

Regeringens proposition 2006/07:86

Vissa skolfrågor

Prop.
2006/07:86

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 22 mars 2007

Fredrik Reinfeldt

Jan Björklund
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition föreslår regeringen att tidigare s.k. riksdagsbindningar hävs i fråga om dels avstämningstillfällen i grundskolan, dels skriftlig information om elevers skolgång i grundskolan och motsvarande skolformer. Regeringen redovisar också vissa bedömningar i fråga om avstämningstillfällen i grundskolan.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Ärendet och dess beredning.....	4
3	Inledning.....	4
4	Avstämningstillfällena i grundskolan.....	5
5	Skriftlig information.....	7
6	Ekonomiska konsekvenser	8
Bilaga 1	Sammanfattningar av dels promemorian Hävande av riksdagsbindningar avseende avstämningstillfällena i grundskolan (U2006/9726/S), dels promemorian Hävande av riksdagsbindningar avseende betygslänkande skriftlig information (U2007/301/S).	9
Bilaga 2	Förteckningar över remissinstanser som har yttrat sig över promemoriorna.	10
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 mars 2007	11

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2006/07:86

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner vad regeringen föreslår om att riksdagens tidigare uttalanden om avstämningstillfällen i grundskolan inte längre skall gälla (avsnitt 4),

2. godkänner vad regeringen föreslår om att riksdagens tidigare uttalanden om skriftlig information i samband med utvecklingssamtal i grundskolan och motsvarande skolformer inte längre skall gälla (avsnitt 5).

Regeringen framförde i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, utgiftsområde 16, s. 99 f.) vad avser grundskolan bland annat att ett antal regelbundna, obligatoriska kontrollstationer borde införas i syfte att skapa ökad nationell likvärdighet och ge förutsättningar att minska variationen i elevers resultat.

Inom Regeringskansliet (dåvarande Utbildnings- och kulturdepartementet) har en promemoria om hävande av riksdagsbindningar avseende avstämningstillfällen i grundskolan upprättats. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2006/9726/S).

I budgetpropositionen för 2007 (a. prop. och utgiftsområde, s. 101) aviserade regeringen att det är väsentligt att elever och föräldrar får god information om elevernas utveckling samt att informationen delges på ett tydligt och konstruktivt sätt. Regeringen påpekade att betyg och skriftliga omdömen ger bättre möjligheter att utvärdera kunskapsresultaten och bidrar till att utvecklingssamtalen blir mer strukturerade och givande.

Inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) har en promemoria om hävande av riksdagsbindningar avseende betygsliknande skriftlig information utarbetats. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2007/301/S).

3 Inledning

Skollagen (1985:1100) kompletteras av föreskrifter som regeringen har beslutat med stöd av bemyndiganden i lagen. Sådana föreskrifter finns bland annat i förordningar för de olika skolformerna inom det offentliga skolväsendet, t.ex. grundskoleförordningen (1994:1194). Vissa frågor som regleras i skolformsförordningarna har emellertid blivit föremål för uttalanden från riksdagen. Beroende på hur dessa uttalanden har utformats anses de som mer eller mindre bindande för utformningen av förordningsregleringen. Bakom föreskrifter som regeringen har beslutat finns alltså ställningstaganden av riksdagen som är styrande för föreskrifternas innehåll, s.k. riksdagsbindningar. Förslagen i denna proposition innebär att regeringen inte längre skall vara bunden på detta sätt i de frågor som behandlas i följande avsnitt.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen med ett förslag till en ny skollag. Avsikten är att vissa frågor som i dag regleras i förordning i stället skall regleras i den nya lagen. En utgångspunkt som bör gälla är att frågor som bedöms som så principiellt viktiga att de bör beslutas av riksdagen skall regleras i lag och inte i förordning.

Regeringens förslag: Tidigare riksdagsbindningar om avstämningstillfällena i grundskolan hävs. Riksdagens tidigare uttalanden om

- för vilka skolår det i kursplanerna skall anges mål som eleverna skall ha uppnått, och
- i vilka årskurser nationella ämnesprov skall vara obligatoriska skall inte längre gälla.

