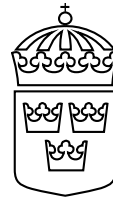


Regeringens proposition 2016/17:46



En försöksverksamhet med betyg från och med
årskurs 4

Prop.
2016/17:46

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 10 november 2016

Stefan Löfven

Gustav Fridolin
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

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

Förslaget innebär att det i skollagen införs ett bemyndigande för regeringen att besluta om en försöksverksamhet med betyg i årskurs 4 och 5 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och i årskurs 5 och 6 i specialskolan.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 april 2017.

Innehållsförteckning

| | | |
|--|--|----|
| 1 | Förslag till riksdagsbeslut | 3 |
| 2 | Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) | 4 |
| 3 | Ärendet och dess beredning | 5 |
| 4 | Kunskapsresultaten i grundskolan behöver förbättras..... | 6 |
| 4.1 | Studier har visat sjunkande resultat i grundskolan | 6 |
| 4.2 | Insatser för att vända den negativa utvecklingen..... | 6 |
| 5 | Överenskommelsen om försöksverksamhet med betyg från årskurs 4 | 7 |
| 6 | Nuvarande reglering..... | 8 |
| 6.1 | Betyg i grundskolan och motsvarande skolformer | 8 |
| 6.2 | Skriftliga individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen | 9 |
| 6.3 | Skollagens generella bemyndigande om försöksverksamhet..... | 10 |
| 7 | Regeringen bör bemyndigas att meddela föreskrifter om en försöksverksamhet med betyg från och med årskurs 4 | 10 |
| 8 | Ikraftträdande | 18 |
| 9 | Konsekvenser av förslagen | 19 |
| 10 | Författningskommentar | 22 |
| Bilaga 1 | Sammanfattning av promemorian En försöks- verksamhet med betyg från årskurs 4 (2016/02376/S)..... | 23 |
| Bilaga 2 | Promemorians lagförslag..... | 25 |
| Bilaga 3 | Förteckning över remissinstanserna | 26 |
| Bilaga 4 | Lagrådets yttrande | 27 |
| Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 november 2016 | | 28 |
| Rättsdatablad..... | | 29 |

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2016/17:46

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens 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, 3 kap. 13 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

13 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om en försöksverksamhet som omfattar högst etthundra skolenheter och som avser betygssättning i årskurs 4 och 5 i grundskolan, grund-särskolan och sameskolan och i årskurs 5 och 6 i specialskolan. Sådana föreskrifter får innebära undantag från 10 kap. 13 §, 11 kap. 16 §, 12 kap. 13 § och 13 kap. 13 § i dessa årskurser och skolformer.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2017.

Den 19 december 2014 beslutade riksdagen, med anledning av en motion från Moderata samlingspartiet, Centerpartiet, Folkpartiet (Liberalerna från och med den 22 november 2015) och Kristdemokraterna (nedan de borgerliga partierna), att avsätta 10 miljoner kronor för 2015 för att kunna fortsätta att utreda och planera de förberedelser som behöver göras för att betyg ska kunna ges från årskurs 4. Riksdagen konstaterade dock att ett införande av betyg från årskurs 4 kräver lagändringar och andra förberedelser som det av tidsmässiga skäl inte var möjligt att genomföra under 2015 och som därför får behandlas enligt ordinarie lagstiftningsförfarande (bet. 2014/15:UbU1, rskr. 2014/15:90). Den 20 maj 2015 avslög riksdagen motionsyrkanden från de borgerliga partierna om bl.a. betyg från årskurs 4 med hänvisning till en överenskommelse om betyg som i februari 2015 träffats mellan regeringspartierna och de borgerliga partierna. Enligt överenskommelsen kvarstår den nuvarande betygsåldern dvs. betyg ska ges från årskurs 6, men det ska genomföras en försöksverksamhet som ska ge högst 100 skolor möjlighet att ge betyg från årskurs 4 (bet. 2014/15:UbU11, rskr. 2014/15:201).

Inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) har med anledning av överenskommelsen (U2015/774/S) promemorian En försöksverksamhet med betyg från årskurs 4 upprättats (U2016/02376/S). I promemorian föreslås bl.a. att det i skollagen införs ett bemyndigande för regeringen att besluta om en försöksverksamhet med betyg i årskurs 4 och 5 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och i årskurs 5 och 6 i specialskolan.

En sammanfattning av promemorian och dess lagförslag i relevanta delar finns i *bilaga 1* och 2. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2016/02376/S).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 19 november 2016 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som är likalydande med propositionens lagförslag. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet har lämnat förslagen utan erinran.

4 Kunskapsresultaten i grundskolan behöver förbättras

4.1 Studier har visat sjunkande resultat i grundskolan

De internationella studierna Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) och Programme for International Student Assessment (PISA) mäter resultatutvecklingen över tid i matematik, naturvetenskap och läsförståelse. TIMSS genomförs i årskurs 4 och 8 i matematik och naturvetenskap och PISA genomförs bland 15-åringar (företrädesvis årskurs 9 i Sverige) i matematik, naturvetenskap och läsförståelse. Sverige har i båda dessa studier under en längre tid visat sjunkande resultat bland både flickor och pojkar i de högre årskurserna. PISA-undersökningen från 2012 visar dock på den största nedgången någonsin för Sveriges del. Sverige ligger nu för första gången under OECD-genomsnittet i alla de tre kunskapsområdena, dvs. matematik, naturvetenskap och läsförståelse (Skolverket 2013, rapport 398, s. 32). Detta ska jämföras med den första PISA-studien från 2000 då svenska 15-åringar presterade över OECD-genomsnittet i alla tre kunskapsområden. I PISA-undersökningen från 2012 har resultatet för pojkarna försämrats i högre utsträckning än för flickorna i såväl matematik som läsförståelse och naturvetenskap.

4.2 Insatser för att vända den negativa utvecklingen

Målet är att Sverige ska vara en kunskapsnation som är världsledande när det gäller utbildning, forskning och nya innovationer. Varje barn och ungdom, oavsett kön, bakgrund och funktionsnedsättning, ska ges en god grund att stå på och vuxna ska ha god tillgång till utbildning under hela livet och oavsett var i landet de bor (prop. 2016/17:1, utgiftsområde 16).

En del i arbetet med att förbättra kunskapsresultaten är att säkerställa att alla elever tidigt får den ledning och stimulans som de behöver för att de ska kunna utvecklas så långt som möjligt. Elever som av olika skäl har svårt att uppfylla de nationella kunskapskrav som finns ska tidigt ges det stöd som de behöver i sin utveckling.

