

2021-09-10

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: UBN 2021/116

## **Remiss SOU 2021: 33 En tioårig grundskola – Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan (U2021/02645)**

*Synpunkter på remiss*

### **Förslag till beslut**

Utbildningsnämnden beslutar att överlämna synpunkter enligt bilaga 1 till tjänsteskrivelsen daterad den 10 september 2021 till kommunstyrelsen.

Ärendet justeras i omedelbar anslutning till sammanträdet.

### **Sammanfattning**

Den statliga offentliga utredningen 2021:33 En tioårig grundskola lämnar förslag för hur förskoleklassen ska upphöra som skolform och ersättas av en ny årskurs 1 i grundskolan respektive grundsärskolan. Därigenom blir skolan tioårig. Reformens syfte är att stärka elevernas kunskapsresultat. Utbildningsenheten bedömning är att reformen är positiv för eleverna genom att det kan bidra såväl till att stärka kunskapsresultaten som öka likvärdigheten i elevernas utbildning. Det kräver dock att reformen genomförs på ett sätt som är förenligt med en effektiv styrning, bland annat genom att staten avstår från att införa detaljregleringar och genom att underlätta tidig uppföljning och utvärdering av elevernas måluppfyllelse.

### **Ärendet**

Regeringen har remitterat den statliga offentliga utredningen SOU 2021: 33 En tioårig grundskola – Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Nacka kommun är inte remissinstans.

Synpunkter på utredningens förslag bereds också av kommunstyrelsens verksamhetsutskott (KSVU 2021/720), i egenskap av skolhuvudman. Efter beslut i utbildningsnämnden respektive KSVU tas ett samlat förslag till yttrande fram, med sikte på beslut vid kommunstyrelsen sammanträde i september. Sista svarsdag till utbildningsdepartementet är den 30 september 2021.

Utredningens uppdrag har varit att lämna förslag på hur en tioårig grundskola ska införas genom att förskoleklassen ersätts med en ny årskurs 1. Uppdraget framgår av direktiv 2020:24. I bilaga 2 finns utredningens egen sammanfattning av förslagen. Utredningen i sin helhet samt dess direktiv återfinns här: [http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2021/05/SOU-2021\\_33\\_Webb.pdf](http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2021/05/SOU-2021_33_Webb.pdf)

Eftersom utredningen handlar om *hur* en tioårig grundskola ska införas berör förslagen till största del skolhuvudmannen och bereds således ur det perspektivet av KSVU. Utbildningsnämndens beredning av synpunkter kompletterar dessa utifrån nämndens ansvarsområden och utifrån ett mer övergripande perspektiv, med fokus på om förslagen bedöms bidra till en effektiv styrning av skolan. En ineffektiv styrning leder långsiktigt till högre kostnader för skolan utan att det gynnar eleverna. Det kan också medföra att syftet med reformen blir svårare att uppnå.

### **Utredningens uppdrag och utgångspunkter**

Utredningens uppdrag har varit att föreslå hur en tioårig grundskola, en tioårig grundsärskola, en elvaårig specialskola och en sjuårig sameskola kan införas genom att förskoleklassen görs om till en ny årskurs 1 (dir 2020:24). Syftet med utredningens förslag ska, enligt direktivet, vara att stärka kunskapsresultaten genom att eleverna ges mer undervisning utifrån grundskolans kursplaner inom grundskolans regel- och kompetensmässiga struktur.

Utredningen anser att det är viktigt att bibehålla intentionen bakom bildandet av förskoleklassen 1998 och har det som en utgångspunkt för sina förslag (sid 16, 263). Intentionen som den beskrivs i förarbetena till förskoleklassen är att undervisningen ska vara en kombination av förskolans och grundskolans arbetssätt i syfte att stimulera varje barns utveckling och lärande. Förskoleklassen ska också stödja och underlätta integreringen mellan förskola och skola och ligga till grund för fortsatt skolgång. Genom förskoleklassen skulle förskola och skola komplettera varandra och förskollärare samt grundskollärare ömsesidigt bidra.