Regeringens bedömning: Det behövs fler och tidigare avstämningstillfällena med tillhörande ämnesprov i grundskolan och motsvarande skolformer än hittills. Fastställda mål för tidiga årskurser, kopplat till stödinsatser för de som inte når målen, bör vara centrala utgångspunkter för förbättrade resultat i skolan.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Statens skolverk*, *Sameskolstyrelsen* och *Lärarnas Riksförbund* tillstyrker förslaget. *Lärarnas Riksförbund* anför bland annat att fler avstämningstillfällena medför nya tillkommande arbetsuppgifter som påverkar lärarnas arbetssituation. *Läraryrket* anför bland annat att statligt fastställda mål att uppnå för årskurs 3 möjligen skulle kunna bidra till ökad nationell likvärdighet och utgöra ett stöd för lärarkåren. Likvärdigheten förutsätter dock att frågorna även fortsättningsvis läggs på riksdagens bord. *Läraryrket* avstyrker vidare förslaget om tidigare nationella prov och anför bland annat att lärare i de lägre åren redan i dag prövar och mäter sina elevers kunskaper. *Myndigheten för skolutveckling*, *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Sveriges Skolledarförbund*, *Specialpedagogiska institutet* och *Specialskolemyndigheten* har avstått från att lämna synpunkter.

Bakgrund: Regeringen framförde i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, utgiftsområde 16, s. 99 f.) att ett antal regelbundna, obligatoriska kontrollstationer bör införas i syfte att skapa ökad nationell likvärdighet och ge förutsättningar att minska variationen i elevers resultat. Vidare gav regeringen den 30 november 2006 Statens skolverk i uppdrag att föreslå innehåll i mål att uppnå i årskurs 3 och att utforma nationella prov i svenska och matematik i årskurs 3 (U2006/8951/S). Skolverket skall också överväga huruvida svenska som andraspråk bör omfattas av uppdraget i sin helhet och om verket finner så lämpligt, föreslå innehåll i mål att uppnå i svenska som andraspråk för årskurs 3. Uppdraget skall, vad gäller förslag till mål att uppnå, redovisas senast den 10 juni 2007. Skolverket skall se till att proven kan användas för första gången under vårterminen 2009. I denna del skall uppdraget redovisas senast den 1 augusti 2009. Uppdraget gavs under förutsättning att riksdagen fattar beslut i enlighet med nu föreliggande förslag om upphävande av riksdagsbindningar om i vilka årskurser nationella mål och nationella prov skall förekomma.

Skälen för regeringens förslag: Av 2 kap. 6 § grundskoleförordningen (1994:1194) framgår att i kursplanen för varje ämne anges de mål som eleverna skall ha uppnått efter det femte och det nionde skolåret. Regeringen har fastställt kursplaner med denna utformning i

förordningen (SKOLFS 2000:135) om kursplaner för grundskolan. Vidare framgår av 7 kap. 10 § grundskoleförordningen att ämnesprov i svenska, engelska och matematik skall användas i årskurs 9, medan ämnesprov i samma ämnen kan användas i årskurs 5 för att bedöma elevernas kunskapsutveckling.

Regeringens föreskrifter om kunskapsmål i grundskolans kursplaner bygger på av riksdagen godkända riktlinjer för kursplanernas struktur. Dessa innebär bland annat att varje kursplan skall ange krav eller mål som eleven skall ha uppnått efter det femte skolåret respektive vid grundskolans slut (prop. 1992/93:220 s. 50, bet. 1993/94:UbU1 s. 38, rskr. 1993/94:82).

Även när det gäller i vilka årskurser nationella ämnesprov skall vara obligatoriska har riksdagen gjort uttalanden som regeringen bör ta hänsyn till. Riksdagens beslut med anledning av prop. 1994/95:85 om betyg i det obligatoriska skolväsendet får anses innebära att ämnesprov skall vara obligatoriska endast i slutet av årskurs 9 (prop. 1994/95:85 s. 7, bet. 1994/95:UbU6 s. 11, rskr. 1994/95:136).

För riksdagens information redovisar regeringen i denna proposition sin bedömning att det bör införas fler och tidigare avstämningstillfällen i grundskolan. Riksdagens ovan nämnda beslut får anses bindande för utformningen av förordningsregleringen. I avvaktan på förslaget till ny skollag är det rimligt att frågan om avstämningstillfällen i grundskolan även fortsättningsvis regleras på förordningsnivå med stöd av bemyndigandet i 15 kap. 1 § första stycket skollagen (1985:1100). För att regeringen skall anses obunden av riksdagens tidigare uttalanden bör riksdagen besluta att dessa inte längre skall gälla. Regeringen föreslår därför att de riksdagsbindningar som ligger bakom den nuvarande förordningsregleringen hävs.

Skälen för regeringens bedömning: Den obligatoriska skolans huvuduppgift skall vara kunskapsuppdraget – att ge alla elever oavsett kön, familjebakgrund eller bostadsort förutsättningar att nå de grundläggande målen i alla ämnen. Alla elever skall därvid ges möjlighet att tillgodogöra sig och utveckla den kunskap de behöver för att kunna fungera som aktiva medborgare i ett demokratiskt och jämställt samhälle. Det är av största betydelse att ge alla unga en möjlighet att skapa sig en framtid. Utbildningen skall också lägga den nödvändiga grunden för gymnasieutbildning.

