

Handläggare
Carmen Holm Nordquist
Telefon: 08-508 33 883

Till
Utbildningsnämnden
2021-08-26

En tioårig grundskola (SOU 2021:33)

Remiss från kommunstyrelsen, dnr KS 2021/751

Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Lena Holmdahl
Utbildningsdirektör

Lee Orberson
Avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat ”En tioårig grundskola – Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ” (SOU 2020:28) till utbildningsnämnden för yttrande. Utredningen föreslår att en tioårig grundskola införs genom att förskoleklassen görs om till årskurs 1. Även de motsvarande obligatoriska skolformerna grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska utökas med ett år genom att förskoleklassen omvandlas till en ny första årskurs. Motiveringen till förändringen är att förskoleklassen inte fungerat såsom det var tänkt och har gett upphov till alltför stora skillnader i hur verksamheten bedrivs, vilket resulterat i att eleverna inte kan tillförsäkras en likvärdig utbildning i förskoleklass.

Förvaltningen anser att förslagen i betänkandet i huvudsak är bra och ställer sig bakom dem. Förvaltningen lämnar samtidigt synpunkter främst på de förslag som organisatoriskt och ekonomiskt kommer att kräva omfattande insatser av huvudmännen. Bland annat lyfter förvaltningen fram att utredningens uppskattning av de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna vid ett införande av årskurs 1 i grundsärskolan är för lågt beräknad och anser att kommunerna bör kompenseras för dessa kostnader.

Förvaltningen avstyrker förslaget om nytt statsbidrag för kapacitetsförstärkande och kvalitetssäkrande åtgärder i lågstadiet och föreslår att regeringen istället utreder möjligheten att inkludera grundsärskolan, sameskolan och specialskolan i det befintliga statsbidraget för likvärdig skola. Förvaltningen anser inte att det behövs ett särskilt riktat statsbidrag för kapacitetsförstärkande och kvalitetssäkrande åtgärder i lågstadiet. Istället förespråkar förvaltningen att kommunerna genom den kommunala självstyrelsen själva får bedöma vilka insatser som skolorna mest kommer att gynnas av. Förvaltningen delar heller inte bedömningen att det finns outnyttjade medel inom anslagen för statsbidrag för karriärtjänster och lärarlönelyftet att ta av för att finansiera de föreslagna statsbidragen.

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner tjänsteutlåtandet och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Bakgrund/Ärendet

Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet "En tioårig grundskola – Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan " (SOU 2020:28) till utbildningsnämnden för yttrande.

Regeringen beslutade den 1 mars 2020 att tillsätta en utredning med uppdrag att föreslå hur en tioårig grundskola skulle kunna införas genom att förskoleklassen görs om till årskurs 1. Syftet med förslaget är att förbättra kunskapsresultaten genom att eleverna ges mer undervisning utifrån grundskolans kursplaner inom den regel- och kompetensmässiga struktur som grundskolan har. Även de motsvarande obligatoriska skolformerna grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska enligt förslaget utökas med ett år när förskoleklassen omvandlas till en ny första årskurs.

Motiveringen till förändringen är att förskoleklassen inte fungerat såsom det var tänkt och har givit upphov till alltför stora skillnader i hur verksamheten bedrivs, vilket resulterat i att eleverna inte kan tillförsäkras en likvärdig utbildning i förskoleklass. Enligt utredningen finns tre avgörande komponenter som behövs för att få detta till stånd: ändringar i skolförfattningarna, fortbildning och kompetensutveckling, samt stöd för huvudmännens lokala implementering.