Utredningen anger att deras förslag är avsedda att stärka förutsättningarna för en utbildning av hög och likvärdig kvalitet för alla elever och att grunden till detta ska läggas under de tidiga skolåren. Utredningens förslag och bedömningar handlar om att bibehålla och utveckla rådande system (sid 17).

### **Utredningens förslag och utbildningsenhetens synpunkter**

Utredningen är mycket omfattande och alla de förslag som utbildningsenheten bedömer bör tillstyrkas tas därför inte upp i detta ärende eller i förslaget till synpunkter i bilaga 1. Till stor del handlar dessa förslag om rena konsekvensändringar av att förskoleklassens regelverk ersätts med grundskolans i nya årskurs 1. En större fråga som ingår i utbildningsnämndens ansvarsområde i egenskap av hemkommun, är skolplikten och

rätten till utbildning. Skolplikt från och med sex års ålder infördes redan 2018 och de befintliga reglerna som innefattar möjlighet till uppskjuten skolplikt och tidigare skolstart föreslås vara kvar oförändrade. Dessa kommenteras därför inte vidare i ärendet.

### **Förskoleklassen upphör och lågstadiet utökas med en ny årskurs I**

**Förslag 5.1:** Förskoleklassen ska upphöra som egen skolform. Grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska utökas med ett år genom en ny första årskurs. Därmed blir grundskolan tioårig, grundsärskolan tioårig, specialskolan elvaårig och sameskolan sjuårig. Lågstadiet i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan kommer att omfatta årskurs 1–4 samt i specialskolan årskurserna 1–5.

**Förslag 5.2.1** Syftet med utbildningen i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska vara oförändrat och ska även gälla för nya årskurs 1.

Utbildningsenhetens bedömning: förslagen tillstyrks. Förändringen innebär att eleverna kommer att omfattas av grundskolans ämnen, kunskapskrav och bestämmelser om särskilt stöd och att skolans uppdrag blir att varje elev ska uppnå en lägsta nivå som anges av kunskapskraven och därutöver utvecklas så långt möjligt. Detta bör leda till mer individanpassat och tidigare insatt stöd och stimulans än idag, vilket det finns tydligt forskningsstöd för är effektivt för att stärka kunskapsresultaten. Det är också väl känt att förskoleklassen har brottats med problem med att åstadkomma en likvärdig utbildning för elever vid olika skolor, eftersom uppdraget har tolkats på olika sätt.

Utbildningsenhetens bedömning är likaså att det är positivt att grundsärskolan blir tioårig och tillstyrker detta. Det bidrar till ökad likvärdighet jämfört med idag, när det inte finns förskoleklass för barn som tillhör sarskolans målgrupp, trots att även dessa barn omfattas av skolplikt från och med höstterminen det år barnet fyller sex år.

Det är naturligt att samma syfte gäller i nya årskurs 1 som i övriga årskurser i grundskola respektive grundsärskola. Något annat skulle skapa otydlighet om uppdraget, vilket vore negativt för eleverna.

### **Bestämmelser om ämnen, ämnesområden och strukturerad undervisning (förslag 5.2.2)**

**Förslag 5.2.2:** Bestämmelserna om ämnen och strukturerad undervisning i grundskolan, specialskolan och sameskolan samt om ämnen och ämnesområden och strukturerad undervisning i grundsärskolan ska gälla för nya årskurs 1.

Eleverna i de tidigaste skolåren ska dessutom genom undervisning som varierar i uttrycksform och arbetssätt, introduceras till skolmiljön och ges goda förutsättningar för den fortsatta utbildningen.

Utbildningsenheten avstyrker den del av förslag 5.2.2 som avser att befintlig bestämmelse om strukturerad undervisning ska ändras genom att tillföras ytterligare ett stycke om de tidigaste skolåren (stycke två i förslagsrutan ovan). Enligt utbildningsenhetens bedömning leder det till otydlighet och en mer ineffektiv styrning av skolan. Felaktigt intryck ges exempelvis av en motsättning mellan strukturerad, lärarledd undervisning och en varierad undervisning. Sådana signaler vore inte till gagn för eleverna, eftersom undervisningen är tänkt att vara varierad och anpassad under hela grundskoletiden efter elevernas behov och förutsättningar. Att eleverna vid övergångar mellan skolformer ska introduceras till skolmiljön och ges goda förutsättningar för den fortsatta utbildningen innefattas också redan i befintlig läroplan och syfte för grundskolan.