I dag inhämtar många elever inte de grundläggande färdigheterna i läsning, skrivning och räkning. De får därför svårigheter att klara andra ämnen i skolan. En central utgångspunkt för att nå förbättrade resultat i skolan bör vara mål i tidiga år, kopplade till stödinsatser för de som inte når målen. För att stödja elevernas utveckling mot målen och sätta en lägsta garanterad nivå för lärarnas kontinuerliga uppföljning och utvärdering är det angeläget med regelbundna, obligatoriska kontrollstationer. Det skapar ökad nationell likvärdighet och möjliggör att de elever som behöver särskilt stöd kan upptäckas i tid och få stöd i sin kunskapsutveckling. Regeringen anser mot denna bakgrund att det behövs fler och tidigare avstämningstillfällen med tillhörande ämnesprov än vad som är fallet i dag.

Regeringens förslag: Tidigare riksdagsbindningar om skriftlig information om elevens skolgång i samband med utvecklingssamtal i grundskolan och motsvarande skolformer hävs. Riksdagens tidigare uttalande att sådan skriftlig information alltid skall bygga på en överenskommelse i det enskilda fallet och inte får ha karaktären av betyg skall inte längre gälla.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Specialpedagogiska institutet, Specialskolemyndigheten, Sameskolstyrelsen* och *Sveriges Kommuner och Landsting* har avstått från att lämna synpunkter. *Specialpedagogiska institutet* anser dock att konsekvenser för elever med funktionshinder måste beaktas i den fortsatta beredningen. *Statens skolverk, Myndigheten för skolutveckling, Lärarnas Riksförbund* och *Föräldraalliansen* har uttalat att de stödjer förslaget om att häva riksdagsbindningen när det gäller betygsliknande skriftlig information. De lyfter vidare fram vikten av tydlig information till elev och föräldrar och att informationen bör relateras till kursplanerna. *Förbundet* lyfter fram några krav som det anser bör vara tillgodosedda innan man gör en ändring: en översyn av mål och riktlinjer, medel till kompetensutveckling samt diskussion om lärarnas totala arbetsbörda. *Sveriges Skolledarförbund* delar uppfattningen att det är väsentligt med tydlig information om elevernas studieresultat. Informationen bör vara utvecklingsinriktad och det bör framgå vilka mål som bedömningarna görs utifrån. *Läraryförbundet* och *Skolledarföreningen vid Läraryförbundet* motsätter sig att riksdagsbindningen hävs och menar att det är angeläget att utbildningspolitiken har en stabil grund som vilar på breda lösningar. De anser att det är viktigt med tydlig information till elev och föräldrar men att detta kan ske med stöd av den individuella utvecklingsplanen. Lokala konstruktioner undergräver likvärdigheten i systemet.

Skälen för regeringens förslag: Föreskrifter om skriftlig information i samband med utvecklingssamtal finns i respektive skolformsförordning, t.ex. 7 kap. 2 § grundskoleförordningen (1994:1194). I grundskolan, den obligatoriska särskolan, specialskolan och sameskolan skall läraren, eleven och elevens vårdnadshavare minst en gång per termin ha ett utvecklingssamtal. Samtalet skall handla om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas. Vid utvecklingssamtal skall läraren i en framåtsyftande individuell utvecklingsplan skriftligt sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven skall nå målen. På begäran av vårdnadshavaren skall läraren som ett komplement till utvecklingssamtal även lämna annan skriftlig information om elevens skolgång. Uppgifter i utvecklingsplanen och annan skriftlig information som lämnas som ett komplement till utvecklingssamtal får inte ha karaktären av betyg.

Frågan har också varit föremål för uttalanden från riksdagen (prop. 1994/95:85, bet. 1994/95:UbU6, rskr. 1994/95:136). Regeringen föreslog i prop. 1994/95:85 att riksdagen skulle godkänna vad regeringen anförde om ett nytt betygssystem för det obligatoriska skolväsendet. Förslaget

innebar bland annat att elever och föräldrar skulle informeras främst muntligen om elevens utveckling, dvs. genom utvecklingssamtal. Regeringen anförde att de föräldrar som så önskar bör kunna få skriftlig information som ett komplement till utvecklingssamtalet, men att sådana skriftliga omdömen inte skall ha karaktären av betyg och alltid bygga på en överenskommelse i det enskilda fallet. Riksdagen biföll regeringens förslag beträffande skriftlig information till hemmet (bet. 1994/95:UbU6 s. 7, rskr. 1994/95:136).

