

Konsekvensutredning avseende förslag till föreskrifter om kursplaner och kunskapskrav för grundsärskolan

Innehållet i konsekvensutredningen utgår från 6 - 8 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Bakgrund

Regeringen gav den 13 april 2017 Statens skolverk (Skolverket) i uppdrag (U2017/01874/S) att dela in det centrala innehållet i grundsärskolans kursplaner för låg-, mellan- och högstadiet, med undantag för hem- och konsumentkunskap där det centrala innehållet ska formuleras för årskurs 1–6 och 7–9. Skolverket ska utöver det formulera kunskapskrav för slutet av lågstadiet för fem av grundsärskolans ämnen: svenska, svenska som andraspråk, matematik samt natur- och samhällsorienterande ämnen. Kursplanerna och kunskapskraven ska vara fastställda senast den 1 juli 2018 då de ska träda i kraft.

Skolverket ska även ta fram förslag till stadiindelad timplan för grundsärskolans ämnen och ämnesområden. Förslaget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 1 april 2018.

Denna konsekvensutredning gäller de delar av regeringsuppdraget som rör grundsärskolans kursplaner och införande av kunskapskrav i slutet av lågstadiet i grundsärskolan.

A Allmänt

1. Beskrivning av problemet och vad Skolverket vill uppnå

Skolverket har för avsikt att fastställa de föreslagna föreskrifterna när regeringen har fattat beslut om stadiindelad timplan för grundsärskolan.

Skolverket ska dela in det centrala innehållet i grundsärskolans kursplaner i tre stadier: låg-, mellan- och högstadiet, med undantag för hem- och konsumentkunskap. I de nuvarande kursplanerna för ämnen är det centrala innehållet indelat i årskurs 1–6 och 7–9, medan kursplanerna för ämnesområden (inriktning träningskola) gäller årskurs 1–9.

I kursplanerna anges *syftet* med undervisningen i respektive ämne och ämnesområde. Av syftestexten framgår vilket ansvar skolan har för att eleverna ska kunna utveckla de ämnesspecifika kunskaper och förmågor som anges. Avslutningsvis sammanfattas ett antal ämnesspecifika förmågor som undervisningen ska ge eleverna förutsättningar att utveckla. Det ingår inte i uppdraget till Skolverket att göra förändringar i syftesbeskrivningarna.

I det *centrala innehållet* i kursplanerna anges vad som ska behandlas i undervisningen. Det centrala innehållet är indelat i kunskapsområden för att strukturera innehållet utifrån syftesbeskrivningarna. I Skolverkets kommentarmaterial till grundsärskolans kursplaner anges att allt innehåll i kursplanernas centrala innehåll måste behandlas, men lärare har möjligheter att komplettera med ytterligare innehåll utifrån elevernas behov och intressen.

Det måste dock finnas grund för dessa kompletteringar i syftesbeskrivningen för ämnet respektive ämnesområdet.¹

Skolverket har i sitt arbete med att stadiindelade det centrala innehållet eftersträvat att indelningen utformas på ett sätt som innebär att det ska vara tydligt vad som ska behandlas i undervisningen i respektive stadium och att det finns en progression mellan stadierna, så att eleverna ges förutsättningar att utveckla de ämnesspecifika förmågor som undervisningen syftar till. Eftersom syftesbeskrivningarna är oförändrade har Skolverket inte fört in nytt centralt innehåll i kursplanerna. Vid indelning av det centrala innehållet har Skolverket beaktat det förslag till stadiindelad timplan för grundsärskolans ämnen respektive ämnesområden som myndigheten har lämnat till regeringen enligt regeringsuppdrag (U2017/01874/S).

Kursplanernas *kunskapskrav* är konstruerade utifrån de ämnesspecifika förmågorna och det centrala innehållet. De nya kunskapskrav som Skolverket har formulerat avser att gälla godtagbara kunskaper i årskurs 3 i fem ämnen (svenska, svenska som andraspråk, matematik samt natur- och samhällsorienterande ämnen). Dessa kunskapskrav ska inte ligga till grund för betyg. Skolverket har konstruerat dessa kunskapskrav utifrån den samlade läroplanen, ämnesspecifika förmågor samt det centrala innehåll som anges i lågstadiet för dessa ämnen. Även de kunskapskrav som finns i årskurs 6 och de bedömningsstöd som sedan den 1 januari 2017 är obligatoriska att använda i grundsärskolans årskurs 1 har beaktats. Det gäller bedömningsstöden i svenska, svenska som andraspråk och matematik.

