

# Lagrådsremiss

## Obligatoriska bedömningsstöd i årskurs 1

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 28 maj 2015

*Gustav Fridolin*

*Eva Lenberg*  
(Utbildningsdepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Lagrådsremissen innehåller ett förslag till ändring i skollagen (2010:800).

Förslaget innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmän att använda bedömningsstöd i årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Syftet är att förbättra förutsättningarna för att tidigt identifiera elever som riskerar att inte nå de delar av kunskapskraven i svenska och svenska som andraspråk som avser läs- och skrivutveckling eller kunskapskravet i matematik samt elever som behöver extra utmaningar för att nå så långt som möjligt, så att relevanta stödinsatser sätts in när så behövs.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2016.

## Innehållsförteckning

1	Beslut .....	3
2	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) .....	4
3	Ärendet och dess beredning .....	5
4	Bakgrund.....	5
4.1	Gällande rätt .....	5
4.2	Sjunkande resultat – stöd sätts in för sent.....	6
5	Obligatoriska bedömningsstöd.....	7
6	Ikraftträdande.....	12
7	Konsekvenser av förslagen .....	13
8	Författningskommentar .....	16
Bilaga 1	Sammanfattning av remisspromemorian En bättre skolstart för alla: bedömning och betyg för progression i lärandet (U2014/4873/S) .....	18
Bilaga 2	Remisspromemorians lagförslag .....	20
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	21

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

## 2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att det i skollagen (2010:800) ska införas en ny paragraf, 29 kap. 28 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **29 kap.**

#### *28 a §*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmän att använda bedömningsstöd i årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

## 3 Ärendet och dess beredning

Inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) har promemorian En bättre skolstart för alla: bedömning och betyg för progression i lärandet upprättats (U2014/4873/S). I promemorian föreslås bl.a. att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska bemyndigas i skollagen (2010:800) att meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmän att använda bedömningsstöd i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. I denna lagrådsremiss behandlas endast detta av promemorians förslag.

En sammanfattning av promemorian och dess lagförslag i relevanta delar finns i *bilaga 1* och *2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2014/4873/S).

## 4 Bakgrund

### 4.1 Gällande rätt

I utbildningen inom skolväsendet ska det enligt skollagen (2010:800) tas hänsyn till barns och elevers olika behov och alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de kunskapskrav som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser (1 kap. 4 § och 3 kap. 3 § skollagen). För att detta ska kunna förverkligas ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 a § skollagen). På skolenhetsnivå är det rektorn som beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 10 § skollagen).

I ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik i grundskolan och sameskolan finns det kunskapskrav för godtagbara kunskaper i årskurs 3. Detsamma gäller årskurs 4 i specialskolan. Det ingår i en lärarens arbetsuppgifter att kontinuerligt och systematiskt följa upp och utvärdera elevernas kunskapsutveckling. Läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ska minst en gång per termin ha ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas samt om vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för

läroplanen. Läraren ska därutöver i årskurs 1–5 (årskurs 1–6 i specialskolan samt, under vissa förutsättningar, även i årskurs 6–9 i särskolan och i årskurs 7–10 i specialskolan) en gång per år vid ett av utvecklingssamtalen upprätta en skriftlig individuell utvecklingsplan för eleven (10 kap. 12 och 13 §§, 11 kap. 15–16 a §§, 12 kap. 12–13 a §§ och 13 kap. 12 och 13 §§ skollagen).

Om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska eleven enligt skollagen skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Om det framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska då skyndsamt se till att elevens behov av särskilt stöd utreds. Detsamma gäller om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Samråd ska ske med elevhälsan om det inte är uppenbart obehövligt. Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd (3 kap. 5 a och 8 §§ skollagen).

Om en elev ska ges särskilt stöd ska ett åtgärdsprogram utarbetas. Av programmet ska bl.a. behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. För en elev i grundskolan och motsvarande skolformer ska det särskilda stödet 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. 9 och 10 §§ skollagen).

För att stödja lärarna i deras bedömning, uppföljning och utvärdering av elevernas kunskapsutveckling finns, förutom kunskapskrav och nationella prov, även frivilliga bedömningsstöd som Statens skolverk utarbetar och tillhandahåller i de flesta ämnen och årskurser. Skolverket arbetar kontinuerligt med att utveckla sådana bedömningsstöd i form av t.ex. kartläggnings- och diagnosmaterial och enskilda uppgifter med tillhörande bedömningsanvisningar och diskussionsmaterial. Syftet med bedömningsstöden är att stödja en likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning. Skolverket publicerar bedömningsstöden på sin webbplats och de är gratis att ladda ned för lärarna. I läs- och skrivutveckling och i matematik finns bedömningsstöd för årskurs 1–9.

## 4.2 Sjunkande resultat – stöd sätts in för sent

Under de senaste årtiondena har kunskapsresultaten sjunkit i den svenska skolan. Flera nationella undersökningar och utvärderingar som har genomförts av bl.a. Statens skolverk, Statens skolinspektion och statliga utredningar har visat på den nedåtgående trenden när det gäller elevernas resultat. Betygsstatistiken från 2013/14 visar att andelen elever som inte är behöriga till gymnasieskolans nationella program sedan läsåret 2012/13 har ökat från 12,4 procent till 13,1 procent (11,7 procent flickor och 14,1 procent pojkar).