Regeringen har vidtagit och vidtar en rad åtgärder för att säkerställa att tidiga insatser ges i skolan och att alla elever ska utvecklas så långt som möjligt. Bland annat har regeringen infört ett omfattande statsbidrag som syftar till att öka antalet anställda i förskoleklassen och i årskurs 1–3 (förordningen [2015:215] om statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning). Regeringen genomför även en särskild satsning på speciallärare och specialpedagoger som syftar till att öka tillgången till specialpedagogiskt stöd i bl.a. förskoleklassen och årskurs 1–3 (förordningen [2016:400] om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana

insatser). Den 27 september 2016 överlämnade Utredningen om en läs- skriv- räkna- garanti sitt betänkande På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik (SOU 2016:59). I betänkandet föreslås att en åtgärdsgaranti införs som garanterar att elever med behov av stöd upptäcks tidigt och får adekvata stödåtgärder. Därutöver har obligatoriska bedömningsstöd införts i årskurs 1 i grundskolan och sameskolan från och med den 1 juli 2016, och i specialskolan från och med den 1 september 2016. Obligatoriska bedömningsstöd kommer även att införas i grundsärskolan från och med den 1 januari 2017. Nationella kunskapskrav i läsförståelse har också införts i årskurs 1 i grundskolan, specialskolan och sameskolan (förordningen [2016:336] om ändring i skolförordningen [2011:185]). Syftet med dessa satsningar 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. Andra centrala uppföljningsinstrument i skolan är skriftliga individuella utvecklingsplaner, utvecklingssamtal och, i årskurs 6 och uppåt, betyg.

5 Överenskommelsen om försöksverksamhet med betyg från årskurs 4

Som framgår av avsnitt 3 har regeringspartierna och de borgerliga partierna ingått en överenskommelse om en försöksverksamhet som ska ge skolor möjlighet att ge betyg i årskurs 4 och 5. Överenskommelsen innebär bl.a. att skolor som deltar i försöksverksamheten inte ska vara skyldiga att upprätta individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen för elever i nämnda årskurser.

Överenskommelsen innebär också att Statens skolverk ska administrera försöksverksamheten och hantera ansökningar från skolhuvudmän som önskar delta. En förutsättning för deltagande ska vara att det finns intresse hos skolans ledning och lärare och att samråd ägt rum med berörda föräldrar. Grundprincipen ska vara att de ansökningar som kommer in ska beviljas om de uppfyller kriterierna. Skolverket ska verka för att försöksverksamheten pågår i skolor med olika elevsammansättningar och att en lämplig geografisk spridning finns. Skolverket ska, enligt överenskommelsen, kunna bevilja deltagande i försöksverksamheten för högst en fjärdedel av samtliga de skolor som en skolhuvudman har ansvar för och för högst 100 deltagande skolor totalt i hela landet. Försöket ska enligt överenskommelsen påbörjas senast under 2017. Försöksverksamheten ska följas och utvärderas löpande av Skolverket eller en annan myndighet. Av överenskommelsen följer även att hela det nya betygssystemet ska utvärderas grundligt och redovisas i en kontrollstation inför riksdagen 2020.

6 Nuvarande reglering

6.1 Betyg i grundskolan och motsvarande skolformer

Bestämmelser om betyg finns på flera författningsnivåer

Bestämmelser om betyg för de olika skolformerna i skolväsendet finns dels i skollagen, dels i de förordningar som reglerar de olika skolformerna. Skolförordningen (2011:185) innehåller bestämmelser som kompletterar skollagen när det gäller grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Bestämmelser för skolområdet finns även i Statens skolverks författningssamling SKOLFS.

Allmänna bestämmelser om betyg finns i 3 kap. skollagen. I grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska betyg sättas i den utsträckning och form som följer av skollagen eller annan författning. Rektorn ska se till att betyg sätts i enlighet med skollagen och andra författningar och eleverna ska informeras om de grunder som tillämpas vid betygssättningen (3 kap. 13–15 §§ skollagen).

Närmare om tidpunkten för betygssättningen

Även tidpunkten för betygssättningen regleras i skollagen. I grundskolan ska betyg sättas i slutet av varje termin från och med årskurs 6 i alla ämnen som eleven har fått undervisning i. Detsamma gäller i grundsärskolan, om en elev eller elevens vårdnadshavare begär att betyg ska sättas i ämnet, och i sameskolan. Motsvarande gäller även i specialskolan från och med årskurs 7. Om undervisningen i naturorienterade ämnen och samhällsorienterade ämnen i huvudsak varit ämnesövergripande fram till och med slutet av årskurs 6, får rektorn dock besluta att ett sammanfattande betyg ska sättas för dessa respektive ämnen i årskurs 6 i grundskolan och sameskolan. Motsvarande gäller i specialskolan i årskurs 7. I språkval sätts betyg från och med årskurs 7 i grundskolan och årskurs 8 i specialskolan, om eleven har fått undervisning i ämnet under terminen (10 kap. 15 och 16 §§, 11 kap. 19 §, 12 kap. 15 och 16 §§ och 13 kap. 16 och 17 §§).

Betygsskalan och kunskapskraven

Som betyg ska någon av beteckningarna A, B, C, D, E eller F användas i grundskolan, specialskolan och sameskolan. Högsta betyg betecknas med A och lägsta godkända betyg med E. Betyg för icke godkänt resultat betecknas med F. Detsamma gäller för en elev i grundsärskolan som har läst ett ämne enligt grundskolans kursplaner. När det gäller grundsärskolans ämnen används inte beteckningen F och för den elev som inte uppnår kraven för betyget E ska betyg inte sättas i ämnet. Vidare ska betyg i grundsärskolan endast sättas om eleven eller elevens vårdnadshavare begär det. Om det i grundskolan, specialskolan eller sameskolan saknas underlag för bedömning av en elevs kunskaper i ett ämne på grund av elevens frånvaro, ska betyg inte sättas i ämnet (10 kap. 17

och 18 §§, 11 kap. 19–21 §§, 12 kap. 17 och 18 §§ och 13 kap. 18 och 19 §§ skollagen) .

Att kunskapskrav ska finnas för betygen A–E regleras i skolförordningen (6 kap. 7 §). Det är Skolverket som har meddelat föreskrifter om vilka kunskapskrav som ska gälla för bl.a. grundskolans ämnen, samiska, grundsärskolans ämnen och ämnesområden samt för vissa ämnen i specialskolan (SKOLFS 2011:19, 2011:23, 2011:29 och 2011:57).

6.2 Skriftliga individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen

Vad är en skriftlig individuell utvecklingsplan?

I de årskurser där betyg inte ges ska det i stället upprättas skriftliga individuella utvecklingsplaner. I en skriftlig individuell utvecklingsplan ska läraren dels ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i, dels sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

För en elev som ska ges särskilt stöd ska ett åtgärdsprogram utarbetas. Där ska det framgå vilka behoven är, hur de ska tillgodoses och hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas (3 kap. 9 § skollagen). Om ett sådant åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven.

Den individuella utvecklingsplanen får innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Det är rektorn som beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen (10 kap. 13 §, 11 kap. 16 och 16 a §§, 12 kap. 13 och 13 a §§ och 13 kap. 13 § skollagen).

När ska en skriftlig individuell utvecklingsplan upprättas?

En skriftlig individuell utvecklingsplan ska upprättas en gång per läsår vid ett av utvecklingssamtalen i årskurs 1–5 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan samt i årskurs 1–6 i specialskolan. Skriftliga individuella utvecklingsplaner ska även upprättas en gång per läsår för elever i årskurs 6–9 i grundsärskolan i de fall betyg inte sätts. Motsvarande gäller för elever i årskurs 7–10 i specialskolan som läser enligt grundsärskolans kursplaner. Skriftlig information om elevens skolgång får även ges vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal (10 kap. 13 §, 11 kap. 16 och 16 a §§, 12 kap. 13 och 13 a §§ och 13 kap. 13 § skollagen).