Förslag för att utöka lågstadiet med en ny årskurs 1:

- Grundskolan kommer att ha tio årskurser, som delas in i lågstadium, mellanstadium och högstadium. Lågstadiet kommer att bestå av årskurs 1–4, mellanstadiet av årskurs 5–7 och högstadiet årskurs 8–10.
- Grundsärskolan kommer att ha tio årskurser, som delas in i lågstadium, mellanstadium och högstadium. Lågstadiet kommer att bestå av årskurs 1–4, mellanstadiet av årskurs 5–7 och högstadiet årskurs 8–10.
- Syftet med utbildningen i grundskolan och motsvarande skolformer ska vara oförändrat och ska enligt utredningens förslag även gälla för nya årskurs 1. Detta medför att bestämmelserna om modersmålsundervisning, disciplinära åtgärder, enskild undervisning/särskild undervisningsgrupp, anpassad studiegång, fjärrundervisning m.m. ska vara gällande för nya årskurs 1.
- I likhet med i nuvarande regelverk ska skolplikten fortsatt inträda höstterminen det år då barnet fyller sex år.
- Bestämmelserna om strukturerad undervisning i ämnen i grundskolan, specialskolan och sameskolan, samt i ämnen och ämnesområden i grundsärskolan, ska gälla nya årskurs 1.
- Den garanterade undervisningstiden i lågstadiet utökas med 534 timmar, vilket motsvarar tre timmar undervisning per skoldag i nya årskurs 1.
- Skolverket ska ges i uppdrag att utarbeta ändringsförslag gällande läroplanerna för de obligatoriska skolformerna, inklusive kursplanerna för det nya lågstadiet, samt förslag om hur den utökade undervisningstiden ska fördelas i ämnen och ämnesområden i respektive timplan.
- När ett barn övergår från förskola eller pedagogisk omsorg till en grundskola, grundsärskola, specialskola eller sameskola, ska den förskoleenhet eller verksamhet som barnet lämnar överlämna uppgifter om barnet till den mottagande skolenheten för att underlätta övergången för barnet.
- En kartläggning av språklig medvetenhet och matematiskt tänkande ska vara obligatorisk att genomföra inom ramen för garantin för tidiga stödinsatser i nya årskurs 1 i grundskolan, specialskolan och sameskolan.
- Den särskilda bedömning som ska göras av elevens kunskapsutveckling inom garantin för tidiga stödinsatser ska göras i lågstadiet i grundskolan, specialskolan och sameskolan. Den uppföljning som ska göras av sådant stöd

som getts inom garantin för tidiga insatser ska göras i slutet av lågstadiet.

- Bestämmelserna om utvecklingssamtal och skriftlig individuell utvecklingsplan i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska gälla för nya årskurs 1.

Förslag gällande behörighet, behörighetsgivande utbildning och kompetensutveckling:

- De lärare som enligt gällande bestämmelser är behöriga att undervisa i lågstadiet i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska vara behöriga att undervisa i lågstadiet i respektive skolform.
- Förskollärare som arbetar i förskoleklassen i dag ska vara behöriga att undervisa i nya årskurs 1 i grundskolan och sameskolan, samt för undervisning av vissa elever i årskurs 1 i specialskolan, under en övergångsperiod om fem år.
- De förskollärare och lärare som arbetar i förskoleklassen i dag ska vara behöriga att undervisa i nya årskurs 1 i grundsärskolan under en övergångsperiod om åtta år. Dessutom föreslås att förskollärare som arbetar och är behöriga att undervisa i ämnesområden i grundsärskolan ska vara behöriga att undervisa i ämnen i årskurs 1 under en övergångsperiod om fem år.
- En behörig förskollärare som vid tidpunkten för de nya bestämmelsernas ikraftträdande har anställning i förskoleklassen, och som har undervisat i förskoleklassen eller nya årskurs 1 under minst fem läsår, ska vara behörig att som lärare undervisa i alla ämnen årskurs 1 och 2 i grundskolan och sameskolan, om han eller hon har kompletterat sin behörighetsgivande examen med fullgjord behörighetsgivande fortbildning. Detsamma gäller för grundsärskolan om förskolläraren dessutom avlägger en speciallärarexamen med specialisering mot utvecklingsstörning.
- Den behörighetsgivande fortbildningen ska ge förskollärarna den ytterligare kompetens som krävs för att undervisa som lärare i nya årskurs 1 och 2, i enlighet med de nya läroplanerna och kursplanerna för lågstadiet. Fortbildningen bör omfatta sammanlagt 30 högskolepoäng, 15 högskolepoäng avseende svenska och 15 högskolepoäng avseende matematik, och genomföras på deltid under ett år.
- Förskollärare som har undervisat i mindre än fem år ska kunna bli behöriga att undervisa i ett eller flera ämnen i lågstadiet genom att läsa kompletterande

