpassad timplan bör utvidgas,
- föreslå hur en skyldighet att delta i lovskola ska utformas och ta ställning till vilka elever den ska gälla,
- analysera och föreslå hur skolplikten kan förlängas för nyanlända elever som inte är behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan,

- analysera och föreslå hur nyanlända elever i högstadiet och i gymnasieskolans introduktionsprogram som omfattas av förslaget om förlängd skolplikt ska ges kortare sommarlov och därmed mer tid till undervisning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 12 april 2021.

Uppdraget att ge fler elever bättre förutsättningar att bli behöriga till gymnasieskolan

Skolan ska arbeta kompensatoriskt och ge varje elev det stöd den behöver för att utvecklas så långt som möjligt

Avslutad utbildning från grundskolan och gymnasieskolan är en av de mest avgörande faktorerna för hur en individ kommer att klara sig i livet. Att inte uppnå behörighet till gymnasieskolan eller avbryta studier på gymnasieskolan kan bl.a. innebära sämre förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden, begränsade yrkesval, försämrade möjligheter till egen stadigvarande försörjning, psykisk ohälsa och risk för kriminalitet. De elever som inte uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program efter att ha avslutat grundskolan löper större risk att hamna i utanförskap senare i livet. Det är därför av största vikt att alla elever i grundskolan som riskerar att inte nå behörighet till gymnasieskolans nationella program får det stöd de behöver. Det är även viktigt att de elever som inte är behöriga till ett nationellt program och därför påbörjar ett introduktionsprogram i gymnasieskolan får det stöd de behöver för att bli behöriga.

Utgångspunkten i skollagen (2010:800) är att alla elever ska 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. Om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska eleven ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Om detta inte är tillräckligt, eller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga, ska en anmälan till rektorn göras för utredning om behov av särskilt stöd. Om en utredning visar att en elev är

i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd och ett åtgärdsprogram ska utarbetas (3 kap. 5, 7 och 9 §§ skollagen).

Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform, oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 § skollagen). Kravet på likvärdighet innebär dock inte att verksamheten ska vara likformig. Målen för verksamheten kan och bör nås på olika sätt utifrån lokala behov och förutsättningar, men kvaliteten ska vara likvärdig. I kravet på likvärdighet ligger även att hänsyn ska tas till barns och elevers olika förutsättningar och behov (prop. 2009/10:165 s. 638). I skollagen anges dessutom att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 b §). Av Statens skolverks statistik framgår att cirka 15,7 procent, dvs. drygt 17 600 elever, inte var behöriga till något av gymnasieskolans nationella program när de avslutade grundskolan 2019. Behörigheten skiljer sig mellan olika elevgrupper. Cirka 14,2 procent av flickorna och cirka 17,1 procent av pojkarna var inte behöriga. Vidare framgår av Skolverkets uppföljning av introduktionsprogrammen att endast 34,1 procent av nybörjarna på ett introduktionsprogram hade bytt till ett nationellt program två år senare. Kvinnorna hade bytt i något högre grad (35,3 procent) än männen (33,3 procent). Faktorer som påverkar behörigheten till gymnasieskolan är t.ex. migrationsbakgrund och föräldrarnas utbildningsbakgrund. Enligt Skolverket (rapport 467) har elevers socioekonomiska bakgrund sedan slutet av 00-talet fått en ökad betydelse för hur de lyckas i grundskolan. Detta ställer höga krav på att skolan arbetar kompensatoriskt och ger varje elev det stöd den behöver för att utvecklas så långt som möjligt.

Elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolan bör garanteras läxhjälp

Läxor är vanligt förekommande i skolans arbete men det finns inga bestämmelser om läxor i skolförfattningarna. Det finns olika sätt att definiera vad en läxa är. Enligt Skolverkets stödmaterial Läxor i praktiken (2014) är den vanligaste definitionen ”uppgifter som läraren tilldelar eleverna att göra efter skoltidens slut”. Läxor kan utformas på olika sätt och ha olika syften. Det kan t.ex. vara en bestämd uppgift som ser likadan ut för alla elever i en klass eller innebära att en elev ”arbetar i kapp” i något ämne. En vanlig sorts läxa är den som

syftar till att förbereda eleverna inför något moment som ska tas upp i den kommande undervisningen. Det är rektorn som leder och samordnar det pedagogiska arbetet på skolan och det är läraren som ansvarar för den undervisning som han eller hon bedriver. Det bör förtydligas i skolförfattningarna att det också är på skolan som det bestäms hur man arbetar med läxor.

Alla elever har inte samma möjlighet att få hjälp med sina läxor. Föräldrars utbildningsbakgrund innebär t.ex. stora skillnader i förutsättningar att vara ett stöd i sina barns studier och familjens ekonomi har betydelse för möjligheten att köpa läxhjälp från ett läxhjälpföretag. Elever som har svårt att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås har i högre grad föräldrar med lägre utbildningsnivå och en mer begränsad ekonomi. De har därmed ofta sämre möjligheter än sina kamrater att få stöd i sin utbildning av sina föräldrar.

Regeringen anser därför att det finns behov av en garanti för läxhjälp till alla elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolans nationella program. En sådan garanti skulle kunna stärka skolans kompensatoriska arbete och bidra till ökad likvärdighet i skolan.

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilka skolformer och årskurser som bör omfattas av en läxhjälpgaranti,
- föreslå hur elever i dessa skolformer och årskurser som riskerar att inte nå behörighet till gymnasieskolans nationella program ska garanteras läxhjälp,
- bedöma i vilka skolformer och årskurser som behovet av en läxhjälpgaranti är störst och lämna skalbara alternativa förslag,
- föreslå hur det kan tydliggöras i författning att det är på skolan som det bestäms hur man arbetar med läxor, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det behövs bättre möjligheter att anpassa undervisningen för elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolan

Om en elev får särskilt stöd och det särskilda stödet inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar, får beslut fattas om avvikelser från den timplanen samt de ämnen och mål som annars

gäller för utbildningen, s.k. anpassad studiegång. Den anpassade studiegången ska utformas så att eleven så långt som möjligt får förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program (3 kap. 12 § skollagen).

Nyanlända elever kan ges stöd i form av prioriterad timplan vilket innebär att eleven under en kortare tid ges mer undervisningstid i ämnet svenska eller svenska som andraspråk genom att undervisningstid omfördelas från andra ämnen (9 kap. 4 a § skolförordningen [2011:185]). En förutsättning för prioriterad timplan är dock att elevens möjligheter att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i alla ämnen eller att utvecklas så långt som möjligt inom ramen för utbildningen, inte begränsas. Det får således, till skillnad från vid anpassad studiegång, inte göras några avvikelser från de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen.

Sedan den 1 augusti 2018 kompletteras bestämmelserna om anpassad studiegång i skollagen och prioriterad timplan i skolförordningen av bestämmelser om att en nyanländ elev som kommer till Sverige i högstadiet under vissa förutsättningar kan ges undervisning enligt en anpassad timplan (3 kap. 12 h § skollagen). En anpassad timplan kan, till skillnad från en prioriterad timplan och i likhet med anpassad studiegång, innebära avvikelser från de ämnen och mål som gäller för utbildningen. Därmed kan eleven ges mer undervisning i ett antal utvalda ämnen och mindre undervisning i andra ämnen. En elev som får en anpassad timplan ska dock alltid få undervisning i sådana ämnen och minst det antal ämnen som krävs för att bli behörig till ett nationellt program i gymnasieskolan. Syftet med stödinsatsen är att förbättra elevens förutsättningar att nå behörighet till ett nationellt program på gymnasieskolan. Ett beslut om anpassad timplan kräver att såväl eleven som elevens vårdnadshavare samtycker till åtgärden. Det är oklart i vilken utsträckning elever eller vårdnadshavare motsätter sig ett beslut om anpassad timplan.

I propositionen Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasieskolan och kvalitet i förskola och fritidshem ska stärkas (prop. 2017/18:194 s. 27) görs bedömningen att det kan finnas elever som skulle vara behjälpta av en anpassad timplan men som inte omfattas av gällande bestämmelser. Det kan t.ex. handla om elever i lägre årskurser eller elever som inte är nyanlända enligt definitionen i skollagen. Då anpassad timplan är en ny insats som inte tidigare har prövats konstaterades det dock i propositionen att det finns skäl att

utvärdera stödinsatsen innan det tas ställning till om och i så fall hur bestämmelsen ska utökas till att gälla en bredare målgrupp. En sådan utvärdering bör även innehålla en analys av vilken betydelse villkoret om elevens och vårdnadshavarnas samtycke har för stödinsatsens effekter. Det kan även vara relevant att analysera elevers och vårdnadshavares tillgång till information om vilka effekter ett samtycke till t.ex. anpassad timplan har för framtida utbildnings- och yrkesval.

Utredaren ska därför

- utvärdera effekterna av stödinsatserna prioriterad timplan och anpassad timplan,
- utifrån utvärderingen ta ställning till om målgruppen för stödinsatserna bör utvidgas och om villkoren för stödinsatserna bör ändras,
- vid behov göra följdändringar av stödinsatsen anpassad studiegång, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Fler elever bör ges erbjudande om lovskola och under vissa förutsättningar vara skyldiga att delta

I syfte att förbättra kunskapsresultaten och skapa en mer likvärdig skola är huvudmän skyldiga att i vissa situationer erbjuda lovskola för elever i grundskolan. En huvudman ska erbjuda lovskola till elever som har avslutat årskurs 8 och som riskerar att i nästa årskurs inte nå kunskapskraven för betyget E i ett eller flera ämnen och som därigenom riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Lovskolan ska anordnas i juni samma år som eleven avslutat årskurs 8 och uppgå till sammanlagt minst 50 timmar. Den tid som en elev har deltagit i lovskola som huvudmannen frivilligt anordnat från och med augusti det år eleven påbörjar årskurs 8 till och med vårterminen påföljande år får räknas av från ett erbjudande om lovskola. En huvudman är även skyldig att erbjuda lovskola till en elev som avslutat årskurs 9 utan att ha uppnått behörighet till något av gymnasieskolans nationella program. I likhet med vad som gäller för elever som avslutat årskurs 8 ska erbjudandet uppgå till minst 50 timmars lovskola i juni det år eleven avslutat årskurs 9. Det är möjligt att från erbjudandet avräkna tid för sådan lovskola som huvudmannen frivilligt anordnat och som eleven har deltagit i från och med

augusti det år eleven påbörjar årskurs 9 till och med vårterminen på följande år. En elev kan tacka nej till lovskola, men om ett erbjudande accepteras ska eleven delta i verksamheten. (10 kap. 23 a, 23 b och 23 d §§ skollagen.) Sedan 2014 lämnas även, enligt förordningen (2014:47) om statsbidrag för undervisning under skollov, statsbidrag till huvudmän som frivilligt erbjuder lovskola för elever som riskerar att inte nå kunskapskraven för betyget E i ett eller flera ämnen och som går i årskurs 6 och 7 eller i gymnasieskolan. Statsbidrag kan även ges till huvudmän som frivilligt erbjuder mer än den lagstadgade lovskolan till elever i årskurs 8 och 9. Skolverkets uppföljning av statsbidraget visar att lovskola kan vara ett framgångsrikt sätt för elever att under en koncentrerad tid nå goda resultat och därmed uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program (U2014/06431/S). Många elever väljer dock att tacka nej till ett erbjudande om lovskola trots att de har behov av mer undervisning för att bli behöriga till gymnasieskolan. Regeringen anser därför att elever som riskerar att inte nå behörighet till gymnasieskolans nationella program bör vara skyldiga att delta i lovskola. Det skulle dels understryka vikten av att alla elever når behörighet till gymnasieskolans nationella program dels medföra att lovskolan integreras ytterligare i grundskolan. För att lovskola ska vara effektivt är elevernas motivation av stor betydelse.

Även elever i andra årskurser i grundskolan kan vara behjälpta av lovskola. Det finns därför anledning att överväga om huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskolan även ska gälla elever i andra årskurser och om även dessa elever ska vara skyldiga att delta i sådan lovskola. Lovskola ska kunna ges under alla lov under läsåret och även under uppehållet mellan läsår.

De elever som går på gymnasieskolans introduktionsprogram saknar behörighet till gymnasieskolans nationella program. De befinner sig således i en liknande situation som de elever som avslutat årskurs 9 utan att ha nått sådan behörighet. I likhet med vad som gäller för elever som precis avslutat årskurs 9, kan lovskolan utgöra ett viktigt komplement till den ordinarie utbildningen för elever på gymnasieskolans introduktionsprogram. Av den anledningen kan det finnas skäl att införa en skyldighet för huvudmän att erbjuda lovskola till elever även på gymnasieskolans introduktionsprogram.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola även ska gälla elever i årskurs 6 och 7 och på gymnasieskolans introduktionsprogram,
- bedöma i vilka skolformer och årskurser som behovet av lovskola är störst och lämna skalbara alternativa förslag,
- föreslå hur en skyldighet att delta i lovskola ska utformas och ta ställning till vilka elever den ska gälla,
- lämna förslag som kan leda till att fler elever känner motivation att delta i lovskola, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget om kortare sommarlov och förlängd skolplikt för nyanlända elever

Elever som kommer sent till Sverige behöver mer tid för att bli behöriga till gymnasieskolan. Med nyanländ avses i skollagen en person som har varit bosatt utomlands och som nu är bosatt i landet och har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då personen fyller sju år. En person ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet (3 kap. 12 a § första och andra stycket skollagen). Nyanlända elever som kommer till Sverige i högstadiet eller i gymnasieskolan är en heterogen grupp elever, men för många kan det innebära stora utmaningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. På kort tid ska nyanlända elever uppnå kunskapskrav i flera ämnen på ett språk som de i många fall inte behärskar och i vissa fall i en ny kultur. Hur gammal en elev är när den kommer till Sverige har stor betydelse för förutsättningarna och skolresultaten, men även tidigare skolbakgrund och modersmål har betydelse. Skolverkets statistik visar att elever som invandrar efter 12 års ålder uppnår gymnasiebehörighet i betydligt lägre utsträckning än de som kommer i yngre åldrar.

Nyanlända elever har mycket varierande ämneskunskaper och skolbakgrund. Det som dock är gemensamt för nyanlända elever är den korta tiden i svensk skola och det faktum att flertalet av dem inte kan svenska. I den meningen är dessa elever att betrakta som elever

i behov av extra stödinsatser. Stödet kan t.ex. bestå av studiehandledning på modersmålet eller anpassning av undervisningen. Dessutom behöver nyanlända elever som kommer till Sverige i högstadiet i regel mer undervisningstid för att nå behörighet till gymnasieskolan. Nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i Sverige i någon av gymnasieskolans introduktionsprogram påverkas också av att de måste påbörja utbildningen på ett nationellt program innan de fyller 20 år. Statens skolinspektions granskning visar att det finns en utbredd stress bland nyanlända elever i gymnasieskolan att bli för gamla för att hinna påbörja ett nationellt gymnasieprogram.

Förutsättningarna att anpassa nyanlända elevers utbildning eller ge dem mer tid för undervisning skiljer sig mellan grundskola och gymnasieskola. I grundskolan ska undervisning som huvudregel ges enligt den timplan som gäller för elever i årskursen. Det är dock möjligt att under vissa förutsättningar anpassa nyanlända elevers undervisning med t.ex. prioriterad timplan eller anpassad timplan. I gymnasieskolans introduktionsprogram är i stället utgångspunkten att utbildningen alltid ska anpassas utifrån elevens behov och utbildningsmål. Det är vidare möjligt att ge elever extra tid i grundskolan genom att placera dem i en något lägre årskurs än vad som är brukligt för elever i den aktuella åldern eller låta dem gå om ett år. Huvudmännens skyldighet att erbjuda lovskola omfattar också i praktiken många nyanlända elever.

Nyanlända elever kan behöva förlängd skolplikt

Av 2 kap. 18 § regeringsformen framgår att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. Skolplikten regleras i 7 kap. skollagen och där framgår bl.a. vilka som omfattas av skolplikten, hur skolplikten fullgörs, när skolplikten inträder och upphör samt vilka parter som har ansvaret för att skolplikten fullföljs.

Skolplikten upphör vid utgången av vårterminen det tionde året eller, om eleven går i specialsolan, det elfte året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten. Skolplikten förlängs ett år om eleven då inte har gått ut den högsta årskursen, dock längst till dess eleven fyller 18 år. En elev har också rätt att efter att skolplikten har upphört slutföra utbildningen under ytterligare två år, om eleven inte har nått

upp till de kunskapskrav som minst ska uppnås (7 kap. 12–15 §§). Det finns dock inget krav på eleven att fullfölja skolgången efter det att skolplikten har upphört.

Elever som börjar i förskoleklass har vanligtvis tio års skolplikt. Nyanlända elever som påbörjar utbildningen så sent att de fortfarande är nyanlända när de går ut den högsta årskursen, har fullföljt mindre än fyra skolpliktiga år i svensk skola. Statistik visar att dessa elever vanligtvis behöver mer tid för att bli behöriga till gymnasieskolan. Det finns alltså anledning att utreda hur förlängd skolplikt kan införas för nyanlända elever som inte uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur skolplikten kan förlängas för nyanlända elever som inte är behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan,
- ta ställning till om en förlängd skolplikt ska kunna fullgöras i ett introduktionsprogram i gymnasieskolan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Nyanlända elever kan behöva kortare sommarlov

Den obligatoriska verksamheten i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan får omfatta högst 190 dagar per läsår och åtta timmar eller, i förskoleklass och de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag. Ett läsår består av en höst- och vårtermin och ska ha minst 178 skoldagar och minst 12 lovdagar. Utöver skol- och lovdagarna får det inom läsåret läggas ut högst fem studiedagar för personalen. Läsåret ska börja i augusti och sluta i juni. Dagarna för höst- och vårterminens början och slut beslutas av huvudmannen (7 kap. 17 § och 10 kap. 3 § skollagen samt 3 kap. 2 och 3 §§ skolförordningen). Även i gymnasieskolan ska läsåret börja i augusti och sluta i juni och huvudmannen beslutar när höstterminen börjar (3 kap. 2 § gymnasieförordningen [2010:2039]). Uppehållet mellan vårterminen och höstterminen i grundskolan och motsvarande skolformer och i gymnasieskolan är vanligen cirka 10 veckor. Det samma brukar gälla för elever som efter avslutad utbildning i grundskolan eller en motsvarande skolform samma år fortsätter sin utbild-

ning i gymnasieskolan. I båda fallen är sommarlov en vanlig benämning på uppehållet mellan läsåren, även om det inte rör sig om lov-dagar i den mening som avses i skolförfattningarna.

