

Yttrande över En tioårig grundskola (SOU 2021:33)

U2021/02645

Sammanfattning

Skolinspektionen har tagit del av betänkandet *En tioårig grundskola – införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan* (SOU 2021:33). Skolinspektionen delar utredningens utgångspunkt om att det är angeläget att stärka förutsättningarna för att alla elever ska få en utbildning av hög och likvärdig kvalitet och att grunden till detta ska läggas under de tidiga skolåren. Utredningen har utifrån direktivet haft i uppgift att föreslå hur en tioårig grundskola ska kunna införas. Skolinspektionen tar inte ställning i sak till reformen, utan lämnar främst synpunkter på förslagets utformning och konsekvenser.

Skolinspektionens huvudsakliga synpunkter i yttrandet är följande:

- **Positivt med samma regelverk för utbildningen**
Skolinspektionen delar utredningens ståndpunkt att eleverna i nya årskurs 1 bör omfattas av samma bestämmelser som andra elever i grundskolan och motsvarande skolformer. Se synpunkter under *5.2.1 Utbildningens syfte*.
- **Omfattande innehåll i nya årskurs 1 – viktigt med tydliga styrdokument**
Den inriktning som utredningen presenterar vad gäller utbildningens innehåll i nya årskurs 1 är välavvägd, men väcker fortsatta frågor om hur de olika inslagen ska få plats och balanseras i förhållande till varandra. Skolinspektionen vill understryka vikten av tydlighet i de nya styrdokumenterna som ska tas fram – såväl utifrån ett elev- som ett tillsynsperspektiv. Se synpunkter under *5.2.2 Undervisning i ämnen och ämnesområden* och *5.2.4 Ändringar i läroplaner*.
- **Positivt med stärkta rättigheter till särskilt stöd och modersmål**
Skolinspektionen ser positivt på att eleverna i nya årskurs 1 ges stärkta

rättigheter i vissa avseenden. Se synpunkter under *5.5.1 Modersmålsundervisning* och *5.5.2 Särskilt stöd*.

- **Viktigt att bestämmelser tillämpas utifrån barnets bästa**
Även om Skolinspektionen ser positivt på att samma regelverk föreslås gälla i nya årskurs 1, vill myndigheten betona vikten av att bestämmelserna tillämpas utifrån barnets bästa. Se synpunkter under *5.5.2 Särskilt stöd*, *5.5.4 Disciplinära åtgärder* och *5.5.5 Fjärrundervisning*.
- **De nya kunskapskraven följer stödgarantins konstruktion**
Skolinspektionen anser att förslagen till nya kunskapskrav i nya årskurs 2 är adekvata mot bakgrund av hur garantin för tidiga stödinsatser är utformad. Se synpunkter under *5.2.5 Kunskapskrav för godtagbara kunskaper i svenska, svenska som andraspråk och matematik för blivande årskurs 2(3)*.
- **Risker med mindre uppföljning inom stödgarantin**
Skolinspektionen ser risker med att den uppföljning av stöd som getts i form av extra anpassningar inom stödgarantin ska göras först i slutet av lågstadiet. Se synpunkter under *5.2.10 Garantin för tidiga stödinsatser*.
- **God samverkan mellan förskola och skola blir centralt**
Skolinspektionen vill understryka att det är viktigt att övergången mellan förskola och skola fungerar väl, så att alla elevers utveckling och lärande främjas. Se synpunkter under *5.4.3 Information vid övergång mellan förskola och skola* samt *5.4.4 Samverkan vid övergångar*.

Övrig kommentar

Skolinspektionen anser att utredningen lämnar flera genomarbetade förslag på hur den aktuella reformen bör konstrueras och implementeras. Myndigheten vill dock framhålla att förslagen innebär en betydande omställning för svensk skola, inte minst till följd av de stora fortbildningsinsatser som föreslås. Skolinspektionen menar därför att det är angeläget att i den fortsatta hanteringen följa och dra lärdom av forskning inom området, internationella erfarenheter samt tidigare reformer som berört förskoleklassen. Se Skolinspektionens synpunkter under *5.1 Förskoleklassen upphör och lågstadiet utökas med en ny årskurs 1*.