När det gäller de yngre eleverna visar resultaten på de nationella proven i årskurs 3 som genomfördes våren 2014 att många elever inte når

upp till kravnivån för godkända provresultat i matematik och svenska. Av de elever som gjorde samtliga delprov i matematik var det cirka 35 procent som inte nådde kravnivån (35,5 procent av flickorna och 35,2 procent av pojkarna). Motsvarande andel i ämnet svenska var cirka 23 procent (16,7 procent av flickorna och 28,9 procent av pojkarna) och i svenska som andraspråk cirka 46 procent (40,1 procent av flickorna och 50,7 procent av pojkarna).

Elever som får åtgärdsprogram har ökat. Enligt statistik från Skolverket hade 12,2 procent av eleverna i grundskolan åtgärdsprogram läsåret 2013/14. Andelen elever med åtgärdsprogram är som högst i årskurs 9 där 20 procent av pojkarna och 14,1 procent av flickorna har ett sådant. Trots att regelverket innebär att en elev har rätt till stöd eller särskilt stöd om det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås sätts särskilt stöd ofta in sent i grundskolan. Skolinspektionens tillsyn visar också att det finns kvalitetsbrister i skolornas arbete med särskilt stöd och åtgärdsprogram. Bristerna avser bl.a. utredningen och bedömningen av elevers stödbehov, att rektorn inte säkerställer att beslut om åtgärdsprogram fattas samt att en del av de åtgärdsprogram som utarbetas är bristfälliga.

Insatser redan i de första årskurserna stärker skolans möjlighet att bryta kopplingen mellan elevernas resultat i bl.a. läsförståelse och föräldrarnas utbildningsnivå. Att elever har en god läs- och skrivförmåga är avgörande för hur väl de lyckas nå kunskapskraven i alla grundskolans ämnen och även hur de lyckas med fortsatta studier. En god läs- och skrivförmåga har även en avgörande betydelse för möjligheten till sysselsättning och till att vara en aktiv samhällsmedborgare. Även ämnet matematik har en grundläggande betydelse för barnets utveckling av bl.a. logiskt tänkande, men också som grund för andra ämnen i senare årskurser. Matematik handlar även om att kunna delta i och förstå samhällsutvecklingen eller planera och ta ansvar för sin privatekonomi, och därmed är baskunskaper i matematik av stor vikt för ett demokratiskt samhälle.

## 5 Obligatoriska bedömningsstöd

**Regeringens förslag:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmän att använda bedömningsstöd i årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

**Regeringens bedömning:** Statens skolverk bör ges i uppdrag att ta fram forskningsbaserade bedömningsstöd i läs- och skrivutveckling och matematik för obligatoriskt bruk i ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik i årskurs 1 i grundskolan och motsvarande skolformer.

**Promemorians förslag och bedömning:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. I promemorian föreslås dock inte att bemyndigandet begränsas till att avse bedömningsstöd i årskurs 1.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslagen, däribland *Statens skolinspektion*, *Myndigheten för delaktighet*, *Uppsala universitet*, *Mälardalens högskola*, flera kommuner, bl.a. *Luleå*, *Mölnåls*, *Umeå* och *Värnamo kommuner*, *Svenskt Näringsliv*, *Landsorganisationen i Sverige*, *Lärarnas Riksförbund*, *Föräldraalliansen Sverige*, *Idéburna skolors riksförbund* samt *Synskadades Riksförbund*.

*Specialpedagogiska skolmyndigheten* tillstyrker förslaget och anser att bedömningsstöd som riktas mot hur skolor arbetar med tidig upptäckt och stöd kan leda till ökade förutsättningar för elever med funktionsnedsättning att nå målen i utbildningen. Även *Barnombudsmannen* är positiv till förslaget och anför att obligatoriska bedömningsstöd förhoppningsvis gör det lättare att tidigt identifiera de barn som behöver extra stöd.

*Malmö kommun* är positiv till förslaget men anser att det ska omfatta årskurs 1–3, inte bara årskurs 1.

*Statens skolverk* tillstyrker införandet av obligatoriska bedömningsstöd i läs- och skrivutveckling och matematik även om verket ser vissa svårigheter och risker med detta. Enligt Skolverkets bedömning är det troligt att ett obligatorium inte kommer att tas väl emot av verksamheterna mot bakgrund av den diskussion om lärarnas arbetsbörda och uppföljningssystemens omfattning som förts under de senaste åren. *Karlshamns kommun* och *Högskolan i Halmstad* är av liknande uppfattning.

*Bjuvs kommun* bifaller förslaget och anser att det ger bättre förutsättningar för att likvärdiga bedömningar och jämförelser skapas vilket leder till bra grund för uppföljning av kvalitet. Kommunen vill dock påtala den eventuella risk som kan finnas med ett obligatoriskt bedömningsstöd tillsammans med tillhörande metoder eller modeller i bemärkelsen att de kan styra undervisningen på bekostnad av elevernas egentliga behov. *Järfälla kommun* anser att det finns risk att mallen, om obligatoriska bedömningsstöd skulle införas, riskerar att inte passa de åtskilliga behov som finns.

*Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* delar uppfattningen att bedömningskulturen i skolan behöver stärkas. Vilka som är de bästa åtgärderna för att åstadkomma detta avstår SKL från att ha synpunkter på. SKL anser dock att reformer på området bör göras dels med forskningsstöd, dels utvärderingsbara.

*Stockholms universitet* anser att bedömningsstöd för elever i årskurs 1 behöver ses över mer noggrant och systematiskt, så att det enkelt mätbara inte dominerar över vad som är viktigt att mäta. En liknande synpunkt framför *Linnéuniversitetet* som anser att utredningen visar på stora brister och universitetet ställer sig därför tveksamt till förslaget. *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)* anser att någon form av bedömningsstöd av elevers läsinläring kan vara positivt, men att det finns en risk med att skifta fokus mot bedömning om det sker på bekostnad av den tid som finns tillgänglig för att lära ut och träna på läsning. IFAU är vidare negativt inställd till att införa förslaget i samtliga skolor vid ett och samma tillfälle på grund av avsaknad av evidens och förordar i stället att de förslag som man beslutar att genomföra blir

föremål för en pilotverksamhet som möjliggör en utvärdering av effekter av de föreslagna åtgärderna på elevernas resultat.

Enligt *Sveriges Skolledarförbund* kan det, mot bakgrund av de sjunkande kunskapsresultaten samt att resultatskillnaderna mellan skolor ökar och då skillnaderna mellan klassrum är fortsatt hög, verka logiskt att införa krav på att lärare ska använda bedömningsstöd som grund för sin praktik. Förbundet menar dock att detta egentligen är att börja i fel ände. Enligt förbundet måste statens uppgift och ansvar i första hand vara att tillse att lärarutbildningen håller tillräckligt hög klass.

*Högskolan i Dalarna* anser att förslaget måste föregås av en rejäl satsning på kompetensutveckling och fortbildning av lärare såväl som utbildning av speciallärare och specialpedagoger och avvisar därför förslaget i sin nuvarande lydelse.

*Läraryrket* anser att det i utgångsläget måste vara lärarens sak att välja ett bedömningsstöd eller att använda sin egen kunskap och sina egna verktyg på ett sätt som passar den situation, grupp eller elev som är aktuell för tillfället. Förbundet vill först se färdiga bedömningsunderlag, därefter vill förbundet se dem utprovade i försöksverksamhet och rejält utvärderade av akademi och profession. Först då finns en rimlig möjlighet, enligt förbundet, att överväga om en generell lösning kan vara ett alternativ till att läraren väljer verktyg utifrån den undervisningssituation läraren befinner sig i. Så länge det formuleras som ett obligatorium ställer sig förbundet avvisande till förslaget.

### **Skälen för regeringens förslag och bedömning**

Den senaste PISA-undersökningen från 2012 visar att resultaten i den svenska skolan fortsätter att sjunka i bl.a. matematik och läsförståelse. Sverige ligger nu för första gången under OECD-genomsnittet inom dessa områden. Skolverkets betygsstatistik från läsåret 2013/14 visar dessutom att allt fler elever inte når behörighet till gymnasieskolans nationella program. Samtidigt visar PISA-undersökningen och även studier från Skolverket (se t.ex. Skolverkets rapport 387, 2013, Skolverkets lägesbedömning 2013 och Skolverkets rapport 374, 2012, Likvärdig utbildning i svensk grundskola) att skillnaderna i skolresultat mellan skolor fortsätter att öka. Av PISA-undersökningen framgår även att det är särskilt stora skillnader i resultat mellan pojkar och flickor när det gäller läsförståelse, till flickornas fördel.

I promemorian anges att en förutsättning för lärarnas arbete är att ha förmågan att kontinuerligt kunna planera undervisningen. Det kan bara göras om elevernas nivå har bedömts och det finns en klar uppfattning om vad undervisningen ska syfta till. Dessutom behöver läraren följa upp effekten av de pedagogiska insatserna medan undervisningen pågår, i syfte att identifiera elever i behov av stöd och för att kunna sätta in relevanta insatser i form av extra anpassningar eller särskilt stöd. Bedömningskompetens och kultur varierar enligt promemorian från skola till skola och från lärare till lärare.

Enligt regeringens mening är en kontinuerlig och systematisk bedömning, uppföljning och utvärdering av elevernas kunskapsutveckling och sociala utveckling avgörande för att alla elever ska nå så långt som möjligt. De skillnader som finns mellan skolor i fråga om såväl kope-

tens att göra bedömningar som kvaliteten på det underlag som lärarna använder sig av vid bedömningarna, bidrar till ojämlika förutsättningar för eleverna. Regeringen anser, i likhet med vad som anförs i promemorian, att tillämpningen av nationellt fastställda bedömningsstöd i skolan bör främja en likvärdighet i lärarnas bedömningar av elevernas kunskaper. Nationellt fastställda bedömningsstöd bör även främja det kollegiala arbetet mellan lärare genom att gemensamma begrepp och mallar används i bedömningen. Detta bör i sin tur kunna ge en högre kvalitet i bedömningarna. Ytterst bör detta ge ökade förutsättningar för fler elever att klara de kunskapskrav som minst ska uppnås.

