

Konsekvensutredning avseende förslag till ändringar i läroplaner om Mer rörelse i skolan (U2018/01430/S)

Innehållet i konsekvensutredningen utgår från 6-8 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Sammanfattning

Utifrån ett regeringsuppdrag om Mer rörelse i skolan föreslår Skolverket att två ändringar införs i läroplanerna för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, grundsärskolan, sameskolan och specialskolan. I del 1 Skolans uppdrag föreslås ett tillägg (kursiverat):

Skapande och undersökande arbete samt lek är väsentliga delar i det aktiva lärandet. Särskilt under de tidiga skolåren har leken stor betydelse för att eleverna ska tillägna sig kunskaper. *Eleverna ska ges möjlighet och uppmuntras att delta i hälsofrämjande fysiska aktiviteter under skoldagen. När fysisk aktivitet är en naturlig del av elevernas dag kan utbildningen bidra till att eleverna förstår hur detta kan påverka hälsa och välbefinnande.*

Under rubriken i del 2 Rektors ansvar föreslås en ny femte punkt:

- *hälsofrämjande fysiska aktiviteter erbjuds under dagen och att elever ges möjligheter och uppmuntras att delta utifrån sina förutsättningar.*

Bakgrund

Regeringen har den 21 mars 2018 (U2018/01430/S) gett i uppdrag åt Statens skolverk att lämna förslag som syftar till mer rörelse under skoldagen för alla elever, såväl flickor som pojkar, i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Skolverket ska även överväga och vid behov lämna förslag för mer rörelse i förskoleklass och fritidshemmet. Uppdraget innefattar att:

- Redovisa relevant forskning på området avseende effekterna på skolresultat av mer rörelse, särskilt hos elever med stillasittande livsstil, och om dessa skiljer sig åt mellan könen, olika åldrar och andra relevanta omständigheter.
- Beskriva hur kommuner och andra huvudmän redan i dag erbjuder daglig fysisk aktivitet under skoldagen.
- Analysera vilka åtgärder som behövs för att alla elever ska erbjudas mer rörelse under skoldagen och lämna förslag som syftar till detta.
- Undervisningstiden i ämnet idrott och hälsa utökas med 100 timmar i grundskolan fr.o.m. 2019. En analys ska göras av i vilka årskurser en utökning ger störst effekt.
- Föreslå författningsändringar avseende ett stärkt ansvar att i utbildningen inkludera inslag som leder till ökad rörelse bland eleverna. En analys ska göras av hur dessa ändringar bäst samverkar med utökningen av undervisningstiden i ämnet idrott och hälsa.

Förslagen ska utgå från att alla elever ska ha lika möjligheter till mer rörelse utifrån de olika förutsättningar och behov som kan finnas hos individer. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 januari 2019.

Denna konsekvensutredning gäller de författningsändringar som Skolverket föreslår i det följande.

A Allmänt

1. Beskrivning av problemet och Skolverkets ställningstaganden

Centrum för idrottsforskning visar i sin redovisning (S2015/08201/FS) på studier som visar att få unga i dag lever upp till den medicinska expertisens rekommenderade nivåer av daglig fysisk aktivitet och att de största folkhälsovinsterna nås om det går att aktivera de som är minst fysiskt aktiva. Cirka sex procent av unga deltar sällan eller aldrig i skolans undervisning i idrott och hälsa, de är stillasittande på rasterna, de tillhör sällan föreningsidrotten och de uppger sig även i övrigt ha en fysiskt inaktiv fritid.

Redovisningen av ett uppdrag till Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket om att ta fram underlag till insatser för att främja hälsa relaterad till matvanor och fysisk aktivitet (S2016/03245/FS) visar på att det är möjligt att främja fysisk aktivitet på befolkningsnivå. Insatserna behöver dock vara långsiktiga och riktas både till individer och till deras sociala och fysiska miljö. Skolan framhålls som en viktig aktör i ett sådant arbete.

