

PM Rotel IV (Dnr KS 2021/751)**En tioårig grundskola (SOU 2021:33)**

Remiss från Utbildningsdepartementet

Remisstid den 30 september 2021

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Isabel Smedberg-Palmqvist anför följande.**Ärendet**

Utbildningsdepartementet har remitterat "En tioårig grundskola – Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan " (SOU 2020:28) till staden 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 föreslås utökas genom att förskoleklassen omvandlas till en ny första årskurs. Motiveringen till förändringen är att förskoleklassen inte har fungerat tillfredsställande och gett upphov till alltför stora skillnader i hur verksamheten bedrivs, vilket resulterat i att eleverna inte kan tillförsäkras en likvärdig utbildning.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden.

Stadsledningskontoret anser att förslagen i huvudsak är bra och ställer sig bakom dem, men lämnar samtidigt synpunkter främst på de förslag som organisatoriskt och ekonomiskt kommer att kräva omfattande insatser av huvudmännen.

Utbildningsnämnden anser att förslagen i betänkandet i huvudsak är bra och ställer sig bakom dem, men lämnar samtidigt synpunkter främst på de förslag som organisatoriskt och ekonomiskt kommer att kräva omfattande insatser av huvudmännen. Bland annat lyfter nämnden 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.

Mina synpunkter

Jag ställer mig positiv till utredningen om en tioårig grundskola, det vill säga att förskoleklassen upphör som egen skolform och att grundskolan och motsvarande skolformer utökas med ett år genom en ny första årskurs. Svenska skolbarn börjar i en internationell jämförelse sent i skolan och har totalt sett färre undervisningstimmar.

Den garanterade undervisningstiden ska enligt utredningens förslag utökas med motsvarande tre timmar undervisning per skoldag i nya årskurs 1. Mer lärarledd undervisning ger elever mer tid att lära in baskunskaper och bidrar till att höja kunskapsresultaten och chanserna för eleven att lyckas i skolan. En tioårig grundskola möjliggör också en större kontinuitet när samma lärare kan följa eleven under en längre tid. I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets och utbildningsnämndens yttranden och värdefulla synpunkter på hur detta rent organisatoriskt bör gå till.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 22 september 2021

ISABEL SMEDBERG-PALMQVIST

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Remissen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet Torun Boucher (V) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Avslå förslaget
2. Därutöver anföra följande

Förslaget grundar sig i en vilja att utjämna de pedagogiska skillnaderna som idag finns mellan olika förskolor och för att lyckas med detta inlemma dessa i skolan. Vår uppfattning är att det inte är mer skola som behövs i förskolan utan istället fler förskolelärare, minskade barngrupper och utökade resurser. Att tro att de skillnader som finns idag ska utraderas genom att inlemma alla förskolebarn i skolan blir mer av kosmetisk art. Det är istället stor risk att förskolepedagogik och lekfullt lärande som utgår från barnens nyfikenhet kommer försvinna med 10-årig skola. Däremot är barngrupperna idag på många håll för stora och lokalerna för dåliga, vilket leder till att förskolan misslyckas med sitt uppdrag att lära ut i en lärande miljö.

Vi anser att förskoleklassen i sin form fungerar bra och utgör en lagom start för sexåringarnas skolgång. Vi anser att förskolläraernas kompetens är viktiga att ta tillvara och behövs för att starten i årskurs 1 ska fungera så bra som möjligt för alla barn, inklusive dem som särskilt är i behov av en mjuk start i skolvärlden. Om man på allvar vill öka likvärdigheten i skolan menar vi att ökade resurser, mindre klasser och ett vinstförbud vore en bra start för skolan.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden Karin Wanngård, Jan Valeskog, Emilia Bjuggren och Kadir Kasirga (alla S) enligt följande.

Vi är i huvudsak positiva till förslagen i betänkandet *En tioårig grundskola (SOU 2021:33)*. En tioårig grundskola möjliggör för en mer likvärdig skolgång, mer tid för lärande och en bättre övergång från förskola till skola. Däremot finns det ett flertal utmaningar som utbild-

ningsförvaltningen förtjänstfullt påpekar i sitt svar på remissen; vi ställer oss i breda drag bakom förvaltningens synpunkter.

Vi vill särskilt vidhålla att det är oerhört viktigt att man bevarar den goda pedagogik som används i förskoleklass idag med lek, rörelse och skapande och att steget mellan förskola och skolan inte blir allt för stort. Vidare är det också viktigt att reformen genomförs varsamt med en stor lyhörddhet till de professioner som arbetar i förskoleklass idag. Stadens förskolelärare och pedagoger som jobbar i förskoleklass sitter på en oerhörd kompetens och erfarenhet och möjligheten för dem att fortbilda sig måste följas av rimliga förutsättningar. Samtidigt behövs ett noggrant tillvägagångssätt för att säkerställa att bristen förskolelärare inte förstärks ytterligare.