6.3 Skollagens generella bemyndigande om försöksverksamhet

I 29 kap. 23 § första stycket skollagen finns det ett generellt bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om försöksverksamhet inom skolväsendet. Bemyndigandet är emellertid begränsat när det gäller vilka undantag från skollagen som får göras. I fråga om försöksverksamhet på grundskolenivå får föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet inte innehålla andra undantag än undantag från organisatoriska bestämmelser i skollagen.

7 Regeringen bör bemyndigas att meddela föreskrifter om en försöksverksamhet med betyg från och med årskurs 4

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om en försöksverksamhet som omfattar högst etthundra skolenheter och som avser betygssättning i årskurs 4 och 5 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och i årskurs 5 och 6 i specialskolan. Sådana föreskrifter ska få innebära undantag från bestämmelserna i skollagen om skyldighet att ge viss skriftlig information i en individuell utvecklingsplan i de aktuella årskurserna och skolformerna.

Regeringens bedömning: Försöksverksamheten bör regleras i förordning och bygga på frivillighet. En huvudman bör bara få delta i försöksverksamheten om intresse att delta finns hos berörd skolenhets rektor och lärare. Huvudmannen bör ha samrått med berörda föräldrar genom att de har fått möjlighet att yttra sig och även eleverna vid berörda skolenheter bör ha fått möjlighet att yttra sig.

En huvudman med fyra skolenheter eller fler bör få delta med högst en fjärdedel av huvudmannens samtliga skolenheter. En huvudman med tre eller färre skolenheter bör få delta med en skolenhet.

Statens skolverk bör administrera försöksverksamheten och hantera ansökningar från skolhuvudmän som önskar delta. Försöksverksamheten bör även följas och utvärderas av Skolverket eller en annan myndighet.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. I promorian föreslås inte att huvudmän med färre än fyra skolenheter ska kunna delta i försöksverksamheten.

Remissinstanserna: Nästan hälften av remissinstanserna avstyrker förslaget. Flera av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget och ett motsvarande antal avstår från att lämna synpunkter. Flera av de remissinstanser som tillstyrker förslaget har även lämnat synpunkter på delar av förslaget.

Bland de remissinstanser som tillstyrker eller inte har något att invända mot förslaget finns bland annat *Sametinget, Skolväsendets överklagandenämnd, Friskolornas riksförbund, Ekonomistyrningsverket, Barn- och elevombudet, Regelrådet (N 2008:05), Luleå, Norrköpings och Strömsunds kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Svenskt Näringsliv och Internationella Engelska skolan i Sverige AB.*

Bland de remissinstanser som avstyrker förslaget finns bland annat *Statens skolverk, Statens skolinspektion, Lärarförbundet, Sveriges Skolledarförbund, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Malmö, Mölndals och Stockholms kommuner. Umeå universitet* avstyrker förslaget men ser samtidigt möjligheter att arbeta formativt med betyg som utgångspunkt eftersom eleverna ofta har samma lärare i årskurs 4–6.

Det finns vissa invändningar mot förslaget som framförs av flera remissinstanser, t.ex. bristen på vetenskapligt stöd för tidiga betyg, tidpunkten för införandet av försöksverksamheten, utformningen och utvärderingen av försöksverksamheten, borttagandet av kravet på skriftliga individuella utvecklingsplaner samt brister i konsekvensanalysen.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Uppsala universitet, Linnéuniversitet, Karlshamns, Stockholms, Sundbybergs och Umeå kommuner samt Lärarförbundet framför att det inte finns något vetenskapligt stöd för att betyg i tidiga åldrar skulle få positiva effekter. Enligt *Lärarförbundet* riskerar betyg att snarare ha en negativ påverkan på yngre och lågpresterande elever. *Skolverket* anser att det är otydligt hur den föreslagna försöksverksamheten ytterligare ska bidra till att förbättra kunskapsresultaten. *Filipstads kommun* bedömer att ett försök med betyg från årskurs 4 inte ökar måluppfyllelsen i sig.

Skolverket, Skolinspektionen, Lärarförbundet och *SKL* anser att resultaten från utvärderingen av betyg i årskurs 6 bör inväntas. Även andra instanser, som *Myndigheten för delaktighet, Barnombudsmannen, Uppsala universitet, Umeå universitet, Linnéuniversitetet, Filipstads kommun* och *Malmö kommun*, ställer sig frågande till tidpunkten för försöksverksamhetens genomförande.

Statskontoret, Skolverket, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Nacka och Umeå kommuner, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund och *Kungliga vetenskapsakademien* ifrågasätter förslaget att det ska vara frivilligt att delta i försöksverksamheten. Flera av instanserna menar att om försöksverksamheten är frivillig kommer den sannolikt att omfattas av skolor som i grunden är positiva till tidiga betyg (med högpresterande elever enligt några av instanserna) vilket medför att de slutsatser som kan dras av försöket riskerar att inte bli representativa. *Uppsala universitet* ser också en risk för att individer kan tvingas bli en del av ett försök med betyg som man inte önskar vara del av, alternativt tvingas byta skola.

SKL finner det anmärkningsvärt att staten inte pekar ut huvudmannens roll i försöksverksamheten. *Lärarförbundet* undrar vilka konsekvenser det får för genomförandet av försöksverksamheten om skolledning, lärare, elever och vårdnadshavare har olika synpunkter på ett eventuellt deltagande i försöksverksamheten. *Barnombudsmannen* motsätter sig att elever får möjligheten att yttra sig i frågor som rör deras skolgång och arbetsmiljö utan att huvudman och rektor också tar hänsyn till elevernas

synpunkter och redogör för hur sådana synpunkter vägts in i det slutgiltiga beslutet.

Friskolornas riksförbund och *Skolverket* anser att kravet att en huvudman får delta med högst en fjärdedel av sina skolenheter medför att många fristående skolhuvudmän utestängs från möjligheten att ansöka om deltagande i försöksverksamheten.

Skolverket, *Uppsala universitet*, *Stockholms universitet*, *Umeå universitet*, *Linnéuniversitet*, *Nacka kommun*, *Läraryrket*, *Lärarnas Riksförbund* och *Kungliga vetenskapsakademien* ställer sig tveksamma till den föreslagna utvärderingen med jämförelse med skolor som på eget initiativ genomfört förändringar i sina pedagogiska metoder, t.ex. skolor som medvetet börjat arbeta med estetiska läroprocesser eller daglig rörelse.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ser en risk för att borttagandet av individuella utvecklingsplaner leder till minskad tydlighet och minskat fokus på individanpassat stöd för elevers lärande och utveckling. Även *Barnombudsmannen*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten*, *Linnéuniversitet* och *Karlshamns kommun* är tveksamma till att skyldigheten att upprätta individuella utvecklingsplaner tas bort. *IFAU* anser att det ur ett utvärderingsperspektiv vore lämpligt att behålla de individuella utvecklingsplanerna. *IFAU* anser också att det finns starka skäl att inte låta betygssättning av elever i försöksverksamheten utgå från nuvarande betygsskala, eftersom det enligt *IFAU* innebär att elevers svagheter får dominerande genomslag i betygssättningen, något som kan antas vara särskilt demotiverande och skadligt för unga elever med spretig förmågeprofil.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

En ytterligare kunskapsunderlag

Som nämnts i avsnitt 4 har resultaten i den svenska grundskolan försämrats under en längre tid enligt internationella studier och i syfte att vända trenden och förbättra elevernas resultat genomför regeringen omfattande insatser.