Enligt regeringsuppdraget ser regeringen det som viktigt att skolan tar vara på de möjligheter och tillfällen som finns under skoldagen för att engagera och aktivera alla barn till mer rörelse, vilket i förlängningen kan leda till en mer jämlik hälsa. För att ge alla elever möjligheter att utvecklas så långt som möjligt för att nå utbildningens mål bedömer regeringen att det finns anledning att undersöka om och hur mer rörelse under skoldagen kan främja elevernas utveckling. Skolverket instämmer i regeringens beskrivning av problemet.

Idag finns en skrivning i läroplanerna för de obligatoriska skolformerna under rubriken skolans uppdrag i del 1. ”Skolan ska även sträva efter att erbjuda alla elever daglig fysisk aktivitet inom ramen för hela skoldagen”. Skolverket föreslår en ny skrivning, som är tydligare och konkretare. I Skolverkets förslag framgår att eleverna *ska ges möjlighet och uppmuntras* att delta i hälsofrämjande fysiska aktiviteter under skoldagen. Att rektor ansvarar för att detta sker förtydligas också i en ny punkt under rubriken Rektors ansvar.

Skolverket föreslår därför två ändringar i läroplanerna för skolformerna grundskola (inklusive förskoleklass och fritidshem), grundsärskola, sameskola och specialskola. Förslagen gäller förändringar (tillägg) i del 1 under Skolans uppdrag samt i del 2 under Rektorns ansvar. Texten och placeringen är densamma i alla berörda läroplaner.

Del 1 Skolans uppdrag

Nuvarande lydelse:

Skapande och undersökande arbete samt lek är väsentliga delar i det aktiva lärandet. Särskilt under de tidiga skolåren har leken stor betydelse för att eleverna ska tillägna sig kunskaper. Skolan ska även sträva efter att erbjuda alla elever daglig fysisk aktivitet inom ramen för hela skoldagen.

Föreslagen lydelse:

Skapande och undersökande arbete samt lek är väsentliga delar i det aktiva lärandet. Särskilt under de tidiga skolåren har leken stor betydelse för att eleverna ska tillägna sig kunskaper. *Eleverna ska ges möjlighet och uppmuntras att delta i hälsofrämjande fysiska aktiviteter under skoldagen. När fysisk aktivitet är en naturlig del av elevernas dag kan utbildningen bidra till att eleverna förstår hur detta kan påverka hälsa och välbefinnande.*

Del 2 Rektors ansvar

Rektorn har ansvaret för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

Föreslagen lydelse, ny punkt 5

- *hälsofrämjande fysiska aktiviteter erbjuds under dagen och att elever ges möjligheter och uppmuntras att delta utifrån sina förutsättningar.*

Placering i läroplanen

Skolverket bedömer att uppdraget om mer rörelse och hälsa endast kan skrivas fram under rubriken Skolans uppdrag där en liknande lydelse finns idag. ”Skolan ska även sträva efter att erbjuda alla elever daglig fysisk aktivitet inom ramen för hela skoldagen”. Skolverket föreslår att denna skrivning ersätts av ”Eleverna ska ges möjlighet och uppmuntras att delta i hälsofrämjande fysiska aktiviteter under skoldagen. När fysisk aktivitet är en naturlig del av elevernas dag kan utbildningen bidra till att eleverna förstår hur detta kan påverka hälsa och välbefinnande”.

Det är också naturligt att lägga in en punkt om ansvar för att hälsofrämjande fysiska aktiviteter erbjuds under dagen och att elever ges möjligheter och uppmuntras att delta utifrån sina förutsättningar under rektors ansvar för sin skolenhet. Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen och kunskapskraven.

Reglering i läroplanerna

Skolverket anser att det är möjligt att göra ett förtydligande i nuvarande läroplaner. Förslaget i Skolans uppdrag är tydligare och konkretare än den tidigare och Skolverket bedömer därför att förslaget inte innebär ett vidgat uppdrag för huvudmannen. Vidare blir

rektors ansvar genom den tillagda punkten tydligare. Det gäller för rektor att på sin skolenhet se till att det finns ett arbete och planering kring detta, som kan följas upp och utvärderas.