Nyanlända elever som kommer till Sverige i högstadiet har kort tid i svensk grundskola och behöver vanligtvis mer undervisning för att uppnå språk- och ämneskunskaper i jämförelse med elever som har gått hela sin skoltid i svensk grundskola. Lovskolan utgör därför ett viktigt komplement som förbättrar dessa elevers förutsättningar att nå kunskapskraven i de ämnen som krävs för att bli behörig till ett nationellt program i gymnasieskolan. Detsamma kan gälla nyanlända elever i gymnasieskolans introduktionsprogram. Av betänkandet Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasiet (SOU 2017:54) framgår att flera huvudmän beskriver att nyanlända elever ofta är mycket motiverade till att klara skolgången. Som tidigare nämnts känner många dessutom en stor oro för att inte hinna bli behöriga till gymnasieskolans nationella program. Sommarlovet kan därför upplevas som ett onödigt långt uppehåll på vägen mot detta mål. Enligt gällande bestämmelser ska den lovskola som huvudmannen för en grundskola är skyldig att erbjuda som huvudregel omfatta 50 timmar (cirka två veckor) per läsår. Regeringen anser dock att sommarlovet skulle kunna användas ännu mer effektivt för att ge nyanlända elever den tid de behöver för att bli behöriga till gymnasieskolans nationella program. Att fler elever uppnår behörighet till gymnasieskolan är positivt för deras egen försörjning, framtidsutsikter och för samhällsekonomin som helhet.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur nyanlända elever i högstadiet och nyanlända elever i gymnasieskolans introduktionsprogram som omfattas av förslaget om förlängd skolplikt ska ges kortare sommarlov och därmed mer tid till undervisning,
- föreslå hur en skyldighet för huvudmän för gymnasieskolor att erbjuda utökad undervisning under sommaren för nyanlända elever som inte är skolpliktiga och som går i ett introduktionsprogram ska utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Förslagen ska redovisas så att konsekvenserna för respektive skolform och årskurs framgår. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för tillgången på utbildad personal inom skolväsendet. Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som utredaren väljer att lägga fram. Viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen ska beskrivas, och alternativa lösningar som övervägts ska beskrivas samt skälen till att de har valts bort ska anges. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska utredaren ge förslag till finansiering och då särskilt beakta de statsbidrag som lämnas för läxhjälp och lovskola. Utredaren ska ha ett barnrättsperspektiv i sitt arbete och redovisa konsekvenserna av förslagen ur ett barnrättsperspektiv med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Förslagen ska analyseras utifrån det nationella jämställdhetspolitiska målet där ett delmål är jämställd utbildning. Utredaren ska även redovisa förslagets konsekvenser utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och principen om icke-diskriminering.

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som har lett fram till förslaget särskilt redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Sveriges Kommuner och Regioner, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund och andra berörda myndigheter och organisationer med relevans för uppdraget.

Utredaren ska hålla sig informerad om relevanta utredningar, t.ex. Utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg (U 2018:08), Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (U 2017:07), Utredningen om en mer likvärdig skola (U 2018:05), Betygsutredningen 2018 (U 2018:03) och Barnkonventionsutredningen (S 2018:03).

Uppdraget ska redovisas senast den 12 april 2021.

(Utbildningsdepartementet)

Skolors användning av prioriterad och anpassad timplan

Rapportförfattare: Malin Forssell & Anders Fredriksson

November 2020

Vilna AB
Södermalmstorg 4 • 116 45 Stockholm
Tel. 070 20 90 432

The logo for Vilna AB, featuring the word "vilna" in a white, lowercase, sans-serif font. The letter 'i' has a unique design with a dot that is a small circle. The logo is centered on a solid green rectangular background.

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	3
2. Bakgrund till studien	5
2.1 <i>Gymnasiebehörighet är en framgångsfaktor</i>	5
2.2 <i>Studiens syfte</i>	7
2.3 <i>Studiens genomförande</i>	8
3. Huvudsakliga iakttagelser	11
3.1 <i>Åtgärdernas kontext – skolornas arbete med nyanlända</i>	11
3.2 <i>Åtgärdernas förekomst – den nationella bilden</i>	13
3.3 <i>Så används åtgärderna i skolorna</i>	19
3.4 <i>Skolpersonalens syn på åtgärdernas funktionalitet</i>	30
4. Avslutande diskussion	34
4.1 <i>Återblick till frågeställningarna</i>	34
4.2 <i>Våra reflektioner kring resultaten och fortsatt beredning</i>	34
5. Referenser	40

1. Sammanfattning

Som stöd för att bedöma effekterna av prioriterad och anpassad timplan har *Utredningen om mer tid till undervisning* (U2020:01) anlitat Vilna AB för att, i samarbete med Strategirådet, studera skolors användning av åtgärderna prioriterad och anpassad timplan.

Vilna AB har bland annat haft i uppdrag att studera hur förekomsten av åtgärderna ser ut i svensk skola och hur skolorna använder åtgärderna. Vi har också studerat hur skolans personal värderar utformningen av åtgärderna i förhållande till syftet med dem och effekterna av dem för nyanlända elevers lärande.

I denna rapport redovisar Vilna de huvudsakliga resultaten från studien. Nedan sammanfattas slutsatserna i korthet. I rapporten utvecklar vi hur åtgärderna används mer i detalj.

Huvudsakliga resultat

- Kunskapen om prioriterad och anpassad timplan varierar. På en del skolor är kunskapen om de båda åtgärderna välutvecklad. På andra skolor är kunskapen mycket begränsad. En del rektorer vi talat med känner överhuvudtaget inte till åtgärderna. Flera personer som vi intervjuat blandar samman anpassad timplan med anpassad studiegång.
- Övergripande visar enkäten att prioriterad och anpassad timplan använts i begränsad utsträckning i landets skolor. Ungefär hälften av skolorna som har nyanlända har inte använt åtgärderna sedan 1 augusti 2018.
- Det finns inga tydliga mönster vad gäller i vilken utsträckning som skolor med olika typer huvudmannaskap, huvudmannastorlek eller andel nyanlända elever använder åtgärderna. Men enkäten påvisar ändå vissa skillnader mellan olika grupper av skolor. På skolor inom större huvudmän var det exempelvis vanligare att någon elev fått anpassad timplan än på skolor inom mindre huvudmän.
- Bland de skolor som använder prioriterad eller anpassad timplan finns det både gemensamma drag men också skillnader i användandet. Åtgärderna sätts exempelvis ofta in tidigt och ges till den tilltänkta målgruppen. Men bland annat antalet timmar som omfördelas och vilken slags undervisning eleverna får när de har åtgärderna kan variera mycket.
- Studien ger sammantaget en splittrad bild av i vilken utsträckning de nyanlända får individuella beslut med utgångspunkt i deras behov. Å ena sidan finns tecken på att besluten inte alltid är individuella: Exempelvis visar enkäten att i vissa skolor fick nästan alla nyanlända åtgärderna medan i andra skolor fick endast ett fåtal nyanlända åtgärderna. I intervjuerna framkommer exempelvis också att på vissa skolor har alla elever i förberedelseklass beslut om prioriterad timplan. Å andra sidan finns det tecken på att skolor i viss mån gör individuella bedömningar. Det handlar exempelvis om hur länge en elev har prioriterad timplan eller vilka ämnen som omfattas i ett beslut om anpassad timplan.
- Baserat på vad som framkommer i intervjuerna är det ofta undervisningstid i de samhälls- och naturorienterande ämnena som de nyanlända eleverna går miste om på grund av beslut om prioriterad och anpassad timplan.
- Elever med prioriterad timplan får mer undervisningstid i svenska som andraspråk. Hur mycket tid som typiskt sett omfördelas till svenska som andraspråk tycks variera mycket. Vissa beskriver att prioriterad timplan på deras skola vanligen innebär att den nyanlända har

ett par timmar mer svenska som andraspråk i veckan, andra anger att det innebär att den nyanlända har fem till tio timmar med mer svenska som andraspråk i veckan.

- När det gäller anpassad timplan är det ännu svårare för skolorna att uppge vad åtgärden typiskt sett innebär i termer av omfördelning av undervisningstid. Anledningen är enligt skolorna den enskilda elevens förutsättningar, behov och ambitioner för arbete och fortsatta studier som påverkar vilken anpassning som görs i det enskilda fallet.
- Skolorna som använt prioriterad och anpassad timplan är överlag positiva till åtgärderna. Regelverket är enligt skolorna utformat på ett sätt som stödjer syftet med dem. Rektorer och lärarna bedömer också att åtgärderna leder till positiva effekter för nyanländas lärande och gör att de snabbare kommer in i undervisningen i ordinarie ämnen respektive oftare kommer närmare behörighet till gymnasieskolan.
- En del av de intervjuade anser att det är förvirrande att ha två parallella system för stöd i skolan, dels åtgärder för elever i behov av särskilt stöd (till exempel anpassad studiegång och placering i särskild undervisningsgrupp), dels åtgärder för nyanlända elever (till exempel förberedelseklass, prioriterad och anpassad timplan). För alla är det inte tydligt varför reglerna kring dokumentation av åtgärderna skiljer sig åt. Flera av de intervjuade frågar sig varför lagstiftaren valt begreppet "anpassad timplan" som är så snarlikt begreppet "anpassad studiegång".
- I studien framkommer att skolpersonal anser att åtgärderna kan utvidgas till fler målgrupper. Exempelvis att prioriterad timplan skulle kunna ges under längre tid än ett år och anpassad timplan redan på mellanstadiet.

Så är studien gjord

Studien bygger på en enkät till ett slumpmässigt (stratifierat) urval av 399 grundskolenheter med nyanlända elever. Totalt 56 procent av skolorna besvarade enkäten. Studien bygger också på fördjupande intervjuer med personal vid 20 skolor som har nyanlända elever. Datainsamlingen genomfördes under september och oktober 2020.

2. Bakgrund till studien

2.1 Gymnasiebehörighet är en framgångsfaktor

Avslutad utbildning från grundskolan och gymnasieskolan är en av de mest avgörande faktorerna för hur en individ kommer att klara sig i livet. Gymnasieutredningen framhåller att tidigare studier visar att fullständiga studier, eller att ha deltagit tre år i gymnasieskolan, är avgörande för en god etablering på arbetsmarknaden.¹

Att inte uppnå behörighet till gymnasieskolan eller avbryta studier på gymnasieskolan kan enligt regeringen bland annat innebära sämre förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden, begränsade yrkesval, försämrade möjligheter till egen stadigvarande försörjning, psykisk ohälsa och risk för kriminalitet.²

2.1.1 Förutsättningarna för nyanlända att klara gymnasieskolan behöver stärkas

De flesta elever slutför grundskolan och påbörjar en gymnasieutbildning. Men även om de flesta ungdomar påbörjar en gymnasieutbildning är det inte alla som lyckas nå målen för sin utbildning.³ Det finns enligt Gymnasieutredningen inget enkelt svar på vad som påverkar genomströmningen i gymnasieskolan. Bilden av vad som orsakar studieavbrott och brister i studieframgång är komplex och en rad områden där olika förklaringar kan finnas har belysts i utredningens arbete. Det kan handla om såväl individuella som organisatoriska faktorer. Exempelvis lyfte Gymnasieutredningen fram brister vad gäller stöd, utbildningens upplägg, introduktionsprogrammets struktur och olika tillämpning av bestämmelserna om elevers rätt till utbildning

Det är dock tydligt att nyanlända elever påbörjar och avslutar en gymnasieutbildning i lägre grad än andra elever. Ungdomar som invandrat i gymnasieåldern är i de allra flesta fall inte behöriga till gymnasieskolans nationella program.⁴ Eftersom de saknar kunskaper i det svenska språket börjar de flesta nyanlända ungdomar i gymnasieåldern på introduktionsprogrammet språkinträdning.

Enligt Gymnasieutredningen är studieavbrott betydligt vanligare bland nyanlända ungdomar från länder utanför EU än bland andra ungdomar, dessa ungdomar har mer än dubbelt så stor risk att lämna skolan i förtid jämfört med ungdomar från ett EU-land.⁵

2.1.2 Existerande stödåtgärder för nyanlända elever i grundskolan

Det finns flera olika åtgärder för att stödja nyanlända elever i deras skolgång. Skolverket anger att det finns följande stödåtgärder för nyanlända elever:⁶

- *Förberedelseklass* innebär att en nyanländ elev delvis får undervisning i en annan undervisningsgrupp än den som eleven normalt hör till. Elever får gå delvis i förberedelseklass under högst två år. Syftet med förberedelseklassen är att ge nyanlända elever de kunskaper de behöver för att så snart som möjligt kunna ta del av undervisningen i den ordinarie undervisningsgruppen på heltid.⁷

¹ SOU 2016:77 En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning, s. 36.

² Dir. 2020:21. Fler elever ska bli behöriga till gymnasieskolan.

³ SOU 2016:77 En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning, s. 32.

⁴ SOU 2016:77 En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning, s. 154.

⁵ SOU 2016:77 En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning, s. 185.

⁶ Skolverket (2020). Stöd för nyanlända elever. (<https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/stod-for-nyanlandaelever>). Hämtad 2020-11-01.

⁷ Skolverket (2020). Stöd för nyanlända elever. (<https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/stod-for-nyanlandaelever>). Hämtad 2020-11-01.

- Skolan ska upprätta en *individuell studieplan* för nyanlända elever som tas emot i högstadiet. Den individuella studieplanen ska upprättas senast två månader efter att eleven tagits emot i skolan. Studieplanen ska upprättas i samarbete med studie- och yrkesvägledaren och om det behövs med elevhälsan. Planen ska ses över löpande utifrån nya bedömningar av den nyanlända elevens ämneskunskaper. Syftet med individuell studieplan är att långsiktigt beskriva hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program utifrån elevens egna mål. I planen ska det finnas information om utbildningens huvudsakliga innehåll och om planerade stödåtgärder.⁸
- Elever som behöver det ska få *studiehandledning på sitt modersmål*. Det gäller inte bara nyanlända elever utan alla elever i bland annat grundskolan. Nyanlända elever har i vissa fall en förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet. Syftet med stödinsatsen studiehandledning på modersmålet är att använda elevens modersmål som ett redskap i kunskapsutvecklingen i olika ämnen.⁹
- Sedan 1 januari 2016 har det varit möjligt att ge en elev *prioriterad timplan*.¹⁰ Det är rektorn som beslutar om en prioriterad timplan. En elev som har en prioriterad timplan kan få mer undervisning i svenska eller svenska som andraspråk än andra elever i samma årskurs.¹¹ Det sker genom att skolan omfördelar undervisningstid från andra ämnen. Det kan också innebära att undervisningen i ett eller flera ämnen helt eller delvis prioriteras bort under en period. Tiden får bara omfördelas till förmån för svenska eller svenska som andraspråk.¹²
- Sedan 1 augusti 2018 har det varit möjligt för nyanlända elever som tas emot i högstadiet i grundskolan eller specialskolan att få en *anpassad timplan*.¹³ Anpassad timplan innebär att skolan kan prioritera bort ett eller flera ämnen till förmån för de ämnen som krävs för gymnasiebehörighet. Innan rektor beslutar om anpassad timplan måste skolan först bedöma elevens kunskaper. Om skolan då eller senare bedömer att eleven kommer att ha svårt att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan kan eleven få en anpassad timplan. Eleven och elevens vårdnadshavare måste samtycka till den anpassade timplanen.¹⁴

2.1.3 Extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram

Skolan ska ge extra anpassningar och särskilt stöd till de elever som har svårt att uppfylla kunskapskraven.¹⁵ Extra anpassningar är en mindre ingripande stödinsats som normalt går att genomföra för lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen. Extra anpassningar kan enligt Skolverket exempelvis vara att en elev får stöd att planera och strukturera schemat över skoldagen, får ett undervisningsområde förklarad på annat sätt, får extra tydliga instruktioner eller stöd att sätta igång arbetet.

⁸ Skolverket (2020). Stöd för nyanlända elever. (<https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/stod-for-nyanlanda-elever>). Hämtad 2020-11-01.

⁹ Skolverket (2015). Studiehandledning på modersmålet.

¹⁰ Prop. 2014/15:45

¹¹ Stöd för nyanlända elever. (<https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/stod-for-nyanlanda-elever>). Hämtad 2020-11-01.

¹² Skolverket (2020). Stöd för nyanlända elever. (<https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/stod-for-nyanlanda-elever>). Hämtad 2020-11-01.

¹³ Prop. 2017/18:194

¹⁴ Skolverket (2020). Stöd för nyanlända elever. (<https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/stod-for-nyanlanda-elever>). Hämtad 2020-11-01.

¹⁵ Skolverket (2020). Extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram. (<https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/extra-anpassningar-sarskilt-stod-och-atgardsprogram-i-skolan>). Hämtad 2020-11-12.

Särskilt stöd är enligt Skolverket mer omfattande åtgärder som pågår under en längre tid. När det gäller särskilt stöd så innebär det att ett åtgärdsprogram ska utarbetas och beslutas av rektor. Några exempel på särskilt stöd enligt Skolverket är:

- regelbundna specialpedagogiska insatser i ett visst ämne, till exempel med en speciallärare under en längre tid,
- placering i en särskild undervisningsgrupp,
- enskild undervisning och
- anpassad studiegång, vilket innebär avvikelser från timplanen och de ämnen och mål som gäller för utbildningen, exempelvis att ett ämne eller delar av ett eller flera ämnen tas bort.

2.1.4 Stödåtgärderna för nyanlända elever är varken extra anpassningar eller särskilt stöd

En nyanländ elev har rätt till extra anpassningar och särskilt stöd under samma förutsättningar som andra elever om eleven behöver det.¹⁶ Skolan kan till exempel kombinera ett beslut om prioriterad timplan med extra anpassningar. Men om skolan bedömer att en elev kan få det stöd eleven behöver genom någon eller några av stödåtgärderna för nyanlända elever ska eleven inte ges särskilt stöd. Om skolan däremot bedömer att stödåtgärderna för nyanlända elever inte räcker behöver man utreda elevens behov av särskilt stöd så fort som möjligt. Om utredningen visar att eleven behöver särskilt stöd ska eleven få det. Då ska skolan också ta fram ett åtgärdsprogram för eleven.

Stödåtgärderna för nyanlända elever kan ses som mindre ingripande åtgärder än särskilt stöd. Medan anpassad studiegång alltså är en form av särskilt stöd som kan ges alla elever efter utredning är anpassad timplan en stödåtgärd enbart för nyanlända. Två centrala skillnader mellan dem är som Vilna ser det:

För det första måste vårdnadshavare och elever samtycka till anpassad timplan. Ett sådant samtycke krävs inte för att en rektor ska kunna besluta om anpassad studiegång, även om ett sådant beslut bör ske i samråd med vårdnadshavare och barn ges möjlighet att komma till tals i enlighet med reglerna för särskilt stöd. Ett beslut om anpassad studiegång kan dock överklagas genom att överklaga beslutet om åtgärdsprogram där stödet ingår.