behörighetsgivande högskoleutbildning. Detta gäller både grundskolan, sameskolan och specialskolan. För grundsärskolan måste förskolläraren därutöver ha kompletterat sin utbildning med en speciallärarexamen.

- Ett riktat statsbidrag ska utgå för fortbildning som syftar till att förskollärare ska ges möjlighet att bli behöriga att undervisa i årskurs 1 och 2, eller hela lågstadiet. Statsbidraget ska vara möjligt att söka till utgången av 2034.
- Skolverket ska, i samverkan med lärosäten, ges i uppdrag att genomföra kompetensutvecklande insatser, inom ramen för ett s.k. förskolepedagogiskt lyft för lärare, i syfte att säkerställa att de lärare som ska arbeta i den nya första årskursen kan integrera förskolans pedagogik och arbetsätt på lämpligt sätt i undervisningen.
- Ett riktat statsbidrag ska utgå under tidsperioden 2025–2030 för kapacitetsförstärkande och kvalitetshöjande åtgärder under reformens implementeringsperiod.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2024 och ska tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2026, alltså läsåret 2026/27. Förskoleklassen föreslås finnas kvar som skolform år 2024–2026.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom grundskoleavdelningen i samverkan med förskoleavdelningen, avdelningen för ekonomi och styrning och avdelningen för personal och kompetensförsörjning.

Ärendet kommer att behandlas i samverkan med de fackliga organisationerna den 17 augusti 2021. Funktionshinderrådet kommer att få möjlighet att behandla ärendet vid sammanträdet den 18 augusti 2021.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Lågstadiet ska utökas med en ny årskurs 1

Förvaltningen ställer sig bakom förslaget om införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan, men lämnar synpunkter på ett antal av förslagen enligt nedan.

Modersmålsundervisning

Grundskolans nuvarande bestämmelser om rätten till modersmålsundervisning (10 kap. 7 § första stycket skollagen) föreslås gälla för nya årskurs 1. Detta inkluderar även elever som

tillhör en nationell minoritet (10 kap. 7 § andra stycket skollagen), vilket inte är gällande i dag i förskoleklassen. Utredningen föreslår därmed en utökad rätt till modersmålsundervisning i de nationella minoritetsspråken. Förvaltningen ställer sig positiv till att kommunerna kommer att kompenseras för de kostnader som förslaget innebär för huvudmännen.

Strukturerad undervisning i ämnen

Bestämmelserna om ämnen och strukturerad undervisning i grundskolan, specialskolan och sameskolan samt om ämnen och ämnesområden och strukturerad undervisning i grundsärskolan föreslås gälla för nya årskurs 1. Förvaltning delar farhågan som tas upp i betänkandet gällande den utveckling som skett i Norge med ett allt för stort fokus på läsinläring och formaliserad undervisning i den första årskursen, och förvaltningen vill därför understryka vikten av att bevara de arbetssätt och den pedagogik som präglat förskoleklassen med fokus på att genom bl.a. lek, rörelse och skapande tillvarata elevers nyfikenhet och lust att lära.