### Ändringar i läroplaner

**Förslag 5.2.4:** Skolverket ska ges i uppdrag att utarbeta förslag till ändring i läroplanen för grundskolan, specialskolan och sameskolan genom att nuvarande del 3 om förskoleklassen tas bort.

Skolverket ska vidare ges i uppdrag att utarbeta förslag till ändring i grundskolans, grundsärskolans, specialskolans och sameskolans läroplaner på så sätt att det bör framgå att det första året ska innehålla betydande inslag av fysisk aktivitet och utevistelse, lek, samspel och social träning, estetiska uttrycksformer samt att undervisningen ska ha en rik variation av uttrycksformer och arbetssätt – men även ge en god introduktion till skolmiljön och en förberedelse för den fortsatta skolgången.

Skolverket ska också ges i uppdrag att utarbeta ändringsförslag gällande kursplanerna för det nya lågstadiet. Kursplanerna bör anpassas efter utredningens förslag om utökad timplan med tyngdpunkt på svenska, svenska som andraspråk och matematik i avsnitt 5.2.3 samt det nya kunskapskrav som föreslås i avsnitt 5.2.5.

Skolverket bör vidare se över kursplanerna för mellan- och högstadiet för att vid behov föreslå ändringar till följd av den utökade timplanen i lågstadiet.

Utbildningsenhetens bedömning: den del av förslag 5.2.4 som innebär att regleringar införs om årskurs 1 i del 1 och 2 av grundskolans läroplan (stycke 2 i förslagsrutan ovan) bör avstyrkas. Regleringar på årskursnivå finns inte idag i dessa delar av läroplanen. Det som utredningen syftar till att betona finns också redan i befintliga läroplan, exempelvis framgår att ”Skapande och undersökande arbete samt lek är väsentliga delar i det aktiva lärandet. Särskilt under de tidiga skolåren har leken stor betydelse för att eleverna ska tillägna sig kunskaper. Skolan ska även sträva efter att erbjuda alla elever daglig fysisk aktivitet inom ramen för hela skoldagen.” (sid 7 Lgr11) Nya årskurs 1 kommer också att innebära att grundskolans timplan införs, med en minsta garanterad undervisningstid i bland annat estetiska ämnen, till skillnad från i förskoleklassen.

Förslagen signalerar en olycklig bristande tillit från statens sida på att professionen i skolan inte utan nya detaljregleringar skulle beakta alla de krav som redan finns på att undervisningen ska anpassas efter elevernas behov och förutsättningar i nya årskurs 1.

## Uppföljning och utvärdering av elevers kunskapsresultat

### Kunskapskrav i blivande årskurs 2

**Förslag 5.2.5:** Det ska finnas kunskapskrav för godtagbara kunskaper i svenska eller svenska som andraspråk och matematik i årskurs 2 i grundskolan och sameskolan, respektive årskurs 3 i specialskolan. Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram förslag till nya kunskapskrav.

Utredningen föreslår att grundskolans kunskapskrav ska fortsätta gälla för samma åldrar som idag. Det innebär bland annat att grundskolans första kunskapskrav i den tioåriga skolan införs i blivande årskurs 2, istället för i årskurs 1 som idag (förslag 5.2.5). Övriga kunskapskrav kommer att finnas i blivande årskurser 4, 7 och 10 (förslag 5.2.6).

Utbildningsenhetens bedömning: förslagen är överlag positiva, men den del av utredningens förslag 5.2.5 som avser att de första kunskapskraven ska finnas i årskurs 2 istället för i årskurs 1 avstyrks.

Skälet är att utbildningsenheten bedömer att kunskapskrav kan anpassas på lämpligt sätt efter elevers ålder och undervisningstid och gälla även i nya årskurs 1 i den tioåriga grundskolan, precis som det kan finnas kunskapskrav i årskurs 1 idag.