Synpunkter på förslagen

Yttrandet följer den ordning som förslagen presenteras i betänkandet. Skolinspektionen yttrar sig endast över de delar där myndigheten har synpunkter.

5.1 Förskoleklassen upphör och lågstadiet utökas med en ny årskurs 1

Skolinspektionen tar inte ställning i sak till reformen, utan lämnar främst synpunkter på förslagets utformning och konsekvenser. Myndigheten vill dock framhålla att det är en omfattande reform som föreslås, inte minst till följd av de utbildningsinsatser som kommer att bli aktuella. Mot denna bakgrund är det viktigt att reformen bygger på en grundlig analys av olika möjliga vägval och konsekvenser. Skolinspektionen anser att utredningen inom ramen för sitt uppdrag hanterar detta på ett förtjänstfullt sätt, men att betänkandet samtidigt väcker viktiga frågor kring reformens utformning som motiverar fortsatt bevakning.

Utredningen presenterar flera argument som stödjer införandet av en tioårig grundskola. Bland annat framhålls att forskning pekar på att mer undervisningstid ofta har positiva effekter på elevers kunskapsresultat. Vidare skulle reformen i vissa avseenden ge stärkta rättigheter för eleverna i nuvarande förskoleklass, bland annat vad gäller särskilt stöd och tillgången till modersmålsundervisning. Det finns också argument som talar för att en mer sammanhållen grundskola, där nuvarande förskoleklass inkluderas, kan vara positivt utifrån ett likvärdighetsperspektiv. Skolinspektionen ser positivt på dessa konsekvenser av reformen. Skolinspektionen har inte minst uppmärksammat vikten av att elever ges tidiga och adekvata stödinsatser.

Samtidigt framkommer flera aspekter i utredningens analys som är viktiga att beakta i den fortsatta hanteringen av utredningens förslag. Som utredningen konstaterar har flera förändringar gällande förskoleklassen genomförts under senare år. Förskoleklassen har fått ett eget kapitel i läroplanen (2016), blivit obligatorisk (2018) och en garanti för tidiga stödinsatser har införts (2019). Skolinspektionen menar att det är viktigt att fortsatt följa och ta vara på erfarenheter av dessa förändringar vid en implementering av den aktuella reformen.

Till bilden hör också att utredningens forskningsöversikt inte entydigt talar för fördelarna med en tidigare skolstart. Om tidigarelagd skolstart ska leda till förbättrade kunskapsresultat krävs stimulerande lärmiljöer som är anpassade efter elevernas låga ålder och olika behov. Skolinspektionen menar att detta är en viktig aspekt att beakta.

Även de internationella erfarenheter som utredningen tar upp är viktiga att fortsatt bevaka, inte minst utvecklingen i Norge där det för närvarande utreds om den första årskursen i landets tioåriga grundskola har fått ett för starkt fokus på läsinläring och formaliserad undervisning i den första årskursen (s. 449).

Slutligen vill Skolinspektionen framhålla att det är positivt att utredningen lägger stor vikt vid myndighetens granskningar av förskoleklassen.¹ Vad gäller Skolinspektionens kvalitetsgranskning från 2015 så bör det dock beaktas att denna granskning gjordes innan senare års förändringar gällande förskoleklassen.

5.2.1 Utbildningens syfte

Skolinspektionen ser positivt på förslaget om att syftet med utbildningen i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska vara oförändrat och även gälla för nya årskurs 1.