För det andra finns det vid anpassad studiegång större utrymme för skolan att avvika från ordinarie timplan, ämnen och mål. Vid anpassad timplan ska elevens totala undervisningstid vara minst lika stor som för andra elever som går i motsvarande kurs. Anpassad studiegång kan innebära att en elev får totalt sett mindre undervisningstid. Vid anpassad timplan ska skolan prioritera bort ett eller flera ämnen till förmån för de ämnens om krävs för gymnasiebehörighet. Ämnet idrott och hälsa får dessutom inte tas bort. Motsvarande uttryckliga ramar för vilka ämnen som ska prioriteras och vad som inte får anpassas bort finns inte vad gäller anpassad studiegång.

2.2 Studiens syfte

Regeringen anser att det behövs bättre möjligheter att anpassa undervisningen för elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolan. Regeringen pekar i det sammanhanget på möjligheten att utvidga målgruppen för prioriterad och anpassad timplan. Regeringen påpekar samtidigt att aspekter av prioriterad och anpassad timplan behöver utvärderas inför att målgruppen eventuellt utvidgas.¹⁷

¹⁶ Skolverket (2020). Stöd för nyanlända elever. (<https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/stod-for-nyanlandaelever>). Hämtad 2020-11-01.

¹⁷ Dir. 2020:21

Mot bakgrund av detta har regeringen gett i uppdrag till *Utredningen om mer tid till undervisning* (U2020:01) att utvärdera effekterna av stödinsatserna prioriterad timplan och anpassad timplan. Eftersom prioriterad och anpassad timplan är två relativt nya åtgärder är den samlade kunskapen om hur de fungerar begränsad. Skolinspektionen har i en tidigare granskning av huvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan bland annat belyst hur prioriterad timplan används.¹⁸ Men vid tiden för granskningen hade dock anpassad timplan ännu inte införts.

Som stöd för att bedöma effekterna av prioriterad och anpassad timplan har utredningen anlitat Vilna AB för att, i samarbete med Strategirådet, studera skolors användning av prioriterad och anpassad timplan. Följande frågeställningar har Vilna haft i uppdrag att undersöka:

- Hur ser förekomsten av åtgärderna ut i svensk skola?
- Hur använder skolorna åtgärderna?
- Hur värderar skolorna utformningen av åtgärderna i förhållande till syftet med åtgärderna?
- Anser skolorna att åtgärderna bör utvidgas?
- Vilka effekter upplever skolorna att åtgärderna har?

2.3 Studiens genomförande

Studien bygger dels på en enkät till skolor med nyanlända, dels på intervjuer med företrädare för 20 skolor. Studien är planerad och genomförd i nära dialog med utredningens sekretariat.

2.3.1 Enkät till rektorer för grundskoleenheter med nyanlända elever

För att få en nationell bild av förekomsten respektive användandet av prioriterad och anpassad timplan i svensk skola genomförde vi en enkät. Enkäten riktade sig till rektorerna vid ett urval av grundskoleenheter med nyanlända elever. I rapporten använder vi fortsättningsvis som regel "skolor" när vi talar om skolenheterna i studien.

Enkäten innehöll frågor inom främst följande områden:

- Har elever på skolan undervisats enligt anpassad eller prioriterad timplan sedan den 1 augusti 2018? Om inte, varför?
- Hur stort antal nyanlända elever finns på skolan och hur stort antal har haft åtgärderna?
- När och hur länge har eleverna vanligtvis fått åtgärderna?

Utredningen tillhandahöll urvalet i samarbete med Skolverket. Skolverket drog ett stratifierat slumpmässigt urval av grundskolor.¹⁹ Urvalet var stratifierat för att säkerställa att det omfattade skolor med olika egenskaper. För urvalsdragningen skapade Skolverket 29 stratum baserat på uppgifter om skolornas huvudmannaskap, huvudmannens storlek (antal skolenheter), skolans storlek (antal elever) och andel nyinvandrade elever.²⁰ Vikterna har genomgående använts vid analysen av enkätdata. Det gör att i tabeller och diagram i denna rapport anges som regel antalet skolor som svaren i tabeller och diagram representerar.

Urvalet omfattade totalt 399 grundskolor och som representerar alla grundskolor med nyinvandrade elever i landet (totalt 4174 grundskolor). Enkäten distribuerades som en webbenkät till de utvalda

¹⁸ Skolinspektionen (2017). Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan. Diarienummer: 40–2015:6586.

¹⁹ Skolverket har i promemoria *Urval till enkät för U 2020:01, leveransbeskrivning*, beskrivit för utredningen hur urvalet är gjort. Promemorian är daterad 2020-06-09.

²⁰ Skolverket använde "nyinvandrade elever" som approximation för nyanlända elever, se Skolverkets promemoria *Urval till enkät för U 2020:01, leveransbeskrivning*.

skolornas e-postadresser.²¹ Enkäten var öppen under 1 september till 1 oktober 2020 och Vilna skickade totalt tre påminnelser.

Totalt inkom svar från 224 skolor vilket motsvarar 2440 skolor i populationen. Svaren inkom i ungefär lika stor utsträckning från samtliga statrum vilket tyder på att enkätsvaren inte ger en skev bild i förhållande till de egenskaper hos skolorna som Skolverket använt när myndigheten konstruerat stratumen.

För att säkerställa att de skolor som svarade på enkäten haft nyanlända elever eller elever som börjat skolan i Sverige efter att tidigare ha bott utomlands sedan 1 augusti 2018 ställdes en fråga om det i enkäten. Nära 20 procent av skolorna angav att de inte haft nyanlända sedan dess; i första hand är det fristående skolor som angett detta.

Det kan finnas flera orsaker till att vissa skolor i urvalet inte hade nyanlända elever under perioden. Vid urvalsdragningen använde Skolverket "nyinvandrade elever" som approximation för nyanlända elever. Vid Skolverkets urvalsdragning definierades en "nyinvandrad elev" som en elev som är nyinvandrad under de senaste fyra åren, baserat på första invandringsår. Medan en "nyanländ elev" är en elev som bott utomlands och som nu är bosatt i Sverige. Hen ska ha börjat på sin utbildning efter ordinarie terminsstart i årskurs 1 eller senare. Efter fyra år i svensk skola räknas inte eleven som nyanländ längre. Att definitionerna inte är helt överlappande kan möjligen förklara att vissa skolor i enkäten angav att de inte hade nyanlända elever. Varför det i större utsträckning är hos de fristående skolorna som uppgifterna avviker har ingen uppenbar förklaring. Vi har inte haft möjlighet att undersöka den bakomliggande orsaken.

2.3.2 Intervjustudie med rektorer och skolhuvudmän

För att fördjupa bilden av skolors sätt att använda prioriterad och anpassad timplan och få en bild av hur skolans personal uppfattar åtgärdernas funktion genomförde vi intervjuer med företrädare för 21 skolor. Dessutom intervjuade vi företrädare för Specialpedagogiska skolmyndigheten om hur åtgärderna används inom specialskolan.

Följande områden behandlades vid intervjuerna:

- Hur används åtgärderna?
- Hur fungerar utformningen av åtgärderna, exempelvis är regelverket tydligt?
- Vilka är effekterna av åtgärderna?
- Bör åtgärderna utvidgas till fler målgrupper?
- Om åtgärderna inte används: Varför används inte åtgärderna?

Skolorna rekryterades med hjälp av enkäten. Sist i enkäten fick skolorna ange om de kunde tänka sig att delta i en intervju. Flera av skolorna angav i enkäten att de kunde tänka sig att ställa upp på en intervju. Bland de skolor som sade sig villiga att delta valde vi ut olika typer av skolor för intervjuer. Vi intervjuade både skolor som i enkäten uppgett att de inte använt åtgärderna och skolor som rapporterat att de använt åtgärderna. Vi intervjuade också skolor i olika delar av landet. De intervjuade skolornas beskrivningar ger inte en nationellt representativ bild utan exempel på hur skolor arbetar med åtgärderna. Skolornas beskrivningar var i flera avseenden samstämmiga och likartade redogörelser återkom. Därför bedömer vi att intervjuerna fångar de typiska arbetssätten med prioriterad och anpassad timplan.

²¹ Adresserna hämtades från Skolregistret och kompletterades i de fall uppgift om adress saknades i registret eller att adressen gick till en funktionsbrevlåda.

Intervjuförfrågan ställdes till rektor men vi bad rektorerna ta med sig lärare eller annan personal med erfarenhet av skolans arbete med åtgärderna. Ungefär hälften av rektorerna hade med sig annan personal, oftast en lärare i svenska som andraspråk eller speciallärare.

Vi gjorde intervjuerna under perioden september och oktober 2020 på videomötesplattformen Teams eller per telefon. Intervjuerna genomfördes som strukturerade samtalsintervjuer, vilket betyder att vi utgick från fördefinierade frågor men med stora möjligheter att anpassa samtalen.

3. Huvudsakliga iakttagelser

Prioriterad och anpassad timplan är åtgärder som finns till för att stödja nyanlända elever i deras skolgång. I denna studie har vi analyserat i vilken utsträckning och på vilket sätt prioriterad och anpassad timplan används i svensk skola. Studien belyser också hur skolpersonalen uppfattar reglerna kring åtgärderna och effekterna av åtgärderna för elevernas kunskapsutveckling.

Sammantaget visar studien att det finns tydliga paralleller mellan skolornas sätt att använda prioriterad och anpassad timplan. Båda åtgärderna används i begränsad utsträckning i landets skolor. Ungefär hälften av skolorna som har nyanlända använder inte åtgärderna alls. I vissa skolor får nästan alla nyanlända åtgärderna, i andra skolor får nästan ingen nyanländ åtgärderna. Studien visar också att kunskaperna om prioriterad och anpassad timplan varierar. Vissa skolor känner väl till åtgärderna och använder dem, andra skolor känner inte till dem trots att de har nyanlända elever på skolan.

Det finns också skillnader i hur åtgärderna används. Anpassad timplan sätts exempelvis in senare och förväxlas i högre grad med anpassad studiegång.

Bland de skolor som använder prioriterad eller anpassad timplan finns det både gemensamma drag men också skillnader i användandet. Åtgärderna sätts exempelvis ofta in tidigt efter att eleven börjat på skolan. Men bland annat antalet timmar som omfördelas och vilken slags undervisning eleverna får när de har åtgärderna kan variera mycket.

Skolorna som vi intervjuat och som använt prioriterad eller anpassad timplan är överlag positiva till åtgärderna. Enligt rektorerna och lärarna är åtgärderna utformade på ett sätt som stödjer syftet med dem. Rektorerna och lärarna bedömer också att åtgärderna leder till positiva effekter för elevernas lärande och gör att de snabbare kommer in i undervisningen i ordinarie ämnen respektive när behörighet till gymnasieskolan. Åtgärderna uppfattas också som mer flexibla än åtgärderna för särskilt stöd som till skillnad från beslut om prioriterad och anpassad timplan måste dokumenteras i åtgärdsprogram. Men i studien framkommer också att förväntningarna på vad prioriterad och anpassad timplan kan åstadkomma måste vara begränsade. För många nyanlända som kommer till skolan idag skulle det enligt flera av de rektorer och lärare som vi intervjuat behövas mycket mer tid i skolan för att ge nyanlända ordentliga förutsättningar att övergå till ett nationellt program i gymnasieskolan.

3.1 Åtgärdernas kontext – skolornas arbete med nyanlända

I studien blir det tydligt att skolornas användning av åtgärderna behöver ses mot bakgrund av skolornas bredare arbete med nyanlända elever. I våra intervjuer beskriver skolorna sammantaget att arbetet med nyanlända har stabiliserats sedan den stora flyktingvågen 2015. Det nu minskade antalet nyanlända innebär att organiseringen kring de nyanlända just nu förändras på skolorna. Vi ser samtidigt att arbetet med nyanlända är olika väl utvecklat på skolorna. Vissa skolor framstår som experter på nyanländas lärande medan andra skolor har begränsad kunskap. Vidare ser vi att kunskapen om åtgärderna prioriterad och anpassad timplan är mycket varierande. Somliga skolor använder dem aktivt medan andra inte känner till att de finns. Även skolor som uppger att de använder åtgärderna förväxlar dem i vissa fall med andra åtgärder.

3.1.1 Arbetet med nyanlända har stabiliserats

Skolorna som vi intervjuat påminner om att runt år 2015 kom ett stort antal nyanlända till Sverige. Många skolor i landet fick ta emot elever som inte talar svenska och i vissa fall saknar tidigare skolbakgrund. De nyanlända kom också till delar av landet som inte tidigare tagit emot invandrare i någon större utsträckning.

Skolorna beskriver att antalet nyanlända nu minskat men att vissa av skolorna fortsatt att ta emot nyanlända på grund av anhöriginvandring. Av våra intervjuer framkommer att arbetet med nyanländas lärande i regel har stabiliserats på skolorna efter flyktingvågen och att skolorna sedan dess har hittat fungerande former för arbetet med de nyanlända. Exempelvis nämner skolorna att de kommit igång med mer fungerande kartläggningar, svenska som andraspråksundervisning och språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt.

Samtidigt som skolorna beskriver att arbetet med nyanlända har stabiliserats är det flera av rektorerna och lärarna som berättar att organiseringen av arbetet med de nyanlända är i omdaning just nu. Anledningen är att antalet nyanlända under de senare åren successivt minskat, vilket inneburit att resurserna till arbetet med nyanlända minskat. Det kan exempelvis handla om att skolor som tidigare haft flera förberedelseklasser inriktade mot flera årskurser idag endast har en förberedelsegrupp med större åldersblandning, eller ingen förberedelseklass alls.

3.1.2 Arbetet med nyanlända fungerar olika väl

Vidare visar våra intervjuer att skolornas arbete med nyanlända elever tycks fungera olika väl. I vissa av skolorna är arbetet enligt vår bedömning mycket utvecklat, exempelvis genom att det finns en tydlig organisering kring mottagande och kartläggning av de nyanländas kunskaper och en utvecklad svenska som andraspråksundervisning. I några av skolorna som ingår i vår studie ser arbetet med nyanländas lärande dock betydligt mindre väl fungerande ut. Det kan exempelvis handla om att det saknas en organisering för kartläggning och mottagande och att nyanlända direkt placeras i ordinarie undervisningsgrupper utan stöd eller med ett begränsat stöd av studiehandledare på modersmålet. Det kan också handla om att det saknas behöriga lärare i svenska som andraspråk.

Hos somliga skolor är kunskapen om regelverket kring exempelvis förberedelseklass, studiehandledning på modersmålet, svenska som andraspråk samt åtgärderna anpassad respektive prioriterad timplan goda. Vid andra är kunskaperna avsevärt mer begränsade. Återkommande hör vi exempel på att personalen vid skolorna inte riktigt vet hur de olika åtgärderna för nyanlända ska användas. I enkäten skriver exempelvis en respondent att: *”Det finns väldigt många olika begrepp i styrning och vi har ägnat en hel del tid åt att försöka förstå vad som är vad i riktlinjerna kring nyanlända, det har inte varit helt klart.”*

3.1.3 Alla känner inte till åtgärderna prioriterad och anpassad timplan

Vi uppfattar också att på flera av skolorna har de Vilna talat med inte riktigt klarhet i när en elev ska ha åtgärder för att stödja nyanlända och när en elev ska ha extra anpassningar eller särskilt stöd. Exempelvis uppger en av skolorna i studien att de beslutar om anpassad studiegång, som är ett exempel på särskilt stöd, till samtliga elever i förberedelseklassen. Det förekommer även oklarheter vad gäller hur insatser för nyanlända förhåller sig till varandra. Exempelvis om en elev som delvis får undervisning i förberedelseklass som automatisk följd måste få beslut om prioriterad timplan. På följande sätt beskrev exempelvis en rektor i intervjuerna varför skolan, trots att den haft nyanlända, inte använt prioriterad timplan: *”Detta är ingen som legat på agendan. Från min förvaltning, inget som diskuterats. Men det behövs. Vi har haft såna här elever. Jag vet att det påbörjats ett snack. Jag fått frågan.”* En annan rektor uppger följande som svar på frågan varför prioriterad timplan inte använts: *”Okunskap från min del”*.

Att arbetet med nyanlända är olika utvecklat på de olika skolorna har enligt Vilnas bedömning flera förklaringar. En aspekt som framstår som viktig vid våra intervjuer är hur lång erfarenhet som skolan har av att ta emot nyanlända. Vissa av de skolor som deltog i våra intervjuer har sedan många år erfarenhet av att ta emot och arbeta med nyanlända medan andra skolor har begränsad erfarenhet och enbart tagit emot nyanlända de senaste åren. En annan viktig aspekt är huvudmannens styrning och stöd. Flera av skolorna som beskriver ett mer fungerande arbete beskriver också att huvudmannen drivit på skolorna inom huvudmannens organisation att utveckla arbetet med

nyanlända. Sådant stöd kan exempelvis huvudmannen ge genom att centrala team inom huvudmannen med expertis inom nyanländas lärande söker upp skolorna för att informera om arbetet med nyanlända. Konsekvensen av att arbetet med nyanlända är olika väl utvecklat är att möjligheten för nyanlända att få ta del av åtgärderna ser olika ut på olika skolor.

3.2 Åtgärdernas förekomst – den nationella bilden

Sammantaget visar studien att anpassad och prioriterad timplan används i begränsad omfattning på skolor i landet som har nyanlända elever. Åtgärderna används oftare på skolor i kommunal regi och skolor med många nyanlända.

Det framkommer flera olika förklaringar i studien till att åtgärderna används i begränsad utsträckning. Att skolorna bedömer att de inte har elever som har behov av åtgärderna, att det svårt att organisera för åtgärderna och att andra åtgärder bedöms mer användbara, framstår som viktiga förklaringar. Det finns också, som vi varit inne på tidigare, en viss osäkerhet och okunskap kring hur åtgärderna ska användas. Vi erfar exempelvis att det finns skolor som ger mer undervisning i svenska som andraspråk som prioriterad timplan innebär men inte använder begreppet.