Att fortsätta med kunskapskrav för grundskolans första årskurs leder till en mer sammanhållen, tydlig styrning som gör det lättare att uppnå reformens syfte, genom att

- det förtydligar vilken rätt till utbildning varje enskild elev har i nya årskurs 1, nämligen att ges förutsättningar för att uppnå en lägsta godtagbar kunskapsnivå och därutöver utvecklas så långt möjligt.
- det är i linje med det starka forskningsstöd som utredningen hänvisar till finns för att tidiga insatser är effektiva för att främja elevernas lärande och kunskapsinhämtning. Kunskapskrav för första årskursen förtydligar vilka extra anpassningar och särskilt stöd som elever behöver redan första skolåret.
- Det blir lättare att följa elevers progression genom hela grundskolan, vilket bland annat ger bättre förutsättningar för det systematiska kvalitetsarbetet. Det blir också lättare att utvärdera att garantin för tidiga insatser i lågstadiet, som enligt utredningens förslag ska fortsätta gälla i det nya fyraåriga lågstadiet, uppfyllts.

### **Obligatorisk kartläggning i nya årskurs 1 samt obligatoriskt bedömningsstöd i blivande årskurs 2**

**Förslag 5.2.7:** Den obligatoriska kartläggning av språklig medvetenhet och matematiskt tänkande som genomförs i nuvarande förskoleklass ska genomföras i nya årskurs 1 i grundskolan, specialskolan och sameskolan. Skolverket bör få i uppdrag att revidera det obligatoriska kartläggningsmaterialet utifrån de ändringar som görs i läroplanen och de nya kunskapskrav som föreslås gälla i nya årskurs 2(3).

**Förslag 5.2.8:** De obligatoriska bedömningsstödet som används i nuvarande årskurs 1 för att bedöma läs- och skrivutveckling respektive taluppfattning ska i stället användas i nya årskurs 2 i grundskolan och sameskolan samt i nya årskurs 3 i specialskolan. De obligatoriska bedömningsstödet som finns i nuvarande årskurs 1 i grundsärskolan ska i stället användas i nya årskurs 2.

Utredningens förslag att de obligatoriska kartläggningar och bedömningsstöd som redan idag finns i förskoleklass respektive årskurs 1 ska kvarstå i samma åldrar, det vill säga kartläggningen ska framöver genomföras i nya årskurs 1 och bedömningsstödet i årskurs 2.

Utbildningsenhetens bedömning: anpassningar bör ske av utredningens förslag, enligt nedan. Det skulle innebära en mer tydlig, effektiv styrning som understödjer att reformen får ett positivt genomslag för eleverna.

- Den obligatoriska kartläggning i nya årskurs 1 som avses i utredningens förslag 5.2.7 bör anpassas så att den kan genomföras relativt samlat i början av läsårsstart i nya årskurs 1, för att få en bild av elevernas utgångsläge när de börjar skolan.
- Det obligatoriska bedömningsstödet i blivande årskurs 2 som avses i utredningens förslag 5.2.8 bör anpassas så att bedömningen istället kan genomföras relativt samlat i slutet av nya årskurs 1, som stöd för att bedöma hur eleverna ligger till i förhållande till kunskapskraven för nya årskurs 1.

### **Befintliga godkännanden av enskilda huvudmän**

**Förslag 5.6.2:** Ett godkännande av en enskild huvudman för förskoleklass enligt 2 kap. 5 § skollagen (2010:800) i dess äldre lydelse ska upphöra att gälla för utbildning som påbörjas höstterminen 2026.

Ett godkännande av en enskild huvudman för grundskola eller grundsärskola enligt 2 kap. 5 § skollagen i dess äldre lydelse ska anses gälla som ett godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen i dess nya lydelse för de motsvarande årskurser som det äldre godkännandet avser. Statens skolinspektion får fatta beslut om godkännanden i enlighet med de nya årskursbeteckningarna, som ersätter befintliga beslut.

Efter ansökan av en enskild huvudman för förskoleklass och grundskola eller grundsärskola som godkänts enligt 2 kap. 5 § skollagen i dess äldre lydelse, får Statens skolinspektion, genom en förenklad prövning, förklara huvudmannen godkänd för nya årskurs 1 enligt bestämmelserna i skollagen i dess nya lydelse.