Utökad undervisningstid i lågstadiet

I likhet med utredningen ser förvaltningen att en utökad undervisningstid i nya årskurs 1 kommer att påverka fritidshemmets organisering då det främst är barn i lågstadiet som går på fritidshemmet. Om fler timmar tillbringas i årskurs 1 jämfört med förskoleklass blir det färre timmar i fritidshemmet, vilket medför att huvudmannen behöver ta höjd för eventuella förändringar gällande bemanningen i fritidshemmet. Mer om förvaltningens synpunkter rörande konsekvenserna för fritidshemmet i stort finns nedan.

Mottagande i grundsärskola för sexåringar

Utredningen bedömer att förslaget om att elever ska kunna tas emot i en ny årskurs 1 i en tioårig grundsärskola innebär en utökad obligatorisk förpliktelse för kommunerna eftersom åtagandet är förknippat med andra behörighetsmässiga, pedagogiska och organisatoriska krav än de verksamheter där sexåringarna befinner sig i dag.

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget om införandet av en ny årskurs 1 i grundsärskolan, men vill lyfta vikten av att förskolan ges utökat stöd avseende pedagogiska bedömningar inför mottagande i grundsärskolan då förslaget borde innebära att fler barn i förskoleålder ska utredas. Enligt utredarna föreslås Skolverket få i uppdrag att tillsammans med Socialstyrelsen ta fram ett stödmaterial för hur samverkan mellan regionerna och kommunerna ska fungera för att säkerställa att utredningarna genomförs på ett

sådant sätt att barn i förskolan, som kan antas tillhöra grundskolans målgrupp, ska kunna mottas till grundskolan på ett likvärdigt sätt. Förvaltningen anser därför att det är av vikt att förskolans perspektiv tas med i stödmaterialet eftersom den samverkan som sker mellan skolan och regionen inför mottagande i grundskolan bör komma att inkludera förskolan i högre utsträckning än vad som sker i dag.

Utöver detta anser förvaltningen att utredningens uppskattning av de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna vid ett införande av årskurs 1 i grundskolan är för lågt beräknad. Av utredningen framgår att man utgått från 2019 års nivåer avseende antalet elever för att räkna ut kostnaden för reformen. Om man istället utgår från elevantalet utifrån 2026 års elevprognos (utifrån senast tillgänglig statistik samt befolkningsprognos för 2026/27 från Statistiska centralbyrån, SCB) resulterar detta i en dubbling av antalet elever, vilket i sin tur medför en fördubblad kostnad gentemot den beräknade summan som presenteras i utredningen. Förvaltningen anser att kommunerna bör kompenseras för dessa kostnader.

Obligatorisk överlämning av uppgifter vid övergång från förskola eller pedagogisk omsorg till skola

Förvaltningen bedömer att utredningens förslag om obligatorisk överlämning vid övergång från förskola eller pedagogisk omsorg till skola kan komma att påverka förskolans organisation och verksamhet avseende informationsöverföring och rutiner för övergång mellan förskola och skola. Förvaltningen anser att utredarna ger adekvata förslag till åtgärder som syftar till att stödja övergången mellan förskolan och skolan.

När det gäller samverkan vill förvaltningen framhålla att det är av yttersta vikt att det garanteras att den information som behövs för ett bra mottagande i skolan lämnas över. Stadens tillsyn av fristående förskolor visar på stora skillnader i förskolornas rutiner för informationsöverlämning vid övergångar. Tillsynen visar också stora skillnader i hur skolorna förhåller sig till att samverka med förskolorna inför och vid övergångar. Förvaltningen instämmer därmed med i det som utredningen framhåller om att det finns skäl att överväga en bestämmelse som motsvarar överlämning av uppgifter vid övergång mellan förskola och pedagogisk omsorg som i dag enligt 3 kap. 12 j § skollagen, gäller för förskoleklassen, grundskolan, grundskolan, specialskolan, sameskolan och gymnasie- och gymnasieskolan.

Förvaltningen vill även framhålla vikten av att de formaliserade kraven på överlämning inte får bidra till att öka förskolläraernas administrativa arbetsbörda.