Slutligen behöver effekterna av reformen för fritidshemmet tas på största allvar. Det är redan idag svårt för många skolor att anställa behörig personal med rätt kompetens i flera av våra socialt utsatta områden, särskilt inom fritidshemmet. För att fritidshemmen framgent ska kunna erbjuda en trygg verksamhet av hög kvalitet behövs ett rejält lyft och genom det att den reformen genomförs ökar behovet av kompetensförsörjningsinsatser och ett omtag där verksamheten tillförs mer resurser.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Rashid Mohammed och Torun Boucher (båda V) med hänvisning till Vänsterpartiets reservation i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande gjordes av Karin Wanngård, Jan Valeskog och Kadir Kasirga (alla S) med hänvisning till Socialdemokraternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Lisa Palm (Fi) med hänvisning till Socialdemokraternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Utbildningsdepartementet har remitterat ”En tioårig grundskola – Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ” (SOU 2020:28) till staden 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 föreslås utökas genom att förskoleklassen omvandlas till en ny första årskurs. Motiveringen till förändringen är att förskoleklassen inte har fungerat tillfredsställande och gett upphov till alltför stora skillnader i hur verksamheten bedrivs, vilket resulterat i att eleverna inte kan tillförsäkras en likvärdig utbildning.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 29 juni 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Lågstadiet ska utökas med en ny årskurs 1

Stadsledningskontoret 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. Förslaget om att införa en ny årskurs 1 bedöms i hög grad bidra till kommunfullmäktiges mål om att barn och elever i Stockholm ska nå sin fulla potential.

Utökad undervisningstid i lågstadiet

I likhet med utredningen ser stadsledningskontoret att en utökad undervisningstid i nya årskurs 1 kommer att påverka fritidshemmet 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.

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 ett utökat åtagande för kommunerna, eftersom det ställer andra behörighetsmässiga, pedagogiska och organisatoriska krav än de verksamheter där sexåringarna befinner sig i dag.

Stadsledningskontoret 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 grundsärskolans målgrupp, ska kunna mottas till grundsärskolan på ett likvärdigt sätt. Stadsledningskontoret anser därför att det är av vikt att förskolans perspektiv tas med i stödmaterialiet, då den samverkan som sker mellan skolan och regionen

inför mottagande i grundsärskolan bör komma att inkludera förskolan i högre utsträckning än vad som sker i dag.

Utöver detta bedömer stadsledningskontoret att de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna vid ett införande av årskurs 1 i grundsärskolan kan bli större än beräknat. Utredningen uppskattar att det kommer att vara ungefär 600 sexåringar som går i grundsärskolans nya årskurs 1. Om antalet elever blir fler innebär det högre kostnader, vilket kommunerna bör kompenseras för.

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

Stadsledningskontoret ser positivt på utredningens förslag om obligatorisk överlämning vid övergång från förskola eller pedagogisk omsorg till skola men bedömer att förslaget kan komma att påverka förskolans organisation och verksamhet avseende informationsöverföring och rutiner för övergång mellan förskola och skola.

Utredarna ger adekvata förslag till åtgärder som syftar till att stödja övergången mellan förskolan och skolan, men när det gäller samverkan vill stadsledningskontoret 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. Stadsledningskontoret 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 skollagen 3 kap. 12 j §, gäller för förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och gymnasie- och gymnasiesärskolan.

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. Stadsledningskontoret vill dock lyfta att beslut om uppskjuten skolplikt i större utsträckning behöver baseras på specialpedagogiska utlåtanden inför nya årskurs 1. Stadsledningskontoret ser en risk för att antalet ansökningar om uppskjuten skolplikt kan komma att öka bland blivande grundskoleelever, då det kan uppfattas som att nya årskurs 1 ställer högre krav på eleven. Samtidigt 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 grundsärskolan.

Behörighet, behörighetsgivande utbildning och kompetensutveckling

Stadsledningskontoret anser att förslagen som berör personalfrågor överlag är väl genomtänkta och analyserade. Samtidigt vill stadsledningskontoret betona att förändringarna rent organisatoriskt kommer kräva omfattande insatser av huvudmännen, inte minst för en stor kommun som Stockholm. Stadsledningskontoret har några synpunkter på utredningens resonemang avseende finansieringen av föreslagna statsbidrag.

