

Kommittédirektiv

En minskad administrativ börda för förskollärare och lärare

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juni 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av förskollärares och lärares administrativa uppgifter och lämna förslag för att minska den administrativa bördan. Syftet är att frigöra tid som förskollärare och lärare kan lägga på att planera och bedriva undervisning.

Utredaren ska

- med utgångspunkt i tidigare genomförda utredningar, studier och granskningar identifiera vilken typ av administrativa och andra uppgifter förskollärare och lärare i skolväsendet utför som innebär att tid tas från undervisningen och uppgifter som tillhör undervisningen,
- identifiera om dessa administrativa och andra uppgifter skapas på statlig, huvudmanna- eller skolenhetsnivå,
- analysera vilken betydelse dessa uppgifter har för verksamheten, förskollärare, lärare, barn och elever,
- bedöma vilka av förskollärares och lärares uppgifter som bör prioriteras bort,
- bedöma vilka uppgifter som övrig personal som är anställd i verksamheten kan utföra,
- föreslå åtgärder för att minska förskollärares och lärares administrativa uppgifter och andra uppgifter så att de ges mer tid till undervisningen och uppgifter som hör till undervisningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2024.

Uppdraget att minska den administrativa bördan

Förskollärares och lärares huvuduppgifter är att bedriva undervisning...

Utbildningen i skolväsendet är av största betydelse för barns och elevers möjligheter till fortsatt lärande, etablering på arbetsmarknaden och att klara sig i livet. Utbildningen ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. I detta uppdrag har förskollärare och lärare en mycket betydelsefull roll. Förskollärares och lärares huvuduppgift är att bedriva undervisning. I det ingår, förutom arbetet under lektioner eller lärtillfällen, även de uppgifter som hör till undervisningen, det vill säga för- och efterarbete. I planering av undervisningen behöver förskollärare och lärare bl.a. utgå från de mål och centrala innehåll som anges i läroplanerna. De behöver även lägga upp undervisningen på ett sätt som gör det möjligt för barnen och eleverna att ta till sig innehållet. Efterarbetet kan t.ex. bestå av att rätta prov eller följa upp vad barnen och eleverna har lärt sig av undervisningen. Forskning visar att förskollärare och lärare är den enskilt viktigaste faktorn för kvaliteten i undervisningen i skolväsendet och därmed är avgörande för barns och elevers lärande och utveckling. Det är därför av stor betydelse att förskollärare och lärare kan fokusera på sin huvuduppgift, det vill säga undervisning.

...men de har även andra uppgifter enligt skolförfattningarna

I skolförfattningarna finns ett antal områden där lärare direkt eller indirekt pekats ut som ansvariga. Det gäller bl.a. arbete med extra anpassningar och särskilt stöd, bedömning och betygssättning, arbete mot kränkande behandling, trakasserier, eller sexuella trakasserier, rasism, hedersrelaterat våld och förtryck, arbete för att främja elevernas lika rättigheter och möjligheter oberoende av könstillhörighet samt samverkan med och information till elever och vårdnadshavare. Lärare ska även medverka i det systematiska kvalitetsarbetet. Andra krav, som inte är riktade direkt till förskollärare eller lärare men som ställs på förskolor, skolor och verksamheter, har också betydelse för förskollärares och lärares situation. Exempelvis finns i läroplanerna för de olika skolformerna mål som skolan ska ansvara för att varje elev uppnår samt riktlinjer som alla som arbetar i verksamheten ska följa. I många fall kan det innebära uppgifter som förskollärare och lärare behöver utföra.

Administrativa och andra uppgifter tar tid från undervisningen

I Statens skolverks rapport *Lärarnas yrkesvardag: En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning* och rapporten *Grundskollärares tidsanvändning: En fördjupad analys av Lärarnas yrkesvardag*, Arbetsmiljöverkets Projektrapport för Arbetsmiljöverkets nationella tillsyn av skolan 2013–2016 samt av tidigare genomförda statliga utredningar framkommer en bild av att lärare förväntas utföra allt fler arbetsuppgifter inom sin arbetstid, utöver de som innebär att genomföra undervisning och de arbetsuppgifter som följer med undervisningen. Det framgår också att lärare upplever frustration över att inte i tillräcklig utsträckning hinna med de arbetsuppgifter som hör till undervisningen. Ökad administration lyfts ofta som en av huvudorsakerna till att lärares tid inte räcker till för att bedriva en kvalitativ undervisning. Administration kan vara uppgifter som lärare behöver göra t.ex. för att det anges i en författning, lokala riktlinjer eller för att en huvudman har ålagt en uppgift utöver det som finns i författningarna.

I rapporter från såväl myndigheter som fackförbund framkommer att hög administrativ arbetsbelastning är den största orsaken till stress för olika lärarkategorier i skolväsendet. Mest tid åt administration ägnar lärarna i grundskolan, enligt en rapport från Statskontoret (*Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner 2022:9*). Rapporten pekar också på att vissa bestämmelser i skollagen (2010:800) ställer krav som medför särskilt mycket administration för lärarna. Det handlar framför allt om elevnära dokumentation. Ett exempel som medför dokumentation är bestämmelserna om de individuella utvecklingsplanerna i bl.a. grundskolans årskurs 1–5 (10 kap. 13 §). Ett annat exempel är bestämmelserna om kränkande behandling (6 kap. 10 §).