I likhet med *Specialpedagogiska skolmyndigheten* och *Barnombudsmannen* anser regeringen att nationella obligatoriska bedömningsstöd kan bidra till att tidigt identifiera elever som är i behov av särskilt stöd. Detsamma gäller i fråga om elevers behov av stöd i form av särskilda anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Ett obligatoriskt nationellt bedömningsstöd ger ökade förutsättningar för att stödåtgärder sätts in tidigt för elever som annars riskerar att inte nå kunskapskraven i årskurs 3. Regeringen anser även att bedömningsstöden kan hjälpa till att identifiera elever som behöver extra utmaningar för att nå så långt som möjligt.

Regeringen delar även promemorians bedömning att om lärare tidigt och kontinuerligt använder bedömningsstöd möjliggörs en sammanhållen bild av samtliga elevers kunskapsutveckling. Därmed kan skolans rektor – och i förlängningen huvudmannen – få en tydlig information om hur resurserna bäst bör fördelas utifrån elevernas behov.

Ett införande av obligatoriska bedömningsstöd är enligt *Sveriges Skolledarförbund* att börja i fel ände. Enligt förbundet måste statens uppgift och ansvar i första hand vara att se till att lärarutbildningen håller tillräckligt hög klass. Regeringen instämmer i förbundets åsikt att det är av stor vikt att lärarutbildningen möter de krav som ställs på lärarna i deras yrkesutövning. Den nya lärarutbildningen, som infördes 2011, innebär enligt propositionen Bäst i klassen – en ny lärarutbildning (prop. 2009/19:89, bet. 2009/10:UbU16, rskr. 2009/10:248) att den tidigare lärarexamen ersattes av fyra nya yrkesexamina, förskollärarexamen, grundlärarexamen, ämneslärarexamen och yrkeslärarexamen. Inom den utbildning som leder till grundlärarexamen med inriktning mot arbete i förskoleklass och grundskolans årskurs 1–3 ingår, inom ramen för den utbildningsvetenskapliga kärnan, bedömning och utvärdering som viktiga delar. Enligt regeringens mening ger lärarutbildningen en bra grund för en god bedömningskompetens hos lärare i de lägre årskurserna men det utesluter inte att ytterligare stöd inom området behövs för att stödja lärarna i deras arbete med att bedöma elevernas kunskapsutveckling.

Några remissinstanser, bl.a. *Skolverket* och *Karlhamns kommun*, ställer sig tveksamma till att bedömningsstöden ska vara obligatoriska. Enligt regeringens mening medför nationellt fastställda bedömningsstöd ökade förutsättningar för att alla elever ska få en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Sverige har ett decentraliserat skolsystem och det är därför av stor betydelse för skolhuvudmannen att kunna följa verksamheten. För att alla elever ska ges de bästa förutsättningar att nå kunskapskraven bör bedömningarna göras med likvärdiga utgångspunkter, även om metoder och arbetssätt måste få vara anpassade till varje elev utifrån de nationellt

fastställda kunskapskraven. Detta möjliggörs om bedömningen görs utifrån ett enhetligt underlag. Regeringen instämmer därmed i vad *Bjuvs kommun* anför om att de obligatoriska bedömningsstöden inte får styra undervisningen på bekostnad av elevernas egentliga behov. Enligt Skolverkets bedömning är det troligt att ett obligatorium inte kommer att tas väl emot av verksamheterna mot bakgrund av den diskussion om lärarnas arbetsbörda och uppföljningssystemens omfattning som förts under de senaste åren. I läraruppdraget ingår att kontinuerligt bedöma, följa upp och utvärdera elevernas kunskaper och vid behov sätta in adekvat stöd. Enligt regeringens mening utgör ett nationellt och enhetligt bedömningsunderlag ett stöd för lärarna och bör därför bidra till att underlätta uppföljningen av elevernas kunskaper snarare än att utgöra en ytterligare administrativ arbetsbörda.

Några remissinstanser, bl.a. *SKL*, poängterar vikten av att bedömningsstöden bör vara forskningsbaserade. Regeringen instämmer i att bedömningsstöden bör utgå från relevant forskning inom området. Regeringen anser vidare, i likhet med *Stockholms universitet*, att det är av stor vikt att bedömningsstöden inte fokuserar på det enkelt mätbara utan på ett heltäckande sätt omfattar de kompetenser som krävs för att eleverna ska nå en god förmåga i läsning, skrivning och matematik. Regeringen delar vidare den synpunkt som framförts av *Högskolan i Dalarna* så till vida att regeringen anser att ett införande av obligatoriska bedömningsstöd bör föregås av kompetensutvecklingsinsatser. Till skillnad från *IFAU* och *Läraryrket* anser dock regeringen inte att det är nödvändigt att inleda med en försöksverksamhet utan anser att en reglering om en skyldighet för huvudmännen i de obligatoriska skolformerna att använda bedömningsstöd i årskurs 1 bör införas för samtliga huvudmän samtidigt.