Konsekvenser för förskolan

Utredarna ser en risk för 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. Stadsledningskontoret ser också den risken, och vill även lyfta fram vikten av att lärare med behörighet att undervisa i nuvarande årskurs 1–3 och blivande årskurs 1–4 erbjuds kompetensutveckling gällande undervisning av yngre barn och förskolepedagogik.

Stadsledningskontoret anser att konsekvenserna för förskolan skulle kunna ha lyfts ytterligare i utredningen. Exempel på frågor är bland annat hur förskolans undervisningsuppdrag kommer att påverkas, hur förskolan ska bedöma kunskaper och förmågor i samband med överlämning samt om innehållet i förskolans sista år kommer att påverkas med 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. Stadsledningskontoret ser att en konsekvensanalys behövs avseende de föreslagna ändringarnas effekter på fritidshemsverksamheten. Det är särskilt 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 stadsledningskontoret ytterligare kan försvåra bemanningsproblematiken. Stadsledningskontoret vill betona vikten av fortsatta kompetensutvecklingsåtgärder för fritidshemmet.

Fortbildning av förskollärare

Stadsledningskontoret instämmer i att det är av stor vikt att erfarenhet och kompetens hos förskollärare som undervisar i förskoleklassen tas tillvara. Det finns 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. Grundskoleverksamheten riskerar att drabbas om 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 stadsledningskontoret att ansökan om legitimation efter genomförd fortbildning för behörighet ska vara kostnadsfri.

Konsekvenser av föreslagna statsbidrag

Remissen berör två statsbidrag där Stockholms stad har ett särskilt intresse.

Stadsledningskontoret stödjer de föreslagna ändringarna i förordning (2021:151) om statsbidrag för fortbildning av lärare, 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.

Stadsledningskontoret ställer sig tveksam till förslaget om Nytt statsbidrag för kapacitetsförstärkande och kvalitetssäkrande åtgärder i lågstadiet, då förslaget om det nya statsbidraget tangerar i stort det redan befintliga statsbidraget för likvärdig skola (2018:49). Syftet med de båda bidragen är liknande 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.

Stadsledningskontoret ställer sig tveksamt till förslaget att införa ett nytt statsbidrag som i mångt och mycket redan är likt ett befintligt.

Förslaget om det nya statsbidraget innebär en möjlighet för regeringen att styra att huvudmännen använder mer statsbidrag inom lågstadiet. 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. Stadsledningskontoret anser därför att det inte behövs ett särskilt riktat statsbidrag för att säkerställa detta. Istället förespråkar stadsledningskontoret att kommunerna genom det kommunala självstyret själva får bedöma vilka insatser som skolorna gynnas mest av. Stadsledningskontoret förslår att regeringen istället 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.

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. Stadsledningskontoret 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 stadsledningskontoret lyfta problematiken kring 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. Erfarenheter från det s.k. VALprojektet (vidareutbildning av lärare och förskollärare) visar på oönskade 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 senare bort av denna anledning. Enligt stadsledningskontoret 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. Detta stämmer dock inte för Stockholms stad. 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. Rektorer fördelar därefter ut karriärtjänster och lärarlönelyft till sina lärare. Även här fördelas hela bidragsramen ut och inget lämnas outnyttjat. Vid rekvisitionsperioderna rekvirerar staden inte för hela bidragsramen, vilket beror på att staden inte erhåller statsbidrag för tid som personal varit frånvarande. Om en lärare som finansieras med statsbidrag är föräldraledig, sjukskriven, tjänstledig eller är deltidsanställd får staden inte statsbidrag för frånvarandeperioden, vilket innebär att staden inte erhåller hela bidragsramen. Detta gäller samtliga huvudmän och är en stor anledning till att 12 procent av anslagen lämnas outnyttjade. Utredningen menar att underutnyttjandet av karriärtjänster beror på svårigheten i att rekrytera förstelärare, men stadsledningskontoret menar att det bara är en liten del av förklaringen.

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. Färre personer skulle därmed utses till förstelärare, lektorer och få del av lärarlönelyftet, men Stockholms stad skulle fortsatt inte rekvirera för hela bidragsramen då det alltid kommer att finnas lärare som är föräldralediga, sjukskrivna, tjänstlediga och deltidsarbetande.

Huvudmän som vill säkerställa att hela bidraget används trots frånvarande lärare 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 beräknat. Utredningens slutsats om att huvudmännen inte kommer bli påverkade av minskade anslag hålltar därför enligt stadsledningskontoret. Sammanfattningsvis innebär förslaget risker för huvudmännen, alternativt minskat statsbidrag för karriärtjänster och lärarlönelyftet. Stockholms stad har tidigare inkommit med en hemställan till Utbildningsdepartementet 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 det kommunala självstyret

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. Utredningens förslag begränsar i

viss mån den kommunala självstyrelsen eftersom kommunerna till viss del får nya obligatoriska uppgifter, men denna inskränkning bedöms vara begränsad.