Det är viktigt att lärarna systematiskt följer upp, bedömer och utvärderar elevernas kunskapsutveckling. Det har under lång tid debatterats huruvida betyg i tidigare årskurser kan vara ett sätt att stärka uppföljningen av elevernas kunskapsutveckling. Frågan har bl.a. behandlats i departementspromemorian *En bättre skolstart för alla: bedömning och betyg för progression i lärandet (U2014/04873/S)*. I promemorian föreslogs ett införande av betyg från och med årskurs 4. Som anförs såväl i den promemorian som i den promemoria som ligger till grund för denna proposition och som även flera remissinstanser har påpekat är dock forskningen i Sverige om betygens betydelse för elevernas resultat så pass begränsad att det inte går att uttala sig om några tydliga effekter. Flera remissinstanser, bl.a. *Läraryrket*, *Linnéuniversitetet*, *Umeå universitet* och *Uppsala universitet*, lyfter även fram att det finns forskning som talar för att lågpresterande och yngre elever verkar påverkas mer negativt av betygssättning jämfört med äldre och högpresterande elever.

Några remissinstanser anser att det är bättre med en formativ, dvs. framåtsyftande, bedömning än en summativ bedömning i form av betyg. *Uppsala universitet* anger att en omfattande internationell forskning pekar på att den typ av summativ bedömning som betyg innebär kan ha en hämmande effekt för lärandet, i och med att betyg inte innehåller någon konkret information om vad eleven behöver arbeta vidare med. För att främja lärande behöver återkopplingen vara frekvent, konkret och återkommande. *Umeå universitet* lyfter dock fram att man kan arbeta formativt även med betyg. Betygen som sådana ger, enligt universitetet, en alltför knapphändig information för att främja elevers lärande. Kombinerat med andra metoder, t.ex. kontinuerlig, mer beskrivande återkoppling på elevers prestationer kan det dock, enligt universitetet, leda till bättre lärande.

Regeringen instämmer i att effekterna av att införa betyg i lägre åldrar inte är tillräckligt belagda och att det även kan vara så att vissa grupper kan påverkas negativt av betyg. Ett sätt att fördjupa kunskapen inom området kan vara att genomföra en mindre omfattande och frivillig försöksverksamhet med betyg från årskurs 4 i grundskolan och motsvarande skolformer i linje med den i avsnitt 5 nämnda politiska överenskommelse som har ingåtts mellan regeringspartierna och de borgerliga partierna.

Regeringen gav i juli 2015 Skolverket i uppdrag att utvärdera införandet av betyg från årskurs 6 (U2015/03990/S). Flera av de remissinstanser som har avstyrkt förslaget, bl.a. *Skolverket*, *Skolinspektionen*, *Läraryrket*, *Uppsala universitet* och *Malmö kommun*, anför att resultatet av denna utvärdering bör inväntas och beaktas innan en försöksverksamhet med betyg från årskurs 4 utformas. Även *SKL* som har tillstyrkt förslaget instämmer i denna invändning. Utvärderingen i fråga kommer i enlighet med uppdraget att redovisas i december 2016. Mot denna bakgrund anser regeringen att en försöksverksamhet kan inledas hösten 2017 i enlighet med den överenskommelse som regeringspartierna och de borgerliga partierna har ingått.

En försöksverksamhet med betyg från årskurs 4 bör utformas så att den inte stör lärares arbetsro

Ett stort antal reformer har genomförts på skolans område de senaste åren. Den enskilt viktigaste faktorn för elevers lärande är läraren (se t.ex. *Skolinspektionen 2016*, *Hattie 2009*). Regeringen anser därför att det är viktigt att försöksverksamheten utformas så att lärare, men även rektorer, får så stor arbetsro som möjligt. Av den anledningen bör försöksverksamheten bygga på frivilligt deltagande.

Många remissinstanser är kritiska till att försöket föreslås bygga på frivilligt deltagande. De anser att det finns risk att endast de skolor som redan är positiva till betyg kommer att delta i försöket och att det därför finns en risk för att resultatet inte blir representativt. Regeringen är medveten om detta, men anser att det är viktigast att lärarna får möjlighet att utföra sitt arbete på det sätt de bedömer vara bäst. Mot den bakgrunden anser regeringen, i likhet med bl.a. *Luleå* och *Karlshamns kommuner*, att ett frivilligt deltagande är att föredra. Försöksverksamheten ska dock utformas så att den, så långt det är möjligt utifrån kriteriet

om frivillighet, blir utvärderingsbar. Bland annat bör Skolverket verka för att försöksverksamheten pågår i skolor med olika elevsammansättningar och att en lämplig geografisk spridning finns.

Flera remissinstanser är tveksamma till att en jämförelse enligt promemorian ska göras med skolor som arbetar med estetiska lärprocesser eller daglig rörelse. I likhet med *Karlshamns kommun* anser regeringen dock att det är av stort intresse att följa de jämförelser som kan göras mellan skolor som deltar i försöksverksamheten och de skolor som arbetar med andra intensifierade utvecklingsprocesser, t.ex. estetiska lärprocesser eller mer elevaktivitet eller daglig rörelse. I övrigt anser regeringen att frågan om hur försöksverksamheten ska utvärderas får hanteras senare. Regeringen vill dock betona att det är viktigt att såväl genomförandet som utvärderingen genomförs utifrån ett funktionshindersperspektiv och ett barnrättsperspektiv där bl.a. barns egna synpunkter, förutsättningar och behov beaktas.

Flera remissinstanser har påpekat att 100 deltagande skolenheter är ett litet antal och *Friskolornas riksförbund* anser att förslaget att endast huvudmän med minst fyra skolenheter ska få delta och att dessa ska få delta med högst en fjärdedel av sina skolenheter, medför att många fristående huvudmän utestängs från att ansöka om deltagande i försöksverksamheten. Regeringen anser att försöksverksamheten inte bör ha en större omfattning än den som anges i överenskommelsen. Regeringen anser dock, i likhet med *Friskolornas riksförbund*, att det vore olyckligt om merparten av de fristående skolorna saknade möjligheter att delta i försöksverksamheten. Regeringen anser därför att en huvudman med fyra skolenheter eller fler bör få delta med högst en fjärdedel av huvudmannens samtliga skolenheter och att huvudmän med färre än fyra skolenheter bör få delta med var sin skolenhet.