En del av förskollärares och lärares ökade administration kan förklaras av hur förskolor, skolor, anordnare och huvudmän såväl kommunala som enskilda organiserar arbetet i verksamheterna. Av Skolverkets rapport *Grundskollärares tidsanvändning: En fördjupad analys av Lärarnas yrkesvardag* framgår att det bl.a. kan handla om brister i tekniska lösningar som används på skolan. Digitala system kan visserligen underlätta arbetet med exempelvis dokumentation, men de kan också vara svårhanterliga och tidskrävande. Det kan även vara tidskrävande om samma uppgifter behöver dokumenteras flera gånger i flera olika system.

Det har gjorts vissa insatser för att minska lärares administrativa börda

Genom åren har vissa insatser genomförts i syfte att minska lärarnas administration och frigöra deras tid till undervisning. I och med riksdagens beslut i enlighet med förslagen i propositionen Minskade krav på dokumentation i skolan (prop. 2012/13:195) avskaffades i november 2013 kravet i skollagen på skriftliga individuella utvecklingsplaner i de årskurser där betyg sätts. I juli 2022 infördes, efter förslag i propositionen Skolans arbete med trygghet och studiero (prop. 2021/22:160), en ny bestämmelse i skollagen om klagomålshantering. Den nya bestämmelsen innebär att Statens skolinspektion endast ska få utreda klagomål från enskilda efter att huvudmannen har fått möjlighet att utreda klagomålet, eller om det finns särskilda skäl. I propositionen görs bedömningen att huvudmännen kan utreda klagomål och åtgärda brister i verksamheten snabbare och på ett mer flexibelt sätt än Skolinspektionen samt att en sådan hantering ger upphov till mindre dokumentation för lärare och rektorer (prop. 2021/22:160, s. 74).

Det behövs ytterligare åtgärder för att minska den administrativa bördan

Trots att flera åtgärder har genomförts är administration och dokumentation fortsatt en stor orsak till lärares stress. Så sent som våren 2022 presenterade Sveriges Lärare (tidigare Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet) en enkät baserad på svar från 6 100 lärare som visade att 53 procent av lärarna anser att hög administrativ arbetsbelastning är det största arbetsmiljöproblemet på den skola som de arbetar på.

Om Sverige återigen ska upprätta en stark kunskapsskola med kunskapsuppdraget i fokus, behöver alla barn och elever få förutsättningar att lyckas med sin utbildning och bli rustade med kunskap, bildning och färdigheter. Som tidigare nämnts är förskollärare och lärare den enskilt viktigaste faktorn för kvaliteten i undervisningen i skolväsendet. Förskolläraryrket och läraryrket behöver därför vara attraktiva så att fler väljer att bli lärare och fler väljer att stanna kvar i yrket. Det är även av det skälet viktigt att minska den administrativa bördan och skapa en god arbetsmiljö för förskollärare och lärare.

Eftersom förskollärares och lärares tid är en begränsad resurs behöver den användas på det sätt som bäst främjar barns och elevers utveckling och lärande. Förskollärares och lärarnas förutsättningar behöver därför förbättras så att mer tid kan ägnas åt undervisningen och uppgifter som tillhör undervisningen och inte åt administration eller andra uppgifter. Om för-

skollärare och lärare avlastas, exempelvis genom att fler uppgifter kan utföras av övrig anställd personal i verksamheten, kan också mer tid frigöras för undervisning och uppgifter som hör till undervisning.

Regeringen anser därför att ytterligare åtgärder för att minska den administrativa bördan behöver vidtas. Exempelvis behöver skollagens bestämmelser om elevnära dokumentation ses över. Regeringen bedömer att det är viktigt att ta tillvara den kompetens som förskollärare och lärare besitter och att professionen bör ges större tillit när det gäller t.ex. dokumentation av barn och elevers lärande och utveckling. Det är viktigt att digitala system i sig inte leder till ökad administration och arbetsbörda. Därför bör det också analyseras om och hur digitala system bidrar till ökad administration och hur lärares huvuduppdrag kan värnas. Det behöver även göras en översyn av bestämmelserna om arbete mot kränkande behandling. De administrativa uppgifter som förskollärare och lärare åläggs av rektorn eller huvudmannen bör också ses över i syfte att minskas. Avsikten med införandet av bestämmelsen om extra anpassningar var bl.a. att minska mängden dokumentation. En rapport från Lärarnas Riksförbund från 2021 antyder dock att reformen om extra anpassningar fått motsatt effekt. Enligt regeringen finns det skäl att se över om intentionen att minska mängden dokumentation eller arbetsbörda har förverkligats. En särskild utredare ska därför genomföra en bred översyn som syftar till att förskollärarens och lärarnas arbetstid kan frigöras från administration för att till större del ägnas åt undervisning och uppgifter som tillhör undervisningen. Utredaren ska lämna förslag oavsett om den administrativa uppgiften skapats på statlig, huvudmanna- eller skolenhetsnivå. Det kommer i förlängningen att främja barn och elevers utveckling och lärande. I uppdraget ingår att

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

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

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter. Utredaren ska även ha ett jämställdhetsperspektiv och redovisa förslagets konsekvenser utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen ska utredaren beakta proportionalitetsprincipen i samband med överväganden om inskränkningar av den kommunala självstyrelsen och redogöra för sina bedömningar i detta avseende. Utredaren ska vidare beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Sveriges Lärare, Sveriges Skolledare, Sveriges Kommuner och Regioner, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Svenska kommunalarbetareförbundet, Elevernas Riksförbund, Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd och andra berörda myndigheter och organisationer av betydelse för uppdraget. Utredaren ska beakta och inhämta synpunkter från andra pågående utredningar och uppdrag till myndigheter av betydelse för utredningsuppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2024.

(Utbildningsdepartementet)