Stadsledningskontoret 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. Stadsledningskontoret 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. Avslutningsvis är det positivt att utredningen tydligt tar upp hur reformen ska utvärderas i syfte att undersöka om reformen får avsedd effekt på elevernas kunskapsresultat.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 26 augusti 2021 följande.

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

Särskilt uttalande gjordes av Kadir Kasirga m.fl. (S), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av Tina Kratz m.fl. (V), *bilaga 1*.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat 5 augusti 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Lågstadiet ska utökas med en ny årskurs 1

Förvaltningen ställer sig bakom förslaget om införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan 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, specialsolan 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 för-

ändringar 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 grundsärskolans målgrupp, ska kunna mottas till grundsärskolan på ett likvärdigt sätt. Förvaltningen anser därför att det är av vikt att förskolans perspektiv tas med i stödmaterialiet eftersom den samverkan som sker mellan skolan och regionen inför mottagande i grundsärskolan 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 grundsärskolan 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, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och gymnasie- och gymnasiesärskolan. 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 förslagen men vill påtala att detta kommer att påverka lärares 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 grundsärskolan. 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 undervisningsuppdrag? 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 kompetensutvecklingssatser 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 föreslår 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. VALprojektet (vidareutbildning av lärare och förskollärare) visar på oönskade 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 lärar-

lönelyftet 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 rekquirera 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 rekquirerar 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 rekquirera för hela stadens bidragsram då det alltid kommer att finnas lärare som är föräldralediga, sjukskrivna, tjänstlediga och deltidsarbetande. 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.

Reservationer m.m.

Utbildningsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av Kadir Kasirga m.fl. (S) enligt följande.

Vi är i huvudsak positiva till betänkandet *En tioårig grundskola (SOU 2021:33)* förslag. En tioårig grundskola möjliggör för en mer likvärdig skolgång, mer tid för lärande för fler elever och en bättre övergång från förskola till skola. Däremot finns det ett flertal utmaningar som utbildningsförvaltningen förtjänstfullt påpekar i sitt svar på remissen; vi ställer i breda drag bakom förvaltningens synpunkter. Vi vill särskilt vidhålla att det är oerhört viktigt att man bevarar den goda pedagogik som används i förskoleklass idag med lek, rörelse och skapande och att steget mellan förskola och skolan inte blir allt för stort.

Vidare är det också viktigt att reformen genomförs varsamt med en stor lyhörddhet till de professioner som arbetar i förskoleklass idag. Stadens förskolelärare och pedagoger som jobbar i förskoleklass sitter på en oerhörd kompetens och erfarenhet och möjligheten för dem att fortbilda sig måste och följas av rimliga förutsättningar. Samtidigt behövs ett noggrant tillvägagångssätt för att säkerställa att bristen förskolelärare inte förstärks ytterligare.

Slutligen behöver effekterna av reformen för fritidshemmet tas på största allvar. Det är redan idag svårt för många skolor att anställa behörig personal med rätt kompetens i flera av våra socialt utsatta områden, särskilt inom fritidshemmet. För att fritidshemmen framgent ska kunna erbjuda en trygg verksamhet av hög kvalitet behövs ett rejält lyft och genom det att den reformen genomförs ökar behovet av kompetensförsörjningsinsatser och ett omtag där verksamheten tillförs mer resurser.

Särskilt uttalande gjordes av Tina Kratz m.fl. (V) enligt följande.

Vi anser det inte säkerställt att en övergång till tioårig grundskola är nödvändig för att säkerställa en bättre likvärdighet. Vi ser samma farhågor som både utredningen och förvaltningen tar upp gällande riskerna med att det kan skapa ett ökat fokus på formaliserad undervisning och läsinläring. Detta på ett sätt som inte tar hänsyn till hela elevgrupperna mognad och läroprocesser. Det är viktigt att den kompetens kring arbetssätt och pedagogik som fokuserar och tillvaratar elevernas lust att lära och nyfikenhet. Lärande genom lek, rörelse och skapande är även av stor vikt för att undervisningen ska passa alla elever oavsett kunskapsnivåer och mognad.

Vi instämmer i förvaltningens synpunkter på utredningen. Därutöver vill vi även lyfta att en tioårig grundskola även kommer innebära att förskollärarna som kommer få ett ökat ansvar för undervisningen behöver tjänster som möjliggör det. Det innebär rimligen att de inte kan ha en delad tjänst med eftermiddagar på fritidshemmen.