

Till
Utbildningsdepartementet
Skolenheten
Ämnesråd Anders Edin
anders.edin@regeringskansliet.se

Almega Utbildnings yttrande över förslaget till förordning rörande Tid för undervisning

Almega Utbildning (nedan kallat förbundet) har getts möjlighet att lämna synpunkter på ovan rubricerade förslag och vill framföra följande.

Almega Utbildning är en arbetsgivar- och branschorganisation för fristående förskolor och skolor. Förbundet har cirka 820 medlemmar. Förbundets medlemmar är bundna av kollektivavtal och är verksamma över hela landet. Fristående förskolor och skolor fyller en viktig roll i svensk utbildning. I dag väljer drygt 420 000 elever och cirka 50 000 medarbetare fristående skolverksamheter.

Sammanfattning

Almega Utbildning avstyrker förslagen i den delade förordningstexten, såsom dessa presenteras i nuvarande form.

Almega Utbildning delar regeringens ambition att stärka lärares förutsättningar att fokusera på undervisning och elevernas lärande. Lärares administrativa belastning behöver minska och mer tid behöver kunna avsättas för kärnuppgifter; planering, genomförande och uppföljning av undervisningen.

Vi anser samtidigt att frågor om arbetstidens innehåll och fördelning i första hand bör hanteras inom ramen för den svenska modellen och genom dialog mellan arbetsmarknadens parter. Förslaget innebär att staten tar ett betydande steg in på ett område som traditionellt reglerats genom kollektivavtal. Det är ett principiellt mycket bekymmersamt vägval. Almega Utbildning hade därför gärna sett att förändringar av detta slag så långt som möjligt hanterats genom partsöverenskommelser och kollektivavtal.

Almega Utbildning bejakar den del av förslaget som innebär en reglering av lärares planeringstid, dock med vissa ändringsförslag. Enligt Almega Utbildnings bedömning

hade regleringen av planeringstid i sig varit ett tillräckligt verktyg för att reglera undervisningsuttaget.

Almega Utbildning bedömer vidare att det saknas ett tillräckligt kunskapsunderlag för att motivera den föreslagna regleringen av undervisningstiden. Förslaget riskerar att medföra negativa konsekvenser för kompetensförsörjningen, begränsa rektors möjligheter att leda och fördela arbetet samt minska verksamheternas möjligheter att anpassa verksamheten utifrån lokala förutsättningar.

Vidare måste elevernas rätt till en god undervisning vara vägledande för all styrning av skolan. Att reglera lärares undervisningstid utan att samtidigt säkerställa tillgången till behöriga lärare får svåra konsekvenser. Elevernas behov av undervisning minskar inte för att en behörig lärares undervisningstid begränsas. Om behöriga lärare inte finns att rekrytera kommer undervisningen i stället att behöva bemannas av obehörig personal eller organiseras i större grupper.

Detta är särskilt allvarligt för elever i behov av särskilt stöd, extra undervisning eller andra riktade insatser. Om resurser måste styras om för att uppfylla ett administrativt undervisningstak riskerar utrymmet för elevhälsa, specialpedagogik, mindre undervisningsgrupper och andra kvalitetsbärande delar av verksamheten att minska. Reformen riskerar därmed att träffa hårdast mot de elever som har störst behov av en väl fungerande skola.

Förslaget riskerar dessutom att driva fram en långtgående likriktning av svensk skola. Genom att ersätta professionella och verksamhetsnära avvägningar med statlig detaljstyrning begränsas skolornas möjlighet att organisera arbetet utifrån sina faktiska förutsättningar, sina elevgruppers behov och sin pedagogiska inriktning. Det är ett allvarligt steg bort från den flexibilitet som krävs i en komplex verksamhet som skolan. Den mångfald av arbetsätt och pedagogiska lösningar som i dag bidrar till att utveckla svensk skola riskerar att successivt trängas undan. Förslaget är därför inte bara administrativt problematiskt – det riskerar också att på sikt hämma skolans förnyelseförmåga.

Mot denna bakgrund avstyrker Almega Utbildning förslaget i dess nuvarande form.

Om regeringen ändå väljer att gå vidare med regleringen av undervisningstiden krävs flera förändringar. Särskilt viktigt är att verksamheterna ges rimliga möjligheter att anpassa sig till regelverket genom en längre införandeperiod, bredare intervall för undervisningstid och större flexibilitet att hantera lokala förutsättningar. Reformens ekonomiska konsekvenser måste också fullt ut finansieras av staten.

Almega Utbildnings synpunkter och förslag till förändringar redovisas närmare nedan.