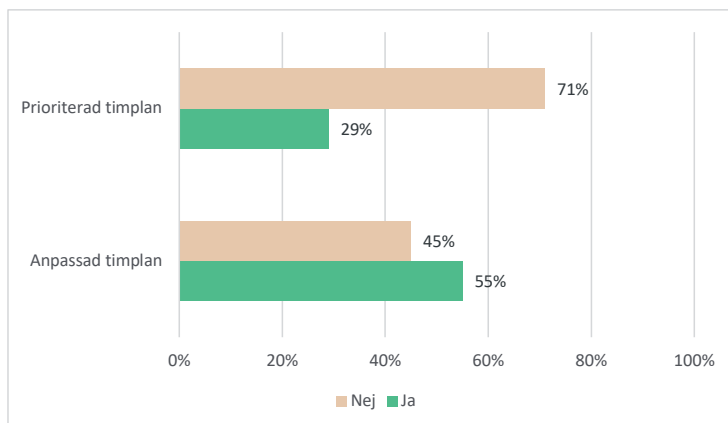
3.2.1 Åtgärderna förekommer i begränsad omfattning

Det är skolorna som ska göra bedömningen om en elev är i behov av prioriterad eller anpassad timplan. Det är inte nödvändigtvis så att alla nyanlända är i behov av åtgärderna. Nyanlända elever kan ha mycket varierande bakgrund och förutsättningar att ta till sig undervisningen. Det går därför inte att säga vad som är en lämplig omfattning på användandet av åtgärderna vare sig totalt sett inom systemet, eller inom skolor.

Övergripande visar enkäten att långt ifrån alla skolor med nyanlända elever använder prioriterad och anpassad timplan. På de skolor som använder åtgärderna är det omkring hälften av de nyanlända som får åtgärderna.

Av diagram 1 framgår att en klar minoritet av grundskolorna som har nyanlända elever i enkäten uppger att de använder prioriterad timplan. Totalt är det cirka 30 procent av landets grundskolor med nyanlända elever som anger att de sedan den 1 augusti 2018 använt prioriterad timplan. När det gäller anpassad timplan är det drygt 50 procent av skolorna med årskurs 7–9 som enligt skolorna använt åtgärden sedan dess. Med tanke på att vissa skolor sannolikt blandar ihop anpassad timplan och anpassad studiegång kan antalet skolor som i praktiken använt anpassad timplan vara lägre.

Diagram 1 Andel skolor som använder respektive åtgärd



Kommentar: Frågorna som ställdes i enkäten löd ” har någon elev på er skolenhet undervisats enligt anpassad timplan sedan den 1 augusti 2018?” respektive ” Har någon elev fått prioriterad timplan på er skolenhet sedan den 1 augusti 2018?”. Viktad total svarsstorlek för anpassad timplan 809. Viktad total svarsstorlek för prioriterad timplan 809.

Mot bakgrund av att det, som nämnts tidigare, bland dem vi intervjuat råder en förvirring kring prioriterad och anpassad timplan går det inte att utesluta att skolornas svar i enkäten inte överensstämmer med de faktiska beslut som skolorna fattat. Vilna bedömer att särskilt i anpassad timplan är det sannolikt en viss överrapportering genom att en del av skolorna att de svarat på frågor om anpassad studiegång.

3.2.2 Vissa skolor har tagit till sig åtgärderna och andra inte alls

Enkäten visar att i *genomsnitt* har omkring hälften av de nyanlända eleverna på de skolorna överhuvudtaget använder åtgärderna fått respektive åtgärd, 46 procent av eleverna har prioriterad timplan och 53 procent har fått anpassad timplan.²²

Men en något mer fördjupad analys visar att det är relativt sett få skolor där det är hälften av eleverna som får åtgärderna. Mönstret är snarare att antingen får nästan alla nyanlända skolor åtgärderna eller nästan inga nyanlända elever. Det framkommer när vi på följande närmare på hur stor andel elever som får åtgärderna på olika skolor:

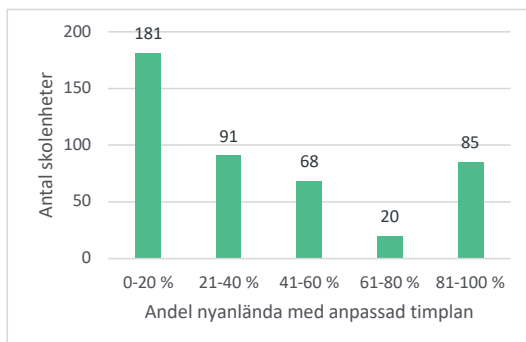
I diagram 2 och diagram 3 har vi delat upp skolorna i fem kategorier baserat på hur stor andel nyanlända på skolan som får åtgärderna. I staplarna längst till vänster i diagrammen återfinns skolorna där mellan 0–20 procent – det vill säga få – av de nyanlända eleverna får åtgärderna. I staplarna längst till höger återfinns skolorna där mellan 81–100 procent – det vill säga många – av de nyanlända eleverna får åtgärderna. Diagrammen redovisar också hur många av landets skolor som faller inom respektive kategori.

Som framgår av diagrammen antar staplarna en slags u-formad struktur. Det beror på att på den ena sidan, på förhållandevis många skolor är en liten andel nyanlända som får åtgärderna. Men på den andra sidan, på förhållandevis många skolor är en stor andel nyanlända som får

Däremellan återfinns kategorierna där en medelstor andel får åtgärderna. Dessa kategorier är förhållandevis små.

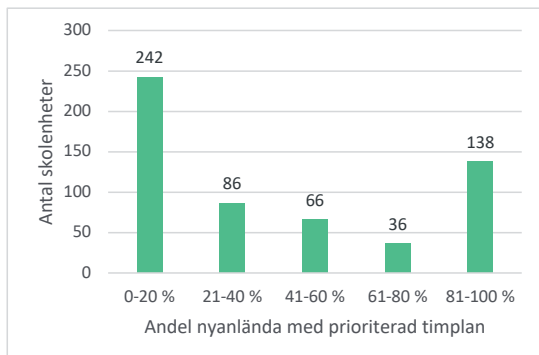
Den u-formade strukturen syns för båda åtgärderna men är tydligast för prioriterad timplan. Benägenheten att använda åtgärderna varierar alltså och på vissa skolor får nästan inga nyanlända elever åtgärderna och på andra för nästan alla elever åtgärderna. Det kan tyda på att elevers möjligheter att få åtgärderna ser olika ut beroende på vilken skola de går.

Diagram 2 Andel av nyanlända elever läsåren 2018/2020 som haft anpassad timplan



Kommentar: Viktad data. Viktad total svarsstorlek för anpassad timplan 445.

Diagram 3 Andel av nyanlända elever läsåren 2018/2020 som haft prioriterad timplan



Kommentar: Viktad data. Viktad total svarsstorlek för prioriterad timplan 568.

3.2.3 Inga tydliga mönster i användandet mellan olika grupper av skolor

Enkäten ger viss möjlighet att analysera om användandet av prioriterad och anpassad timplan skiljer sig åt mellan olika grupper av skolor. Vi har jämfört användandet mellan skolor med olika typ av huvudmannaskap, skolor med olika stora huvudmän och skolor med olika stor andel nyanlända

elever. I analysen har vi jämfört hur skolorna i enkäten besvarat frågorna om hur prioriterad och anpassad timplan använts mellan de grupper som anges i nedanstående ruta.²³

Grupperna av skolor som jämförs i analysen:

- Typ av huvudmannaskap:
 - Enskild/fristående
 - Statlig, kommunal eller regional huvudman
- Huvudmannens storlek
 - Exakt 1 skolenhet (Enskild/Fristående huvudman)
 - Fler än 1 skolenhet (Enskild/Fristående huvudman)
 - Inte fler än 20 skolenheter (Statlig, kommunal eller regional huvudman)
 - Fler än 20 skolenheter (Statlig, kommunal eller regional huvudman)
- Andel nyinvandrade* vid skolenheten
 - Inte fler än 5 procent nyinvandrade/okänd bakgrund (Statlig, kommunal eller regional huvudman)
 - Inte fler än 10 men fler än 5 procent nyinvandrade/okänd bakgrund (Statlig, kommunal eller regional huvudman)
 - Inte fler än 15 men fler än 10 procent nyinvandrade/okänd bakgrund (Statlig, kommunal eller regional huvudman)
 - Fler än 15 procent nyinvandrade/okänd bakgrund (Statlig, kommunal eller regional huvudman)
 - Inte fler än 7 procent nyinvandrade/okänd bakgrund (Enskild/Fristående huvudman)
 - Fler än 7 procent nyinvandrade/okänd bakgrund (Enskild/Fristående huvudman)

Nyinvandrad användes som en approximation för nyanländ vid urvalet (se avsnitt 2.3.1).

Övergripande kan vi konstatera att det inte finns några tydliga mönster i användandet av åtgärderna när vi med hjälp av enkäten jämför olika grupper. Det gäller både om åtgärderna används överhuvudtaget på skolan och hur stor andel av nyanlända elever som haft åtgärderna på de skolor som använt åtgärderna.

Vissa mönster går dock att skönja. När det gäller om skolorna överhuvudtaget använder åtgärderna framkommer följande i enkäten:

²³ I denna analys har vi varit hänvisade till att använda informationen från de stratumen som Skolverket tillhandahållit, se metodavsnittet i rapportens inledning. Vi har inte haft tillgång till data om specifika skolenheter. Sekretessregler har begränsat vilka uppgifter vi har haft tillgång till.

- På skolor inom större huvudmän²⁴ var det vanligare att någon elev fått anpassad timplan än på skolor inom mindre huvudmän.
- På fristående skolor med mindre andel nyanlända elever var det vanligare att någon elev fått åtgärderna än på fristående skolor med större andel nyanlända. Det gäller både prioriterad och anpassad timplan.

Bland de skolor som använder åtgärderna varierar andelen nyanlända som får åtgärderna. När det kommer till andelen nyanlända som får åtgärderna framkommer följande i enkäten:

- På kommunala skolor som använt åtgärderna hade en större andel av de nyanlända fått åtgärderna jämfört med andelen nyanlända som fått åtgärderna på fristående skolor som använt åtgärderna. Det gäller både prioriterad och anpassad timplan.
- På skolor inom större huvudmän som använt prioriterad timplan var det en större andel av de nyanlända som fått åtgärden. Detta jämfört med skolor inom mindre huvudmän som använt åtgärden. Det gäller bara prioriterad timplan, inte anpassad timplan.

De skillnader mellan grupperna av skolor som framträder i enkäten och som vi beskriver ovan bör tolkas med försiktighet. I vissa grupper av skolor är det tämligen få svarande. Det påverkar hur säkert vi kan uttala oss om skillnaderna mellan grupperna. De skillnader vi ser och lyfter fram ovan är statistiskt signifikanta på 95-procentsnivån. Men konfidensintervallen är i flera fall stora och det kan finnas skillnader mellan grupperna som skulle framträda om antalet svarande per grupp vore större.²⁵

²⁴ Med större huvudmän avses grupperna fristående skolor med mer än en skolenhet och statliga, kommunala eller regionala huvudmän med fler än 20 skolenheter. Med mindre huvudmän avses grupperna fristående skolor med exakt 1 skolenhet och statliga, kommunala eller regionala huvudmän med mindre än 20 skolenheter.

²⁵ Konfidensintervall är en uppskattning av osäkerheten i de skattade värdena. Konfidensintervallet bestäms för en given konfidensgrad. Exempelvis kan ett konfidensintervall bestämmas för konfidensgraden 95 procent.

3.2.4 Flera förklaringar till att åtgärderna förekommer i begränsad omfattning

Att åtgärderna används i begränsad omfattning kan enligt enkäten och intervjuerna bero på flera olika saker. De skolor som i enkäten svarat att de inte använt åtgärderna sedan 1 augusti 2018 fick svara på en fråga om varför åtgärderna inte använts. Respondenterna av enkäten fick ta ställning till fasta svarsalternativ, och kunde välja flera av alternativen. Som framgår i tabell 1 är det några av förklaringarna som framstår som mer avgörande för att åtgärderna inte använts av skolorna.

Tabell 1 Varför skolorna inte har använt respektive åtgärd

	Anpassad timplan	Prioriterad timplan
Ingen nyanländ elev har bedömts ha behov av åtgärden *	65 %	48 %
Vi känner oss inte säkra på hur åtgärden ska användas	26 %	15 %
Vi osäkra på för vilka elever åtgärden ska användas	7 %	4 %
Andra åtgärder för nyanlända elever är mer användbara	19 %	25 %
Det är svårt att organisera för åtgärden	27 %	23 %
Ingen elev har samtyckt till åtgärden	0 %	- **
Ingen vårdnadshavare har samtyckt till åtgärden	0 %	- **
Vi känner inte till åtgärden	1 %	9 %
Annan anledning	11 %	5 %

Kommentar: Flera svarsalternativ var möjliga. Viktad data. Viktad total svarsstorlek för prioriterad timplan är 1 406. Viktad total svarsstorlek för anpassad timplan är 361. Frågorna som ställdes i enkäten var "Varför har ingen nyanländ elev fått anpassad timplan på er skolenhet? Ange det eller de alternativ som bäst stämmer in" respektive " Varför har ingen nyanländ elev fått prioriterad timplan på er skolenhet? Ange det eller de alternativ som bäst stämmer in". * För prioriterad timplan var formuleringen "Ingen nyanländ elev eller elev som börjat skolan i Sverige efter att tidigare ha bott utomlands har bedömts ha behov av åtgärden". ** Dessa svarsalternativ var ej valbara för prioriterad timplan då det, till skillnad från anpassad timplan, inte krävs.

Skolornas förklaringar till att åtgärderna inte används kan sammanfattas på följande sätt:

Den vanligaste förklaringen till att åtgärderna inte använts är att *ingen nyanländ elev har bedömts vara i behov av åtgärden*. Omkring 50 procent av grundskolorna som inte använt prioriterad timplan, och 65 procent av skolorna som inte använt anpassad timplan, anger detta som förklaring. Det kan betyda olika saker att skolorna anger att elever inte varit i behov av åtgärden. I intervjuerna framträder inga tydliga motiveringar till varför den bedömningen görs. En möjlighet som antyds i intervjuerna är att skolor inte vet hur åtgärderna ska användas och därför inte kan bedöma om eleverna är i behov av åtgärderna.

Förhållandevis många skolor anger att en viktig orsak till att prioriterad och anpassad timplan inte används är att *andra åtgärder bedöms mer användbara*. Omkring 25 procent av skolorna anger att

detta är en orsak till att inte prioriterad timplan använts. Motsvarande andel för anpassad timplan är 20 procent. Av intervjuerna framgår att det exempelvis kan handla om studiehandledning på modersmålet eller placering i förberedelseklass. En skola anger i enkäten följande orsak till att man valt att inte använda anpassad timplan: *”Vi har yngre elever och har valt att följa timplanen i övrigt och istället prioritera svenska som andraspråk och studiehandledning på modersmålet.”*

Att det är svårt att organisera för prioriterad och anpassad timplan är det relativt många skolor som anger i enkäten. Enligt enkäten anger drygt 20 procent av landets skolor som har nyanlända elever att svårigheter att organisera för åtgärden är en orsak till att skolan inte använder prioriterad timplan. Ännu fler skolor – nära 30 procent – uppger att svårigheter att organisera för åtgärden är en orsak till att skolan inte använder anpassad timplan. Svaren i enkäten och intervjuerna visar att svårigheter att organisera kan handla om flera olika saker, men skolorna nämner återkommande bristen på lärare och möjligheten att pussla ihop ett schema för eleverna så att de får undervisning i de prioriterade ämnena som ett hinder. En skola i enkäten skriver exempelvis följande vad gäller svårigheten att organisera för, i detta fall, prioriterad timplan: *”Det är svårt att rent schematekniskt få till en prioriterad timplan för enskilda elever såvida man inte bryter ut specifik elev till liten undervisningsgrupp...kontra fördelen med att socialisera med klass och den ”språkduch” som sker kontinuerligt - knepigt!”*

Osäkerhet och okunskap kring åtgärderna framstår också som en förklaring till att åtgärderna inte använts. Enligt enkäten känner nästan 10 procent av landets skolor med nyanlända elever inte till åtgärden prioriterad timplan och nära 5 procent känner inte till åtgärden anpassad timplan. Knappt 4 procent anger att de känner sig osäkra på hur prioriterad timplan ska användas och nästan 30 procent anger att de känner sig osäkra på hur anpassad timplan ska användas. Omkring 5–10 procent av skolorna är osäkra på för vilka elever åtgärderna ska användas. Vilna bedömer att osäkerheten är ännu större än vad som framgår i enkäten och den bild av användandet i landet som enkäten ger. Det är inte orimligt att tro att skolor som är mer osäkra på åtgärden är mindre benägna att besvara enkäten än skolor som är mindre osäkra. Bilden att osäkerhet och okunskap kring åtgärderna är en förklaring av stor betydelse för i vilken omfattning åtgärderna används bekräftas och förstärks i intervjuerna.

När det gäller prioriterad timplan är det vidare inte alla skolor som anser att den åtgärden behövs. I både enkäten och vid intervjuerna beskriver somliga skolor att de arbetar med språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt inom den ordinarie undervisningen och att prioriterad timplan inte behövs. I enkäten anger exempelvis en skola på följande sätt att åtgärden inte behövs: *”Vi har många nyanlända och jobbar för att stärka upp ordinarie undervisning”*. En annan skola skriver följande i enkäten som orsak till att prioriterad timplan inte använts: *”Vår skola är en lågstadieskola där vi arbetar utifrån ett språkstimulerande arbetssätt för att ge alla elever språklig utveckling. En stor del av arbetet bygger på att stimulera ordförståelse på fler olika språk.”*

3.3 Så används åtgärderna i skolorna

Studien ger en sammansatt bild av hur prioriterad och anpassad timplan i praktiken används på skolorna. Vi ser exempel på skolor som beskriver att de använder åtgärderna på det sätt som lagstiftaren tänkt, exempelvis vad gäller målgruppen för åtgärderna, processen som leder fram till ett beslut eller vilka ämnen som prioriteras ned eller anpassas bort. Men vi ser också exempel på skolor som använder åtgärderna på ett sätt som enligt vår bedömning avviker från lagstiftarens intention, exempelvis genom att istället för att använda prioriterad och/eller anpassad timplan använder anpassad studiegång. En rektor beskriver hur hen rättat till en tidigare felaktig användning:

”När jag började, då hade de nyanlända anpassad studiegång, vi upptäckte att nyanlända hade beslut i åtgärdsprogram. Skolan har varit utan specialpedagog och bytt rektorer. Verksamheten har glidit iväg, detta var en av de första grejerna som jag

började ta i. Vi gick igenom åtgärdsprogram och såg att det var många nyanlända som hade anpassad studiegång.”

