

Utbildningsutskottets betänkande 2019/20:UbU7

Grundsärskolans kunskapsuppdrag

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse 2019/20:39 Riksrevisionens rapport om grundskolans kunskapsuppdrag till handlingarna. Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Grundskolan – styrning, stöd och uppföljning (RiR 2019:13). Riksrevisionen har i rapporten granskat hur regeringen och ansvariga skolmyndigheter har styrt, stöttat och följt upp grundskolan sedan 2011.

Utskottet instämmer i regeringens bedömningar av de åtgärder som vidtagits med anledning av granskningsrapporten och anser att riksdagen bör avslå motionsyrkandena.

I betänkandet finns en reservation (M, KD).

Behandlade förslag

Skrivelse 2019/20:39 Riksrevisionens rapport om grundskolans kunskapsuppdrag.

Två yrkanden i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	6
Grundsärskolans kunskapsuppdrag	6
Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	9
Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	13
Betygsättning och en långsiktig strategi för grundskolan	15
Reservation	17
Betygsättning och en långsiktig strategi för grundskolan, punkt 2 (M, KD).....	17
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	19
Skrivelsen.....	19
Följdmotionen	19

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Grundsärskolans kunskapsuppdrag**

Riksdagen lägger skrivelse 2019/20:39 till handlingarna.

2. **Betygsättning och en långsiktig strategi för grundskolan**

Riksdagen avslår motion

2019/20:3437 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkandena 1 och 2.

Reservation (M, KD)

Stockholm den 28 januari 2020

På utbildningsutskottets vägnar

Gunilla Svantorp

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunilla Svantorp (S), Roger Haddad (L), Kristina Axén Olin (M), Pia Nilsson (S), Patrick Reslow (SD), Caroline Helmersson Olsson (S), Fredrik Christensson (C), Marie-Louise Hänel Sandström (M), Robert Stenkvis (SD), Gudrun Brunegård (KD), Michael Rubbestad (SD), Annika Hirvonen Falk (MP), Maria Nilsson (L), Roza Güclü Hedin (S), Noria Manouchi (M), Aylin Fazelian (S) och Ilona Sztamari Waldau (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2019/20:39 Riksrevisionens rapport om grundsärskolans kunskapsuppdrag samt två motionsyrkanden som väckts med anledning av skrivelsen. En förteckning över de behandlade förslagen finns i bilagan.

Riksrevisionen har granskat den statliga styrningen, stödet och uppföljningen av grundsärskolan sedan 2011. Resultatet av granskningen redovisas i granskningsrapporten Grundsärskolans kunskapsuppdrag – styrning, stöd och uppföljning (RiR 2019:13).

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 2 maj 2019. Samma dag presenterade Riksrevisionen den aktuella granskningsrapporten för utbildningsutskottet (prot. 2018/19:34). Skolverket har yttrat sig över rapporten (U2019/01850/S). Regeringen överlämnade skrivelse 2019/20:39 till riksdagen den 11 november 2019.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar med anledning av Riksrevisionens rapport Grundsärskolans kunskapsuppdrag – styrning, stöd och uppföljning (RiR 2019:13). I rapporten har Riksrevisionen granskat den statliga styrningen, stödet och uppföljningen av grundsärskolan sedan 2011. Syftet med granskningen har varit att bedöma om de statliga insatserna gett grundsärskolan goda förutsättningar att utveckla elevernas kunskaper så långt det är möjligt enligt utbildningens mål. Riksrevisionens övergripande slutsats är att grundsärskolans behov inte tillgodosetts tillräckligt i de statliga insatserna för att styra, stödja och följa upp. Riksrevisionen ger därför regeringen och Skolverket ett antal rekommendationer, som beskrivs närmare nedan.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer och anser att den har vidtagit åtgärder som ligger i linje med dessa. Regeringen har beslutat om direktiv till en utredare som ska analysera och lämna förslag om huruvida timplanerna för grundsärskolan bör förändras. Utredaren ska även analysera lärares behov när det gäller bedömning och uppföljning av elevers kunskapsutveckling i ämnen och ämnesområden samt ge förslag på verktyg som lärare kan behöva i arbetet med att bedöma elevernas kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven. Regeringen har vidare beslutat om en ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken som innebär att det numera är tillåtet för Skolverket att, för framställning av statistik över skolväsende och barnomsorg, behandla känsliga personuppgifter som avser hälsa för elever i bl.a. grundsärskolan. Det innebär att regeringen

framöver kommer att ha bättre möjligheter att redovisa utvecklingen i grundskolan till riksdagen.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att Skolverkets arbete när det gäller grundskolan behöver utvecklas. Av Skolverkets yttrande över granskningsrapporten framgår att ett arbete har påbörjats för att åtgärda brister och ytterligare utveckla myndighetens arbete i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer.