Betygssättning bör inte kombineras med krav på skriftliga individuella utvecklingsplaner

Några remissinstanser har invändningar mot att kravet på att upprätta skriftliga individuella utvecklingsplaner tas bort i försöksverksamheten, bl.a. ser *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* en risk för att detta kan leda till en minskad tydlighet och ett minskat fokus på individanpassat stöd för elevens lärande och utveckling. Vidare anser *Malmö kommun* att det är viktigt med ett förtydligande kring utvecklingssamtal enligt skollagens krav eftersom det föreslås att undantag ska kunna göras från skyldigheten att upprätta skriftliga individuella utvecklingsplaner.

Enligt regeringen är det av största vikt att skolans utgångspunkt är att varje elev får det stöd han eller hon behöver utifrån sina behov och i enlighet med den reglering som finns om extra anpassningar och särskilt stöd. I dag är det dock inget krav på att upprätta skriftliga individuella utvecklingsplaner i de årskurser där betyg sätts. Det huvudsakliga syftet när de individuella utvecklingsplanerna infördes 2008 var att ge en tydligare och tidigare information och återkoppling till elever och föräldrar om elevens kunskapsutveckling. Vid denna tidpunkt sattes betyg först från årskurs 8 och behovet av att få tidigare information av elevens kunskapsutveckling var då större. Därefter har bl.a. betyg från årskurs 6

införts i grundskolan och motsvarande skolformer. I propositionen Minskade krav på dokumentation i skolan (prop. 2012/13:195) gjorde regeringen bedömningen att det inte längre fanns samma behov av skriftliga individuella utvecklingsplaner mot bakgrund av att det på senare år gjorts ändringar i skolregleringen i syfte att förbättra och stärka uppföljningen och utvärderingen av elevernas kunskapsutveckling och informationen om denna till elever och föräldrar. En annan anledning som angavs i nämnda proposition var att de skriftliga utvecklingsplanerna upplevdes som en administrativ börda för flertalet lärare och att det är viktigt att lärare får fokusera på sin kärnuppgift, dvs. att undervisa. I november 2013 togs därför kravet bort på att upprätta skriftliga individuella utvecklingsplaner i de årskurser där betyg sätts (prop. 2012/13:195, bet. 2013/14:UbU5, rskr. 2013/14:19). Samtidigt gjordes ett förtydligande i skollagen i fråga om utvecklingssamtalet i syfte att tillförsäkra att elever och vårdnadshavare ska få en tydlig och löpande muntlig information om elevens kunskapsutveckling. Förtydligandet innebär att utvecklingssamtalet även ska behandla de insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen och att den information som ges vid utvecklingssamtalet ska grunda sig på en utvärdering av elevens utveckling, inte bara i förhållande till läroplanen utan även i förhållande till kunskapskraven i de ämnen eller ämnesområden som eleven får undervisning i (10 kap. 12 §, 11 kap. 15 §, 12 kap. 12 § och 13 kap. 12 § skollagen).

Enligt gällande reglering finns det alltså inte något krav på att upprätta skriftliga individuella utvecklingsplaner i de årskurser där betyg sätts. Regeringen anser att motsvarande reglering bör gälla för de skolor som ingår i försöksverksamheten. Enligt regeringen kommer de elever som ingår i försöksverksamheten och deras föräldrar att få en tydlig information om elevernas kunskapsutveckling genom betygen och utvecklingssamtalen. Det är dock av stor vikt att återkopplingen av elevernas kunskapsutveckling i samband med betyg görs med hänsyn till elevens ålder, mognad och särskilda förutsättningar. På motsvarande sätt som i dag ska det dock fortfarande vara fullt möjligt för deltagande skolor att upprätta skriftliga individuella utvecklingsplaner om skolans rektor bedömer att eleverna har behov av detta.

IFAU anser att det ur ett utvärderingsperspektiv vore lämpligare att behålla utvecklingsplanerna för att få ett rent experiment med och utan betyg. Enligt *IFAU* går det annars inte att uttala sig om skillnader i resultat mellan försöksskolor beror på betygen eller på utvecklingsplanerna. Som nämnts ovan har regering och riksdag tidigare tagit ställning till att det inte bör gälla ett krav på att upprätta skriftliga individuella utvecklingsplaner i årskurser där betyg sätts, bl.a. därför att lärarnas administrativa arbete bör minskas till förmån för deras huvuduppgift att undervisa. Regeringen anser därför att det i försöksverksamheten inte ska finnas något krav på att upprätta skriftliga individuella utvecklingsplaner.

Regeringen anser således att det bör genomföras en begränsad försöksverksamhet som omfattar högst 100 skolenheter och som avser betygssättning i årskurs 4 och 5 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och i årskurs 5 och 6 i specialskolan samt att det inte ska gälla några krav på att upprätta skriftliga individuella utvecklingsplaner i försöksverksamheten. Frågan är då om det behövs lagstöd för att en sådan försöksverksamhet ska kunna genomföras.

Föreskrifter som avser kommunernas befogenheter och åligganden ska meddelas genom lag eller med stöd av bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer (8 kap. 2 § första stycket 3 och 3 och 10 §§ regeringsformen). Som framgår av avsnitt 5 finns det bestämmelser i skollagen om när betyg ska sättas. De innebär att betyg ska sättas från och med årskurs 6 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan respektive årskurs 7 i specialskolan. Av förarbetena till nuvarande skollag framgår att bestämmelser om betyg tidigare fanns på förordningsnivå (prop. 2009/10:165 s. 295 f.). Förordningsregleringen var föremål för riksdagsbindningar som innebar att regeringen inte kunde meddela föreskrifter om tidigare betygssättning än riksdagen hade beslutat (prop. 1994/95:85 s. 3 f. och prop. 2008/09:66 s. 4). I förarbetena till den nuvarande skollagen konstaterades att regeringen vid de flesta förändringar av betygssystemet på grund av frågans stora principiella betydelse valt att underställa riksdagen förslagen i en proposition även om de bestämmelser som berördes fanns i en förordning och att det mot denna bakgrund framstod som naturligt att allmänna bestämmelser om betyg flyttades från skolformsförordningarna till skollagen (prop. 2009/10:165 s. 296). Det kan i sammanhanget konstateras att det i 1985 års skollag fanns ett mycket omfattande bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om organisationen av det offentliga skolväsendet samt om kommuners och landstings befattning i övrigt med utbildning som avsågs i den lagen. Någon motsvarighet till detta omfattande bemyndigande infördes inte i den nuvarande skollagen efter synpunkter från Lagrådet (prop. 2009/10:165 s. 608). En försöksverksamhet som innebär att bl.a. kommunala skolor får sätta betyg redan från och med årskurs 4 respektive 5 innebär således både en utökning av kommunernas befogenheter och ett undantag från bestämmelserna i skollagen om när betyg får sättas. En sådan försöksverksamhet måste därför ha stöd i lag.

I försöksverksamheten ska även undantag kunna göras från den skyldighet som finns föreskriven i skollagen om skriftliga individuella utvecklingsplaner. Även en möjlighet att göra sådana undantag kräver lagstöd.

Försöksverksamheten med betyg i årskurs 4 och 5 kräver alltså föreskrifter på lagnivå för att kunna genomföras. Frågan är då om sådana föreskrifter kan meddelas med stöd av det befintliga bemyndigandet i 29 kap. 23 § första stycket skollagen för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om försöksverksamhet inom skolväsendet som innebär undantag från organisatoriska bestämmelser i skollagen.