Vi har även mött skolledare och lärare som överhuvudtaget inte känner till åtgärderna eller vet hur de fungerar. Vi ser också skolor som i praktiken gör prioriteringar eller anpassningar för nyanlända elever men utan att formellt sett använda de aktuella åtgärderna.

Studien ger sammantaget en splittrad bild av i vilken utsträckning de nyanlända får individuella beslut med utgångspunkt i deras behov. Å ena sidan finns tecken på att besluten inte alltid är individuella. Exempelvis visar enkäten att i vissa skolor fick nästan alla nyanlända åtgärderna medan i andra skolor fick endast ett fåtal nyanlända åtgärderna. I intervjuerna framkommer exempelvis också att på vissa skolor har alla elever i förberedelseklass beslut om prioriterad timplan. Det framkommer också att bristande tillgång till lärare kan göra att en nyanländ blir av med beslut om prioriterad timplan. Å andra sidan finns det tecken på att skolor i viss mån gör individuella bedömningar. Det handlar exempelvis om hur länge en nyanländ elev har prioriterad timplan eller vilka ämnen som omfattas i ett beslut om anpassad timplan.

Reglerna kring prioriterad och anpassad timplan framstår inte som avgörande för att skolorna ska göra den typ av prioriteringar och anpassningar som åtgärderna möjliggör. Exempelvis beskriver flera av skolorna i intervjuerna att de redan innan prioriterad timplan fanns gett nyanlända elever mer svenska som andraspråksundervisning på bekostnad av andra ämnen i timplanen. Flera berättar också att de även om reglerna för prioriterad timplan inte fanns skulle göra på det sättet.

Detta avsnitt beskriver skolornas användning av åtgärderna utifrån följande dimensioner (i ordningsföljd):

- Processen fram till beslut
- Bedömning - hurvida bedömningarna är individuella, när åtgärderna sätts in och hur länge
- Hur åtgärderna fungerar vid skolbyten
- Vilka elever som får åtgärderna
- Vilka anpassning och prioriteringar som görs - vilka ämnen som prioriteras och anpassas samt hur undervisningstimmarna omfördelas
- Hur undervisningen utformas för elever med åtgärderna
- Hur åtgärderna kombineras med andra åtgärder

3.3.1 Vägarna fram till beslut om prioriterad respektive anpassad timplan är tämligen likartade

Beslut om prioriterad respektive anpassad timplan ska fattas av rektor. För att rektorn ska kunna besluta om en prioriterad timplan måste skolan först bedöma elevens kunskaper. Om skolan bedömer att eleven behöver mer undervisning i svenska eller svenska som andraspråk för att så snart som möjligt kunna ta del av undervisningen i den ordinarie undervisningsgruppen kan eleven få en prioriterad timplan. En elev får ha en prioriterad timplan under högst ett år. För att rektorn ska kunna besluta om en anpassad timplan måste skolan först bedöma elevens kunskaper. Om skolan bedömer att eleven kommer att ha svårt att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan kan eleven få en anpassad timplan. Eleven och elevens vårdnadshavare måste dock samtycka till den anpassade timplanen.

I intervjuerna har skolorna som använder åtgärderna beskrivit hur processen kring beslut om prioriterad och anpassad timplan ser ut. Skolorna gör på delvis olika sätt men det finns samtidigt

flera gemensamma drag i hur skolorna använder prioriterad och anpassad timplan. Följande typprocess för beslut om prioriterad timplan framträder på skolorna som vi intervjuat:

1. Nyanländ kommer till mottagningsenhet i kommunen (eller direkt till skolenhet). Eleven kartläggs vid mottagningsenheten (eller vid skolenheten) med hjälp av Skolverkets kartläggningsmaterial steg 1 och 2.
2. Eleven får en placering vid skolenhet (om den inte fick det redan i steg 1). Mottagningsenheten gör en överlämning med en rekommendation om lämplig årskurs och andra åtgärder. Mottagningsenheten kan föreslå vilka åtgärder skolan ska använda, exempelvis ge eleven undervisning i svenska som andraspråk och besluta om prioriterad timplan. Det förekommer att vårdnadshavare är med vid överlämningsmötet.
3. På den mottagande skolan gör personalen (exempelvis lärare i svenska som andraspråk eller speciallärare) en egen bedömning av den nyanländes behov av stöd, utifrån dels mottagningsenhetens underlag, dels egna bedömningar. På vissa skolor bedöms de enskilda elevernas förutsättningar och behov i elevhälsoteamet. Flera typer av åtgärder kan komma i fråga beroende på elevens årskurs, behov av stöd och skolans organisation kring mottagande för nyanlända. Det kan exempelvis handla om förberedelseklass, studiehandledning på modersmålet och individuell studieplan. Om skolan bedömer att den nyanlända är i behov av extra anpassningar och särskilt stöd kan utredningar och beslut inom ramen för åtgärdsprogram också komma i fråga.
4. Om personalen på skolan bedömer att den nyanlända är i behov av prioriterad timplan skriver de ett beslutsunderlag. Rektor beslutar. Det förekommer att prioriterad timplan dokumenteras i ett åtgärdsprogram. Besluten läggs i elevens akt, som sparas digitalt eller på papper i en pärm. Vissa av skolorna har särskilda beslutsblanketter för beslut om prioriterad timplan (som kan vara gemensamma inom huvudmannen).
5. Eleven får sedan undervisning enligt beslutet om prioriterad timplan. Efter beslutet följer personalen kontinuerligt den nyanländes utveckling i svenska språket med sikte på att eleven ska avsluta den prioriterade timplanen och övergå till undervisning enligt ordinarie timplan. Både elevens behov och skolans resurser (exempelvis antalet lärare i svenska som andraspråk) kan påverka när en prioriterad timplan avslutas. Hur skolan gör uppföljningen beror på vilka resurser som finns och hur skolan är organiserad. Typiskt sett har en lärare i svenska som andraspråk eller speciallärare ansvaret för uppföljningen, i dialog med undervisande lärare. Men det förekommer också att elevhälsoteam ansvarar för uppföljningen. Rektor fattar normalt sett inga nya beslut utan ansvaret för att ta ställning till när och i vilken omfattning eventuella omprioriteringar ska göras åligger lärarna.

Följande typprocess för beslut om anpassad timplan framträder på skolorna som vi intervjuat:

1. Skolan upptäcker att en nyanländ elev kommer att ha svårt att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Det kan skolan upptäcka exempelvis i arbetet med att upprätta den individuella studieplanen, i den allmänna uppföljningen av elevernas kunskapsutveckling på skolan eller av en enskild lärare.
2. I den interna diskussionen om elevens svårigheter kan personalen på skolan väcka frågan om att besluta om anpassad timplan. Frågan kan väckas av undervisande lärare, lärare i svenska som andraspråk, speciallärare, studie- och yrkesvägledare eller i samtal inom elevhälsoteamet. Frågan stäms av med ansvarig rektor.
3. Om skolan bedömer att eleven kommer att ha svårt att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan och därför bör ha anpassad timplan påbörjar skolan en dialog med eleven och vårdnadshavare. I dialogen beskriver skolans personal (lärare och studie- och yrkesvägledare) hur gymnasieskolan fungerar och vilka ämnen som eleven behöver ha

godkänt i för att kunna vara behörig till de olika nationella programmen. Personalen beskriver också vad anpassad timplan är, hur det fungerar och hur det påverkar möjligheterna till fortsatta studier i gymnasieskolan.

4. Om eleven och vårdnadshavaren ställer sig bakom skolans förslag att den nyanlände ska ha anpassad timplan tar personalen fram ett underlag och rektor fattar beslutet. Beslutet dokumenteras i elevens individuella studieplan, i ett åtgärdsprogram eller på annat sätt i elevens akt.
5. Eleven får sedan undervisning enligt beslutet om anpassad timplan. Beslutet följs upp. Det förekommer att skolor avslutar en anpassad timplan och att eleven övergår till ordinarie undervisning, antingen på grund av elevens förutsättningar och behov eller skolans resurser (såsom möjligheten att organisera undervisningen enligt anpassad timplan).

Samtycke till anpassad timplan hanteras i dialog

Eleven och elevens vårdnadshavare måste samtycka till den anpassade timplanen. Om de inte gör det kan rektorn besluta om en utredning om särskilt stöd, till exempel i form av anpassad studiegång.

De rektorer vi i intervjuat beskriver att de inhämtar samtycke inför beslut om anpassad timplan. Skolorna beskriver att de stämmer av beslutet i mer eller mindre formella dialoger som skolans personal har med elever och vårdnadshavare. Skolorna dokumenterar ibland samtycket. Det kan ske på olika sätt, exempelvis genom att skriva in i elevakten eller individuella studieplanen att ett möte med elev och/eller vårdnadshavare har ägt rum. Men vi har inte sett eller hört exempel på att elever eller vårdnadshavare signerar beslutet.

Skolorna beskriver att avstämningarna med vårdnadshavarna ofta präglas av att vårdnadshavare har mycket stort förtroende för skolans bedömningar. Inte sällan har vårdnadshavarna synen att skolans bedömningar inte bör ifrågasättas, vilket en del av dem vi intervjuat menar beror på deras erfarenheter från sina ursprungsländer. Skolorna beskriver att de tror att det kan vara svårt för vårdnadshavarna att riktigt förstå konsekvenserna av beslut om anpassad timplan.

Vissa skolor beskriver att många elever och vårdnadshavare så långt som möjligt vill läsa enligt ordinarie timplan och att det kan behövas ett visst lirkande för att få elever och vårdnadshavare att ställa sig bakom en anpassad timplan.

3.3.2 Splittrad bild av huruvida besluten baseras på den enskilda elevens individuella förutsättningar och behov

Beslut om prioriterad och anpassad timplan ska fattas utifrån den enskilda elevens individuella förutsättningar och behov. I enkäten anger en stor majoritet av skolorna att de i regel gör individuella bedömningar inför beslut om åtgärderna. Som framgår av tabell 2 anger omkring 90 procent av skolorna att de gör en individuell bedömning av insatsens längd vid varje beslut. Det gäller både prioriterad och anpassad timplan.

Tabell 2 Enligt vilken princip skolenheterna vanligtvis fattar beslut om hur länge en elev ska ha respektive åtgärd

	Anpassad timplan	Prioriterad timplan
Beslut fattas och löper sedan på	12 %	7 %
Alla elever får beslut om insatsen på ett förutbestämt antal månader i taget	0 %	3 %
En individuell bedömning av insatsens längd görs vid varje beslut	88 %	90 %

Kommentar: Viktad data. Viktad total svarsstorlek för prioriterad timplan 582. Viktad total svarsstorlek för anpassad timplan 450. Frågorna som ställdes i enkäten var " Enligt vilken princip fattar ni vanligtvis beslut om hur länge en elev ska ha anpassad timplan? Välj det alternativ som bäst stämmer in med hur ni brukar fatta beslut" respektive Enligt vilken princip fattar ni vanligtvis beslut om hur länge en elev ska ha prioriterad timplan? Välj det alternativ som bäst stämmer in med hur ni brukar fatta beslut".

Men det finns också saker som tyder på att bedömningarna inte är individuella. Som tidigare nämnts visar enkäten att det finns skolor där nästan inga elever fått åtgärderna medan skolor där nästan alla nyanlända fått åtgärderna. Det pekar på att det inte enbart är individuella bedömningar som görs om en elev ska få åtgärderna eller inte. I enkäten framkommer vidare att på vissa skolor anger skolorna själva att det förekommer en mer schablonmässig hantering av beslut om prioriterad timplan. Enligt enkäten beslutar motsvarande 3 procent av landets skolor med nyanlända elever om prioriterad timplan på ett förutbestämt antal månader i taget.

Även i intervjuerna framkommer exempel på mer schablonmässig hantering. En skola har exempelvis ett begränsat antal platser för elever med prioriterad timplan, kommer en elev med större behov av plats än de som får åtgärden avslutas prioriterad timplan. Det förekommer exempelvis också att skolor automatiskt ger alla nyanlända som går i förberedelseklass prioriterad timplan. Exempelvis en rektor i intervjuerna beskriver på följande sätt hur beslut om prioriterad timplan hanteras på skolan:

"De nyanlända som kommer tas emot av START (mottagningsenheten). Sen förmedlas de till olika skolor som har förberedelseklasser. Det är START som gör första kartläggningen. Sen där vi då slirar, vi tar formellt enskilda beslut, men i verkligheten kollektivt beslut, alla får förändringarna i timplanen som finns förberedelseklassen. Generellt beslut om prioriterad timplan, likadant för alla. Till att börja med, sen gör vi individuella bedömningar utifrån deras förkunskaper och kunskaper i svenskan. Vissa kanske kan gå ut i 1–2 ämnen i vanlig klass. Sen har resten av skolveckan i förskoleklassen. De som är långsammare kanske är i princip hos mig heltid i två år. Vad som gagnar eleven bäst."

Det finns flera orsaker till att eleverna inte får helt individuella bedömningar. Skolornas resurser, sätt att organisera undervisningen, tillgång till behörig personal men också kunskap om och förhållningsätt till nyanländas lärande tycks påverka. En skola i enkäten anger resurser som direkt orsak till att inte anpassad timplan använts: "Finns inte pengar i budgeten". På motsvarande sätt anger en skola följande: "Ekonomiska skäl. Åtgärden kräver fler lärare vilket innebär ökade kostnader som inte rymms inom nuvarande budget."

Tillgången på behörig personal beskrivs återkommande som en orsak till att elever får eller inte får åtgärderna. I intervjuerna har vi också hört exempel på att rent schematekniska förutsättningar kan avgöra om en elev får eller inte får åtgärderna.

3.3.3 Åtgärderna sätts in tidigt och under begränsad tid

Enligt enkäten får nyanlända som regel prioriterad timplan kort efter att de börjat på skolan. Omkring 90 procent av skolorna ger de nyanlända prioriterad timplan inom 3 månader från att eleven börjat på skolan (se tabell 3). Också när det gäller anpassad timplan visar enkäten att åtgärden oftast sätts in tidigt, 70 procent av skolorna sätter in åtgärden inom 3 månader från att eleven börjat på skolan. I jämförelse med prioriterad timplan får dock eleverna generellt sett anpassad timplan något senare under skolgången.

Tabell 3 När det är vanligast att åtgärderna sätts in, i relation till när eleverna börjat på skolan

	Anpassad timplan	Prioriterad timplan
inom 3 månader från att eleven börjat på skolan	69 %	89 %
mellan 3–6 månader från att eleven börjat på skolan	7 %	7 %
mellan 6 månader - 1 år från att eleven börjat på skolan	13 %	3 %
mer än 1 år från att eleven börjat på skolan	12 %	1 %

Kommentar: Viktad data. Viktad total svarsstorlek för prioriterad timplan 582. Viktad total svarsstorlek för anpassad timplan 450. Frågorna som ställdes i enkäten var: "När, i relation till när eleverna börjat på skolan, är det vanligast att anpassad timplan sätts in? Välj det alternativ som bäst stämmer in med hur ni brukar fatta beslut. Vanligen..." respektive: "När, i relation till när eleverna börjat på skolan, är det vanligast att prioriterad timplan sätts in? Välj det alternativ som bäst stämmer in med hur ni brukar fatta beslut. Vanligen..."

Enligt enkäten ger skolorna i landet normalt sett prioriterad timplan längre än tre månader men kortare än ett år. Anpassad timplan ger skolorna typiskt sett minst tre månader upp till ett år eller längre.

Intervjuerna bekräftar bilden från enkäten att skolorna sätter in åtgärderna förhållandevis tidigt när eleverna kommer till skolenheten och att de sätts in i under en begränsad tid. Men intervjuerna visar också att skolorna gör olika.

3.3.4 Risk att åtgärderna tappas bort vid skolbyten

Skolorna beskriver att det är vanligt att många nyanländas familjer flyttar under etableringsfasen i landet. Det beror bland annat på bostadsbrist och att många nyanlända familjer bor med andrahandskontrakt. Att eleverna flyttar gör att de ofta byter skola.

De intervjuade beskriver att det finns risk att åtgärderna tappas bort när nyanlända elever byter skola. Det handlar framförallt om följande:

För det första finns en risk att beslut om prioriterad timplan försenas. Skolorna framhåller att när en elev kommer från en annan skolenhet saknas det ofta dokumentation. Individuell studieplan för nyanlända elever ska upprättas för elever som tas emot i högstadiet men det är enligt skolorna inte alltid det finns eller att informationen är fullständig. För yngre elever kan dokumentation helt saknas. Mottagande skola vet exempelvis ofta inte resultat från kartläggningar och vilka åtgärder som satts in. Om eleven kommer från en annan skola kopplas normalt sett inte kommunens mottagningsteam in och därför gör teamet ingen kartläggning. På den lokala skolan startar man inte heller en kartläggning per automatik enligt skolorna. Skolorna utgår istället från att eleverna blivit kartlagda och fått adekvata åtgärder. Men inte sällan upptäcks bristande kunskaper i svenska efter hand och

skolorna beskriver att de då ser sig föranledda att kartlägga behov och i vissa fall besluta om prioriterad timplan.

För det andra finns en risk att eleverna får prioriterad timplan under längre tid än vad regelverket anger. En nyanländ elev kan ha en prioriterad timplan under högst ett år. Men eftersom dokumentationen vid skolbyten ofta brister vet inte mottagande skolenhet alltid om och i så fall hur länge en elev haft prioriterad timplan på tidigare skola. En av skolorna vi intervjuat beskriver att de alltid utgår från att elever som kommer från annan skolenhet i Sverige haft prioriterad timplan. Men några skolor beskriver att de tar beslut om prioriterad timplan även om de inte vet om eleven haft prioriterad timplan på den tidigare skolan. Att bristen på fungerande dokumentation är en förklaring till att information tappas bort beskriver exempelvis en rektor på följande sätt: "Om jag tar minuter från SO och NO nu, är det inte säkert att den informationen vidareförmedlas till mottagande skolenhet. Vi har ett schemaprogram för att kolla det, men det funkar inte alltid."

3.3.5 Den tilltänkta målgruppen får åtgärderna

Enligt våra intervjuer ger skolorna i första hand prioriterad och anpassad timplan till elever som är nyanlända, har svag skolbakgrund och kommer från länder utanför Europa. Den övergripande bilden är alltså att det är den tilltänkta målgruppen som får åtgärderna.²⁶ Vi finner inga exempel på att andra elever än just nyanlända har fått beslut om prioriterad eller anpassad timplan.