I Skolinspektionens yttrande över betänkandet *Mer tid för kunskap — förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola* (SOU 2015:81) tog myndigheten ställning till de två olika alternativ som utredningen presenterade avseende utbildning för sexåringar. Det ena alternativet var att förskoleklassen skulle bli obligatorisk, det andra att förskoleklassen skulle införas som en del av grundskolan. Skolinspektionen instämde i utredningens analys att det var det första alternativet som borde genomföras. Ett centralt motiv bakom Skolinspektionens ställningstagande var att sexårsklassen – enligt utredningens direktiv – till syfte, uppdrag och innehåll skulle vara oförändrad i förhållande till förskoleklassen. Skolinspektionen bedömde att det andra alternativets konstruktion skulle bli mer otydligt lagstiftningsmässigt om vad som gäller för utbildningen, vilket riskerade att få negativa konsekvenser.²

Om regeringen väljer att gå vidare med den aktuella utredningens förslag om en tioårig grundskola, ser Skolinspektionen fördelar med att samma syfte och övrigt regelverk för utbildningen ska gälla för samtliga årskurser. En sådan konstruktion blir tydligare lagstiftningsmässigt och därmed mer rättssäker för barn och elever.

5.2.2 Undervisning i ämnen och ämnesområden

Skolinspektionen bedömer att det utifrån utredningens direktiv och utgångspunkter är befogat att bestämmelserna om ämnen/ämnesområden och strukturerad undervisning i grundskolan och motsvarande skolformer ska gälla för

¹ Skolinspektionen (2015). *Undervisning i förskoleklass*. Skolinspektionen (2020). *Kartläggning och tidiga stödinsatser i förskoleklassen, Tematisk kvalitetsgranskning*.

² Skolinspektionen (2016). *Yttrande över betänkandet Mer tid för kunskap — förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola* (SOU 2015:81). Dnr: 02-2015:7984.

nya årskurs 1. Detta ligger i linje med syftet bakom den föreslagna reformen om tioårig grundskola och skulle även bidra till en lagstiftningsmässig tydlighet.

Vidare ser Skolinspektionen positivt på att en verksamhetsmässig integrering av förskolans och grundskolans pedagogik fortsatt bör finnas i nya årskurs 1. Enligt utredningen bör undervisningen det första året ha en rik variation av uttrycksformer och arbetssätt samt ha betydande inslag av fysisk aktivitet och utevistelse, lek, estetiska uttrycksformer, samspel och social träning. Skolinspektionen konstaterar att denna inriktning stämmer väl överens med slutsatser i den forskningsbakgrund som ges i betänkandet.

Utredningens förslag innebär dock sammantaget att utbildningen i nya årskurs 1 kommer att innehålla en stor variation av arbetssätt och innehåll. Den inriktning som utredningen presenterar i dessa delar är välavvägd, men väcker frågor om hur de olika inslagen i utbildningen ska få plats i praktiken och balanseras i förhållande till varandra – detta gäller inte minst i förhållande till utredningens förslag om undervisningstid i nya årskurs 1 (avsnitt 5.2.3) Utredningen föreslår att Skolverket ges i uppdrag att utarbeta förslag till ändringar i läro- och kursplanerna för grundskolan och motsvarande skolformer så att denna helhet framgår (förslag 5.2.4). Skolinspektionen ser positivt på detta, men vill understryka vikten av att de nya styrdokumenterna blir tydliga – såväl utifrån ett elev- som ett tillsynsperspektiv.

5.2.4 Ändringar i läroplaner

Se Skolinspektionens synpunkter gällande ändringar i läroplaner under 5.2.2 *Undervisning i ämnen och ämnesområden.*

5.2.5 Kunskapskrav för godtagbara kunskaper i svenska, svenska som andraspråk och matematik för blivande årskurs 2(3)

Skolinspektionen anser att utredningens förslag till nya kunskapskrav är adekvata mot bakgrund av hur garantin för tidiga stödinsatser är utformad. Kunskapskraven ligger även i linje med utredningens förslag om ämnesundervisningens fokus på svenska, svenska som andraspråk och matematik i nya årskurs 1.