*Malmö kommun* anför att kommunen är positiv till promemorians bedömning att ett nationellt bedömningsstöd bör användas i årskurs 1, men anser att bedömningen bör omfatta årskurs 1–3, inte bara årskurs 1. Regeringen delar kommunens synpunkt att det är av stor vikt att det finns en kontinuitet mellan årskurserna när det gäller stöd till lärare vid bedömning av elevernas kunskaper. Som ett stöd till lärarna erbjuder Skolverket redan i dag flera olika frivilliga bedömningsstöd för årskurs 1–9 inom läs- och skrivutveckling och matematik. Regeringen anser att det bör räcka att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmän inom skolväsendet att använda bedömningsstöd i årskurs 1 i de obligatoriska skolformerna. Lärarna kommer därmed att få vana att använda bedömningsstöd redan i årskurs 1 och regeringen utgår från att lärarna i efterföljande årskurser kommer att använda sig av lämpliga bedömningsstöd i syfte att tillse att alla elever har möjlighet att nå kunskapskraven i årskurs 3 i svenska, svenska som andraspråk och matematik.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att det i skollagen ska införas ett bemyndigandet som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmän inom skolväsendet att använda bedömningsstöd i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. I promemorian behandlas endast bedömningsstöd i årskurs 1. Det bemyndigande som föreslås i promemorian kan dock, till sin lydelse, tillämpas

för bedömningsstöd under alla årskurser i grundskolan och i gymnasieskolan. Regeringen anser att det föreslagna bemyndigandet är för oklart formulerat och föreslår därför att begränsningen till årskurs 1 ska framgå i lagtexten.

#### *Uppdrag till Skolverket om bedömningsstöd och vissa kompetensutvecklingsinsatser*

De obligatoriska bedömningsstöden bör avse dels de delar av kunskapskraven i svenska och svenska som andraspråk som avser läs- och skrivutveckling, dels kunskapskravet i matematik i årskurs 1 i grundskolan och motsvarande skolformer och regeringen har för avsikt att ge Skolverket i uppdrag att ta fram sådana bedömningsstöd. De ska vara forskningsbaserade, enkla att använda, ha en standardiserad utformning, t.ex. i form av mallar, samt vid behov kompletteras med stödmaterial för bedömningarna. Bedömningsstöden ska utgå från de olika behov som finns för respektive skolform. Vidare ska bedömningsstöden i läs- och skrivutveckling för grundskolan, sameskolan och specialskolan konstrueras i samklang med de kommande kunskapskrav i läsförståelse i årskurs 1 för dessa skolformer som regeringen har aviserat i Budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1, UO 16, s. 167). För att säkerställa ett likvärdigt genomförande av bedömningsstöden har regeringen även för avsikt att ge Skolverket i uppdrag att genomföra vissa kompetensutvecklingsinsatser inför införandet av bedömningsstöden. Regeringen har också för avsikt att noga följa hur skolor och lärare använder de obligatoriska bedömningsstöden och vilken inverkan dessa har på lärares administrativa arbete.

#### *Andra åtgärder*

Då elever på lågstadiet som inte har tillräckliga baskunskaper i att läsa, skriva och räkna riskerar att komma efter och få större problem senare under skoltiden har regeringen i 2015 års ekonomiska vårproposition aviserat en rad åtgärder som syftar till att förbättra den tidiga uppföljningen av elevernas kunskaper och stöd till eleverna. Förslaget i denna lagrådsremiss och de ovan nämnda kommande kunskapskraven i läsförståelse i årskurs 1 för de obligatoriska skolformerna utgör ett led i detta.

Regeringen avser vidare låta utreda förutsättningarna för att införa en s.k. läsa-skriva-räkna-garanti och hur en sådan bör utformas. Det kommer att klargöras i direktiven till utredaren att han eller hon i sitt arbete ska beakta såväl förslagen om reglering av obligatoriska bedömningsstöd som de kommande kunskapskraven i läsförståelse för årskurs 1 i grundskolan.

## 6 Ikraftträdande

<b>Regeringens förslag:</b> Lagändringen ska träda i kraft den 1 juli 2016.
---

**Promemorians förslag:** Överensstämmer inte med regeringens förslag. I promemorian förslags att ändringen skulle träda i kraft den 1 juli 2015.

**Remissinstanserna:** Ett fåtal remissinstanser har lämnat synpunkter på tidpunkten för ikraftträdande. *Sveriges Kommuner och Landsting* förordar att ett ikraftträdande hösten 2015 sker i form av ett strukturerat pilotprojekt för att få den kunskap som behövs inför ett generellt genomförande. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* avstyrker att bedömningsstöden införs hösten 2015. LO anför att det är mycket viktigt att de reformer som genomförs på skolans område har så goda förutsättningar som möjligt att bli rätt från början med tanke på vilken reformtakt skolan verkat under de senaste åtta åren. Enligt LO kan det också behövas kompetensutveckling i hur stödet ska användas och vilken typ av åtgärd som ska sättas in vid respektive bedömning. *Arvidsjaur kommun* anser att bedömningsstöden bör införas tidigast läsåret 2016/17 så att skolorna kan implementera stödet på undervisningsfria dagar under läsåret 2015/16.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen anser att det är av största vikt att skolhuvudmän och skolor ges tillräckligt med tid för att genomföra skolreformer. I likhet med *LO* anser även regeringen att reformer i möjligaste mån bör föregås av viss kompetensutveckling. Regeringen instämmer i *Arvidsjaur kommuns* synpunkt att förslaget om obligatoriska bedömningsstöd bör införas först läsåret 2016/17. Lagändringen bör därför träda i kraft den 1 juli 2016.