Regeringen får meddela föreskrifter om den förenklade prövningen.

Det ska meddelas föreskrifter om den förenklade prövningen i förordning. Befintliga huvudmän ska ansöka till Skolinspektionen om de vill ha ett godkännande för nya årskurs 1. Ett godkännande ska bara avse motsvarande utbildning och samma skolenhet som det tidigare godkännandet avsåg. Ansökan ska vara avgiftsfri.

Befintliga huvudmän ska beviljas ett godkännande om det inte finns särskilda skäl för att förnyat godkännande inte ska ges. Med särskilda skäl avses att det finns skäl för återkallelse. Någon annan prövning enligt bestämmelserna om godkännande ska inte göras. Beslutet om godkännande ska få överklagas enligt bestämmelserna i skollagen.

Utbildningsenhetens bedömning: den del av utredningens förslag 5.6.2 avstyrks som avser att enskilda huvudmän som redan har godkännande för såväl förskoleklass som grundskola för en viss skolenhet ska behöva ansöka om godkännande för nya årskurs 1.

Dessa skolenheter har redan prövats i ett reguljärt ansökningsförfarande och inget nytt sådant föreslås här för att förskoleklassen ersätts av nya årskurs 1. Därmed finns inte skäl att avkräva huvudmännen ett ansökningsförfarande istället för att överföra ett godkännande per automatik, på det sätt som föreslås för övriga årskurser i grundskolan. Ett krav på ansökan skulle varken ha någon påverkan på utbildningens kvalitet för eleverna eller bidra på något annat sätt positivt för eleverna. Det skulle bidra enbart till en ökad administrativ börda med därtill hörande kostnader.

### **Stärk lärarutbildningens kvalitet**

Utredningens förslag om att föra in särskilda skrivningar om nya årskurs 1 i läroplanen och i regeln om strukturerad undervisning tolkar utbildningsenheten som en bristande tilltro till lärarprofessionens förmåga att anpassa undervisningen på ett lämpligt sätt för de yngsta eleverna, som redan idag kan vara sex år när de börjar skolan. Om så är fallet är lösningen på problemet inte mer detaljerade formuleringar i styrdokumentet utan att säkerställa kvaliteten i lärarutbildningen.

Utbildningsenhetens förslag: Utifrån hur centralt det är för alla skolor att det finns tillgång till behöriga lärare med adekvat kompetens för alla de åldrar och ämnen som undervisningen i grundskolan och grundsärskolan avser, så föreslår utbildningsenheten att i remissyttrandet framhålla behovet av att staten ser över regelverket för högre utbildning, för att i praktiken göra det möjligt att släppa fram lärarutbildning i annan regi än statens. Skälet är att lärarutbildningens kvalitet kan påverkas positivt genom att en



eller flera lärarutbildningar utöver de befintliga prövas. Ett lämpligt första steg skulle kunna vara en försöksverksamhet.

## **Ekonomiska konsekvenser**

Att införa en tioårig grundskola och grundsärskola kommer att öka kostnaderna. Även om i princip alla elever redan finns inom skolan genom att de idag börjar fullgöra skolplikten i förskoleklassen, så är ersättningen per elev betydligt högre i lågstadiets årskurser än i förskoleklass.

Utredningen föreslår dels ersättning genom det generella statsbidraget för kommunernas utökade åtaganden, dels att det ska finnas riktade statsbidrag för lärares kompetensutveckling och för att kvalitetssäkra utbildningen under implementeringsperioden. Till stor del föreslås att bidragen finansieras genom att upphöra med en rad befintliga riktade statsbidrag, varav några avser just förskoleklassen. Utbildningsenhetens generella bedömning är att det är positivt att resurserna styrs om till färre riktade statsbidrag.

Genom att reformen har föregåtts av förändringar såsom skolplikt för sexåringar samt rätt till skolskjuts, skolmältider och modersmålsundervisning i förskoleklass uppstår inga utökade åtaganden för kommunen i dessa avseenden.