I förskolans nyligen reviderade läroplan finns formuleringen ”Utbildningen ska ge barnen möjlighet att uppleva rörelseglädje och därigenom utveckla sitt intresse för att vara fysiskt aktiva. När fysisk aktivitet, näringsriktiga måltider och hälsosam livsstil är en naturlig del av barnens dag kan utbildningen bidra till att barnen förstår hur detta kan påverka hälsa och välbefinnande”. Därmed finns en röd tråd till Skolverkets förslag till den andra delen av den tillagda texten i del 1: ”När fysisk aktivitet är en naturlig del av elevernas dag kan utbildningen bidra till att eleverna förstår hur detta kan påverka hälsa och välbefinnande”.

Omfattning

Förslaget ger huvudmannen möjlighet att utifrån sina lokala förutsättningar genomföra uppdraget inom den egna verksamheten, nämligen att göra det möjligt att erbjuda elever tillfälle till rörelse under skoldagen. Såsom Skolverkets förslag är formulerat kommer även rektor att ha frihet att utifrån elevernas önskemål avgöra vilka prioriteringar och olika slags aktiviteter som ska erbjudas under skoldagen. Utbildningen ska vara likvärdig, det vill säga eleverna ska ges möjlighet till fysisk aktivitet under skoldagen.

Förskoleklass och fritidshemmet

Både i del 3 Förskoleklassen och del 4 Fritidshemmet finns under rubriken Syfte tydliga skrivningar om fysiska aktiviteter. ”Eleverna ska ges förutsättningar att utveckla en allsidig rörelseförmåga genom att få delta i fysiska aktiviteter och vistelse i olika naturmiljöer. Undervisningen ska ge eleverna möjlighet att uppleva rörelseglädje och därigenom utveckla sitt intresse för att vara fysiskt aktiva. Vidare ska undervisningen bidra till en förståelse för hur fysisk aktivitet kan påverka hälsa och välbefinnande”. Skolverket anser därför att förslagen till förändringar i del 1 och del 2 i läroplanerna är tillräckliga.

2. Beskrivning av alternativa lösningar för det Skolverket vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd.

Tvingande krav i läroplanen

Skolverket ser inte att det är möjligt att utifrån gällande bestämmelser föreslå ett tydligt och tvingande krav i läroplanen¹ för rörelsefrämjande aktiviteter för huvudmän och skolor utan att det skulle innebära ett nytt åliggande för huvudmannen. Skolverket har i uppdraget i stället valt att lägga förslag på förordningsnivå.

Ingen åtgärd

Om inte regleringen av elevernas möjlighet till rörelse under skoldagen blir tydligare riskerar utvecklingen av mer stillasittande och försämrad hälsa att fortsätta.

3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

De nu föreslagna föreskrifterna berör huvudmän, rektorer, lärare, annan personal och elever i de obligatoriska skolformerna samt fritidshemmet.

¹ 1 kap. 11 § skollagen

4. Uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför

4.1 Kostnader för skolhuvudmännen

Skolverket bedömer att de föreslagna ändringarna kommer att medföra vissa ökade kostnader för skolhuvudmännen. Sannolikt behöver till exempel tid avsättas för kompetensutveckling av skolpersonal inom området fysisk aktivitet och speciellt kunskap kring elevers olika förutsättningar. Det kan också handla om utökat behov av personal och lokaler eller inköp av utrustning.

Varje huvudman och skola ges frihet att arbeta på olika sätt med att uppfylla det förtydligade uppdraget att erbjuda och uppmuntra eleverna till fysiska aktiviteter under skoldagen, dvs inom utbildningen. Kostnaderna kan därför komma att variera mellan huvudmän och skolenheter beroende på hur förutsättningarna ser ut, vilka aktiviteter som erbjuds och hur de organiseras. Skolan kan till exempel själv arrangera aktiviteterna, bjuda in föreningar eller köpa tjänster. Aktiviteterna kan också ske inom ramen för undervisningen i andra ämnen än idrott och hälsa. Det är därför inte möjligt för Skolverket att lämna en detaljerad kostnadsberäkning på nationell nivå.