Almega Utbildnings synpunkter på reglering av planeringstid

Almega Utbildning tillstyrker principen om tid för för- och efterarbete i 4-10 §§. Almega Utbildning avstyrker förslagen i 5 och 6 §§. Planeringstiden bör i stället utgöras av grundberäkningen att tid för för- och efterarbete motsvarar undervisningstiden.

Almega Utbildning bejakar den del av förslaget som innebär en reglering av lärares planeringstid. Almega Utbildning tillstyrker därför principen bakom regleringen i 4–10 §§.

Vi anser samtidigt att vissa delar av regleringen behöver omarbetas.

Genom 4–6 §§ införs ett förhållande mellan undervisningstid och planeringstid som innebär att tid för planering och uppföljning som utgångspunkt ska motsvara undervisningstiden. Almega Utbildning tillstyrker denna princip.

Vi avstyrker däremot de ytterligare påslag som föreslås i 5 och 6 §§. Förslaget innebär att lärare i högstadiet ska ges ytterligare minst 10 procent planeringstid och att lärare i gymnasieskolan ska ges ytterligare minst 20 procent planeringstid utöver den nivå som anges i 4 §.

Det saknas enligt Almega Utbildnings bedömning tillräckliga skäl för dessa skillnader mellan skolformerna. Gymnasielärare omfattas redan av de lägsta intervallen för undervisningstid enligt 3 §. Att därutöver tilldela ytterligare planeringstid innebär en särreglering som inte är tillräckligt motiverad.

Almega Utbildnings synpunkter på reglering av undervisningstid

Almega Utbildning avstyrker den föreslagna regleringen av undervisningstid i 3 §.

Almega Utbildnings bedömning är att det saknas ett tillräckligt kunskapsunderlag för att införa bindande nationella nivåer för undervisningstid. Förslaget riskerar samtidigt att få negativa konsekvenser för kompetensförsörjningen, begränsa rektors möjligheter att leda och fördela arbetet samt minska verksamheternas möjligheter att anpassa sig utifrån lokala förutsättningar.

Dessa synpunkter utvecklas nedan.

Otillräckligt kunskapsunderlag för regleringen av undervisningstid

Almega Utbildning bedömer att det saknas ett tillräckligt kunskapsunderlag för att införa de föreslagna nivåerna för undervisningstid.

Undervisningsuttaget varierar i dag mellan skolformer, huvudmän och enskilda verksamheter. De förslag som lämnas i betänkandet Tid för undervisning – och som även ligger till grund för den aktuella förordningstexten – bygger i stor utsträckning på den internationella enkätundersökningen TALIS 2024.

TALIS baseras på självrapporterade uppgifter från lärare och utgör därmed inte nationellt kvalitetssäkrad statistik. Det finns i nuläget inte heller någon motsvarande svensk statistik i form av registerdata eller systematiska studier av faktisk schemalagd undervisningstid.

Att förslagen i så hög grad grundas på internationella enkätstudier innebär att underlaget är begränsat när det gäller att göra träffsäkra bedömningar av svenska förhållanden. Det innebär att det är svårt att bedöma vilka konsekvenser regleringen kommer att få för olika verksamheter.

För vissa huvudmän kan de föreslagna nivåerna innebära begränsade förändringar. För andra kan regleringen innebära att undervisningstiden behöver minska med upp till 10 procent eller mer. Utan kunskap om dagens faktiska undervisningsuttag är det svårt att överblicka reformens sammantagna konsekvenser.

Almega Utbildning anser därför att konsekvenserna av regleringen behöver analyseras mer ingående innan bindande nivåer för undervisningstid införs. Mot denna bakgrund bedömer vi att underlaget inte är tillräckligt för att motivera den föreslagna regleringen.

Almega utbildning föreslår: att en kartläggning av faktiska undervisningsvolymerna genomförs innan bindande nivåer permanentas

Konsekvenser för kompetensförsörjningen

Förslaget innebär att huvudmän och skolor behöver rekrytera fler behöriga och legitimerade lärare för att upprätthålla verksamheten. Samtidigt är kompetensförsörjningen redan en av skolans största utmaningar. I dag saknar ungefär var tredje som undervisar i grundskolan behörighet för den undervisning som bedrivs. På många håll i landet är det redan svårt att rekrytera behöriga och legitimerade lärare, och Skolverket bedömer att bristen på behöriga lärare kommer att bestå under överskådlig tid.

Konsekvensen riskerar att bli att fler elever undervisas av obehöriga lärare. Detta står i direkt motsättning till ambitionen att stärka kvaliteten i undervisningen. Tillgången till behöriga lärare är en av de viktigaste förutsättningarna för att elever ska ges goda möjligheter att nå utbildningens mål.

Det som i teorin kan framstå som en skyddsreglering riskerar därmed i praktiken att leda till motsatsen: fler obehöriga i undervisningen, större organisatorisk instabilitet och sämre möjligheter att använda de mest skickliga lärarna där de gör störst nytta för eleverna.