Enligt skolorna använder de typiskt sett *prioriterad timplan* för nyanlända elever som är behov av att komma igång med svenska språket för att sedan kunna övergå till ordinarie undervisningsgrupper och läsa enligt ordinarie timplan. Skolorna beskriver att prioriterad timplan oftare används för elever från årskurs 6 och uppåt. Yngre elever har vanligtvis bättre förutsättningar att snabbt lära sig svenska. Det kan både vara elever som saknar tidigare skolbakgrund men också elever som har skolbakgrund som får prioriterad timplan.

Några av skolorna beskriver att de främst använder prioriterad timplan för elever som saknar skolbakgrund. Det framkommer också ett mönster att nyanlända som kommer i årskurs 1–3 inte får prioriterad timplan i lika hög grad som äldre elever. Anledningen är att yngre elever lär sig språket snabbare och skolornas erfarenhet är att dessa elever kan komma ikapp utan ändringar i timplanen. Från årskurs 4 blir undervisningen allt mer stofftung och kraven ökar. Då kan prioriterad timplan vara mer aktuell att sätta in. Det förekommer därtill resonemang kring att anpassad timplan är mer tillämpligt för betygsgrundande årskurser än prioriterad timplan och därför föredras för äldre nyanlända elever. En rektor säger exempelvis:

"Vi har kommit till konklusionen att det är mycket mer lämpligt att använda sig av prioriterad timplan där det inte finns en betygsfaktor. Det blir svårare rent administrativt att sätta ihop en studiegång för en elev som är i betygsgrundande årskurs med prioriterad timplan. Det påverkar den anpassade timplanen på ett mycket annorlunda sätt. För att dokumentera för oss själva, vad vi har tagit bort etcetera, sedan räkna ut tappet eller förstärkningen i ämnen. Väldigt mycket enklare att använda sig av anpassad timplan. I årskurs 4–5 använder vi prioriterad timplan, där har vi inte samma skyldighet att redovisa studietakt och omfattning i respektive ämne."

I intervjuerna beskriver skolorna att de främst ger *anpassad timplan* till elever som skolorna bedömer inte kommer att nå godkänt betyg i alla ämnen, men som skulle kunna nå godkänt i tillräckligt många ämnen för att nå behörighet till gymnasieskolans yrkesprogram. Vissa av skolorna beskriver att de normalt använder anpassad studiegång för nyanlända som det relativt sett går

²⁶ Vid intervjun med företrädare för Specialpedagogiska skolmyndigheten framkom att specialskolorna gör bedömningen att dessa inte omfattas av regelverket för prioriterad timplan. Intervjupersonen menar att detta följer av Skolverkets allmänna råd om utbildning för nyanlända elever och av information på Skolverkets hemsida.

ganska bra för och som har ambitioner och förutsättningar att övergå till ett nationellt program på gymnasieskolan.

3.3.6 Oftast minskas de samhälls- och naturorienterade ämnena

Att ha prioriterad eller anpassad timplan innebär att man som elev får mindre undervisningstid i vissa ämnen. Samtidigt får eleverna mer undervisningstid i svenska som andraspråk eller andra ämnen som eleven behöver godkänt i för att nå gymnasiebehörighet. Vilka ämnen som eleverna får nedprioriterade, ned- eller bortanpassade varierar. Det beror på att det är elevernas individuella behov som, åtminstone delvis, styr hur åtgärderna används. Samma sak gäller för vilka ämnen som eleverna får mer undervisning i på grund av beslut om anpassad timplan.

I intervjuerna framkommer dock några tämligen tydliga övergripande mönster vad gäller vilka ämnen skolorna beskriver att eleverna får mindre respektive mer av på grund av åtgärderna:

- Oftast mindre undervisningstid i flera ämnen till förmån för de ämnen som skolan beslutar att satsa mer på.
- Oftast är det undervisningstid i de samhälls- och naturorienterade ämnena som de nyanlända eleverna går miste om på grund av åtgärderna.

När det gäller *prioriterad timplan* beskriver skolorna genomgående att eleverna får mer undervisning i svenska som andraspråk. I något enstaka fall får vi dock inte helt klart för oss om eleverna formellt sett får undervisning i svenska eller svenska som andraspråk och om eleverna bedöms i enlighet med kunskapskraven för svenska eller svenska som andraspråk. De samhällsorienterade och naturorienterade ämnena är de som vanligtvis prioriteras ned till förmån för svenska som andraspråk. Anledningen är enligt skolorna att undervisningen i samhälls- och naturorienterade ämnena innehåller många abstrakta begrepp som förutsätter relativt sett goda kunskaper i svenska. Några av skolorna beskriver att de upplevt att nyanlända sitter med vid lektioner i dessa ämnen utan att hänga med. Moderna språk blir också nedprioriterat i relativt sett hög grad. Orsaken är enligt flera skolor att det är svårt för nyanlända att tillägna sig undervisning i ett ytterligare språk utöver svenska, engelska och modersmål. Det gäller särskilt om eleverna har svag skolbakgrund och särskilt om de ännu inte kan läsa och skriva på modersmålet.

Skolorna uppger samtidigt att de undviker att prioritera bort matematik och engelska. Anledningen är att ämnena behövs för att nå behörighet till gymnasieskolan. Även de praktiskestetiska ämnena bild, musik och slöjd undviker skolorna att prioritera bort. Undervisningen i dessa ämnen är lättare för nyanlända att följa utan utvecklade kunskaper i svenska och är enligt skolorna bra att ha tillsammans med ordinarie undervisningsgrupp för att få tillfälle att träna på att höra och tala svenska och att knyta sociala kontakter.

När det gäller *anpassad timplan* är det en mer öppen fråga för skolorna vilka ämnen som eleven ska få mer respektive mindre undervisningstid i. Anledningen är att flexibiliteten vad gäller val av ämnen enligt regelverket är större. Det är dessutom högre grad elevens behov och ambitioner för de fortsatta studierna som styr valet av ämnen. Men även för anpassad timplan finns det vissa återkommande mönster i skolornas beskrivningar av vilka ämnen som eleverna får mer och mindre undervisningstid i. Behörighetsgivande ämnen som svenska som andraspråk, matematik, engelska är enligt skolorna typiskt sett ämnen som skolorna lägger mer tid på. Samma ämnen som skolorna ofta prioriterar ned inom ramen för prioriterad timplan anpassas även bort eller ned inom ramen för anpassad timplan. De samhällsorienterade och naturorienterade ämnena är alltså de som försvinner. Orsaken till detta är enligt en av de intervjuade dels att dessa ämnen är de svåraste för de nyanlända, dels att de inte krävs för behörighet till yrkesprogram. Men i vissa fall värnas ett SO- eller NO-ämne avsiktligt. En skola nämner exempelvis att om en elev har sikte på att läsa vård- och omsorgsprogrammet kan skolan förslå att eleven inte anpassar bort biologi.

Det förekommer dock att skolorna inte alltid kan vara så flexibla som elevernas individuella behov ser ut. Några skolor nämner att elever får anpassningar eller nedprioriteringar som till både omfattning och innehåll styrs av rent organisatoriska förutsättningar, såsom tillgången till SVA-lärare och deras scheman eller mer övergripande hur schemat för hela skolan är lagt.

3.3.7 Undervisningstimmarna kan omfördelas på olika sätt

Vad det i praktiken innebär att ha anpassad och prioriterad timplan är i hög grad avhängigt hur mycket tid som skolorna väljer att omfördela. Vi erfar att skolorna i begränsad grad vet hur många undervisningstimmor som de nyanlända eleverna får. Skolorna kan enbart på ett övergripande plan redogöra för hur många timmar som omfördelas. Av intervjuerna framgår dock att det finns betydande variationer i hur många undervisningstimmor som omfördelas genom åtgärderna. Mängden tycks variera, dels mellan olika elever inom skolor, dels mellan olika skolor.

Elever med *prioriterad timplan* får mer undervisningstid i svenska som andraspråk. Men när vi i intervjuerna bitt skolorna att beskriva hur mycket tid som typiskt sett omfördelas till svenska som andraspråk får vi tämligen olikartade svar. Skolorna anger att de gör individuella bedömningar av hur många timmar som omfördelas om en nyanländ elev har prioriterad timplan. Somliga av de vi intervjuat säger sig inte kunna uppge någon typisk siffra vad gäller mängden timmar. Vissa beskriver att prioriterad timplan på deras skola vanligen innebär att den nyanlända har ett par timmar mer svenska som andraspråk i veckan. Andra anger att det innebär att den nyanlända har fem till tio timmar med mer svenska som andraspråk i veckan. På följande sätt beskriver exempelvis en skola hur de resonerat om omfördelningen av undervisningstimmor: *”Vi tog från SO och NO. Hur mycket vi tog bort var individuellt, exempelvis 380 minuter i veckan för en högpresterande elev. Andra blev av med 500 minuter.”*

När det gäller *anpassad timplan* är det ännu svårare för skolorna att uppge vad åtgärden typiskt sett innebär i termer av omfördelning av undervisningstid. Anledningen är enligt skolorna den enskilda elevens förutsättningar, behov och ambitioner för arbete och fortsatta studier som påverkar vilken anpassning som görs i det enskilda fallet.

Vid en jämförelse mellan de två åtgärderna är anpassad timplan vanligtvis en mer genomgripande åtgärd i fråga om hur mycket tid som omfördelas. Elever som läser enligt anpassad timplan har större avvikelser jämfört med ordinarie timplan. Det beror åtminstone delvis på regelverket. En elev kan endast ha prioriterad timplan under ett år. Men det beror också på att prioriterad timplan inte sällan innebär att en eller par undervisningstimmor per vecka tas bort till förmån från svenska som andraspråk.

3.3.8 Men ämnet på schemat säger inte alltid vad undervisningen innehåller

Det finns en kursplan för varje ämne i grundskolan. Kursplaner består alltid av tre delar: syfte, centralt innehåll och kunskapskrav som definierar det stoff som undervisningen i ämnet ska behandla. Vid våra intervjuer framkommer att gränserna mellan ämnena i praktiken är flytande. Lärare kan bedriva undervisning i vad som beskrivs som mer renodlad svenska som andraspråk utan koppling till begrepp i något annat specifikt ämne. Detta beskriver exempelvis en rektor på följande sätt: *”Undervisningen i sva för elever med prioriterad timplan är inte ämneskopplad. Vi har tränat mer grundläggande saker, tränat ljud etcetera.”*

Undervisningen i svenska som andraspråk kan också bedrivas med en mer tydlig koppling till begreppen i ett visst ämne, exempelvis historia. På följande sätt beskriver en skola hur undervisningen fungerade för eleverna med prioriterad timplan: *”Undervisningen gavs i en grupp med årskurs 4–6 och sva-undervisningen gavs med infärgning av de bortprioriterade ämnena”.*

Men det kan också vara tvärt om. Det vill säga att undervisningen i ett visst ämne bedrivs med ett starkt fokus på språkutveckling. Det innebär att undervisning i svenska som andraspråk och

undervisning i exempelvis i historia i praktiken kan ha samma innehåll. Det gör att elever som inte har beslut om prioriterad timplan ändå kan ha en undervisning i ett eller flera ämnen, såsom historia, som i praktiken utgör undervisning i svenska som andraspråk. En rektor exemplifierar detta på följande sätt i intervjuerna: *”När man läser matte är det mer språket i fokus än det matematiska. Mer fokus på att skriva tala och läsa. Man prioriterar bort moment som andra elever läser när de har matte”*.

3.3.9 Undervisningen kan se olika ut för elever som har åtgärderna

Vilken slags undervisning eleverna får när de har åtgärderna är också av stor betydelse för hur anpassad respektive prioriterad timplan i praktiken tar form för enskilda elever. Av intervjuerna framgår att den undervisning de nyanlända får när de har åtgärderna kan se tämligen olika ut. Både inom och mellan skolor. Hur undervisningen utformas är enligt de skolor vi talat med i hög grad avhängigt skolornas förutsättningar och beror exempelvis på skolans ekonomiska styrka, sätt att organisera undervisningen eller tillgången till lärare i svenska som andraspråk. Det betyder att undervisningen både kan ges av lärare som är behöriga för de ämnen som de undervisar men kan också ges av annan personal på skolan.

I intervjuerna ger skolorna exempel på hur undervisningen i svenska som andraspråk kan se ut för elever som har prioriterad timplan. Nedan summerar vi de huvudsakliga formerna för undervisning av elever som har prioriterad timplan som vi fått beskrivna för oss i intervjuerna. Vilka av undervisningsformerna som används varierar mellan men också inom skolor:

- *En-till-en-undervisning*: Den nyanlända får undervisning enskilt av en lärare.
- *Undervisning i separat undervisningsgrupp*. Den nyanlända får undervisning tillsammans med andra elever. Exempelvis inom ramen för förberedelseklass. Men det kan också handla om att de nyanlända lämnar sina ordinarie undervisningsgrupper och tillsammans får undervisning i svenska som andraspråk. Dessa grupper är i varierande grad årskursuppdelade.
- *Undervisning inom ordinarie undervisningsgrupp*: Det förekommer att elever får undervisning i svenska som andraspråk inom ramen för ordinarie undervisningsgrupp. Medan övriga elever får ordinarie undervisning får nyanlända elever med prioriterad timplan undervisning med särskilda läromedel. Antingen genom att det finns fler lärare i klassrummet eller genom att lärare i svenska som andraspråk finns med i klassrummet.

För elever som har anpassad timplan handlar det om att skolorna ska ge mer undervisning i ämnen som kan bidra till att eleven når gymnasiebehörighet. Skolorna beskriver att det kan vara svårt att se till att nyanlända med anpassad timplan får en bra undervisning i det ämne som eleven enligt beslutet ska få mer undervisning i. Flera intervjuade framhåller att anpassad timplan ställer mycket hårda krav på skolan om undervisningen ska hålla kvalitet och att det kan bli mycket kostsamt att ge extra undervisning av behöriga lärare. Särskilt om enstaka elever har anpassad timplan eller att elever läser olika ämnen inom ramen för anpassad timplan. Följande sätt att ge elever med anpassad timplan mer undervisning framkom i våra intervjuer. Av intervjuerna framgår att vilka av undervisningsformerna som skolorna använder varierar, både mellan inom skolor. Vilken undervisning en enskild elev får beror enligt dem vi intervjuat på vilka ämnen som omfattas i elevens anpassade timplan och på de förutsättningar som skolan har, exempelvis vad gäller tillgängliga lärare och schema:

- *En-till-en-undervisning*: Den nyanlända eleven får undervisning enskilt av en lärare.
- *Undervisning i parallellklassen*: Den nyanlända eleven får extra undervisning i exempelvis matematik, tillsammans med parallellklassen.

- *Självstudier med material:* Den nyanlända eleven får ägna sig åt självstudier utifrån material som ansvarig lärare tagit fram. Det kan ske under överinseende av annan personal.

Som framgår av ovanstående sammanställning kan en konsekvens av att ha prioriterad eller anpassad timplan bli att nyanlända får undervisning av obehöriga lärare. Ett antal av de rektorer som vi intervjuer påpekar att det är lätt att fatta beslut om åtgärderna, det svåra är att säkerställa kvaliteten i den extra undervisning som eleverna får genom prioriterad eller anpassad timplan. Ett par av skolorna framhåller själva att de inte har lyckats att ge undervisning av tillräcklig kvalitet för alla nyanlända med beslut om dessa åtgärder.

3.3.10 Antingen anpassad eller prioriterad timplan

Anpassad och prioriterad timplan är olika åtgärder som har olika syften. Av intervjuerna framkommer att skolorna använder dem i olika situationer. Vårt intryck från intervjuerna är att skolorna inte låter elever ha prioriterad och anpassad timplan samtidigt. Utifrån vad några av skolorna beskriver i intervjuerna är det vanligt att en elev först har prioriterad timplan och sedan får beslut om anpassad timplan. Detta om det visar sig att den extra språkträning som prioriterad timplan var tänkt att ge inte var tillräcklig för att ge eleven tillräckliga förutsättningar att följa undervisningen i de vanliga ämnena.

3.3.11 Ofta i kombination med flera andra åtgärder

Vid sidan av anpassad och prioriterad timplan finns det flera andra åtgärder skolor kan använda för att stärka förutsättningarna för nyanlända elevers lärande i skolan. Det rör sig om förberedelseklass, studiehandledning på modersmålet och individuell studieplan.

Av intervjuerna framgår att anpassad och prioriterad timplan ofta används i ett sammanhang av flera andra åtgärder för nyanlända. Vilka andra åtgärder skolorna använder och hur de är upplagda varierar mellan skolorna som vi intervjuat. Hur anpassad och prioriterad timplan används i förhållande till andra åtgärder beror på hur de andra åtgärderna används på skolorna.

Vid en del av skolorna i våra intervjuer finns *förberedelseklass*. Intervjuerna visar på stor mångfald i hur skolorna använder förberedelseklass. Det finns också stor mångfald i hur skolorna använder förberedelseklass i förhållande till åtgärderna anpassad och prioriterad timplan. På vissa av skolorna förekommer det att nyanlända har beslut om prioriterad eller anpassad timplan både när de får undervisning i förberedelseklass och efter att de helt lämnat förberedelseklassen. Bland de intervjuade skolorna finns det också exempel på skolor som inte använder prioriterad eller anpassad timplan för elever i förberedelseklassen. I ett fall fattar skolan beslut om anpassad studiegång för samtliga elever i förberedelseklassen.

Skolorna som vi intervjuat beskriver att de som regel ger *studiehandledning på modersmålet* i ämnen där de nyanlända följer ordinarie undervisning. Studiehandledning på modersmålet tycks dock fungera olika väl på skolorna, bland annat beroende på tillgången till kompetenta studiehandledare och hur mycket studiehandledning som huvudmannen eller skolan väljer att tillhandahålla. Det framkommer att både elever som har anpassad och prioriterad timplan kan ha studiehandledning på modersmålet. En skola beskriver att studiehandledning på modersmålet har varit en åtgärd som skolan använt istället för att besluta om anpassad timplan.

Individuell studieplan och anpassad timplan används typiskt sett tillsammans. Fler av de skolor som vi intervjuat och som använder anpassad timplan berättar att de beslutat om anpassad timplan som ett resultat av att skolan är skyldig att upprätta en individuell studieplan för nyanlända elever som tas emot i högstadiet. Ett par av skolorna framhåller att det är oklart om en skola är skyldig att upprätta individuell studieplan för elever i årskurs 6. Några skolor uppger att de gjort det men är osäkra på om det är rätt.

Skolorna nämner även att de använder andra saker för att stärka förutsättningarna för de nyanlända elevernas lärande – exempelvis ger mer tid eller hänvisar eleverna till läxhjälp.

Anpassad timplan och anpassad studiegång är svåra att hålla isär

Anpassad timplan och anpassad studiegång är som nämnts i inledningen av rapporten olika åtgärder och kringgärdas av olika regler. Anpassad timplan är till skillnad från anpassad studiegång inte ett särskilt stöd.