Regeringen avser mot denna bakgrund inte att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av granskningen.

Utskottets överväganden

Grundsärskolans kunskapsuppdrag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2019/20:39 till handlingarna.

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att grundsärskolans behov inte tillgodosätts tillräckligt i de statliga insatserna för att styra, stödja och följa upp. Det visas särskilt av att antalet bedömningsstöd för grundsärskolan är få och av att det finns brister i uppföljningen och utvärderingen av grundsärskolan på nationell nivå. Det visas i viss mån också av hur grundsärskolan beaktats vid timplaneförändringar och läroplansförändringar och i stödet att tolka skolans styrdokument.

Grundsärskolans lärare behöver ytterligare bedömningsstöd

Bedömningsstöd utvecklas av Skolverket som stöd till lärare för att bedöma elevernas kunskaper. Riksrevisionen menar att det är rimligt att lärare i grundsärskolan har tillgång till ett lika omfattande stöd för att bedöma elevernas kunskaper som lärare i grundskolan. Grundsärskolans lärare har dock tillgång till färre bedömningsstöd än grundskolans lärare. Lärarna i grundsärskolan har tillgång till bedömningsstöd i två ämnen för årskurs 1–6, och för lärare som undervisar i ämnesområden saknas bedömningsstöd helt. Lärare i grundskolan har emellertid tillgång till bedömningsstöd i samtliga ämnen som riktar sig till olika årskurser och stadier.

Bristande information om måluppfyllelse

Skolverket ansvarar för att på nationell nivå följa upp och utvärdera hur skolväsendet utvecklas mot de nationella målen för utbildningen. Förutsättningarna för att samla in och analysera information om kunskapsresultat i grundsärskolan är sämre än i grundskolan. Det beror bl.a. på att det finns begränsade möjligheter att samla in betygsuppgifter för elever i grundsärskolan, vilket försvårar jämförelser av måluppfyllelse såväl mellan skolenheter som över tid. I skollagen anges nämligen att betyg i grundsärskolans ämnen endast sätts om eleven eller elevens vårdnadshavare begär det. För den elev som inte uppnår kraven för betyget E i ett ämne sätts inte betyg. Den elev som läser ämnesområden ges inte heller betyg. Det finns även begränsningar av integritetsskäl. Många grundsärskolenheter är små och Skolverket kan därför inte redovisa eventuella insamlade uppgifter på skolenhetsnivå för många enheter. Det har även funnits vissa hinder på grund

av dataskyddsregleringen för insamling av uppgifter på individnivå om personers hälsa. Skolverkets regelbundna uppföljning av officiell statistik har därför sammantaget gett begränsad information om kunskapsutvecklingen för elever i grundsärskolan och förutsättningarna för att de ska kunna utveckla sina kunskaper. Mot denna bakgrund anser Riksrevisionen att tillfälliga uppföljningar och utvärderingar borde ha getts större betydelse för att följa upp och utvärdera grundsärskolan på nationell nivå.

Enligt Riksrevisionen har de utvärderingar och tillfälliga uppföljningar som Skolverket genomfört i vissa avseenden gett information om grundsärskolans förutsättningar att förbättra elevernas kunskaper. Grundsärskolan har dock omfattats av färre utvärderingar än grundskolan, och Skolverket har prioriterat bort grundsärskolan i utvärderingar som kunnat ge viktig information om skolformen. När grundsärskolan har ingått i utvärderingar och tillfälliga uppföljningar saknas det information om kunskapsutvecklingen för elever och skillnader mellan grundsärskolor och huvudmän samt utvecklingen i grundsärskolan över tid. Riksrevisionen uppger dock att regeringen i viss mån fått information om grundsärskolans förutsättningar att nå de nationella målen för skolan genom Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning samt de statliga offentliga utredningar som genomförts inom utbildningsområdet.

Riksrevisionen anser även att den information om uppföljning och utvärdering av grundsärskolan som regeringen redovisar till riksdagen i budgetpropositionen är bristfällig. Regeringen ska i budgetpropositionen till riksdagen redovisa de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål riksdagen beslutat om. Sedan 2013 följs målpuppfyllelsen inom utbildningsområdet bl.a. med hjälp av olika resultatindikatorer. För grundsärskolan finns inte några enskilda indikatorer för att följa elevernas kunskaper. I budgetpropositionen för 2019 redovisades heller inte någon övrig information från skolmyndigheternas utvärderingar, tillsyn eller kvalitetsgranskningar.