## 7 Konsekvenser av förslagen

### *Ekonomiska konsekvenser för staten*

Regeringen avser att uppdra åt Statens skolverk att utforma och ansvara för införandet av de obligatoriska bedömningsstöden. Som nämnts i avsnitt 5 anser regeringen att ett införande av sådana stöd måste föregås av en satsning på kompetensutveckling av bl.a. lärare och regeringen avser därför att ge Skolverket i uppdrag att erbjuda vissa genomförande- och fortbildningsinsatser. Skolverket bör samordna dessa insatser med liknande insatser, t.ex. införandet av kunskapskrav i läsförståelse i årskurs 1 i grundskolan, sameskolan och specialskolan.

Skolverkets kommande uppdrag medför att Skolverket behöver tillföras vissa tillfälliga resursförstärkningar. Regeringen bedömer att Skolverket bör tillföras 2 miljoner kronor under 2015 för uppdraget att utforma obligatoriska bedömningsstöd och 2 miljoner kronor under 2016 för genomförande- och kompetensutvecklingsinsatser.

Ytterligare kostnader för staten är de medel som ska tillföras skolhuvudmännen för införandet av de obligatoriska bedömningsstöden. I 2015 års ekonomiska vårproposition (prop. 2014/15:100), utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner anslag 1:1 Kommunal-ekonomisk utjämning, ingår medel om 13 miljoner kronor för 2016 och från 2017 är 26 miljoner kronor beräknade årligen.

### *Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen*

Principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranleder inskränkningen, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Det innebär att förslaget inte får vara onödigt långtgående och om syftet med nya eller ändrade bestämmelser kan uppnås på ett mindre ingripande sätt ska det minst ingripande alternativet väljas. Det ska således göras dels en analys av de konsekvenser som förslaget får för den kommunala självstyrelsen, dels en avvägning mellan det kommunala intresset av självstyrelse och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

Förslaget att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela föreskrifter om obligatoriska bedömningsstöd i årskurs 1 syftar, i kombination med t.ex. nationella prov och frivilliga bedömningsstöd, till att stärka elevernas kunskapsutveckling och till att adekvat stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen eller särskilt stöd sätts in så snart det finns skäl för det. Förslaget kan bidra till att ge rektorer och huvudmän bättre möjligheter att planera och fördela resurser inom verksamheten utifrån den information om elevernas resultat som ett användande av nationella bedömningsstöd ger. Förslaget innebär också att vårdnadshavarna ges möjlighet att i ett tidigt skede få en tydlig bild av sitt barns kunskapsutveckling och därmed får ett bättre underlag för att kommunicera med lärare och rektor om eventuellt behov av stöd eller särskilt stöd. Förslaget kan dock också i vissa avseenden begränsa kommunernas handlingsutrymme, eftersom de innebär ett åläggande att använda ett nationellt bedömningsstöd. Detta innebär en inskränkning av det kommunala självstyret.

På nationell nivå innebär de kommande föreskrifterna att elever i olika skolor i olika delar av landet i högre grad får likvärdiga förutsättningar när det gäller bedömningen av när stöd eller särskilt stöd bör sättas in. På lokal nivå kommer de kommande föreskrifterna därutöver att få betydelse för planering och utvärdering av insatser för att öka måluppfyllelsen. Ett alternativ till det förslag om obligatoriska bedömningsstöd som läggs fram här hade varit att låta huvudmännen själva bestämma utformningen och användningen av underlag för kunskapsbedömningen.

Vid en avvägning mellan intresset av kommunal självstyrelse och det allmänna, nationella intresset av att alla elever får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet med hjälp av tidig uppföljning av elevers läs- och skrivförmåga och matematiska förmåga bedömer regeringen att det senare väger över. Det innebär att det finns ett tungt vägande nationellt intresse av att obligatoriska bedömningsstöd i årskurs 1 införs. Förslaget att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela föreskrifter om sådana bedömningsstöd i årskurs 1 får således enligt regeringen anses godtagbart vid beaktande av proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § RF.