Regeringen har ett direkt ansvar för att det finns tillräckligt många utbildade lärare för att trygga skolans kompetensförsörjning. I det fall regeringen avser att gå vidare med regleringen behöver regeringen kraftigt bygga ut antalet utbildningsplatser inom lärarutbildningen.

Almega Utbildning bedömer därför att konsekvenserna för kompetensförsörjningen och undervisningens kvalitet inte är tillräckligt analyserade.

Almega Utbildning föreslår: att konsekvenserna utreds och redovisas för varje skolform och region.

Konsekvenser för rektors möjligheter att leda och fördela arbetet

Almega Utbildning bedömer att den föreslagna regleringen av undervisningstid begränsar rektors möjligheter att leda och fördela arbetet utifrån verksamhetens behov.

Rektor ansvarar enligt skollagen för verksamhetens organisation och för att utbildningen genomförs i enlighet med de nationella målen. För att kunna fullgöra detta ansvar behöver rektor ha möjlighet att fördela resurser och organisera verksamheten utifrån elevernas behov och de lokala förutsättningarna.

Genom de föreslagna nivåerna för undervisningstid och genom förordningens utformning begränsas detta handlingsutrymme väsentligt. I 11 § tredje stycket anges att undantagen från huvudreglerna i 3–8 §§ är uttömmande. Av förordningsmotiven framgår vidare att det inte är tillåtet att frångå huvudreglerna av andra skäl, exempelvis att skolan är liten, ligger i glesbygd eller att verksamheten påverkas av lärarbrist. De situationer där rektor som mest behöver kunna anpassa verksamheten utifrån lokala förutsättningar är därmed uttryckligen undantagna från undantagsmöjligheterna.

Almega Utbildning ser också problem med att det enda undantag som ger ett visst utrymme för flexibilitet endast får användas på lärarens eget initiativ. Enligt 11 § får undantag göras om läraren bedömer att en högre undervisningsbelastning inte påverkar kvaliteten eller arbetssituationen negativt. Samtidigt framgår att initiativet måste komma från läraren och att rektor inte får initiera ett sådant undantag.

Det innebär att rektor inte förfogar över det enda verktyg för flexibilitet som förordningen erbjuder. Almega Utbildning bedömer därför att förslaget kraftigt begränsar rektors möjligheter att leda och fördela arbetet samt att anpassa verksamheten efter elevernas behov och lokala förutsättningar. Vi ser att det helt enkelt är nödvändigt med

ett undantag som även utgår från huvudmannens eller skolledarnas behov av att trygga hög kvalitet på undervisningen, vilket är ett krav som också ställs på huvudmannen och rektor i andra skolförfattningar.

Den föreslagna undantagsbestämmelsen är därför alltför snäva och ger inte huvudmän och rektorer tillräckligt utrymme att hantera de verkliga förhållandena i verksamheten. Förslaget anger dessutom att undantagen ska vara uttömmande, vilket innebär att exempelvis lärarbrist, små skolenheter, särskilda pedagogiska upplägg eller organisatoriska förutsättningar inte i sig kan motivera avsteg. Det är inte en hållbar ordning.

Förbundet bedömer exempelvis att den föreslagna bestämmelsen att hänsyn inte får tas till skolenhetens storlek är mycket svår att efterleva, både för fristående och kommunala skolor. Utifrån SKR:s rapporter om att lärarbehörigheten minskar med avståndet från lärosätena, kan konstateras att på mindre orter som ligger långt från lärarutbildningarna blir det att bli svårt att dels få till rimliga tjänsteunderlag, dels hitta behöriga lärare till tjänsterna. Det kommer också att innebära ytterligare påfrestningar för redan anställda behöriga lärare, som får sätta av tid till betygssättning m m för de obehöriga lärarna.

Förbundet anser därför att en eventuell reglering måste innehålla möjlighet till dispositivitet, där arbetsmarknadens parter kan komma överens om andra lösningar. Det måste också finnas undantagsmöjligheter när det krävs av hänsyn till undervisningens organisation, pedagogiska profiler, små skolenheter, elevers behov av stödinsatser eller lärares egna önskemål om att undervisa mer. Utan sådana undantag riskerar regleringen att motverka sitt eget syfte och försämra elevernas tillgång till undervisning av hög kvalitet.

Almega Utbildning föreslår: att rektor måste ges rätt att initiera undantag utifrån sitt ansvar enligt övriga skolförfattningar, där lärarbrist, glesbygd och små skolenheter måste vara giltiga avvikelsegrunder.