Bemyndigandet i 29 kap. 23 § första stycket skollagen hade i den äldre skollagen (1985:1100) en motsvarighet i 15 kap. 4 § (i lagens ursprungliga lydelse 12 kap. 4 §). I förarbetena till 1985 års skollag (prop. 1985/86:10 del A s. 133) uttalade det föredragande statsrådet att det för viss försöksverksamhet fanns behov av att kunna göra avsteg från föreskrifter som annars gällde i pedagogiskt eller organisatoriskt avseende samt att det i de flesta fall handlat om avsteg från föreskrifter i t.ex. skolförordningen eller någon läroplan, men att det även kunde uppkomma behov av undantag från organisatoriska bestämmelser i skollagen.

Uttalandet bör ses mot bakgrund av att 1985 års skollag ursprungligen innehöll vissa bestämmelser om kommunernas organisation av skolväsendet. Däremot innehöll den äldre skollagen vid sin tillkomst inte några bestämmelser om t.ex. ämnen eller betyg i grundskolan. Som framgår av förarbetena till 1985 års skollag var avsikten att avvikelser skulle kunna göras även från sådana bestämmelser vid försöksverksamhet. Bemyndigandet om försöksverksamhet i 1985 års skollag behövde dock inte omfatta undantag från sådana bestämmelser eftersom de fanns i författningar på lägre nivå än lag. Bestämmelser om såväl undervisningens innehåll och omfattning som uppföljning och bedömning av elevernas kunskapsutveckling fördes dock successivt in i 1985 års skollag och senare i den nuvarande skollagen. I skollagen finns bestämmelser om betyg och om annan dokumentation om elevernas kunskapsutveckling, bl.a. skriftliga individuella utvecklingsplaner. Detta innebär att utrymmet för att med stöd av bemyndigandet i 29 kap. 23 § första stycket skollagen meddela bestämmelser om försöksverksamhet i förordning i praktiken har krympt. För att möjliggöra en försöksverksamhet med viss utbildning på gymnasienivå infördes 2008 ett nytt andra stycke i paragrafen med innebörden att det för sådan försöksverksamhet får göras undantag även från andra bestämmelser i skollagen än organisatoriska bestämmelser (29 kap. 23 § andra stycket skollagen, prop. 2007/08:1 s. 64 f.). Något motsvarande bemyndigande finns inte för försöksverksamhet i grundskolan.

Att sätta betyg och upprätta skriftliga individuella utvecklingsplaner ingår i lärarens arbete att följa upp och utvärdera elevernas kunskapsutveckling och kan därför inte anses vara sådana organisatoriska frågor som avses i 29 kap. 23 § första stycket skollagen. För att en försöksverksamhet med betyg i årskurs 4 och 5 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och i årskurs 5 och 6 i specialskolan ska kunna införas behöver det således införas ett nytt bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om försöksverksamheten. Bemyndigandet bör placeras i 3 kap. skollagen där det finns allmänna bestämmelser om betyg.

Närmare om utformningen av försöksverksamheten

Regeringen har för avsikt att reglera de grundläggande förutsättningarna för försöksverksamheten i förordning och ge Skolverket i uppdrag att närmare utforma och genomföra försöksverksamheten. Skolverket eller en annan myndighet bör även få i uppdrag att genomföra utvärderingen av försöksverksamheten.

SKL finner det anmärkningsvärt att huvudmannens roll i försöksverksamheten inte pekats ut i promemorian och *Lärarförbundet* undrar vilka konsekvenser det får för genomförandet av försöksverksamheten om skolledning, lärare, elever och vårdnadshavare har olika synpunkter på ett eventuellt deltagande i försöksverksamheten. Det ligger i sakens natur att det bör vara huvudmannen som ansöker om att delta i försöksverksamheten. Enligt regeringen bör dock en huvudman enbart komma i fråga för att delta i försöksverksamheten om det finns ett intresse för detta hos skolans rektor och lärare. Lärares intresse kan t.ex. uttryckas genom deras arbetstagarorganisationer. Även elever och föräldrar ska ha möjlighet att yttra sig och deras synpunkter ska beaktas i möjligaste mån. I likhet med *Barnombudsmannen* anser regeringen att det är viktigt att huvudmannen eller rektorn redogör för barnen, med hänsyn till deras ålder och mognad, hur deras synpunkter har vägts in i beslutet att ansöka om deltagande i försöksverksamheten. Regeringen anser att motsvarande bör göras i förhållande till föräldrarna när det gäller såväl deras som elevernas synpunkter.

IFAU anser att det finns starka skäl till att inte låta betygssättning av elever i försöksverksamheten utgå från nuvarande betygsskala eftersom det innebär att elevers svagheter får dominerande genomslag i betygssättningen, något som kan antas vara särskilt demotiverande och skadligt för unga elever med spretig förmågeprofil. Regeringen är medveten om att det kan finnas brister i betygsskalan och kunskapskraven. Mot denna bakgrund fick Skolverket i uppdrag att utvärdera den nya betygsskalan och kunskapskraven. Skolverket redovisade utvärderingen den 2 maj 2016 (U2016/02217/S). Utvärderingen visar bland annat att både lärare och elever upplever vissa problem med den nya betygsskalan. Skolverket föreslår ett antal åtgärder för att förbättra och underlätta bedömning och betygssättning, till exempel olika insatser som syftar till att motverka konsekvenser av mycket ojämna kunskapsprofiler. Skolverkets förslag till åtgärder bereds för närvarande inom Utbildningsdepartementet. Regeringen avser inte att införa en ny eller reviderad betygsskala för försöksverksamheten, utan nuvarande betygsskala bör gälla. Regeringen följer dock noga utvecklingen av betygssättningen generellt.

8 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Ändringen i skollagen ska träda i kraft den 1 april 2017.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Några av remissinstanserna har synpunkter på tidpunkten för införandet av försöksverksamheten, däribland *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion*, *Linnéuniversitetet*, *Malmö kommun*, *Barnombudsmannen* och *Myndigheten för delaktighet*.

Skälen för regeringens förslag: Vissa remissinstanser anser att resultatet av Skolverkets regeringsuppdrag om utvärdering av betyg från

årskurs 6 bör inväntas och beaktas innan en försöksverksamhet med betyg från årskurs 4 utformas. Denna synpunkt behandlas i avsnitt 6.

Regeringen anser att det är angeläget att skolhuvudmän, lärare, elever och föräldrar ges möjlighet att diskutera ett eventuellt deltagande i försöksverksamheten med betyg från årskurs 4. Innan försöksverksamheten kan påbörjas måste även en förordning som reglerar försöksverksamheten och eventuella verkställighetsföreskrifter vara på plats. Mot denna bakgrund bör lagändringen träda i kraft den 1 april 2017. En sådan ikraftträdandetidpunkt bör ge Skolverket och skolhuvudmännen tillräckligt med tid för förberedelse av försöksverksamheten inför läsåret 2017/18.