### *Ekonomiska konsekvenser för kommunala huvudmän*

Det ingår i en lärarens arbetsuppgifter att kontinuerligt och systematiskt följa upp och utvärdera eleverna. Redan i dag ska lärarna bedöma elevernas kunskapsutveckling och upprätta skriftliga individuella utvecklingsplaner i årskurs 1–5 i grundskolan och motsvarande skolformer samt genomföra utvecklingssamtal. Förslaget att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela föreskrifter om obligatoriska bedömningsstöd i årskurs 1 innebär att ett nationellt kvalitetssäkrat bedömningsverktyg kommer att införas. Ett sådant verktyg kommer att underlätta en tidig bedömning av elevernas kunskapsutveckling, vilket i sin tur bör kunna ge goda förutsättningar för att fler elever som är i behov av särskilt stöd får adekvat stöd tidigt. Användningen av bedömningsstöden kan också underlätta kommunikationen med såväl eleven som föräldrarna om elevens färdigheter och kunskaper och eventuella behov av stöd.

Förslaget innebär dock att en ny skyldighet införs som medför kostnader för huvudmännen, vilket betyder att den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas. Kommunsektorn bör därför kompenseras för kostnader som avser tidsåtgång när det gäller planering och genomförande av arbetet med bedömningsstödet. Som nämnts tidigare bedöms denna ersättning uppgå till 26 miljoner kronor årligen med början höstterminen 2016, dvs. 13 miljoner kronor för 2016.

### *Konsekvenser för enskilda huvudmän*

En utgångspunkt för regleringen av skolväsendet är bl.a. att den i så stor utsträckning som möjligt ska vara gemensam för alla skol- och verksamhetsformer och alla huvudmän. Lika villkor ska så långt som möjligt gälla oavsett huvudman. Detta har regeringen tidigare uttryckt i bl.a. propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet (prop. 2009/10:165, s. 238 f.). De företag som främst berörs av förslaget är fristående grundskolor och grundsärskolor. Totalt berörs nästan 830 fristående skolor. *Regelrådet* avstyrker förslaget eftersom rådet anser att de administrativa kostnaderna är ofullständigt beskrivna och att konsekvensutredningen är bristfällig. Förslaget kommer inte att medföra några särskilda konsekvenser för de fristående skolorna i förhållande till de kommunala skolorna, eftersom de kommande föreskrifterna kommer att gälla för alla huvudmän. De enskilda huvudmännen kommer, i likhet med de kommunala huvudmännen, att ersättas för de kostnader som förslaget bedöms medföra. De fristående skolorna får del av ersättningen genom de bidrag för varje elev vid en fristående skola som hemkommunerna ska betala i enlighet med bestämmelser i skollagen (10 kap. 37 § och 11 kap. 37 §). I promemorian gjordes uppskattningen att kostnader som avser tidsåtgång när det gäller planering och genomförande av arbetet med bedömningsstöden beräknas uppgå till 26 miljoner kronor årligen. *Sveriges Kommuner och Landsting* har efter överläggningar med Utbildningsdepartementet inte haft något att invända mot detta. Enligt regeringens mening bör de uppskattningar som gjorts anses vara tillräckliga. De fristående skolorna kommer också att ha möjlighet att ta del av de genomförande- och fortbildningsinsatser som Skolverket kommer att erbjuda huvudmännen. Som nämnts tidigare

har regeringen för avsikt att noga följa hur skolor och lärare använder de obligatoriska bedömningsstöden och vilken inverkan dessa har på lärares administrativa arbete.

#### *Konsekvenser för barn och elever*

Sverige har förbundit sig att följa FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, och därmed tillförsäkra varje barn upp till 18 år de rättigheter konventionen anger. Rättigheterna gäller för varje barn, oavsett kön eller funktionsförmåga. Enligt barnkonventionens artikel 3 ska vid alla åtgärder som rör barn, barnets bästa komma i främsta rummet. Förslaget om obligatoriska bedömningsstöd i läs- och skrivutveckling samt i matematik är utformade utifrån ett barnrättsperspektiv, där barnets rätt till utbildning i syfte att utveckla barnets fulla möjlighet och potential har fått en hög prioritet. I likhet med *Specialpedagogiska skolmyndigheten* och *Barnombudsmannen (BO)* anser regeringen att de obligatoriska bedömningsstöden är ytterligare ett verktyg för att tidigt identifiera elever som är i behov av stöd i form av särskilda anpassningar inom den ordinarie undervisningen eller särskilt stöd. Bedömningsstöden är också av värde när det gäller att identifiera barn som behöver extra utmaningar för att nå så långt som möjligt. Regeringen anser, i likhet med BO, att förslaget kan bidra till att öka likvärdigheten i bedömningen av barnets kunskapsutveckling.

#### *Konsekvenser för jämställdhet och integration*

Förslaget att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela föreskrifter om obligatoriska bedömningsstöd i årskurs 1 bedöms inte ha några negativa konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller mellan pojkar och flickor eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen eftersom de kommande bedömningsstöden ska användas i förhållande till alla elever, oavsett kön och bakgrund.

I dag är andelen pojkar som får särskilt stöd i grundskolan större än andelen flickor. Pojkars läsförståelse är också mycket sämre än flickors. Regeringens bedömning är att användningen av nationella bedömningsstöd bör gynna både pojkar och flickor men, mot bakgrund av pojkarnas större stödbehov och sämre läsförmåga, bör sådana bedömningsstöd ge goda förutsättningar att tidigt identifiera särskilt pojkars stödbehov och vid behov sätta in relevanta åtgärder.