Ytterligare utvecklingssamtal och skriftlig individuell utvecklingsplan

Utredningen föreslår att nya årskurs 1 ska omfattas av bestämmelserna i nuvarande grundskola och grundsärskola gällande kravet på ett utvecklingssamtal per termin, och att det i samband med ett sådant samtal ska upprättas en skriftlig individuell utvecklingsplan. Detta skiljer sig från nuvarande regler om utvecklingssamtal i förskoleklassen som anger att ett utvecklingssamtal ska ske minst en gång per läsår (9 kap. 11 § skollagen). Vidare finns inget krav på en skriftlig individuell utvecklingsplan i förskoleklassen. Sammantaget innebär förslagen ett utökat obligatoriskt krav för huvudmannen. Förvaltningen ställer sig bakom förslaget men vill påtala att detta kommer att påverka lärarens arbetstid, vilket i sin tur kommer att medföra utökade kostnader för huvudmännen.

Skolplikt

Utredningen föreslår inga större förändringar gällande skolplikten. I likhet med nuvarande regelverk ska skolplikten fortsatt inträda höstterminen det år då barnet fyller sex år. Förvaltningen vill dock lyfta att beslut om uppskjuten skolplikt i större utsträckning behöver baseras på specialpedagogiska utlåtanden inför nya årskurs 1. Förvaltningen ser en farhåga att antalet ansökningar om uppskjuten skolplikt kan komma att öka bland blivande grundskoleelever, då det kan uppfattas som att nya årskurs 1 innebär ”mer skola” och därmed ställer högre krav på eleven. Å andra sidan kan förslaget medföra att de elever som i dag har behov av grundsärskola och därför väljer att stanna ett år i förskolan inte längre kommer att göra det utan i stället börjar i nya årskurs 1 i grundskolan.

Vidare är det enligt förvaltningen av vikt att skolpliktiga elever som ska fylla sex år vid aktuellt läsår har företräde i samband med beslut om skolplacering inför årskurs 1. Detta skulle annars kunna resultera i att icke skolpliktiga elever som ska fylla fem år, genom ansökan om tidigare skolstart, kan konkurrera ut skolpliktiga elever, vilket kan komma att medföra stora organisatoriska svårigheter för kommunen.

Behörighet, behörighetsgivande utbildning och kompetensutveckling

Förvaltningen anser att förslagen som berör personalfrågor överlag är väl genomtänkta och analyserade. Förvaltningen vill dock poängtera att förändringarna rent organisatoriskt kommer kräva omfattande insatser av huvudmännen, inte minst för en stor kommun som Stockholms stad. Förvaltningen har tidigare lyft farhågorna gällande bristen på behörig personal i nya årskurs 1 i grundsärskolan. Vidare ställer sig förvaltningen tveksam till utredningens resonemang avseende finansieringen av föreslagna stadsbidrag, se mer nedan. Här följer förvaltningens synpunkter på några av förslagen.

Konsekvenser för förskolan

Liksom utredarna, ser förvaltningen en risk att förslagen om behörighet och fortbildning kan leda till en brist på förskollärare i förskolan, då reformen ger förskollärare möjlighet att genom erfarenhet och fortbildning erhålla behörighet att undervisa i det nya lågstadiet. Förvaltningen vill vidare peka på vikten av att även lärare med behörighet att undervisa i nuvarande årskurs 1–3 och blivande årskurs 1–4 erbjuds kompetensutveckling gällande undervisning av yngre barn och förskolepedagogik.

Förvaltningen vill dessutom uppmärksamma ett antal frågetecken och tänkbara konsekvenser på sikt av utredningens förslag.

- Om nuvarande förskoleklass blir årskurs 1, hur kommer det att påverka förskolans undervisningsuppgifter? Kommer det till exempel att ställas andra krav på förskolans undervisning i svenska och matematik då de utökade timmarna enligt förslaget till övervägande del bör användas för undervisning i svenska eller svenska som andraspråk och matematik?
- Hur ska förskolan förhålla sig till att bedöma det enskilda barnets kunskaper och förmågor i samband med överlämning?
- Kommer innehållet i förskolans sista år att påverkas av förtydligade krav på skolförberedande verksamhet?