9 Konsekvenser av förslagen

Ekonomiska konsekvenser för staten

Regeringen avser att ge Statens skolverk ett förberedande uppdrag att utforma och därefter genomföra försöksverksamheten, vilket kommer att medföra kostnader för Skolverket. Försöksverksamheten ska även följas upp och utvärderas löpande av Skolverket eller en annan myndighet, vilket medför ytterligare kostnader. För statens kostnader i samband med försöksverksamheten är 2,5 miljoner kronor avsatta för 2016 (prop. 2015/16:1) och 5 miljoner kronor beräknade för 2017 (prop. 2016/17:1).

Skolverket har synpunkter på att det kan vara svårt att inom den nuvarande modellen för förvaltningsanslag genomföra en sådan uppföljning. Regeringens bedömning är att Skolverket har goda möjligheter att hantera försöksverksamheten inom ramen för det utökade förvaltningsanslaget som föreslås i budgetpropositionen för 2017.

Konsekvenser för det kommunala självstyret

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 i denna proposition innebär att en frivillig försöksverksamhet med betyg från och med årskurs 4 införs. Då det är frivilligt för skolan och dess huvudman att delta i försöksverksamheten bedöms förslagen inte påverka det kommunala självstyret.

Ekonomiska konsekvenser för kommunala huvudmän

En tillämpning av den s.k. kommunala finansieringsprincipen blir inte aktuell eftersom det är frivilligt att delta i försöksverksamheten. För de

skolor och huvudmän som väljer att delta i försöksverksamheten kan dock vissa kostnader uppstå. Dessa kan t.ex. avse fortbildning av personal när det gäller likvärdig bedömning och betygssättning och införandet av administrativa system och rutiner för utökad betygshantering. Samtidigt är majoriteten av grundskolor med årskurs 4 och 5 organiserade inom skolenheter som har årskurser där betyg sätts, dvs. årskurs 6 och uppåt. Det innebär att administrativa system och rutiner redan finns på plats i dessa skolor. Inför införandet av betyg från årskurs 6 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan respektive årskurs 7 i specialskolan genomförde Skolverket omfattande utbildningsinsatser inom området bedömning och betygssättning. Det är mycket vanligt att lärare som undervisar i årskurs 6 även undervisar i årskurs 4 och 5, vilket innebär att dessa lärare redan har såväl kompetens som erfarenhet av att sätta betyg. Den eventuellt ökade kostnaden för att sätta betyg från årskurs 4 kan dessutom anses bli kompenserad av den förväntade kostnadsminskningen som borttagandet av kravet på skriftliga individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen för berörda årskurser medför. Det bör vidare inte uppstå några konsekvenser av förslaget för en skolas interna organisation eller huvudmannens organisation av sina skolenheter. I promemorian görs sammantaget bedömningen att kostnaderna för att delta i försöksverksamheten bör vara marginella.

Några remissinstanser anser att det finns brister i bl.a. den ekonomiska konsekvensanalysen i promemorian. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att även om försöksverksamheten är frivillig hade det varit lämpligt att staten tydligt erbjuder kompetensutveckling för de lärare som kan behöva detta och att staten ersätter de eventuella merkostnader som kan komma för att ändra system och rutiner. *Umeå kommun* instämmer i att det finns ett behov av kompetensutveckling bland lärare som deltar i försöket. Även *Statskontoret* anser att det finns brister i den ekonomiska konsekvensanalysen. Det gäller främst skolenheter som i dag inte har elever i årskurs 6, men däremot årskurs 4 och 5.

I likhet med vad som anges i promemorian anser regeringen att kostnaderna för att delta i försöksverksamheten bör vara marginella eftersom tiden för betygssättning kan kvittas mot den tid det tar för en lärare att upprätta skriftliga individuella utvecklingsplaner. När det gäller behovet av kompetensutveckling som några remissinstanser lyfter fram, anser regeringen att den kompetensutveckling i bedömning och betygssättning som Skolverket kommer att erbjuda inom bl.a. ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen bör vara tillräcklig för att tillgodose det eventuella behov av kompetensutveckling som kan uppstå med anledning av försöksverksamheten.

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 gälla så långt som möjligt oavsett huvudman. De företag som berörs av förslaget är fristående grundskolor och grundsärskolor. Det finns cirka 660 fristående grundskoleenheter och cirka 30 fristående grundsärskoleenheter med årskurs 4–9.

Regeringen anser att de föreslagna förändringarna inte kommer att medföra några särskilda konsekvenser för de fristående grundskole- och grundsärskoleenheterna i förhållande till de kommunala skolorna, eftersom alla huvudmän kommer att kunna ansöka om deltagande på lika villkor.

Konsekvenser för barn och elever

Sverige har åtagit sig att följa FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, och har därmed åtagit sig att säkerställa varje barns rättigheter enligt konventionerna. Enligt barnkonventionens artikel 3 ska vid alla åtgärder som rör barn, barnets bästa komma i främsta rummet. Förslaget i promemorian är utformat utifrån perspektivet om barnets bästa där förmågan att klara skolan som ett medel för att uppnå autonomi är en viktig del.

Betygssättning är myndighetsutövning. Den rör i högsta grad barnet som elev. För att varje elevs behov och rättigheter ska kunna tillgodoses ska betygssättningen vara individuell och ske utifrån syftet att ge eleven det underlag som kan bidra till elevens möjlighet att vidareutvecklas efter sin förmåga. Betyget ska bygga på en bedömning av elevens kunskaper i förhållande till de nationellt fastställda kunskapskraven. Det är skolans och lärarnas ansvar att kunskapskraven och syftet med utbildningen uppnås. Läraren ska i undervisningen utgå från den enskilda elevens behov och förutsättningar och arbeta för att eleven får den undervisning som just den eleven behöver. Detta innebär även att de elever som behöver extra stöd ska ges individuellt anpassat stöd. När betyg används är det viktigt att de kompletteras med ytterligare information, utformat med hänsyn till elevens ålder och mognad, så att även betygen kan användas formativt.

I försöksverksamheten kommer en skolenhet att komma i fråga för deltagande bara om det finns intresse att delta hos skolenhetens rektor och lärare och synpunkter har inhämtats, och i möjligaste mån beaktats, från berörda elever och vårdnadshavare. Eftersom deltagande i försöksverksamheten bygger på frivillighet bör de skolor som deltar ha förutsättningar att vid genomförande minimera eventuella negativa konsekvenser av tidiga betyg. Det kan inte uteslutas att det råder delade meningar bland eleverna vid en skolenhet angående deras inställning till betyg, särskilt när det gäller så pass unga elever som här avses. Det är därför av stor vikt att information om försöksverksamheten, liksom återkoppling angående elevens betyg, sker med hänsyn till elevens ålder och mognad samt förutsättningar och behov.

Konsekvenser för jämställdhet och integration

För de skolor som deltar i försöksverksamheten kommer de ändrade bestämmelserna som föreslås, att gälla på samma sätt i förhållande till alla elever oavsett kön och bakgrund. Försöksverksamheten med betyg från och med årskurs 4 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan samt från och med årkurs 5 i specialskolan bedöms inte ha några negativa konsekvenser vare sig för jämställdheten mellan kvinnor och män

Prop. 2016/17:46 eller mellan pojkar och flickor. Förslagen bedöms inte heller ha negativa konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

De föreslagna förändringarna rör inte frågor som är reglerade i EUrätten.