#### *Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen*

Förslaget berör inte frågor som är reglerade i EU-rätten.

## 8 Författningskommentar

### 29 kap.

#### 28 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmän att använda bedömningsstöd i årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.

## Sammanfattning av remisspromemorian En bättre skolstart för alla: bedömning och betyg för progression i lärandet (U2014/4873/S)

Resultaten i den svenska grundskolan sjunker i läsförståelse, matematik och naturvetenskap enligt de internationella studierna PISA<sup>1</sup>, TIMSS<sup>2</sup> och PIRLS<sup>3</sup> och allt fler når inte behörighet till gymnasieskolans nationella program. För att möta detta behövs åtgärder som stöder utvecklingen av skolans arbetssätt för att nå progression i lärandet och samtidigt stödja lärarnas professionella roll.

Bra undervisning präglas av ambitiös målsättning, en noggrann pedagogik för progression och bedömning av undervisningens effekter baserad på insamlade data. Utredningens tre deluppdrag har alla inriktningen att säkerställa att fler elever än i dag når målen för utbildningen. Sammantaget är syftet med förslagen att förstärka bedömningskulturen i skolan för en tydligare progression i lärandet.

/.../

En utveckling av den samlade bedömningskulturen i skolan skulle verksamt kunna bidra till att fler skulle kunna nå målen för utbildningen. Behovet av en förbättrad bedömningskultur ska ses mot de stora skillnaderna i elevernas resultat inom samma skola, liksom ökande skillnader i resultaten mellan pojkar och flickor i framför allt läsförståelse. Ett viktigt påpekande är att i de tidiga årskurserna i grundskolan är centrala moment inriktade mot färdighetsträning och att sådana moment innefattar behov av mängdträning.

### *Obligatoriska bedömningsstöd*

Grundläggande färdigheter i svenska och matematik är en förutsättning för att klara skolan. Det finns därför anledning att fokusera insatserna av bedömningar och bedömningsstöd under de tidigare årskurserna i grundskolan. Promemorians förslag att införa krav på användning av bedömningsstöd i läs- och skrivutveckling i årskurs 1 avspeglar vikten av att alla tidigt ska nå god förmåga i läsning och skrivning. En bred användning av bedömningsstöd kan aktivt bidra till att tidigt identifiera behov och ge möjlighet att sätta in stödåtgärder för de elever som inte bedöms nå kunskapskraven i årskurs 3. Kravet på användning av bedömningsstöd i matematik avspeglar behovet av att förbättra resultaten i matematik genom att en tydlig progression kan dokumenteras för varje elev. Att tillämpa nationellt fastställda bedömningsstöd i skolan främjar likvärdighet i lärarnas bedömningar av elevernas kunskapsutveckling. Nationellt fastställda bedömningsstöd främjar även det kollegiala arbetet

<sup>1</sup> Trends in International Mathematics and Science Study.

<sup>2</sup> Programme for International Student Assessment.

<sup>3</sup> Progress in International Reading Literacy Study.

genom att gemensamma begrepp och mallar används i bedömningen Bilaga 1 vilket i sin tur bör kunna ge en högre kvalitet i bedömningarna.

/.../

## Remisspromemorians lagförslag

### Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att 29 kap. 28 § skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **29 kap.**

##### 28 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att delta i nationella prov.

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmän att använda bedömningsstöd i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

Efter remiss har yttranden över departementsskrivelsen avgetts av Myndigheten för delaktighet, Barnombudsmannen, Ekonomi-styrningsverket (ESV), Statskontoret, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Skolväsendets överklagandenämnd, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Barn- och elevombudet, Uppsala universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linnéuniversitetet, Högskolan Dalarna, Högskolan i Halmstad, Mälardalens högskola, Arbetsmiljöverket, Diskriminerings-ombudsmannen (DO), Regelrådet (N 2008:05), Arvidsjaurs kommun, Bjuvs kommun, Gotlands kommun, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Järfälla kommun, Karlshamns kommun, Luleå kommun, Malmö kommun, Mora kommun, Mölndals kommun, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Perstorps kommun, Strömsunds kommun, Sundbybergs kommun, Umeå kommun, Vännäs kommun, Värnamo kommun, Kommunförbundet Skåne (KFSK), Föräldraalliansen Sverige, Idéburna skolors riksförbund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Svenskt näringsliv, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sveriges Skolledarförbund, Synskadades Riksförbund (SRF) och Tjänstemännens centralorganisation (TCO).

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig, men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med yttrande: Riksdagens ombudsmän, Sameskolstyrelsen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Sametinget, Emmaboda kommun, Filipstads kommun, Katrineholms kommun, Kumla kommun, Mullsjö kommun, Ockelbo kommun, Skinskattebergs kommun, Stockholms kommun, Tingsryds kommun, Uppsala kommun, Ånge kommun, Kommun-förbundet Västerbotten, BRIS – Barnens Rätt i Samhället, Friskolornas riksförbund, Hörselskadades Riksförbund, Riksförbundet Hem och Skola, Svenska kommunalarbetarförbundet, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Sveriges Elevråds Centralorganisation, Sveriges elevråd (SVEA) och Sveriges vägledarförening.