Regeringen anser att föräldrar och elever har rätt till en god och tydlig information om elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling samt om eventuellt behov av särskilt stöd eller andra insatser. Eleven, föräldrarna och lärarna skall tillsammans kunna följa utvecklingen mot målen i läroplanen och i kursplanerna redan från det att eleven påbörjar sin skolgång. Det betygssystem som finns i dag fyller tillsammans med utvecklingssamtalet och den individuella utvecklingsplanen en viktig funktion men ger inte tillräcklig information om elevernas kunskapsutveckling. Den information om elevens skolgång som ges i samband med utvecklingssamtalet upplevs ofta som otydlig. En möjlighet att öka tydligheten skulle kunna vara att lärarna får möjlighet att uttrycka sig i betygsliknande former. Det innebär emellertid inte att betyg i kommunala skolor kan sättas i tidigare årskurser än vad riksdagen har fattat beslut om.

Mot denna bakgrund anser regeringen att gällande förordningsbestämmelser om skriftlig information i samband med utvecklingssamtalet bör ändras. Regeringen föreslår därför att den riksdagsbindning som ligger bakom den nuvarande förordningsregleringen hävs. Avsikten är att ett förslag till ny förordningsreglering om skriftlig information om elevens skolgång skall beredas vidare inom Regeringskansliet. De praktiska frågor som flera remissinstanser tar upp kommer att behandlas under beredningen.

6 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens förslag i denna proposition innebär att tidigare riksdagsbindningar hävs om avstämningstillfällen i grundskolan och om skriftlig information om elevens skolgång i grundskolan och motsvarande skolformer. Förslagen, dvs. att enbart häva riksdagsbindningarna, kommer inte att innebära några nya åtaganden för kommunerna och inte heller några ökade utgifter för staten.

Sammanfattning av promemorian Hävande av riksdagsbindningar avseende avstämningstillfällen i grundskolan (U2006/9726/S).

I promemorian, som utarbetats inom dåvarande Utbildnings- och kulturdepartementet, föreslås att vissa tidigare riksdagsbindningar avseende avstämningstillfällen i grundskolan skall hävas. I promemorian anfördes vidare att det för att stödja elevernas utveckling mot målen och sätta en lägsta garanterad nivå för lärarnas kontinuerliga uppföljning samt utvärdering är angeläget med regelbundna, obligatoriska kontrollstationer. Det skapar ökad nationell likvärdighet och de elever som behöver stöd skall kunna upptäckas i tid och få stöd i sin kunskapsutveckling. Syftet med att häva riksdagsbindningarna är att regeringen skall kunna meddela föreskrifter om nationella mål och obligatoriska nationella prov vid fler tillfällen än i dag.

Sammanfattning av promemorian Hävande av riksdagsbindningar avseende betygsliknande skriftlig information (U2007/301/S)

I promemorian, som har utarbetats inom Utbildnings- och kulturdepartementet, föreslås att tidigare riksdagsbeslut om att skriftlig information om elevers skolgång i grundskolan och motsvarande skolformer inte får vara betygsliknande skall hävas. I promemorian anfördes vidare att föräldrar och elever behöver en god och tydlig information om elevens kunskapsläge i varje ämne samt om eventuellt behov av stöd eller andra insatser. Det betygssystem som finns i dag, fyller tillsammans med utvecklingssamtal och individuell utvecklingsplan en viktig funktion men ger inte tillräcklig information om elevernas kunskapsutveckling, eftersom den kommer i ett för sent skede. Om den skriftliga informationen också får vara betygsliknande, ökar tydligheten och det blir lättare för både eleven och föräldrarna att kunna bedöma resultaten i förhållande till målen. Syftet med att häva tidigare riksdagsbeslut är att regeringen skall ha möjlighet att ändra gällande förordningsbestämmelser om hur skriftlig information om elevens skolgång lämnas.

Förteckning över remissinstanser som har yttrat sig
över promemorian Hävande av riksdagsbindningar
avseende avstämningstillfällen i grundskolan
(U2006/9726/S).

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av Statens skolverk, Myndigheten för skolutveckling, Specialpedagogiska institutet, Specialskolemyndigheten, Sameskolstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund

Förteckning över remissinstanser som har yttrat sig
över promemorian Hävande av riksdagsbindningar
avseende betygsliknande skriftlig information
(U2007/301/S)

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av Statens skolverk, Myndigheten för skolutveckling, Specialpedagogiska institutet, Specialskolemyndigheten, Sameskolstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, och Sveriges skolledarförbund.

Utanför remisslistan har dessutom Föräldraalliansen och Skolledarföreningen inom Lärarförbundet inkommit med yttrande.

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 mars 2007

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Odenberg, Larsson, Erlandsson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Adelson Liljeroth, Tolgfors

Föredragande: statsrådet Björklund

Regeringen beslutar proposition 2006/07:86 Vissa skolfrågor