4.2 Jämställdhet mellan flickor och pojkar i skolan

Skolverket bedömer att förslaget i sig inte påverkar jämställdheten mellan flickor och pojkar i skolan.

4.3 Barnets bästa

Skolverket bedömer att förslagen är förenliga med barnkonventionens artiklar samt bestämmelsen i 1 kap. 10 § i skollagen om att barnets bästa ska vara utgångspunkten i all utbildning. Skolverket har inhämtat kunskaper och synpunkter från samråden där även Sveriges elevråd (SVEA) deltog.

4.4 Barnkonsekvensanalys

Förslaget tar sin utgångspunkt i bestämmelsen 1 kap. 10 § i skollagen. I arbetsprocessen har nödvändig kunskap och information inhämtas på olika sätt. Skolverket har tagit del av aktuell forskning och Skolinspektionens rapporter, samt inhämtat kunskaper och synpunkter från samråden, där även Sveriges elevråd (SVEA) deltog.

SVEA menar att inkludering är viktig så att alla elever känner sig trygga med de aktiviteter som ska bedrivas. Dialog med eleverna är nödvändig. Vidare är skolgårdar som uppmuntrar till aktivitet och rörelse betydelsefulla för eleverna.

4.5 Funktionshinder

Skolverket bedömer att förslaget i sig inte påverkar möjligheterna för alla elever att delta i utbildningen. I arbetsprocessen har nödvändig kunskap och information inhämtas på olika sätt. Skolverket har tagit del av aktuell forskning och Skolinspektionens rapporter samt inhämtat kunskaper och synpunkter från samråden, där representanter från funktionshindersorganisationer ingick.

4.6 Nationella minoriteter

Skolverket bedömer att förslaget i sig inte medför några specifika konsekvenser för nationella minoriteter.

5. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

EU-rätten reglerar inte hur medlemsstaterna väljer att organisera sin utbildning. Skolverket bedömer att förslaget överensstämmer med internationell rätt.

6. Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Information sker via Skolverkets egna kanaler.

B Kommuner och landsting

Regleringen bedöms få effekter för kommuner eller landsting.

Beskrivning av effekter för kommuner eller landsting utöver det som framkommer under avsnitt A ovan

Skolverket bedömer att den inskränkning i det kommunala självstyret som läroplansändringarna innebär är proportionerlig med hänsyn till syftet. Huvudmannen får själv bestämma organisation och omfattning av de aktiviteter som ska erbjudas.

C Företag

Regleringen bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför inte någon beskrivning av punkterna i avsnitt C.

Enligt skollagen ska enskilda huvudmän få ersättning på lika villkor. Den grund för ersättning som kommunala huvudmän använder i resursfördelningen till sina egna skolenheter ska även ges till enskilda huvudmän. Om kommunen ger ersättning för detta förtydligade uppdrag till sina skolenheter ska sådan ersättning även ges till huvudmän för fristående skolor.

D Samråd

Följande myndigheter och organisationer deltog i samråd den 9 och 10 oktober 2018: Centrum för idrottsforskning (CIF), Folkhälsomyndigheten, Gymnastik- och Idrottshögskolan (GIH), Göteborgs universitet, Högskolan Dalarna, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Skövde, Linnéuniversitetet, Lärarförbundet, Myndigheten för delaktighet, Riksförbundet Attention, Riksidrottsförbundet, Svenskt Friluftsliv, Skolidrottsförbundet, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sveriges elevråd (SVEA), Umeå universitet, Yrkesföreningar för fysisk aktivitet (YFA), Örebro universitet.

Under samråden diskuterades vad som behövs för att ge alla elever mer rörelse under skoldagen. Förslagen till läroplansändringar fanns inte färdiga till samråden.

E Kontaktperson

Undervisningsråd Marie Wiberg på e-postadress:
marie.wiberg@skolverket.se