2. Beskrivning av alternativa lösningar för det Skolverket vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Kursplaner och kunskapskrav för de obligatoriska skolformerna regleras genom bindande bestämmelser. Om de nu aktuella förslagen för grundsärskolan inte skulle regleras genom bindande bestämmelser genom föreskrifter som publiceras i Skolverkets författningssamling (SKOLFS) skulle grundsärskolan särbehandlas i förhållande till övriga obligatoriska skolformer. Det skulle i sin tur kunna påverka elevernas rätt till en likvärdig utbildning.

3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

De nu föreslagna föreskrifterna om grundsärskolans kursplaner och kunskapskrav berör huvudmän, rektorer och lärare i de obligatoriska skolformerna, det vill säga grundsärskolor, specialskolor där elever kan följa grundsärskolans kursplaner samt grundskolor och sameskolor där det finns integrerade elever (dvs. elever som är mottagna i grundsärskolan men får sin utbildning inom en annan skolform).

Berörda av regleringen

- huvudmän: kommuner, enskilda huvudmän, Sameskolstyrelsen och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM),
- rektorer och lärare i grundsärskolor, grundskolor, sameskolor och specialskolor,
- elever som följer grundsärskolans kursplaner.

Uppgifter om elevantal

Läsåret 2016/17 var 9 944 elever mottagna i grundsärskolan. I kommunala huvudmäns verksamhet fanns 9 387 av dessa elever medan det i enskilda huvudmäns verksamheter fanns 557 elever. Enligt uppgift från SPSM var det totalt 64 elever i specialskolorna som följde grundsärskolans läroplan och kursplaner.

I tabell 1 redovisas uppgifter om elevantal på riksnivå, fördelat på elever som läser ämnen respektive ämnesområden. Uppgiften gäller läsåret 2016/17. För ämnesområden var

¹ Skolverket (2011). Kommentarmaterial till grundsärskolans kursplaner.

elevantalet relativt jämnt fördelat mellan årskurserna medan antalet elever som läste ämnen ökar för varje årskurs. Denna ökning beror på att elever som läser ämnen i högre grad än vad som gäller för elever som läser ämnesområden, påbörjar sin utbildning i grundskolan för att först några år senare tas emot i grundsärskolan.

Tabell 1. Riksnivå. Elever per årskurs läsåret 2016/17

	Årskurs 1	2	3	4	5	6	7	8	9	S: a
Ämnen	364	402	451	570	652	697	830	860	912	5 738
Ämnesområden	442	486	459	444	467	411	514	476	507	4 206

Av de 5 738 elever som läste ämnen var ungefär 21 procent (1 186 elever) integrerade, dvs. de fick sin utbildning i enlighet med grundsärskolans styrdokument men undervisningen bedrevs inom ramen för en annan skolform (vanligtvis grundskolan). Det saknas uppgifter om det finns integrerade elever som läser ämnesområden.

4. Det bemyndigande som Skolverkets beslutanderätt grundar sig på

Skolverket föreskriver med stöd av 2 § förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan. Det anges där att Statens skolverk får meddela föreskrifter om kursplaner och kunskapskrav för grundsärskolans ämnen och ämnesområden.

5. Uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

5.1. Kostnadsmässiga konsekvenser

Skolverket konstaterar att lärare behöver avsätta tid för att sätta sig in i stadiindelningen av det centrala innehållet i grundsärskolans kursplaner och de kunskapskrav som införs i fem ämnen i årskurs 3. Syftet med undervisningen i grundsärskolans ämnen och ämnesområden har dock inte förändrats och det har inte förts in nytt centralt innehåll i kursplanerna. Skolverkets samlade bedömning utifrån detta är att de kostnadsmässiga konsekvenserna för verksamheterna är marginella.

5.2. Jämställdhetsperspektiv och funktionshinderperspektiv

Skolverket bedömer att de föreslagna föreskrifterna inte medför särskilda konsekvenser utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Vidare bedömer Skolverket att de föreslagna föreskrifterna innebär ett tydliggörande av vad elever mottagna i grundsärskolan har rätt att möta i undervisningen i låg-, mellan- respektive högstadiet och vilka kunskaper de ska ges möjlighet att utveckla i respektive stadium. Utifrån ett funktionshinderperspektiv bedömer Skolverket att det är värdefullt att dessa elevers rätt till en likvärdig utbildning på detta sätt tydliggörs.