I såväl enkäten som intervjuerna framkommer att det både kan vara svårt för skolor att hålla isär begreppen, som är snarlika, och själva åtgärderna. I enkäten skriver en av skolorna följande som förklaring till att skolan inte beslutat om anpassad timplan: *”Vi har oftast istället fattat beslut om anpassad studiegång”.*

Det förekommer att skolorna föredrar att använda anpassad studiegång istället för anpassad timplan för nyanlända för att det förstnämnda är en bekant och etablerad process, samt av rättssäkerhetsskäl eller för att vara på den säkra sidan. Det senare kan handla om att skolan vill ha ett sådant viktigt beslut för eleven ordentligt dokumenterat, vill inte vid en granskning visa sig ha gjort fel och dokumenterat för lite eller inte ha gett eleven särskilt stöd när eleven borde ha fått det enligt regelverket. En rektor som intervjuats resonerar exempelvis så här kring att de både dokumenterar anpassningen i åtgärdsprogram och individuell studieplan:

”Anpassad studiegång, egentligen hade vi kunnat kalla det anpassad timplan [...] För oss är det två faktorer som gör att vi...dels vill du inte lämna något åt slumpen, om det visar sig vara dokumentationskrav, vill vi inte hamna i en situation där vi kunde tolkat det så. Och elevens rätt till utbildning, man vill inte ha dokumentation på elevens skolgång. Du skickar ju vidare detta i en ISP till gymnasieskolan.”

Till detta hör att alla skolor inte verkar ha nåtts av Skolverkets förtydligande att för nyanlända först sätta in de åtgärder som finns för nyanlända, såsom anpassad timplan, och om det inte räcker så behöver man utreda behov av särskilt stöd.

3.4 Skolpersonalens syn på åtgärdernas funktionalitet

De rektorer och lärare som vi intervjuat i studien är överlag positiva till åtgärdernas funktionalitet. Flertalet som vi intervjuat anser att regelverket kring åtgärderna är rätt utformat i förhållande till syftet med åtgärderna.

Effekten av åtgärderna bedöms som positiva. Även om ingen av skolorna som vi intervjuat har gjort någon systematisk utvärdering av hur prioriterad och anpassad timplan påverkar de nyanländas resultat, gör flera av dem bedömningen att prioriterad timplan stärker nyanlända i svenska så att de snabbare kan ta del av ordinarie undervisningen. De intervjuade bedömer också att anpassad timplan ökar förutsättningarna för nyanlända elever att nå gymnasiebehörighet.

En del av dem vi intervjuat anser att prioriterad och anpassad timplan borde utvidgas till fler elevgrupper och att prioriterad timplan skulle kunna användas under längre tid än ett år och anpassad timplan skulle kunna användas tidigare än i högstadiet.

3.4.1 Rätt utformade i förhållande till åtgärdernas syften

Flertalet som vi intervjuat anser att åtgärderna är rätt utformade i förhållande till syftet med åtgärderna. Skolpersonalen som vi talat med uppfattar att åtgärderna har positiva effekter på elevernas lärande. Genom prioriterad timplan blir det möjligt att ge nyanlända elever en snabb, tidig

och välriktad "språkdusch" som de enligt skolpersonalen behöver för att kunna ta del av undervisningen i de övriga ämnena. Intrycket att skolorna anser att prioriterad timplan är en bra åtgärd för att ge elever en språkdusch förstärks av att flera av skolorna beskriver att de redan innan bestämmelserna om prioriterad timplan kom arbetade på detta sätt. Det vill säga skolorna ruckade på timplanen för nyanlända elever för att det enligt skolornas bedömning var nödvändigt att ge dem mer undervisning i svenska som andraspråk. På följande sätt beskriver en av de intervjuade rektorerna denna flexibilitet:

"Prioriterad timplan är bra eftersom vi har en timplan som styr skolan, den är ganska rigid, man har garanterad undervisningstid i samtliga ämnen, men om man kommer som nyanländ till svensk skola och ska hoppa in i vår timplan, då har vi kunskapskrav som anger vad man ska kunna. Men vår erfarenhet är att har man exempelvis arabiska tar det 6–8 år innan man har funktionell skolsvenska. Med prioriterad timplan slipper vi ta bort ämnen helt. Det ger möjligheten att jobba upp svenskan."

En annan rektor säger följande om prioriterad timplan:

"Först kände jag att det var onödigt. Men vi har suttit med mottagningsenheten, de har drivit det hårt. Kan va bra, att det syns att de får mer sva och får en skjuts framåt i svenska, och att det kan komma ikapp."

Men prioriterad timplan fungerar inte för alla enligt skolorna. Flera av företrädarna för skolorna framhåller att eleverna måste vara mottagliga för den undervisning som prioriterad timplan innebär. Det framkommer i intervjuerna att bland annat för elever som upplevt trauman, exempelvis på grund av krig eller flykt, kan det vara olämpligt att ge traditionell undervisning. Då kan det istället vara nödvändigt att låta eleverna träna på att vara i skolmiljö och få stöd i psykosociala aspekter av utbildningen. Det kan för sådana elever vara bra att vänta med att sätta in en prioriterad timplan tills att eleverna har vant sig vid skolsituationen.

Anpassad timplan anses också vara en välutformad åtgärd i förhållande till syftet att få elever att nå behörighet till gymnasieskolan. Genom anpassad timplan blir det möjligt för skolorna att fokusera på vissa ämnen för att skapa förutsättningar att nå behörighet till ett nationellt program. Skolorna kan ge exempel på elever som skolorna menar nått behörighet tack vare att de haft anpassad timplan. Därmed slipper eleverna gå vidare till introduktionsprogrammet språkintrödningsprogrammet, vilket enligt några av dem vi talat med har låg status bland de nyanlända eleverna.

Följande iakttagelser gjorde en intervjuad rektor angående vilka elever som nått behörighet med hjälp av anpassad och/eller prioriterad och inte:

"Det finns en högre sannolikhet att elever klarar sig till ett nationellt program i de fall de kommer i årskurs 6–9 och arbetar enligt den här arbetsgången [...] Det hänger ihop med vad de har haft för skolbakgrund. De elever som klarat sig på det här sättet har varit elever som har haft skolbakgrund. Oftast behärskar de engelska väl. Det blir lättare att ta till sig svenska. Elever som har god studievana. Och kommer från familjeförhållanden där det finns ett stort värde i utbildningen. Eleverna med det stödet omkring sig, som kommit lite tidigare än årskurs 8–9 brukar kunna klara sig, än de som kommer i lite senare årskurser."

Flera av de intervjuade framhåller att anpassad timplan, som nämnts, passar de mest motiverade eleverna som verkligen har en chans att nå behörighet. För elever som har långt kvar till att nå målen i de ämnen som behövs för behörighet gör vissa skolor istället bedömningen att det är bättre att låta dem läsa alla ämnen även om de får F i betyg. För det gör att eleverna har en bredare palett av ämnen med sig inför att de – vilket är det vanliga – fortsätter till språkintrödningsprogrammet. En del av skolorna i beskriver att skolans bedömning av elevens kapacitet och elevens ambitioner för fortsatta studier ibland krockar. Det kan innebära att skolan kan se att eleven borde fokusera på vissa ämnen

för att nå behörighet medan eleven vill följa ordinarie timplan för att på längre sikt ha bättre möjligheter att välja mellan flera olika gymnasieprogram.

3.4.2 Uppskattade för sin flexibilitet men olika åtgärder förvirrar

Vid sidan om att rektorer och lärare överlag uppfattar att åtgärderna är välutformade utifrån syftet med åtgärderna är det flera som uttrycker sig uppskattande kring åtgärdernas flexibilitet.

Återkommande i intervjuerna jämför skolpersonalen med bestämmelserna kring särskilt stöd och kraven kring beslut i åtgärdsprogram. I jämförelse med reglerna kring särskilt stöd anser de flesta vi intervjuat att det är avlastande att inte behöva dokumentera beslut om prioriterad och anpassad timplan i åtgärdsprogram.

Samtidigt uttrycker vissa av de intervjuade att det är förvirrande att ha två parallella system för stöd i skolan, dels åtgärder för elever i behov av särskilt stöd (till exempel anpassad studiegång och placering i särskild undervisningsgrupp), dels åtgärder för nyanlända elever (till exempel förberedelseklass, prioriterad och anpassad timplan). För alla är det inte tydligt varför reglerna kring dokumentation av åtgärderna skiljer sig åt. Flera av de intervjuade frågar sig varför lagstiftaren valt begreppet "anpassad timplan" som är så snarlikt begreppet "anpassad studiegång".

Även skillnaderna mellan prioriterad och anpassad timplan uppfattas som förvirrande för en del av de intervjuade. Bland annat ifrågasätts varför prioriterad timplan ska finnas på högstadiet där man kan besluta om anpassad timplan. Det finns också en uppfattning att på högstadiet räcker det med anpassad timplan. En rektor beskriver detta på följande sätt:

"När prioriterad timplan kom använde vi det jättemycket. Men när man sedan fick möjlighet till anpassad timplan, och att kravet på ISP (individuell studieplan) kom. Då blev det lättare att jobba, ISP är ett mer levande verktyg, prioriterad timplan är svår för att den bara ska va till förmån för SVA. Anpassad timplan ger möjlighet att tänka bredare".

3.4.3 Åtgärderna kan inte kompensera för flera års skolgång enligt personalen

Samtidigt som flera som vi intervjuat anser att prioriterad och anpassad timplan är rätt utformade i förhållande till åtgärdernas syften framhåller de åtgärdernas begränsningar. Några av de vi intervjuat påpekar att för nyanlända som kommer till grundskolan i högstadiet i många fall har begränsade förutsättningar att nå målen. Skolpersonalen framhåller att nyanlända sällan kan ta igen hela årskurs 1–6 på tre år i högstadiet. Särskilt om de saknar tidigare skolbakgrund, vårdnadshavarna saknar utbildning och familjen har traumatiska erfarenheter från krig och flykt.

För många nyanlända som kommer till skolan idag skulle det enligt flera av dem vi intervjuat behövas mycket mer tid i skolan för att ge ordentliga förutsättningar att fortsätta till gymnasieskolan. En av de intervjuade menar att det annars vore som att säga att all undervisning under alla tidigare år i grundskolan inte spelar någon roll.

I våra intervjuer framkommer också uppfattningen att själva syftet med anpassad timplan är problematiskt. Anpassad timplan innebär att skolan tar bort centrala ämnen som är viktiga att barn får undervisning i för att som unga och sedermera vuxna kunna ta del av samhällslivet. I en av intervjuerna påpekas att i de samhällsorienterande ämnena är demokrati ett centralt begrepp. Särskilt för elever som kommer från icke-demokratiska länder är det problematiskt att det är just de samhällsorienterande ämnena som ofta försvinner när en nyanländ har prioriterad och anpassad timplan. På följande sätt resonerar en av de intervjuade kring syftet anpassad timplan och vad det på innebär för elever som får anpassad timplan:

"Det är en god tanke men ett stort ansvar... Vi inte bara förvägrar eleverna full gymnasiebehörighet, men också bildningsperspektivet, exempelvis samhällskunskap och demokrati, geografi och hållbarhet. Vi berövar dem perspektiv på medborgarskapet. Vi vill att eleverna ska ha mer än bara gymnasiebehörighet."

3.4.4 Flera vill utvidga till fler målgrupper

I intervjuerna har vi ställt frågor om det finns anledning att utvidga åtgärderna till fler elever. De intervjuade framhåller både för- och nackdelar med att utvidga. En fördel är att skolorna skulle få ökade möjligheter att anpassa undervisningen till de individuella behoven som eleverna har. Nackdelen som de intervjuade framhåller är att det skulle öka utrymmet för skolor att sänka ambitionsnivån för nyanlända genom att kunna anpassa eller prioritera ned och bort ämnen som samhället bedömer vara viktiga för alla andra elever. Följande förslag på utvidgningar framkommer i intervjuerna:

- *Utvidga prioriterad timplan från ett till minst två år:* Förespråkarna framhåller att ett år med prioriterad timplan inte är tillräckligt för alla elever. Att göra det möjligt att ha prioriterad timplan under två år hade ökat möjligheterna för skolor att arbeta fokuserat med undervisningen i svenska som andraspråk. Det hade stärkt förutsättningarna för eleverna att kunna ta del av den ordinarie undervisningen enligt förespråkarna. Det framförs även att det överhuvudtaget är märkligt att skolans personal inte fullt ut har förtroendet att göra bedömningar om avvikelser i ordinarie timplan utifrån den enskildes behov.
- *Utvidga prioriterad timplan till att kunna gälla alla elever:* Även elever som är födda och uppvuxna i Sverige behärskar enligt somliga i studien inte alltid svenska i den utsträckning som krävs för att kunna följa undervisningen i alla ämnen i grundskolan. Även för elever som inte är nyanlända skulle det därför vara användbart att kunna göra en prioriterad timplan för att därmed kunna ge eleverna mer undervisning i svenska eller svenska som andraspråk.
- *Utvidga möjligheten att kunna använda anpassad timplan i lägre årskurser:* Idag är det möjligt att besluta om anpassad timplan för elever på högstadiet. Om det vore möjligt att redan på mellanstadiet fatta beslut om anpassad timplan hade förutsättningarna för skolan att kunna arbeta fokuserat för att nå behörighet till gymnasieskolan stärkts enligt somliga.

4. Avslutande diskussion

4.1 Återblick till frågeställningarna

Syftet med denna studie har varit att ge en bild av hur landets skolor använder anpassad och prioriterad timplan. Studien har också undersökt hur skolans personal uppfattar effekterna av åtgärderna och ser på utformningen av regelverket kring åtgärderna. Bortsett från en tidigare granskning av Skolinspektionen, som delvis berör huvudmäns arbete med prioriterad timplan, har det hittills inte funnits några nationella studier av dessa åtgärder. Studien utgör därför en pusselbit i kunskapen om hur de specifika åtgärderna fungerar i landets skolor men kastar också visst ljus på hur skolor arbetar med nyanländas lärande i ett bredare perspektiv.

Övergripande visar studien att prioriterad och anpassad timplan används i begränsad utsträckning i landets skolor. Ungefär hälften av skolorna som har nyanlända använder inte åtgärderna. I vissa skolor får nästan alla nyanlända åtgärderna medan i andra skolor får endast ett fåtal nyanlända åtgärderna.

Bland de skolor som använder prioriterad eller anpassad timplan finns det både gemensamma drag men också skillnader i användandet. Åtgärdernas sätts exempelvis ofta in tidigt och ges till den tilltänkta målgruppen. Men exempelvis antalet timmar som omfördelas och vilken slags undervisning eleverna får när de har åtgärderna kan variera mycket.

Skolorna som vi intervjuat och som använt prioriterad eller anpassad timplan är överlag positiva till åtgärderna. Enligt rektorerna och lärarna är åtgärderna utformade på ett sätt som stödjer syftet med dem. Rektorerna och lärarna bedömer också att åtgärderna leder till positiva effekter för de nyanlända elevernas lärande och gör att de snabbare kommer in i undervisningen i ordinarie ämnen respektive når närmare behörighet till gymnasieskolan.

4.2 Våra reflektioner kring resultaten och fortsatt beredning

Utredningen har i uppdrag av regeringen att utvärdera effekterna av prioriterad eller anpassad timplan.²⁷ Tanken är att de resultat som framkommit i denna studie ska kunna användas som underlag för utredningens bedömningar av åtgärderna. I denna rapport har vi beskrivit de huvudsakliga resultaten utifrån de frågeställningar vi har haft i uppdrag att undersöka. Vårt uppdrag har inte varit att utvärdera åtgärdernas effekter men bland annat att beskriva hur skolpersonalen ser på effekterna av åtgärderna för de nyanländas lärande.

Inför utredningens fortsatta beredning av resultaten i denna och andra studier, och de eventuella bedömningar av effekterna av prioriterad eller anpassad timplan som utredningen kommer att göra, menar vi att det kan vara värt att beakta ett par saker: Vår studie pekar på att det är svårt att på ett systematiskt sätt utvärdera effekterna av åtgärderna. Samtidigt ger studiens resultat möjligheter att diskutera de potentiella effekterna på ett mer teoretiskt plan.

4.2.1 Svårt att utvärdera effekterna av åtgärderna systematiskt

Vilna bedömer att det föreligger stora utmaningar i att på ett systematiskt sätt utvärdera effekterna av dessa åtgärder. Med systematiskt menar vi här ett metodologiskt angreppssätt som bygger på en experimentell eller kvasi-experimentell utvärderingsdesign. Svårigheterna beror på olika saker:

För det första: Ett grundläggande problem är att det så vitt vi erfar inte finns uppgifter i befintlig statistik över hur prioriterad eller anpassad timplan används i svenska skolor. Skolverket samlar in

²⁷ Dir. 2020:21

uppgifter om en del åtgärder inom särskilt stöd men inte om prioriterad eller anpassad timplan.²⁸ Detta gör att det inte går att använda befintliga data för att exempelvis analysera eventuella samband mellan beslut om åtgärderna och kunskapsresultat för nyanlända.

För det andra: För att kunna göra en bra effektmätning av en viss åtgärd är det viktigt att ha kontroll på selektionen till insatsen. För att kunna göra en bra effektmätning av en viss åtgärd är det önskvärt om individerna slumpas till olika åtgärder. Det upplägget är dock sällan en möjlighet. Istället att slumpa används ibland så kallad tvillinganalys. Det betyder att en individ som fått åtgärden jämförs med en individ som inte fått åtgärden men som i övrigt har så lika förutsättningar som möjligt utifrån observerbara variabler. Men när det gäller prioriterad eller anpassad timplan är det svårt att göra tvillinganalyser. Intervjuerna visar att det finns flera icke observerbara faktorer som påverkar skolornas selektion, exempelvis hur motiverade eleverna är eller hur långt ifrån att klara godkända betyg som eleverna är. Dessutom visar intervjuerna att man behöver ha kontroll på vilka andra åtgärder som eleverna haft, både i experiment- och kontrollgruppen. Det kan exempelvis handla om placering i förberedelseklass eller studiehandledning.