Konsekvenser för fritidshemmet

I utredningen framförs att elever i förskoleklassen nyttjar fritidshemmet i högst utsträckning. En betydande andel av dem som arbetar i förskoleklassen arbetar även i andra verksamhetsformer, till exempel i fritidshemmet. Förvaltningen ser att en konsekvensanalys behövs avseende de föreslagna ändringarnas effekter på fritidshemsverksamheten. Det här blir extra viktigt med tanke på att det redan idag finns en bemanningsproblematik i

fritidshemmet med betydligt lägre andel utbildad och behörig personal än i övriga verksamheter. Detta är av särskild vikt för skolor i utanförskapsområden då dessa tenderar att ha svårare att anställa behörig personal, inte minst inom fritidshemsverksamheten. Vidare har utredningen framfört att de nya behörighetskraven kan medföra att förskollärare inte längre kan arbeta i fritidshemmet, vilket enligt förvaltningen ytterligare kan försvåra bemanningsproblematiken i fritidshemmet. Förvaltningen vill betona vikten av fortsatta kompetensutvecklingsåtgärder för fritidshemmet.

Fortbildning av förskollärare

Förvaltningen instämmer i att det är av stor vikt att erfarenhet och kompetens hos förskollärare som undervisar i förskoleklassen tas tillvara. Det finns, som tidigare nämnts, en risk att förskollärare återvänder till förskolan om fortbildningen för behörighet i lågstadiet inte utformas på ett sätt som gör det enkelt och överkomligt för dem. Detta riskerar att på sikt skada grundskoleverksamheten då viktig kompetens om barns lärande i yngre åldrar går förlorade.

Att kunna studera på halvfart eller kvartfart, på distans och i sommarkurser är upplägg som kan underlätta för befintliga förskollärare att fortbilda sig. För att underlätta ytterligare anser förvaltningen att ansökan om legitimation efter genomförd fortbildning för behörighet ska vara kostnadsfri.

Konsekvenser av föreslagna statsbidrag

Remissen berör två statsbidrag där förvaltningen har särskilt intresse.

1. Förordning (2021:151) om statsbidrag för fortbildning av lärare.
2. Nytt statsbidrag för kapacitetsförstärkande och kvalitetssäkrande åtgärder i lågstadiet.

Förvaltningen stödjer de föreslagna ändringarna i förordning (2021:151) då dessa fortsatt är i enlighet med bidragets syfte samt är i linje med verksamhetens behov av att göra förskollärare behöriga för undervisning i nya årskurs 1. Dock stöttar inte förvaltningen förslaget om det nya statsbidraget för kapacitetsförstärkande och kvalitetssäkrande åtgärder i lågstadiet.

Förslaget om det nya statsbidraget tangerar i stort det redan befintliga statsbidraget för likvärdig skola (2018:49). Syftet med de båda bidragen är liknande (att skapa likvärdig utbildning) och

ansökningsprocesserna är desamma, inklusive det omfattande arbetet med insatsplaner. Det som skiljer bidragen åt är förslaget gällande hur bidragsramen ska beräknas, då statsbidraget för likvärdig skola även inkluderar en socioekonomisk variabel som saknas i det nya bidraget, samt att tre nya skolformer (grundsärskolan, specialskolan och sameskolan) ska omfattas av det nya statsbidraget. I övrigt är bidragen nästintill identiska och detta påpekas även i utredningen när man föreslår att en del av anslaget för likvärdig skola ska finansiera det nya statsbidraget.