Grundsärskolans timplaner bör ses över

År 2011 beslutades om nya timplaner för grundsärskolan. Sedan dess har undervisningstiden utökats i vissa ämnen i både grundskolan och grundsärskolan. Undervisningstiden i grundsärskolans ämnesområden har inte utökats. Den totala undervisningstiden för grundsärskoleelever som läser ämnen och ämnesområden skiljer sig därmed åt. Riksrevisionen bedömer att det finns en risk för att nuvarande timplaner inte är tillräckligt anpassade till grundsärskolans förutsättningar och inte heller motsvarar grundskolans timplan så långt det är möjligt. I timplanerna anges den garanterade undervisningstiden för varje ämne och ämnesområde. Det finns skillnader i antalet timmar garanterad undervisningstid mellan timplanerna för ämnen i grundsärskolan och i grundskolan, särskilt i engelska, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa samt slöjd, vilket särskilt kan behöva utvärderas enligt Riksrevisionen. Elever som läser ämnesområden har en lägre

total garanterad undervisningstid än övriga elever i de obligatoriska skolformerna. Enligt Riksrevisionen bör alla elever som utgångspunkt ha rätt till en lika omfattande utbildning.

Grundsärskolan beaktas inte alltid vid läroplansändringar

Sedan 2011 har grundskolans läroplan ändrats åtta gånger; fem av dessa omfattar också grundsärskolan. Ingen ändring som bara tar sikte på grundsärskolans läroplan har genomförts. Vid två tillfällen har ändringar av läroplanerna för grundsärskolan utarbetats och beslutats senare än för grundskolan. Det har enligt Riksrevisionen fått till följd att huvudmän för grundsärskolor och lärare i grundsärskolan har fått mindre tid på sig att ta del av och sätta sig in i ändringarna jämfört med de som arbetar i grundskolan. Den 1 juli 2019 förtydligades läroplanen för grundskolan, specialskolan och sameskolan vad gäller trygghet och studiero. Grundsärskolans läroplan omfattades inte av ändringen. Det framgår inte tydligt varför grundsärskolan inte omfattas av denna revidering, enligt Riksrevisionen.

Riksrevisionen anser att Skolverket tydligare bör prioritera grundsärskolan vid utvecklingen av stöd för att tolka läroplanen och andra styrdokument. Skolverkets kommentarmaterial för att förstå kursplanerna är mindre omfattande för grundsärskolan än för grundskolan. Det är också mindre omfattande för ämnesområden än det är för grundsärskolans ämnen. För grundsärskolan finns ett samlat kommentarmaterial som består av ett avsnitt per ämne respektive ämnesområde. Grundskolan har ett kommentarmaterial för varje ämne, inklusive ett för vart och ett av de nationella minoritetsspråken. Grundsärskolans kommentarmaterial är, till skillnad från grundskolans, inte heller uppdaterat utifrån de revideringar av kursplaner som gjordes 2017.

Brister i Skolverkets interna styrning

I Skolverkets uppdrag som förvaltningsmyndighet för skolväsendet ingår att identifiera behov av åtgärder för att kunna främja att alla barn och elever, såväl flickor som pojkar, får tillgång till en likvärdig utbildning. Det ingår också att bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever.

Riksrevisionen anser att Skolverket på flera av de områden som granskats saknar överblick av vilka behov som finns i grundsärskolan. Först under 2018 har myndigheten gjort en samlad analys av olika behov av styrdokumentsutveckling i olika kursplaner. Dessutom har Skolverket även först under 2018 påbörjat arbetet för en samlad överblick av vilka uppföljningar och utvärderingar som myndigheten genomfört för olika skolformer och vilken information dessa gett.

När det gäller kommentarmaterial och bedömningsstöd har Skolverket känt till behovet av att utveckla dessa för grundsärskolan. Mot bakgrund av att grundsärskolan inte i tillräcklig grad omfattats av Skolverkets insatser ser Riksrevisionen behov av att myndigheten ytterligare utvecklar den interna

styrningen så att olika skolformer beaktas på ett likvärdigt sätt vid beslut om insatser.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen ger följande rekommendationer till Skolverket:

- Se till att lärare i grundsärskolan får tillräckligt stöd för att kunna bedöma elevernas kunskaper.
- Utveckla uppföljningen och utvärderingen av grundsärskolan. Uppföljningen och utvärderingen bör svara på om elever i grundsärskolan har goda möjligheter att utifrån sina förutsättningar nå så långt som möjligt enligt utbildningens mål.
- Säkerställ att grundsärskolan tydligt beaktas i myndighetens interna styrning.