Ekonomiska konsekvenser och prioriteringar

Förslagen i förordningen framstår som tydligt underfinansierade. Om huvudmännen ska uppfylla nya, tvingande krav utan att samtidigt få motsvarande ekonomiska förutsättningar kommer konsekvenserna ofrånkomligen att märkas i verksamheten. Det handlar inte om teoretiska risker, utan om högst konkreta följder, som exempelvis större elevgrupper.

En central brist är att kostnadsberäkningarna inte fullt ut beaktar att även tillkommande personal omfattas av de föreslagna taken för undervisningstid. Om ny personal inte kan undervisa hela sin arbetstid, utan också omfattas av samma krav på planering och uppföljning, krävs fler anställningar än vad som följer av de beräkningar som hittills presenterats. Kostnaden riskerar därmed att bli väsentligt högre än vad som anges i underlaget.

Om staten inför tvingande krav som får betydande ekonomiska konsekvenser för huvudmännen måste finansieringen vara trovärdig, transparent och fullständig. Annars kommer reformen i praktiken att finansieras genom omprioriteringar i verksamheten, större elevgrupper eller minskade resurser till andra centrala delar av utbildningen. Det är inte förenligt med elevernas intresse och riskerar att stå i strid med finansieringsprincipens grundläggande innebörd.

Påverkan på arbetstid och kollektivavtal

Förslaget sätter stor press på hela arbetstidsregleringen och riskerar i praktiken att tränga undan eller framtinga omförhandlingar av befintliga kollektivavtal. Detta skapar osäkerhet för både arbetsgivare och arbetstagare och innebär ett allvarligt ingrepp i

partsmodellen. Att staten genom förordning reglerar frågor som normalt hanteras av arbetsmarknadens parter är särskilt problematiskt eftersom det minskar incitamenten att hitta balanserade och verksamhetsnära avtalslösningar.

Almega Utbildnings förslag till förändringar

Om regeringen ändå väljer att gå vidare med regleringen av undervisningstiden krävs följande förändringar:

- Inför en infasningsperiod om tre år med vägledande, inte bindande, nivåer för undervisningstid. Under perioden bör regleringens konsekvenser följas upp genom nationell statistik om undervisningsuttag, bemanningssituation och konsekvenser för elever. Ett permanent införande bör övervägas först därefter.
- Höj de föreslagna nivåerna i 3 § med minst 50 timmar för samtliga skolformer under infasningsperioden. Detta ger verksamheterna bättre möjligheter att anpassa sig till regelverket och minskar riskerna i en situation där tillgången till behöriga lärare är begränsad.
- Behåll 1:1-förhållandet i 4 § som grundregel men ta bort påslagen i 5 och 6 §§.
- Utforma regleringen på skolnivå i stället för individnivå. Individuellt bindande nivåer för undervisningstid begränsar rektors möjligheter att leda och fördela arbetet utifrån verksamhetens behov.
- Ge rektor möjlighet att initiera undantag enligt 11 §. Lärarbrist, små skolenheter och glesbygdsförutsättningar bör dessutom kunna utgöra giltiga skäl för avvikelser från huvudregeln.
- Säkerställ att reformens ekonomiska konsekvenser fullt ut finansieras av staten. Om regleringen leder till behov av ytterligare personal eller andra organisatoriska anpassningar måste huvudmännen kompenseras för de ökade kostnader som uppstår.

Sammanfattande ställningstagande

Regleringen av lärares uppdrag är en fråga med stor betydelse för skolans organisation, kompetensförsörjning och möjligheter att möta elevernas behov. Förändringar av denna omfattning behöver därför bygga på ett väl underbyggt beslutsunderlag och utformas på ett sätt som ger verksamheterna rimliga möjligheter att anpassa sig till nya förutsättningar.

Almega Utbildning anser att utgångspunkten för skolans organisation och resursfördelning måste vara elevernas behov. För att kunna fullgöra skolans kompensatoriska uppdrag behöver huvudmän och rektorer ha möjlighet att prioritera resurser där de gör störst nytta, exempelvis genom att förstärka undervisningen i vissa ämnen eller för elevgrupper med större stödbehov. En reglering som i första hand utgår från generella ramar för lärares undervisningsuppdrag riskerar att minska den flexibilitet som krävs för sådana prioriteringar.

Almega Utbildning bedömer att det nuvarande förslaget innebär en alltför långtgående reglering av undervisningstiden samtidigt som konsekvenserna för lärarförsörjningen och verksamheternas organisering inte är tillräckligt belysta. Om regeringen väljer att gå vidare med regleringen bör genomförandet ske stegvis och föregås av ytterligare

analyser av såväl verksamhetsmässiga som ekonomiska konsekvenser. Eventuella merkostnader som följer av reformen måste också finansieras av staten.

För Almega Utbildning

x

Andreas Mörck
Förbundsdirektör

x

Gudrun Rendling
Förbundsjurist