Förvaltningen motsätter sig förslaget att införa ett nytt statsbidrag som i mångt och mycket redan är likt ett befintligt. Istället förslår förvaltningen att regeringen utreder möjligheten att inkludera grundsärskolan, specialskolan och sameskolan i likvärdighetsbidraget. Om skolformerna endast ska ta del av bidraget en tidsbegränsad period finns möjligheten för tillfälliga bestämmelser.

Förslaget om det nya statsbidraget innebär en möjlighet för regeringen att styra att huvudmännen använder mer statsbidrag inom lågstadiet. Men Stockholms stad skulle troligen använda en större del av likvärdighetsbidraget för att stötta lågstadiet under de första åren efter att förskoleklassen har upphört och nya årskurs 1 införts. Förvaltningen anser därför att det inte behövs ett särskilt riktat statsbidrag för att säkerställa detta. Istället förespråkar förvaltningen att kommunerna genom den kommunala självstyrelsen själva får bedöma vilka insatser som skolorna mest kommer att gynnas av.

Utredningen föreslår ett riktat statsbidrag för fortbildning som syftar till att förskollärare ska ges möjlighet att bli behöriga att undervisa i årskurs 1 och 2, eller hela lågstadiet. Statsbidraget ska vara möjligt att söka fram till utgången av 2034. Förvaltningen vill i detta sammanhang uppmärksamma regeringen på att det är av vikt att noggrant följa utvecklingen avseende fortbildningen av förskolelärare, och i de fall det vid utgången av 2034 saknas tillräckligt många behöriga förskolelärare, överväga att förlänga statsbidraget för att möjliggöra att fler förskolelärare kan fortbilda sig och bli behöriga att undervisa i det nya lågstadiet.

Därutöver vill förvaltningen lyfta att det är olyckligt att det föreslås krav på att en förskolelärare ska ha en anställning vid tidpunkten för de nya bestämmelsernas ikraftträdande, dvs. senast den 30 juni 2026. Detta med anledning av att erfarenheter från det s.k. VAL-projektet (vidareutbildning av lärare och förskollärare) visar på

önskade konsekvenser av att sätta ett fast slutdatum. I departementspromemorian "Fler obehöriga lärare och förskollärare ska kunna nå en behörighetsgivande examen genom VAL" (U2019/03260/UH) framförs bl.a. att kravet på anställning den 1 juli 2011 har gjort att "lämpliga personer med gedigen yrkeserfarenhet och tidigare studier som skulle haft goda förutsättningar att tillgodogöra sig den kortare utbildningen missar möjligheten att gå den". Slutdatumet togs bort 2020 av denna anledning. Enligt förvaltningen bör det vara tillräckligt med krav på erfarenhet i kombination med krav på anställning när förskolläraren söker samt genomgår utbildningen.

Konsekvenser gällande finansiering av föreslagna statsbidrag

Angående förslaget om att ta anslag från karriärtjänster och lärarlönelyftet argumenterar utredarna att statsbidragen inte utnyttjas fullt ut i dagsläget, och att det därför finns outnyttjade medel att ta ifrån. Denna åsikt delar inte förvaltningen. För både karriärtjänster och lärarlönelyftet tilldelas samtliga huvudmän årligen en bidragsram som anger hur mycket statsbidrag respektive huvudman maximalt kan få. Vid fördelningen av dessa bidragsramar använder Skolverket hela anslagen. Därefter är det upp till varje huvudman att rekvirera statsbidrag, dock inte mer än vad man har blivit tilldelad i sin bidragsram.

Stockholms stad fördelar alltid ut hela bidragsramen till stadens skolverksamheter. Rektorerne fördelar därefter ut karriärtjänster och lärarlönelyft till sina lärare. Även här fördelas hela bidragsramen ut och inget lämnas outnyttjat. Däremot vid rekvisitionsperioderna rekvirerar staden inte för hela bidragsramen och detta beror på att staden inte erhåller statsbidrag för tid som personal varit frånvarande. Om en lärare som finansieras med statsbidrag exempelvis är föräldraledig, sjukskriven, tjänstledig eller är deltidsanställd får staden inte statsbidrag för den frånvarande perioden, och därför erhåller inte staden hela bidragsramen. Detta gäller samtliga huvudmän och är en stor orsak till att 12 % av anslagen lämnas outnyttjade. Utredningen menar att underutnyttjandet av karriärtjänster beror på svårigheten i att rekrytera förstelärare, men förvaltningen menar att det bara är en liten del av verkligheten.