Riksrevisionen ger följande rekommendationer till regeringen:

- Utveckla redovisningen till riksdagen av om grundsärskolan når de mål som riksdagen beslutat.
- Se över timplanerna för grundsärskolans ämnen och ämnesområden.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen delar Riksrevisionens övergripande bedömning om att grundsärskolans behov inte tillgodosetts tillräckligt i de statliga insatserna för att styra, stödja och följa upp. För att utbildningen i grundsärskolan ska hålla hög kvalitet är det viktigt att den kontinuerligt följs upp och utvärderas så att rätt åtgärder kan vidtas för att utveckla utbildningen för eleverna.

Lärare i grundsärskolan behöver ökat stöd för att kunna bedöma elevernas kunskaper

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning om att lärare i grundsärskolan behöver ha tillgång till ytterligare stöd för att kunna bedöma elevernas kunskaper i ämnen och ämnesområden.

Regeringen framför att utbildningen i grundsärskolan så långt som möjligt ska motsvara den som ges i grundskolan och ligga till grund för fortsatt utbildning. Antalet bedömningsstöd för lärarna i grundsärskolan motsvarar inte det antal som finns för grundskolan. Regeringen konstaterar emellertid att Skolverket har utökat antalet bedömningsstöd för grundsärskolan. Sammantaget med de bedömningsstöd som ska publiceras 2020 kommer det att finnas bedömningsstöd för samtliga årskurser i grundsärskolan. Skolverkets ambition är att därutöver ta fram ytterligare material under de närmaste åren, enligt regeringen.

Regeringen anser emellertid att det trots det arbete Skolverket påbörjat finns skäl att ytterligare se över hur elevernas kunskapsutveckling i

grundsärskolan tydligare ska kunna följas. Regeringen beslutade därför den 27 juni 2019 om tilläggsdirektiv (dir. 2019:38) till Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (U 2017:07). Av direktiven framgår att utredaren i syfte att stärka särskolan bl.a. ska analysera lärares behov när det gäller bedömning och uppföljning av elevers kunskapsutveckling i ämnen och ämnesområden, ge förslag på verktyg som lärare kan behöva i arbetet med att bedöma elevernas kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven och vid behov föreslå författningsändringar.

Lärare behöver mer tid på sig för att sätta sig in i förändrade styrdokument

Riksrevisionen bedömer i sin granskningsrapport att en läroplansändring som omfattar grundskolan även bör omfatta grundsärskolan, om det inte finns sakliga skäl emot. Regeringen anser att det är viktigt att läroplansändringar, i den mån det är lämpligt och möjligt, samordnas för att ge huvudmän och lärare i grundskolan och grundsärskolan likvärdiga förutsättningar att ta del av och sätta sig in i förändringarna.

Regeringen menar att en strävan är att grund- och grundsärskolan ska ha så många gemensamma delar som möjligt. Skolverket anger att det finns flera exempel på där arbetet med läroplansändringar har bedrivits enligt olika tidsplaner och att beslut fattats vid olika tidpunkter, trots att ikraftträdandet skett vid samma tidpunkt för grundskolan och grundsärskolan. Skälet till detta är att regeringen fattar beslut om kursplaner för grundskolan, medan Skolverket fattar beslut om grundsärskolans kursplaner och kunskapskraven för båda skolformerna. Skolverket anser att det finns utrymme för att utveckla arbetet med den gemensamma planeringen av revideringar och reformer av styrdokumentet.

Regeringen avser framöver att i möjligaste mån samordna ändringar i grundskolans och grundsärskolans läroplaner i enlighet med Riksrevisionens rekommendation.

Lärarna behöver ökat stöd för att tolka läroplanen och andra styrdokument

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning om att kommentarmaterialet för grundsärskolan behöver uppdateras.

Även Skolverket anser enligt regeringen att grundsärskolans kommentarmaterial behöver uppdateras, och ett arbete för att ta fram principer för kommentarmaterial pågår. Därefter kommer kommentarmaterialet att revideras. I grundskolan och grundsärskolan läser eleverna samma ämnen och det är därför enligt Skolverket rimligt att grundskolans kommentarmaterial handlar om ämnena i stort och att ett mindre omfattande material förklarar det som är specifikt för grundsärskolan och i övrigt hänvisar till materialen för grundskolan. Att kommentarmaterialet för grundsärskolan är mindre omfattande är därför i sig inte ett skäl för revidering.