Utbildningsenhetens bedömning är att nedan angivna synpunkter gällande den statliga ersättningen för reformens ekonomiska konsekvenser bör framföras i ett yttrande.

### **Ersättning för utökad åtagande gällande särskilt stöd**

Utredningen föreslår ingen ersättning till kommunerna för det utökade åtagande som det innebär att nya årskurs 1 ska omfattas av grundskolans regler om särskilt stöd.

Utbildningsenhetens bedömning är dock att kommunerna enligt finansieringsprincipen ska ersättas också för detta utökade åtagande och att det bör framföras i yttrandet över remissen.

Grundskolans uppdrag innefattar att varje elev ges förutsättningar att uppnå en minsta godtagbar kunskapsnivå, angiven av kunskapskraven. Förskoleklassens uppdrag är inte på individnivå på motsvarande sätt och mer otydligt genom att skolformen inte omfattar skolans ämnen med dess kursplaner och kunskapskrav. Utbildningsenheten ställer sig därför frågande till utredningens bedömning att övergången från förskoleklass till grundskola inte skulle innebära mer av extra anpassningar och särskilt stöd, lämpligt anpassade efter ålder, till eleverna i nya årskurs 1. Om detta inte är statens förväntan är det mer oklart hur reformen är tänkt att uppnå sitt syfte att höja kunskapsresultaten.



## **Ersättning för att grundsärskolan blir tioårig**

Reformen är mer omfattande för grundsärskolan än grundskolan i meningen att förskoleklass idag inte finns för särskolans målgrupp. Särskolans lokaler kommer därmed att behöva byggas ut och anpassas för att kunna ta emot fler elever. Tillgången till behöriga lärare för särskolan är dessutom mycket låg redan idag och reformen ökar behovet av ytterligare behöriga lärare när antalet elever blir fler. Tidigare mottagande i grundsärskolan innebär också ökade krav på utredningsresurser, för att säkerställa att elever tillhör målgruppen för särskolan. Det är oklart i vilken utsträckning utredningen har beaktat dessa aspekter när de beräknat ersättningen till kommunerna. Utredningen framhåller också osäkerheten i deras kostnadsberäkningar gällande grundsärskolan.

Utbildningsenhetens bedömning är därför att det i yttrandet bör framhållas att det är viktigt att staten följer upp att kompensationen kommunerna erhåller för reformen är rimlig och att ytterligare kompensation vid behov tillförs.

## **Statliga fortbildningssatsningar för adekvat kompetens i nya lågstadiet**

Utbildningsenheten bedömer att följande synpunkter bör framföras i ett yttrande.

Behovet av att:

- staten följer upp att de föreslagna riktade statsbidragen för att säkerställa rätt kompetens i lågstadiet och för att möjliggöra implementering av reformen inte blir för administrativt betungande att ta del av för huvudmännen
- staten fokuserar satsningarna på utbildningar som leder fram till kompetens för behörighet att undervisa i hela lågstadiet. Exempel på detta är att inte skapa en ny typ av utbildning som ger kompetens för att undervisa enbart i årskurserna 1 och 2. Att införa två typer av behörighet inom lågstadiet bedömer utbildningsenheten varken är långsiktigt ekonomiskt rimligt eller positivt för att uppnå reformens syfte. Om förslaget om två typer av behörighet inom lågstadiet ändå kvarstår behöver det utökade åtagandet som följer av detta kompenseras genom det generella statsbidraget.

## **Konsekvenser för barn**

Utredningen om en tioårig skola lämnar förslag som har konsekvenser för barn. Därför bör synpunkter framföras till utbildningsdepartementet i samband med remissförfarandet, i de avseenden som nämnden bedömer att förslagen inte är positiva för barn eller om förslagen genom vissa anpassningar skulle kunna få mer positiva effekter för barn. I detta ärende lämnas förslag till sådana synpunkter.

## **Bilagor**

1. Synpunkter SOU 2021:33 En tioårig grundskola
2. Sammanfattning av SOU 2021:33 En tioårig grundskola

Carina Legerius  
Enhetschef  
Utbildningsenheten

Åsa Arnell  
Utbildningsexpert  
Utbildningsenheten