Vidare har Skolinspektionen i granskning iakttagit att kunskapsområdet matematik på en rad punkter förefaller vara eftersatt i jämförelse med kunskapsområdet språk i förskoleklassen. Detta framgick i Skolinspektionens kvalitetsgranskning av tidiga stödinsatser i förskoleklassen³ och bekräftades även i Skolinspektionens

³ Skolinspektionen (2020). *Kartläggning och tidiga stödinsatser i förskoleklassen, Tematisk kvalitetsgranskning.*

delredovisning av regeringsuppdraget om att följa upp stödgarantin.⁴ Exempelvis hade lärare och specialpedagogisk personal i mindre utsträckning fått kompetensutveckling inom det matematiska området. Läsåret innan garantin fick mindre andelar elever stöd för sin matematiska utveckling i både förskoleklass, årskurs 1 och årskurs 3, jämfört med hur många som fick stöd för sin språkliga utveckling.⁵ Skolinspektionens iakttagelser pekar på att det kan vara motiverat att tydligare betona vikten av matematik i skolans lägre årskurser, vilket ett nytt kunskapskrav inom detta kunskapsområde skulle kunna bidra till.

Det vore dock önskvärt med en närmare analys av om ytterligare kunskapskrav kan medföra oönskade konsekvenser för de berörda eleverna. Till exempel om de felaktigt uppfattas som höjda prestationskrav. Utredningen tar upp detta perspektiv i betänkandet, men endast kortfattat.

5.2.10 Garantin för tidiga stödinsatser

Skolinspektionen bedömer att utredningens förslag gällande garantin för tidiga stödinsatser i stort innebär rimliga konsekvensändringar om införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, specialskolan och sameskolan genomförs. Skolinspektionen ser dock risker med att den uppföljning av stöd som getts i form av extra anpassningar i svenska eller svenska som andraspråk och matematik ska göras först i slutet av lågstadiet. Detta kan få negativa konsekvenser för elever om den föreslagna bestämmelsen tolkas som att det får gå fyra år utan att genomföra extra anpassningar följs upp närmare. Skolinspektionen menar att tidigare krav på uppföljning, förslagsvis i anslutning till de delvis nya kunskapskraven i nya årskurs 2, bör övervägas.

5.3.2 Mottagandet till grundsärskolan, specialskolan och sameskolan i nya årskurs 1

Skolinspektionen ser positivt på att elever som tillhör grundsärskolans, specialskolans och sameskolans målgrupper ska kunna påbörja fullföljandet av skolplikten i respektive skolform i och med att de börjar i nya årskurs 1.

Vad gäller grundsärskolan, som i dag inte har förskoleklass kopplat till verksamheten, menar myndigheten att utredningens förslag skulle innebära en större flexibilitet för skolformens heterogena målgrupp. Förslaget följer principen om att utbildningen ska vara likvärdig för alla elever samt elevgruppens särskilda rättigheter.

⁴ Skolinspektionen (2020). *Delredovisning av regeringsuppdrag att följa upp och utvärdera Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*. Dnr U2018/03700/S (delvis) och U2018/03704/S.

⁵ Ibid.

Som utredningen framhåller är det dock centralt att ett mottagande i grundsärskolan föregås av en utredning som görs i rätt tid och håller god kvalitet. Enligt skollagen ska hemkommunen se till att mottagandet i särskolan föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning, samt att samråd sker med elevens vårdnadshavare. Skolinspektionens erfarenheter från granskning har dock pekat på att så inte alltid sker, vilket är allvarligt utifrån ett elevperspektiv. Mot denna bakgrund är det positivt att ett stödmaterial ska tas fram för att säkerställa det underlag som krävs för att barn i förskolan ska kunna mottas till grundsärskolan på ett likvärdigt sätt.

5.4.3 Information vid övergång mellan förskola och skola

Utredningens förslag innebär att barn i fortsättningen kommer att göra *en* övergång från förskola till skola. Skolinspektionen vill understryka att det är viktigt att denna övergång fungerar väl så att elevernas utveckling och lärande främjas. Skolinspektionen har utifrån granskning tidigare konstaterat att det finns risker för problem vid övergångar som verkar vara generella för flera stadier och skolformer. Otillräcklig samverkan och bristande kunskapsutbyte i samband med övergångar leder till att det saknas sammanhang och progression i undervisningens innehåll.⁶ Mot denna bakgrund ser Skolinspektionen positivt på de bestämmelser om information och samverkan vid övergång mellan förskola och skola som utredningen föreslår.

5.4.4 Samverkan vid övergångar

Se Skolinspektionens synpunkt under *5.4.3 Information vid övergång mellan förskola och skola*.