Regeringen anser i linje med Skolverket att grundskolans kommentarmaterial kan användas av lärare som undervisar i grundsärskolan och att det är lämpligt att ett mindre omfattande material förklarar det som är specifikt för grundsärskolan. Med anledning av att Skolverket avser att uppdatera grundskolans kommentarmaterial bedömer regeringen att Skolverkets arbete är i enlighet med Riksrevisionens rekommendation. I sammanhanget vill regeringen återigen framhålla de direktiv som nämnts ovan (dir. 2019:38). Där framgår att utredaren bl.a. ska överväga om det finns ett behov av kompetensutveckling för lärare eller annan personal som arbetar i undervisningen i syfte att öka elevernas möjlighet att nå målen och i sådana fall ge förslag på sådana insatser, som inte på ett effektivt sätt kan genomföras av huvudmännen själva, och lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppföljningen och utvärderingen av grundsärskolans resultat bör utvecklas

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning om att uppföljningen och utvärderingen av grundsärskolans resultat behöver utvecklas och bättre svara på frågan om elever, såväl flickor som pojkar, i grundsärskolan har goda möjligheter att utifrån sina förutsättningar nå så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

Regeringen konstaterar att Skolverket publicerar statistik för att följa exempelvis kostnadsutveckling och lärarbehörighet. Genom en ändring i förordningen om den officiella statistiken (2001:100), som trädde i kraft den 15 januari 2019, har Skolverket getts ett rättsligt stöd att samla in uppgifter på individnivå i grundsärskolan. Ändringen innebär att det numera är tillåtet för Skolverket att, för framställning av statistik över skolväsende och barnomsorg, behandla känsliga personuppgifter som avser hälsa för elever i bl.a. grundsärskolan. Skolverket uppger enligt regeringen att det trots förordningsändringen även i fortsättningen kommer att finnas begränsningar i möjligheten att följa upp kunskapsutvecklingen på grund av grundsärskolans utformning. Skälet till det är bl.a. att det inte finns tillgång till betyg och nationella prov i samma utsträckning som i grundskolan. Det beror på att betyg sätts i grundsärskolans ämnen endast efter begäran från eleven och elevens vårdnadshavare, att betyg inte sätts för den elev som inte uppnår kraven för betyget E i ett ämne och att elever som läser ämnesområden inte heller ges betyg. Grundsärskolan ingår inte heller i de internationella studier som mäter kunskapsutvecklingen i grundskolan.

När det gäller iakttagelsen att grundsärskolan ingått i färre utvärderingar än grundskolan anger Skolverket att grundsärskolan har så specifika förutsättningar. En svårighet med utvärderingar i grundsärskolan är att de ofta kräver särskilda utvärderingsfrågor och enkäter för att analysen ska bli rättvisande. Det är därför inte möjligt att på ett enkelt sätt inkludera grundsärskolan i en studie som huvudsakligen är inriktad mot grundskolan, enligt regeringen. Under hösten 2019 färdigställde dock Skolverket en

utvärdering av de obligatoriska bedömningsstöden i grundsärskolans årskurs 1.

I likhet med Riksrevisionen anser regeringen att det är viktigt att Skolverket har kunskap om elevernas förutsättningar att nå så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Regeringen bedömer att Skolverket genom den förordningsändring som genomförts nu har bättre möjligheter att följa upp och utvärdera grundsärskolan. Därtill kommer att Skolverket planerar att genomföra en utvärdering av de obligatoriska bedömningsstöden i grundsärskolans årskurs 1. Sammantaget ökar detta förutsättningarna för att förbättra kunskapsresultaten och ge elever möjlighet till en likvärdig utbildning. Regeringen avser att följa utvecklingen av Skolverkets arbete med utvärdering och uppföljning av grundsärskolan.

Skolverkets interna styrning kan förbättras

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att Skolverket kan förbättra sin interna styrning för att säkerställa att olika skolformer beaktas på ett likvärdigt sätt vid beslut om insatser.

Skolverket uppger enligt regeringen att myndigheten ständigt arbetar med att utveckla den interna styrningen och att det finns behov av att fortsätta det arbetet. De senaste åren har myndigheten bl.a. utvecklat nya arbetsprocesser, och nya enheter har bildats. Det har ökat systematiken i samtliga delar av myndighetens arbete. Förändringarna syftar också till att ge myndigheten bättre överblick av såväl skolformernas behov som genomförda insatser. Skolverket uppger att det finns behov av att genomlys utbildningen för elever med utvecklingsstörning (intellektuell funktionsnedsättning) för att säkerställa att utbildningen ger eleverna förutsättningar att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling. Regeringen delar denna bedömning och avser att följa Skolverkets arbete med detta. Sammanfattningsvis bedömer regeringen att myndighetens arbete med att utveckla den interna styrningen ligger i linje med Riksrevisionens rekommendationer.