5.3. Nationella minoriteter

Skolverket bedömer att de föreslagna föreskrifterna inte medför särskilda konsekvenser för nationella minoriteter.

5.4. Barnets bästa

Skolverket bedömer att de föreslagna föreskrifterna är förenliga med barnkonventionens artiklar samt bestämmelsen i 1 kap. 10 § skollagen (2010:800) om att barnets bästa ska vara utgångspunkten i all utbildning.

Föreskrifterna har utarbetats med beaktande av Skolverkets förslag till stadiindelad timplan för grundskolans ämnen respektive ämnesområden (se avsnitt A1). Föreskrifterna innebär ett tydliggörande av vilket centralt innehåll i kursplanerna som alla elever har rätt att möta i undervisningen i låg-, mellan- respektive högstadiet samt godtagbara kunskaper i fem ämnen i årskurs 3. Föreskrifterna bedöms även bidra till att det inom ramen för undervisningen eller på annat sätt tidigt kan uppmärksammas om det befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Eleven har då rätt till stöd, exempelvis i form av extra anpassningar.

5.5. Barnkonsekvensanalys

Kartläggning

Skolverket har tagit del av den samlade kunskap inom området som finns inom Skolverket. Samråd har skett med forskare, intresseorganisationer och verksamma i grundskolor (se avsnitt D).

Skolverket har även intervjuat elever i sex grundskolor (se avsnitt D). Under september och oktober 2017 genomfördes sammanlagt tio intervjuer med totalt 31 elever som läser grundskolans ämnen eller ämnesområden. Av dessa elever gick 26 i årskurs 1–6 och 5 i årskurs 7–9. Intervjuerna genomfördes med eleverna enskilt eller i mindre grupper. Eleverna beskrev att de trivs i skolan och att de lär sig mycket där. De nämnde flera exempel på vad de tycker är särskilt intressant att lära sig, till exempel engelska, musik och matematik. Flera elever betonade att de ville ha mer undervisning i engelska eftersom de behöver kunna engelska till exempel när de reser till andra länder och för att kunna spela vissa spel. När det gäller matematik beskrev flera elever att det kan vara svårt, men att det är viktigt att lära sig. Elever i de senare årskurserna tog upp att de ämnen som de uppfattar är lite svårare är engelska, svenska och samhällsorienterande ämnen. Utifrån de beskrivningar som eleverna förmedlade under intervjuerna tycks det variera mellan skolorna hur ofta, och i vilken omfattning, som eleverna använder datorer och lärplattor i undervisningen. Flera elever beskrev att de ville använda dator eller lärplatta oftare i undervisningen.

Beskrivning

Enligt 1 kap. 4 § skollagen (2010:800) syftar utbildningen inom skolväsendet till att främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Enligt skollagen ska barn och elever ges stöd så att de utvecklas så långt som möjligt.

Stadieindelningen av det centrala innehållet i grundskolans kursplaner innebär att det tydliggörs vad som ska behandlas i undervisningen i låg-, mellan- och högstadiet. Lärare ska vid planering och genomförande av undervisningen ge eleverna möjlighet att möta detta centrala innehåll i respektive stadium. Om det genom uppgifter inom ramen för undervisningen eller på annat sätt, till exempel utifrån bedömningsstöd eller kunskapskrav, framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar. Grundskolan omfattas av reglerna om extra anpassningar och särskilt stöd (3 kap. 5a - 12 §§ skollagen).

Bedömning

Skolverkets samlade bedömning är att de föreslagna föreskrifterna är förenliga med barnets bästa. Föreskrifterna innebär ett tydliggörande av vad elever har rätt att möta i undervisningen i grundskolans olika stadier och vilka godtagbara kunskaper eleverna ska ges möjlighet att nå i vissa ämnen i årskurs 3. De föreslagna föreskrifterna är av värde för lärares planering, genomförande och uppföljning av undervisningen och kan bidra till att uppmärksamma om en elev kan vara i behov av stöd.

6. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Skolverket bedömer att de föreslagna föreskrifterna står i överensstämmelse med de internationella konventioner som följer av Sveriges anslutning till EU.

7. Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

De föreslagna föreskrifterna föreslås träda ikraft senast den 1 juli 2018.