5.5.1 Modersmålsundervisning

Skolinspektionen ser positivt på att bestämmelserna om modersmålsundervisning i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska gälla för nya årskurs 1. Skolinspektionen delar utredningens bedömning att det sammantaget blir till fördel för eleverna i nya årskurs 1 att omfattas av samma rätt till modersmålsundervisning som gäller i de obligatoriska skolformerna i dag.

⁶ Skolinspektionen (2018). *Övergångar – skolors arbete vid elevers övergång till årskurs 7*.

5.5.2 Särskilt stöd

Skolinspektionen ser positivt på att de bestämmelser i 3 kap. skollagen om särskilt stöd som gäller för grundskolan och motsvarande skolformer ska gälla för nya årskurs 1. Därmed skulle eleverna i nya årskurs 1, till skillnad från eleverna i nuvarande förskoleklassen, omfattas av gällande bestämmelse om att det särskilda stödet ska ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (3 kap. 10 § skollagen).

Skolinspektionen har i granskning uppmärksammat att skolor i mindre utsträckning tenderar ge stöd till yngre elever i jämförelse med äldre elever.⁷ Skolinspektionen har även pekat på brister som bestått i att elever inte får rätt sorts stöd.⁸

Utredningens förslag innebär även att det särskilda stödet i nya årskurs 1 får ges som enskild undervisning eller särskild undervisningsgrupp samt som anpassad studiegång (3 kap. 11 och 12 §§ skollagen). Skolinspektionen vill här understryka vikten av att val av stödinsatser måste föregås av en noggrann prövning av barnets bästa⁹ – inte minst med hänsyn till elevernas låga ålder och olika behov. Som utredningen framhåller är enskild undervisning, särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång ingripande stödinsatser som bör ges först när andra insatser har prövats. Skolinspektionen menar att detta är särskilt relevant i den första årskursen och att nämnda åtgärder bör tillämpas med försiktighet.

5.5.4 Disciplinära åtgärder

Skolinspektionen delar utredningens ståndpunkt om att eleverna i nya årskurs 1 generellt bör omfattas av samma bestämmelser som andra elever i grundskolan och motsvarande skolformer. En sådan konstruktion blir tydligare lagstiftningsmässigt och därmed mer rättssäkert för barn och elever, jämfört med att ha olika bestämmelser för olika årskurser.

Som tidigare påpekats i detta yttrande (se 5.5.2 *Särskilt stöd*) finns det dock skäl att betona vikten av att bestämmelserna måste tillämpas utifrån barnets bästa. Det gäller inte minst bestämmelserna om disciplinära åtgärder i 5 kap. skollagen. Som utredningen påpekar framgår det tydligt av förarbetena att de disciplinära

⁷ Skolinspektionen (2020). *Delredovisning av regeringsuppdrag att följa upp och utvärdera Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*. Dnr U2018/03700/S (delvis) och U2018/03704/S.

⁸ Skolinspektionen (2016). *Tematisk analys över rätten till stöd – erfarenheter efter regelbunden tillsyn och anmälningsärenden första halvåret 2016*. Dnr: 2016:5836.

⁹ 1 kap. 10 § skollagen.

åtgärderna inte får användas som bestraffning och att de måste stå i rimlig proportion till sitt syfte. Hänsyn måste också tas till elevernas ålder och mognad.

Skolinspektionen vill även uppmärksamma att det i dessa situationer kan röra elever med stora stödbehov och att skolornas ansvar för det förebyggande arbetet är viktigt i detta sammanhang. Ett sådant arbete innefattar stöd och anpassning av lärmiljön i syfte att andra (disciplinära) åtgärder inte ska behöva bli aktuella.

5.5.5 Fjärrundervisning

Skolinspektionen delar utredningens ståndpunkt om att eleverna i nya årskurs 1 generellt bör omfattas av samma bestämmelser som andra elever i grundskolan och motsvarande skolformer – så även bestämmelserna om fjärrundervisning.