Redovisningen av resultaten om grundsärskolan till riksdagen bör utvecklas

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning om att redovisningen till riksdagen om huruvida grundsärskolan når de mål som riksdagen beslutat behöver utvecklas.

Möjligheten att redovisa resultat i grundsärskolan är enligt regeringen begränsad. Som nämnts tidigare har förordningen (2001:100) om den officiella statistiken ändrats så att det numera är tillåtet för Skolverket att, för framställning av statistik över skolväsende och barnomsorg, behandla känsliga personuppgifter som avser hälsa för elever i bl.a. grundsärskolan. Regeringen anser att detta kommer att förbättra möjligheten att redovisa utvecklingen i grundsärskolan till riksdagen.

Timplanerna för grundsärskolan bör ses över

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning om att det finns risk för att nuvarande timplaner inte är tillräckligt anpassade till grundsärskolans förutsättningar och inte heller motsvarar grundskolans timplan så långt det är möjligt och att de därför bör ses över.

Utbildningen i grundsärskolan ska så långt det är möjligt motsvara den i grundskolan. Den huvudsakliga skillnaden i syfte mellan grundsärskolan och grundskolan är att utbildningen i grundsärskolan ska ge elever med utvecklingsstörning en för dem anpassad utbildning (11 kap. 2 § skollagen [(2010:800)]. Grundsärskolan ska vara en flexibel skolform för eleverna. Som tidigare nämnts kan elever i grundsärskolan läsa ämnen, ämnesområden eller ämnen i grundskolan utifrån individuella förutsättningar och behov. Även elever i träningskolan ska kunna läsa ämnen om de bedöms ha förutsättningar för det. Elever i grundsärskolan som bedöms kunna uppnå kunskapskraven i ett ämne i grundskolan ska ha möjlighet att bedömas och få betyg enligt de regler som gäller för grundskolan. Trots det finns det skillnader i timplanernas utformning när det gäller antalet timmar garanterad undervisningstid. Det medför svårigheter för huvudmän och rektorer att planera undervisningen för elever som har möjlighet att läsa ämnen enligt grundskolans och grundsärskolans läroplan, men även för elever som vill läsa en kombination av ämnen och ämnesområden enligt grundsärskolans och grundskolans läroplan. Enligt regeringen finns det därför anledning att vidta åtgärder i enlighet med Riksrevisionens rekommendation. Som tidigare nämnts har regeringen beslutat om tilläggsdirektiv i syfte att stärka särskolan. Av direktiven framgår att utredaren bl.a. ska analysera och lämna förslag om huruvida timplanerna för grundsärskolan bör förändras för att bättre möta elevernas behov och öka flexibiliteten för eleverna att läsa utifrån olika timplaner och lämna nödvändiga författningsförslag.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har rekommenderat Skolverket att se till att lärare i grundsärskolan får tillräckligt stöd för att kunna bedöma elevernas kunskaper. Skolverket har vidare rekommenderats att utveckla uppföljningen och utvärderingen av grundsärskolan och säkerställa att grundsärskolan tydligt beaktas i myndighetens interna styrning. Skolverket har i sitt yttrande angett att arbete påbörjats för att komma till rätta med de konstaterade bristerna. Regeringen avser att följa myndighetens arbete i dessa delar. Som tidigare har nämnts har regeringen beslutat om tilläggsdirektiv (dir. 2019:38) till Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (U 2017:07). Av direktiven framgår att utredaren i syfte att stärka särskolan bl.a. ska analysera lärares behov när det gäller bedömning och uppföljning av elevers kunskapsutveckling i ämnen och ämnesområden, ge förslag på verktyg som lärare kan behöva i arbetet med att bedöma elevernas kunskapsutveckling i

förhållande till kunskapskraven och vid behov föreslå författningsändringar. Regeringen har även genomfört en ändring i förordningen om den officiella statistiken som innebär att det numera är tillåtet för Skolverket att, för framställning av statistik över skolväsende och barnomsorg, behandla känsliga personuppgifter som avser hälsa för elever i bl.a. grundsärskolan. Denna ändring ger Skolverket bättre möjligheter att följa upp och utvärdera grundsärskolan och ökar förutsättningarna för att förbättra kunskapsresultaten och ge elever möjlighet till en likvärdig utbildning.