För det tredje: För att kunna göra en bra effektmätning av en åtgärd är det viktigt att ha kontroll på åtgärdens beståndsdelar. Det handlar om att ha kontroll på det ”stimuli” som skolan genom åtgärden ger eleverna för att veta vad som ger (eller inte ger) effekt. När det gäller prioriterad och anpassad timplan är det mycket svårt att ha kontroll på åtgärdens beståndsdelar. Vår studie visar att åtgärderna kan variera längs med flera dimensioner och ser praktiken tämligen olika ut både mellan skolor och för olika elever inom en och samma skola. Det är exempelvis olika hur många ämnen som skolorna väljer att inkludera i omprioriteringen eller anpassningen. Olikheterna gäller också hur mycket tid som skolorna omfördelar. Även vilken slags undervisning som eleven får och av vem varierar. Dessutom kombinerar skolorna prioriterad och anpassad timplan på olika sätt med andra åtgärder för nyanlända, exempelvis studiehandledning på modersmålet. Det går således inte att säga att prioriterad och anpassad timplan är två distinkta åtgärder för nyanlända elever.

Mot bakgrund av ovanstående kan vi konstatera att åtgärderna som de idag används på skolorna försvårar möjligheterna att göra en robust effektvärdering. Om utredningen eller några andra aktörer vill göra en effektvärdering rekommenderar vi att man gör den inom ett urval av skolor och elever. Därmed går det att ha kontroll på hur åtgärden är utformad och vilka elever som får respektive inte får åtgärden. Man bör då på förhand definiera åtgärderna och säkerställa att de genomförs på det avsedda sättet exempelvis vad gäller mängden tid för omfördelning eller hur undervisningen bedrivs.

4.2.2 Visionen med prioriterad och anpassad timplan

Även om vi alltså inte har haft i uppdrag att utvärdera effekterna av prioriterad och anpassad timplan kan studiens resultat användas för att resonera om åtgärdernas potentiella effekter på ett teoretiskt plan. Det går att skissera en tänkt effektkedja för åtgärderna som i [Figur 1](#). Lagstiftarens vision med åtgärderna är att de ska göra att fler nyanlända i slutändan går vidare till arbete eller studier. Det ska ske genom att fler nyanlända når gymnasiebehörighet. I synnerhet till yrkesförberedande program.

För att fler nyanlända ska nå behörighet behöver fler nyanlända i grundskolan få en tidig språkdusch i svenska som andraspråk genom beslut om prioriterad timplan. Dessutom behöver fler nyanlända få fokusera undervisningen i behörighetsgivande ämnen i grundskolan genom beslut om anpassad timplan.

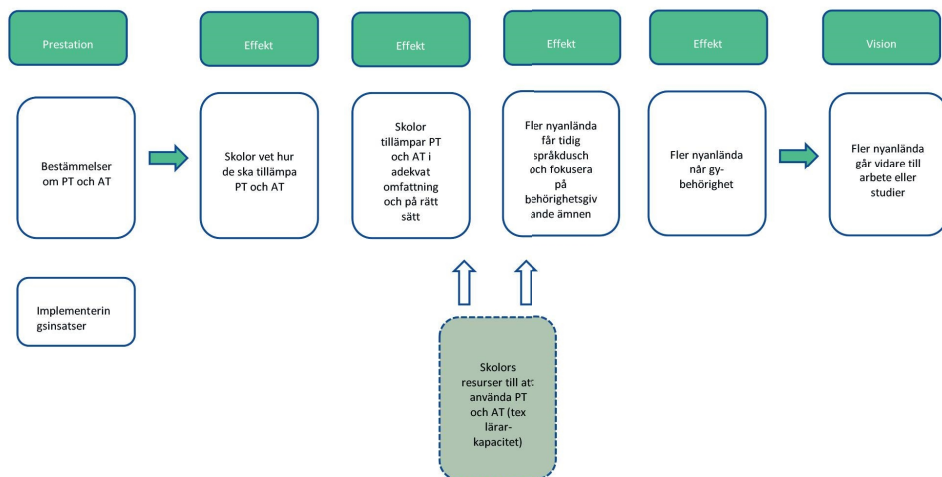
För att fler nyanlända ska få en tidig språkdusch respektive fokusera undervisningen i behörighetsgivande ämnen behöver grundskolor besluta om prioriterad eller anpassad timplan i

²⁸ Anpassad timplan ska dock anges i betygsdokumentet. Det ska framgå i betygs katalogen och i slutbetyget om en nyanländ elev haft anpassad timplan. Om en elev haft anpassad timplan eller anpassad studiegång ska det anges med siffran 3. Dessutom ska man ange under noteringar om eleven har haft anpassad timplan eller anpassad studiegång.

adekvat omfattning. I nästa steg behöver skolorna genomföra åtgärderna på rätt sätt. Det vill säga att skolorna ger åtgärderna till de nyanlända som skulle gagnas av dem och göra det på det sätt som det är tänkt. En premiss för att grundskolor ska använda åtgärderna i adekvat omfattning och på rätt sätt är att skolans personal vet när och hur åtgärderna ska tillämpas. Men även skolornas förutsättningar att använda åtgärderna spelar in här, exempelvis om de har behöriga lärare att använda för undervisningen.

Slutligen, för att skolor ska veta hur de ska använda åtgärderna har lagstiftaren sett till att det finns bestämmelser som anger detta. Olika implementeringsinsatser från Skolverket, såsom nyhetsbrev, konferenser eller pressaktiviteter, kan fungera som katalysator och stärka förutsättningarna för skolpersonalen att veta hur åtgärderna ska användas.

Figur 1 Skiss på tänkt effektkedja



4.2.3 När visionen möter praktiken

För att prioriterad och anpassad timplan ska leda till den önskade visionen behöver alla länkarna i effektkedjan fungera. Vår studie kastar ljus över hur den tilltänkta effektkedjan med åtgärderna står sig när den möter den praktiska verkligheten. Studien visar på en del brott i kedjan som gör att det går att förmoda att prioriterad och anpassad timplan inte har potential att ge de effekter som lagstiftaren tänkt sig när bestämmelserna antogs. Det finns mycket som talar för att visionen enbart i begränsad grad realiseras eftersom det finns flera delar av effektkedjan som inte fullt ut fungerar i praktiken:

1. Bestämmelserna kring prioriterad och anpassad timplan är inte tydliga. Det finns stor risk för sammanblandning av reglerna för de två åtgärderna men också med andra åtgärder för särskilt stöd. Mest tydlig risk för sammanblandning finns mellan åtgärderna anpassad timplan och anpassad studiegång. Bestämmelserna kring prioriterad eller anpassad timplan återfinns dessutom på olika ställen vilket förvirrar: Anpassad timplan regleras i skollagen. Prioriterad timplan regleras i skolförordningen.
2. Implementeringsinsatser från Skolverket kring åtgärderna tycks inte nå ut till alla skolor med nyanlända elever. Det tycks särskilt gälla anpassad timplan. I de allmänna råden om

utbildning för nyanlända elever beskrivs prioriterad men inte anpassad timplan. I samtal med skolpersonal i vår studie framkommer att det finns en upplevelse av att anpassad timplan i mindre utsträckning har kommunicerats av Skolverket jämfört med reglerna för prioriterad timplan. Skolverket beskriver på en rad olika webbsidor hur arbetet för nyanlända ska bedrivas. Det är inte orimligt att tänka sig att denna information inte uppfattas som enhetlig. Det kan vara svårt att hitta fram till information om prioriterad eller anpassad timplan.

3. Givet att bestämmelserna inte är tydliga och implementeringsinsatserna inte tycks ha nått ut är förutsättningarna för att alla skolor ska veta hur de ska använda prioriterad och anpassad timplan begränsade. Just detta ser vi i studien: att vissa skolor med nyanlända elever inte känner till åtgärderna överhuvudtaget. Bland de som känner till åtgärderna är kunskapen om dem begränsad på flera skolor, alla kan inte skilja åtgärderna från varandra eller från andra åtgärder (särskilt anpassad studiegång).
4. Om kunskapen om prioriterad och anpassad timplan är begränsad i landets skolor gör det att förutsättningarna är begränsade för att skolorna ska använda åtgärderna i adekvat omfattning. Det går inte att på förhand säga vad som är en adekvat omfattning, det är skolornas sak att avgöra från fall till fall. Men det finns resultat i studien som pekar på att åtgärderna inte används i den omfattning som lagstiftaren tänkt. Omkring hälften av skolorna med nyanlända elever använder inte åtgärderna alls. På vissa skolor får nästan alla elever åtgärderna och på andra får nästan inga elever åtgärderna.
5. Efter att skolorna beslutat om prioriterad och anpassad timplan behöver åtgärderna genomföras på rätt sätt. Det vill säga att fler elever får en god undervisning i svenska som andraspråk (genom beslut om prioriterad timplan) eller i de fokuserade ämnena (genom beslut om anpassad timplan). Ett viktigt resultat från vår studie är att skolorna som använder åtgärderna anser att de fungerar. Men också att sättet på vilket skolorna använder åtgärderna varierar mycket. På vissa skolor används åtgärderna inte på det sätt som det är tänkt. Ett exempel är när elever med anpassad timplan får bedriva självstudier. Ett annat exempel är när elever har prioriterad timplan mer än ett år på grund av bristande dokumentation vid skolbyte.
6. För att skolorna ska genomföra åtgärderna prioriterad och anpassad timplan som det är tänkt behöver skolorna ha resurserna att genomföra åtgärderna. Resurser kan handla om olika saker. Tillgång till personal, lokaler och organisatorisk kapacitet skapar förutsättningar för användandet. När det gäller resurser att använda åtgärderna visar vår studie att de inte alltid finns. Vi har erfarit att det exempelvis förekommit att skolor avslutat ett beslut om prioriterad timplan för en nyanländ när det kommit en annan nyanländ till skolan som skolan bedömer är mer i behov av åtgärden. Detta på grund av brist på behöriga lärare i svenska som andraspråk.
7. Om skolor inte använder prioriterad och anpassad timplan i den omfattning och på det sätt som det är tänkt minskar chanserna att fler nyanlända får behörighet till gymnasieskolan. I denna studie har vi inte undersökt hur många elever som *de facto* når behörighet på skolor som använt åtgärderna. Men vi ser att skolorna i landet totalt sett använder åtgärderna i begränsad omfattning. Alla elever som potentiellt skulle kunna gagnas av åtgärderna får därför sannolikt inte åtgärderna. De skolor som använder åtgärderna utformar dem inte alltid på ett optimalt sätt. Sammantaget gör detta att det finns skäl att anta att åtgärderna inte når sin fulla effekt vad gäller att ge nyanlända behörighet till gymnasieskolan.
8. Att åtgärderna inte används optimalt innebär att färre nyanlända ges förutsättningar att övergå till arbetsmarknaden eller vidare studier än vad som hade varit fallet vid en mer

optimal användning. Potentialen att realisera visionen med hjälp av åtgärderna undergrävs genom att det finns brister i länkarna i effektkedjan mellan åtgärderna och visionen.

4.2.4 Att utvidga åtgärderna?

När utredningen ska ta ställning till om målgruppen för stödinsatserna prioriterad och anpassad timplan bör utvidgas kan det vara värt att förhålla sig till att vår studie visar att skolpersonalen bedömer att åtgärderna är verkningsfulla för nyanlända elever och väl utformade i förhållande till syftet med åtgärderna. De ger också förslag på grupper att utvidga till.

I beredningen av frågan om utvidgning kan det också vara värt att förhålla sig till att studien visar tecken på att prioriterad och anpassad timplan inte är fullt ut implementerade i systemet. Innan skolor får möjlighet att använda åtgärderna för fler kategorier av elever kan det finnas skäl att verka för att de elever som idag kan få åtgärderna får det i en adekvat omfattning och på ett mer optimalt sätt. I det sammanhanget kan det vara värt att ta ställning till om det finns skäl att se till att Skolverket gör implementeringsinsatser som gör att skolor med nyanlända uppmärksammar prioriterad och anpassad timplan och bidrar till att förstå när och hur de ska användas.

Vi har i rapporten beskrivit hur det råder oklarheter kring anpassad timplan och anpassad studiegång vad gäller bland annat vilken av åtgärderna som ska användas under vilka förutsättningar. I nuläget är målgruppen för anpassad timplan tydligt avgränsad. Att utöka insatsen till exempelvis elever med annat modersmål än svenska riskerar att öka förvirringen kring när anpassad timplan ska komma i fråga istället för anpassad studiegång. Vid situationer där det finns anledning att tro att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, trots att stöd getts i form av extra anpassningar etcetera, behöver det vara tydligt hur processen ska se ut för att utröna om anpassad timplan är det bästa för eleven, särskilt i ljuset av att det i dessa fall ställs krav på att behovet av särskilt stöd skyndsamt ska utredas. Processen behöver vara tydlig, likväl vilka förhållanden och behov som ska föranleda att särskilt stöd inte kommer i fråga utan anpassad timplan.

I och med att anpassad studiegång är knutet till rättigheter under vissa förutsättningar är det viktigt av flera skäl att förhållandet mellan åtgärderna är tydligt. Även om anpassad timplan kräver ett medgivande finns det inte samma möjlighet till rättslig prövning, till exempelvis vid beslut om att avsluta åtgärden, som vid anpassad studiegång.

4.2.5 Är syftet med åtgärderna rimligt?

När utredningen bedömer åtgärderna finns det också anledning att begrunda den vision som lagstiftaren har för prioriterad och anpassad timplan och sättet på vilket denna studie visar att åtgärderna fungerar i förhållande till visionen. Lagstiftarens vision är att genom att elever får beslut om prioriterad och anpassad timplan ska fler nyanlända bli behöriga till gymnasieskolan och därmed ha bättre förutsättningar att övergå till arbetsmarknaden eller fortsatt utbildning.

Att skapa förutsättningar för övergångar till arbetsmarknaden och fortsatt utbildning är ett centralt mål för Sveriges utbildningssystem. Utbildningssystemet har dock fler syften. I skolan ska elever inhämta och utveckla kunskaper och värden för att kunna delta i samhällslivet. Utbildningen ska bland annat förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet mellan människor är de värden som skolan ska gestalta och förmedla. Undervisningen ska belysa hur samhällets funktioner och vårt sätt att leva och arbeta kan anpassas för att skapa hållbar utveckling.

Mycket av kunskapen som elever behöver för att kunna delta i samhällslivet utvecklas i ämnen som nyanlända får mindre undervisning i genom beslut om prioriterad eller anpassad timplan. Det är viktigt att se att sättet på vilket lagstiftaren utformat prioriterad och anpassad timplan inte innebär

att de nyanlända får mer undervisningstid. Åtgärderna innebär istället en omfördelning av undervisningstid från vissa ämnen till ämnen som stärker förutsättningarna för behörighet. Som framgår av studien är det ofta de samhälls- och naturorienterande ämnena som försvinner. När nyanlända inte får undervisning i alla ämnen betyder det att deras förutsättningar att i skolan inhämta och utveckla kunskaper och värden för att kunna delta i samhällslivet blir sämre än för andra elever. För en del nyanlända finns det möjlighet att utveckla dessa kunskaper genom de gymnasiegemensamma ämnena. Men det är rimligt att utgå ifrån att undervisningen i de samhälls- och naturorienterande ämnena i grundskolan gör verklig skillnad. Prioriterad eller anpassad timplan riskerar att skapa ett A- och B-lag bland landets unga där de som var nyanlända när de kom in i grundskolan har sämre förutsättningar att delta i samhällslivet.

Slutligen, är det värt att fundera på åtgärdernas funktion ur ett långsiktigt helhetsperspektiv för den nyanlända eleven. En effektutvärdering skulle inte ensamt kunna ge svar på om åtgärderna är ändamålsenliga, utan åtgärderna behöver även värderas utifrån hur de tillsammans med andra åtgärder utgör en fungerande helhet för den enskilde. Det inkluderar exempelvis att sätta in åtgärderna inte bara i grundskolans kontext utan även hur åtgärderna fungerar, eller inte, i relation till exempelvis introduktionsprogrammet språkintröduktion. Det handlar bland annat om att värdera hur åtgärderna fungerar utifrån olika scenarion i relation till introduktionsprogrammet, och utifrån hur introduktionsprogrammet är uppbyggt. Flera frågor aktualiseras i det sammanhanget, exempelvis:

- Bör skolan och eleven alltid sikta på behörighet till ett nationellt program, även om chanserna är små, och därför anpassa bort ett flertal ämnen till förmån för andra?
- Är det "fel" att istället ställa in siktet på en bra övergång till introduktionsprogrammet språkintröduktion och göra eventuella anpassningar utifrån det?

Det handlar även om att se över systemet utifrån individens horisont. Viktig kunskap om åtgärdernas funktionalitet finns sannolikt i samtal med nyanlända elever om vilka utmaningar de upplever och hur de upplever systemet de möter.

5. Referenser

Dir. 2020:21. Fler elever ska bli behöriga till gymnasieskolan.

Prop. 2014/15:45

Prop. 2017/18:194

Skolinspektionen (2017). Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan. Diarienummer: 40–2015:6586.

Skolverket (2020). Stöd för nyanlända elever. (<https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/stod-for-nyanlanda-elever>). Hämtad 2020-11-01.

SOU 2016:77 En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]

Ett moderniserat konsumentskydd. [17]

Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]

Infrastrukturdepartementet

Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. [1]

Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-
enlig användning av betrodda tjänster
i den offentliga förvaltningen. [9]

Ökade möjligheter att förhindra illegal
handel via post. [29]

Justitiedepartementet

Krav på kunskaper i svenska och
sambhällskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]

Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]

Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]

Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
[12]

En teknikneutral grundlagsbestämmelse
för regeringsbeslut. [13]

Föreningsfrihet och terroristorganisationer.
[15]

Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. [18]

Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av
brottmålsdomar mot tredjelandsmed-
borgare. [20]

Struktur för ökad motståndskraft. [25]

Ett förbud mot rasistiska organisationer.
[27]

Kulturdepartementet

Immunitet för utställningsföremål. [28]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd,
säkerheter, skadereglering. [10]

En klimatanpassad miljöbalk för samtiden
och framtiden. [21]

Äga avfall

– en del av den cirkulära ekonomin. [24]

Använd det som fungerar. [26]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och
omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk
hälsa. [6]

När behovet får styra

– ett tandvårdssystem för en mer jäm-
lik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor
+ Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader
i bostad med särskild service för vuxna
enligt LSS. [14]

En stärkt försörjningsberedskap för hälso-
och sjukvården. Del 1 och 2. [19]

Hårdare regler för nya nikotinprodukter.
[22]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning.
[3]

Bättre möjligheter för elever att nå
kunskapskraven – aktivt stöd- och
elevhälsoarbete samt stärkt utbildning
för elever med intellektuell funktions-
nedsättning. [11]

Kampen om tiden

– mer tid till lärande. [30]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0085-9 ISSN 0375-250X

Omslag: Elanders Sverige AB
Bildcollage: Agneta S Öberg
Foto: Igmatey, monkeybusiness-
images och Prostock-Studio