10 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

3 kap.

13 a § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om en försöksverksamhet som omfattar högst etthundra skolenheter och som avser betygssättning i årskurs 4 och 5 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och i årskurs 5 och 6 i specialsolan. Sådana föreskrifter får innebära undantag från 10 kap. 13 §, 11 kap. 16 §, 12 kap. 13 § och 13 kap. 13 § i dessa årskurser och skolformer.

Paragrafen är ny. Den innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om en försöksverksamhet i grundskolan och motsvarande obligatoriska skolformer. Försöksverksamheten ska omfatta högst etthundra skolenheter och avse betygssättning i vissa angivna årskurser där betyg inte ska sättas enligt bestämmelserna i respektive skolformskapitel (10 kap. 16 §, 11 kap. 19 §, 12 kap. 16 § och 13 kap. 17 §).

Föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet får även innebära att skyldigheten enligt skollagen att ge viss skriftlig information i en individuell utvecklingsplan i de aktuella årskurserna och skolformerna inte gäller inom ramen för försöksverksamheten.

Sammanfattning av promemorian En försöks- verksamhet med betyg från årskurs 4 (2016/02376/S)

Prop. 2016/17:46
Bilaga 1

Inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) har promemorian En försöksverksamhet med betyg från årskurs 4 upprättats (U2016/02376/S).

I promemorian föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om en försöksverksamhet som omfattar högst etthundra skolenheter och som avser betygssättning i årskurs 4 och 5 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och i årskurs 5 och 6 i specialskolan. I sådana föreskrifter ska undantag få göras även från bestämmelser i skollagen om skyldighet att ge viss skriftlig information i en individuell utvecklingsplan i de aktuella årskurserna och skolformerna. Detta innebär att huvudmannens skyldighet att en gång per läsår i en skriftlig individuell utvecklingsplan ge viss information om en elevs skolgång bör inte gälla när elever i försöksverksamheten får betyg i årskurs 4, 5 och 6.

I promemorian görs vidare bedömningen att försöksverksamheten bör regleras i förordning. Försöksverksamheten bör bygga på frivillighet. En huvudman bör bara få delta i försöksverksamheten om intresse att delta finns hos berörd skolenhets ledning och lärare. Samråd bör ha skett med berörda föräldrar genom att de har fått möjlighet att yttra sig och även elever vid berörda skolenheter bör ha fått möjlighet att yttra sig. Försöksverksamheten bör omfatta högst en fjärdedel av skolorna inom en ansökande skolhuvudman och högst etthundra skolor totalt i hela landet.

Statens skolverk bör administrera försöksverksamheten och hantera ansökningar från skolhuvudmän som önskar delta. Skolverket bör verka för att försöksverksamheten pågår i skolor med olika elevsammansättningar och att en lämplig geografisk spridning finns.

Försöksverksamheten ska följas upp och utvärderas löpande. Utifrån de urvalskriterier som gäller för att delta i försöksverksamheten ska försöksverksamheten utformas, i den mån det är möjligt, så att den blir utvärderingsbar. All utvärdering måste dock ta i beaktande att deltagande i försöksverksamheten är frivillig. Inom ramen för uppföljningen och utvärderingen ska bl.a. de resultat och erfarenheter som framkommer av försöksverksamheten jämföras med skolor med liknande förutsättningar och elevsammansättningar som inte ingår i försöksverksamheten och elevers erfarenheter och åsikter ska beaktas.

I uppdraget om försöksverksamhet kommer också att framgå att jämförelse ska göras med skolor som på eget initiativ genomfört förändringar i sina pedagogiska metoder som i sin utvecklingsprocess kan liknas vid att på försök införa betyg, t.ex. skolor som medvetet börjat

arbeta med estetiska lärprocesser i flera ämnen, och med skolor som använder sig av daglig rörelse i försök att höja kunskapsresultaten

Ändringen i skollagen och den förordning som reglerar försöksverksamheten ska träda i kraft den 1 april 2017. Förordningen ska tillämpas på utbildning från och med läsåret 2017/18 och upphöra att gälla vid utgången av juni 2021.

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

Härigenom föreskrivs att det i skollagen (2010:800) ska införas en ny paragraf, 3 kap. 13 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

13 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om en försöksverksamhet som omfattar högst etthundra skolenheter och som avser betygssättning i årskurs 4 och 5 i grundskolan, grundskolskolan och sameskolan och i årskurs 5 och 6 i specialskolan. Sådana föreskrifter får innebära undantag från 10 kap. 13 §, 11 kap. 16 §, 12 kap. 13 § och 13 kap. 13 § i dessa årskurser och skolformer.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2017.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över departementspromemorian avgetts av Myndigheten för delaktighet, Barnombudsmannen, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Skolväsendets överklagandenämnd, Sameskolstyrelsen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Barn- och elevombudet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Uppsala universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linnéuniversitetet, Arbetsmiljöverket, Sametinget, Diskrimineringsombudsmannen, Regelrådet (N 2008:05), Filipstads kommun, Karlshamns kommun, Luleå kommun, Malmö kommun, Mölndals kommun, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Stockholms kommun, Strömsunds kommun, Sundbybergs kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun, Värnamo kommun, Friskolornas riksförbund, Föräldraalliansen Sverige, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Landsting och Sveriges Skolledarförbund.

Följande remissinstanser har avgett spontana yttranden: Kungliga vetenskapsakademien och Internationella Engelska skolan i Sverige AB.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig över remisspromemorian, men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med yttrande: Riksdagens ombudsmän (JO), Arvidsjaurs kommun, Bjuvs kommun, Emmaboda kommun, Gotlands kommun, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Järfälla kommun, Katrineholms kommun, Kumla kommun, Mora kommun, Mullsjö kommun, Ockelbo kommun, Perstorps kommun, Skinnskattebergs kommun, Tingsryds kommun, Vännäs kommun, Ånge kommun, BRIS – Barnens Rätt i Samhället, Idéburna skolors riksförbund, Handikappförbunden, Landsorganisationen i Sverige, Lika Unika, Tjänstemännens centralorganisation, Riksförbundet DHB – för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning, Riksförbundet Hem och Skola, Svenska kommunalarbetarförbundet, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Sveriges Elevkårer, Sveriges elevråd SVEA, Sveriges vägledarförening och Synskadades riksförbund.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2016-10-25

Närvarande: F.d. justitierådet Lennart Hamberg samt justitieråden Anita Saldén Enérus och Svante O. Johansson.

En försökverksamhet med betyg från och med årskurs 4

Enligt en lagrådsremiss den 19 oktober 2016 (Utbildningsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Maria Uddenfeldt, biträdd av ämnesrådet Annika Hellewell.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 november 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regnér, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Eriksson, Linde, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet Fridolin

Regeringen beslutar proposition 2016/17:46 En försöksverksamhet med betyg från och med årskurs 4

| Författningsrubrik | Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande | Celexnummer för bakomliggande EU-regler |
|--------------------|--|---|
|--------------------|--|---|

Lag om ändring i skollagen (2010:800)

3 kap. 13 a §