Riksrevisionen har rekommenderat regeringen att utveckla redovisningen till riksdagen av om grundsärskolan når de mål som riksdagen beslutat och se över timplanerna för grundsärskolans ämnen och ämnesområden. Genom den ändring av förordningen om den officiella statistiken som nämns ovan, har regeringen numera bättre förutsättningar att redogöra för utvecklingen i grundsärskolan till riksdagen. Tilläggsdirektiven till Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven innehåller också ett uppdrag till utredaren att analysera och lämna förslag om timplanerna för grundsärskolan bör förändras. Regeringen avser också att i möjligaste mån samordna ändringar i grundskolans och grundsärskolans läroplaner tidsmässigt.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte finns några behov av att vidta ytterligare åtgärder med anledning av granskningen.

I och med den behandlade skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning av de statliga insatserna för att styra, stödja och följa upp grundsärskolan. Utskottet noterar att riksrevisionens övergripande slutsats är att grundsärskolans behov inte tillgodosätts tillräckligt. Utbildningen i grundsärskolan ska så långt som det är möjligt motsvara utbildningen i grundskolan, samtidigt som grundsärskolan ska ge eleverna en för dem anpassad utbildning. Utskottet anser mot den bakgrunden att det är angeläget att säkerställa att grundsärskolan får tillräckligt stöd från de statliga insatserna för att styra, stödja och följa upp. Ett viktigt steg i ett sådant kvalitetsarbete är att grundsärskolan kontinuerligt följs upp och utvärderas.

Utskottet instämmer i regeringens bedömning av riksrevisionens slutsatser och rekommendationer och i de åtgärder som regeringen vidtagit med anledning av granskningsrapporten. Utskottet vill uppmärksamma att Skolverket i sitt yttrande angett att arbete påbörjats för att komma till rätta med de konstaterade brister som Riksrevisionen lyfter fram. Vidare vill utskottet lyfta fram att regeringen beslutat om tilläggsdirektiv (dir. 2019:38) till Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven. Utredaren ska bl.a. se över om timplanerna för grundsärskolan bör ändras.

Därtill kan utskottet konstatera att regeringen framöver kommer att ha bättre möjligheter att redovisa utvecklingen i grundsärskolan till riksdagen, givet den beslutade ändringen i förordningen (2001:100) om den officiella

statistiken. Utskottet har tidigare uppmärksammat att det saknas indikatorer för vissa skolformer i regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen för utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, däribland grundsärskolan (bet. 2017/18:UbU1). Förordningsändringen är mot den bakgrunden särskilt välkommen.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelse 2019/20:39 Riksrevisionens rapport om grundsärskolans kunskapsuppdrag till handlingarna.

Betygsättning och en långsiktig strategi för grundsärskolan

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om betygsättning och en långsiktig strategi för grundsärskolan.

Jämför reservationen (M, KD).

Motionen

I motion 2019/20:3437 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 1 framförs att regeringen bör återkomma med en långsiktig strategi för hur grundsärskolan kontinuerligt ska utvärderas, förstärkas och utvecklas. Strategin bör enligt motionärerna bl.a. se över hur grundsärskolan kan omfattas av regelverken för rektorns ansvar för trygghet och studiero i klassrummen, beakta kompetensutveckling för lärare i grundsärskolan och hur bedömningsstöden kan utvecklas.

I yrkande 2 föreslås att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om betygsättning i grundsärskolan. Motionärerna anför bl.a. att huvudregeln ska vara att det sätts betyg och lämnas ut studieomdömen för eleverna i grundsärskolan. Det är motionärernas uppfattning att det skulle stärka grundsärskolans fokus på kunskap och strävan mot målet att alla elever ska ges möjlighet att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling. Vidare anser motionärerna att förändringen skulle innebära att den lokala och nationella uppföljningen av elevernas kunskaper förstärks och utvecklas.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att Skolverket enligt 26 kap. 24 § skollagen (2010:800) ansvarar för att på nationell nivå följa upp och utvärdera skolväsendet, inklusive grundsärskolan. Som utskottet tidigare noterat har regeringen beslutat om tilläggsdirektiv (dir. 2019:38) till Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven. Av direktivet framgår att utredaren,

mot bakgrund av att det finns ett behov av att se över hur elevernas kunskapsutveckling i grundsärskolan tydligare ska kunna följas, bl.a. ska analysera lärares behov när det gäller bedömning och uppföljning av elevernas kunskapsutveckling och ge förslag på verktyg som lärare kan behöva i arbetet med att bedöma elevernas kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven. Utredaren ska dessutom uttryckligen förhålla sig till de rekommendationer som Riksrevisionen lämnat i granskningsrapporten om grundsärskolans kunskapsuppdrag. Därtill har Skolverket inlett ett arbete med att komma till rätta med de konstaterade bristerna.