Om statsbidragen får ett mindre anslag innebär detta att Stockholms stads bidragsramar minskas, vilket i sin tur innebär att staden kommer att ha mindre bidrag att fördela mellan verksamheterna. Färre personer skulle därmed utses till förstelärare, lektorer och få del av lärarlönelyftet, men förvaltningen skulle fortsatt inte

rekvirera för hela stadens bidragsram då det alltid kommer att finnas lärare som är föräldralediga, sjukskrivna, tjänstlediga och deltidssamarbetande.

Huvudmän som vill säkerställa att hela bidraget används trots de frånvarande lärarna kan tilldela fler lärare statsbidrag än vad bidragsramen tillåter, och därmed ta en risk att få stå för kostnader om det visar sig att lärarna var närvarande i en högre utsträckning än vad man förutspått. Förvaltningen tolkar det därmed som att utredning måste anta att samtliga huvudmän frivilligt skulle ta denna risk i och med utredningens idé om att huvudmännen inte kommer bli påverkade av minskade anslag. Sammanfattningsvis innebär förslaget påtvingande risker för huvudmännen, alternativt minskat statsbidrag för karriärtjänster och lärarlönelyftet, vilket förvaltningen inte står bakom. Utbildningsförvaltningen har tidigare inkommit med en hemställan till utbildningsdepartementet (dnr 2.3.4-5480/2020) angående konstruktionen av det samlade statsbidrag för karriärsteg för lärare och dess konsekvenser för Stockholms stad, som bör beaktas i samband med att förändringar av statsbidragen är aktuella.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningens samlade bedömning är att den samhällsekonomiska nyttan av förslagen överväger de kostnader som uppstår som konsekvens av reformens genomförande eftersom förslaget innebär att alla elever får en likvärdig utbildning. Detta är även motiveringen till inskränkningen i den kommunala självstyrelsen. Utredningens förslag begränsar i viss mån den kommunala självstyrelsen eftersom kommunerna till viss del får nya obligatoriska uppgifter, men denna inskränkning bedöms vara begränsad.

Förvaltningen instämmer i utredarnas bedömning att förslagen inskränker det kommunala självstyret i begränsad omfattning, förutom vad gäller den föreslagna finansieringen av de nya statsbidragen där utredarna föreslår att anslag ska tas från likvärdighetsbidraget och statsbidragen för karriärtjänster och lärarlönelyftet, se förvaltningens resonemang ovan. Förvaltningen vill i anslutning till detta också lyfta vikten av att regeringen följer upp och utvärderar om reformen lever upp till sitt syfte, dvs. att alla elever ges en mer likvärdig utbildning, särskilt med beaktandet att utredningen inte föreslår några höjda kunskapskrav. Förvaltningen är positiv till att utredningen tydligt tar upp hur reformen ska

utvärderas i syfte att undersöka om reformen får avsedd effekt på elevernas kunskapsresultat (avsnitt 7.2.2).

Konsekvenser för barn och barnets rättigheter samt jämställdhetsanalys

Då ärendet är ett svar på en remiss gör förvaltningen inga egna analyser av konsekvenser för barn och jämställdhet. Utredningens konsekvensanalys berör såväl konsekvenser för elever som konsekvenser för jämställdhet. Förvaltningen instämmer i utredningens analys.

Förslag till beslut

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Eftersom remisstiden är kort föreslår förvaltningen att utbildningsnämnden justerar beslutet omedelbart.

Bilaga

”En tioårig grundskola – Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ” (SOU 2020:28)