Skolverket konstaterar att det är en kort tidsperiod mellan ikraftträdande och tidpunkten då föreskrifterna ska börja tillämpas (läsåret 2018/19). För att uppmärksamma huvudmän, rektorer och lärare på de planerade förändringarna har Skolverket från hösten 2017 förmedlat information om arbetet med regeringsuppdraget via Skolverkets webb och i sociala medier. I oktober redovisades även utkast till stadiindelade kursplaner, samt förslag till kunskapskrav i årskurs 3, på Skolverkets webb och de som ville kunde lämna synpunkter via en webbenkät. Skolverket har även informerat via samråd, besök i verksamheter, i samband med föreläsningar m.m. Implementeringsinsatser riktade till huvudmän, rektorer och lärare planeras att genomföras läsåret 2018/19.

Skolverket bedömer att det inte finns behov av övergångsbestämmelser eftersom kursplanernas centrala innehåll inte innebär förändringar för elever i högstadiet.

B Kommuner

De föreslagna föreskrifterna bedöms inte få effekter för kommunernas självstyre. Föreskrifterna bedöms inte heller få några ytterligare konsekvenser än de som nämns ovan under avsnitt A.

C Företag

De föreslagna föreskrifterna bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

D Samråd

Skolverket har inhämtat kunskap och synpunkter från myndigheter, intresseorganisationer lärosäten och verksamheter i grundsärskolor.

Följande har genomförts hösten 2017:

Samråd den 5 september med Sameskolstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Statens Skolinspektion. Sametinget kunde inte närvara.

Samråd den 9 september med Idéburna skolors riksförbund, Lärarnas Riksförbund (LR), Sveriges elevråd SVEA.

Följande kunde inte närvara: Friskolornas riksförbund, Lärarförbundet, Sveriges Elevråd.

Samråd den 16 oktober med Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB), Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning (DHB), Riksförbundet Attention.

Följande kunde inte närvara: Autism- och Aspergerförbundet, Hjärtebarnsförbundet, Hörselskadades Riksförbund, Riksförbundet för Rörelsehindrade barn och Ungdomar (RBU), Sveriges Dövas Ungdomsförbund (SDUF), Synskadades Riksförbund.

Samråd den 2 november med forskare vid Stockholms universitet samt en tidigare verksam lektor vid Göteborgs universitet.

Samråd den 6 november med forskare vid Högskolan Kristianstad.

Samråd den 10 november med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Samråd den 19 juni med lärare och rektor verksamma vid en grundsärskola i Gotlands kommun.

Samråd den 27 september respektive 11 oktober med lärare verksamma i Borås, Hässleholms, Kristianstads, Laholms och Lidingö kommun samt i Stockholm stad.

Besök i sex grundsärskolor under perioden 21 september - 4 oktober. Följande skolor besöktes: Bredablickskolan i Eslövs kommun, Forsens särskola i Tidaholms kommun, Jakobsgårdsskolan i Borlänge kommun, Junedalsskolan i Jönköpings kommun, Nya Raketskolan i Kiruna kommun samt Rönnskolan i Piteå kommun. Vid besöken inhämtades synpunkter från lärare, i vissa skolor även rektor, och elevintervjuer genomfördes (se avsnitt 5.5).

Webbenkät. På Skolverkets webb redovisades den 9–18 oktober förslag till stadiindelade kursplaner för grundsärskolans ämnen och ämnesområden samt kunskapskrav i fem ämnen i årskurs 3. Synpunkter på dessa material kunde lämnas via en webbenkät. Enkäten besvarades av 263 personer. Av dem var 216 personer lärare i grundsärskolan, 13 ”annan personal i grundsärskolan”, 10 rektorer i grundsärskolor, 6 representanter för huvudmän för grundsärskolor, 3 lärare i specialskolor, 5 lärare i grundskolor och 10 personer angav att de tillhörde gruppen ”annat”.

Av samtliga svarande var det 79 procent som angav att de i mycket eller ganska stor utsträckning tyckte att den föreslagna stadiindelningen av det centrala innehållet i kursplanerna ger stöd för lärare att planera och genomföra undervisningen. I flera av de synpunkter som lämnades angavs det att den föreslagna stadiindelningen var bra med en tydlig progression mellan stadierna. Det framfördes även synpunkter på att fördelningen av det centrala innehållet skulle kunna justeras i en eller några delar och att det är problematiskt att stadiindela ämnesområden eftersom elever i samma ålder kan vara på så olika utvecklingsnivå. När det gällde de föreslagna kunskapskraven i fem ämnen i årskurs 3 angav 79 procent att de tyckte att de var utformade på ett sätt som ligger i linje med det föreslagna centrala innehållet för ämnet i lågstadiet. Skolverket har beaktat de synpunkter som har lämnats.