Sammantaget med att regeringen genom den beslutade ändringen i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken framöver kommer att ha bättre möjligheter att redovisa till riksdagen huruvida grundsärskolan når de mål som riksdagen beslutat ser utskottet inget skäl att föregripa den pågående utredningen.

Utskottet föreslår mot bakgrund av det som anförts ovan att riksdagen avslår motion 2019/20:3437 (M) yrkandena 1 och 2.

Reservation

Betygsättning och en långsiktig strategi för grundsärskolan, punkt 2 (M, KD)

av Kristina Axén Olin (M), Marie-Louise Hänel Sandström (M), Gudrun Brunegård (KD) och Noria Manouchi (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2019/20:3437 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

Vi kan konstatera att skollagens syften och målsättningar gäller alla elever i den svenska skolan, inklusive elever i grundsärskolan. Alla elever, oavsett skolform, ska erbjudas en skolgång som medger att de utifrån sina egna förutsättningar kan utvecklas så långt som möjligt. Tyvärr är Riksrevisionens granskning bara ytterligare en iakttagelse som visar att grundsärskolan ofta är bortglömd och fortfarande präglas mer av omsorg än lärande och kunskapsinläring.

Vi noterar i Riksrevisionens rapport om grundsärskolans kunskapsuppdrag bl.a.

- att lärare i grundsärskolan inte får hjälp med bedömningsstöd på samma sätt som lärare i övriga skolformer
- en bristande information om måluppfyllelse, få utvärderingar och en bristfällig uppföljning av grundsärskolan i regeringens budgetpropositioner
- att grundsärskolans timplaner behöver ses över
- att de förtydliganden i läroplaner som började gälla i juli 2019 och som gäller rektors ansvar för att skolmiljön ska präglas av trygghet och studiero inte omfattade grundsärskolan.

Detta är enligt vår mening en allvarlig kritik mot den skolform som ska säkerställa att funktionsnedsatta elever får bästa möjliga start i livet. Skolan ska, oavsett elevernas bakgrund eller skilda förutsättningar, ha höga förväntningar på alla elever. Därför är det anmärkningsvärt att regeringen och Skolverket har tillåtit att grundsärskolans elever och lärare länge har hamnat i skymundan. När beslut har fattats om läroplansförändringar och andra bestämmelser saknas många gånger ett välgrundat och transparent

beslutsunderlag om vilka avvägningar som har gjorts för att besluta om de olika alternativen. Denna brist stärker inte grundskolans uppdrag. Därför anser vi att regeringens åtgärder inte heller är tillräckliga för att avhjälpa bristerna. Grundskolans kunskapsfokus behöver förstärkas.

Vi anser därför att regeringen bör återkomma till riksdagen med en långsiktig strategi för hur grundskolan kontinuerligt ska utvärderas, förstärkas och utvecklas. Strategin bör särskilt beakta att det bör finnas ett väl utformat beslutsunderlag för när och hur grundskolan ska ha samma bestämmelser som övriga skolformer och när det är befogat att undanta skolformen dessa bestämmelser.

Strategin bör även se över hur grundskolan kan omfattas av regelverken för rektors ansvar för trygghet och studiero i klassrummen, beakta kompetensutveckling för lärare i grundskolan och föreslå hur bedömningsstöden kan utvecklas.

Det bör även ses över om dagens ordning för betygsättning och det allmänna studieomdömet ska förändras. I dag sätts betyg enbart om vårdnadshavaren begär det. Detsamma gäller utlämnande av ett allmänt studieomdöme som avser elevernas möjlighet att bedriva studier.

Vi anser att huvudregeln ska vara att betyg sätts och studieomdömen lämnas ut för eleverna i grundskolan. Vårdnadshavaren ska i stället ges möjlighet att begära att betyg och studieomdömen inte ska sättas och lämnas ut. Denna förändring skulle förstärka grundskolans fokus på kunskap och strävan mot målet att alla elever ska ges möjligheter att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling. Därtill innebär denna förändring att den lokala och nationella uppföljningen av elevernas kunskaper stärks och utvecklas.

Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder enligt vad som anförts ovan.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2019/20:39 Riksrevisionens rapport om grundskolans kunskapsuppdrag.

Följdmotionen

2019/20:3437 av Kristina Axén Olin m.fl. (M):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med en långsiktig strategi för hur grundskolan kontinuerligt ska utvärderas, förstärkas och utvecklas och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om betyssättning i grundskolan och tillkännager detta för regeringen.