Skolinspektionen vill dock, i likhet med utredningen, understryka vikten av att fjärrundervisning inte bör förekomma i någon större omfattning i nya årskurs 1. Som utredningen skriver är den sociala relationen till såväl lärare som klasskamrater mycket viktig i den första årskursen, inte minst då det första året ska vara en introduktion till skolan och en förberedelse för de kommande årskurserna.

Skolinspektionen vill i detta sammanhang betona att det här handlar om mycket unga elever, vilket bör vägas in vid beslut om att använda fjärrundervisning. Erfarenheter av fjärr- och distansundervisning i grundskolan under covid-19-pandemin pekar på att längre avsteg från närundervisning kan innebära risker för bland annat kvaliteten i undervisningen och elevernas mående.¹⁰

5.6.2 Befintliga godkännanden av enskilda huvudmän

Skolinspektionen ser positivt på förslaget om att de enskilda huvudmän som berörs av förslaget ska ansöka om eller tilldelas nya beslut. Detta bidrar till att öka tydligheten för både fristående skolor och andra om vad tillstånden avser.

Skolinspektionen bedömer dock att hanteringen av befintliga godkännanden av enskilda huvudmän kommer att få konsekvenser för myndighetens arbete. Se myndighetens synpunkter under *8.8.3 Konsekvenser för Skolinspektionen*.

7.1.2 En nationellt samlad implementering

Skolinspektionen ser positivt på förslaget om en nationellt samlad implementering. Utifrån ett tillsynsperspektiv är det lämpligt att aktörerna inom skolsystemet

¹⁰ Skolinspektionen (2021). *Fjärr- och distansundervisning i grundskolan. Iakttagelser baserade på intervjuer med rektorer och elever i 56 skolor under covid-19-pandemin*.

omfattas av samma bestämmelser, i stället för en implementeringslösning som skulle innebära lokala variationer.

7.1.3 Uppdrag till skolmyndigheterna

Skolinspektionen hänvisar här till myndighetens synpunkter under 8.8.3 *Konsekvenser för Skolinspektionen*.

8.8.3 Konsekvenser för Skolinspektionen

Skolinspektionen delar inte utredningens bedömning att aktuella justeringar, till följd av de föreslagna ändringarna, kan hanteras inom ramen för myndighetens löpande arbete. Skolinspektionen menar att förslagen om att hantera befintliga godkännanden kommer att innebära ytterligare arbete för myndigheten under år 2025, uppskattningsvis motsvarande cirka fyra årsarbetskrafter.¹¹ Denna uppskattning grundar sig på myndighetens erfarenheter av handläggning av tidigare liknande ärenden, exempelvis förändringar av program inom gymnasieskolan. Det är dock för tidigt att bedöma om kostnaderna för detta kommer att rymmas inom ramen för myndighetens befintliga anslag eller om ett tillfälligt resurstillskott behövs. Den uppskattade arbetstiden kan också komma att ändras, bland annat beroende på hur antalet ansökningar om utökning och nyetablering av fristående skola utvecklas under de närmaste åren. Skolinspektionen ser ett behov av fortsatt kontakt mellan myndigheten och regeringskansliet vad gäller bedömningen av förslagets konsekvenser för myndigheten.

Vidare noterar Skolinspektionen att Skolväsendets överklagandenämnd i sitt remissvar på aktuell utredning framhåller att utredningens förslag kommer resultera i en viss ökning av ärenden som avser mottagande i specialskola.¹² Även detta kan behöva vägas in i dialogen om Skolinspektionens anslag.

¹¹ Arbetstiden innefattar förenklad prövning, beslut om godkännanden med nya årskursbeteckningar samt hantering av ansökningar om utökning. Därtill kan viss arbetstid tillkomma för bl.a. kommunikation och justering av system.

¹² Skolväsendets överklagandenämnd (2021-09-09). Yttrande över SOU 2021:33.

2021-09-30

11 (11)

I ärendets slutliga handläggning har biträdande generaldirektör Tommy Lagergren, chefsjurist Klara Cederlund och jurist Helena Boson deltagit.

Helén Ängmo
Generaldirektör

Johan Rydstedt
Föredragande, utredare