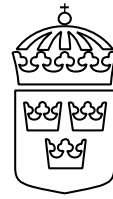


Regeringens skrivelse

2019/20:39



Riksrevisionens rapport om grundsärskolans kunskapsuppdrag

Skr.
2019/20:39

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 7 november 2019

Stefan Löfven

Anna Ekström
(Utbildningsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Grundsärskolans kunskapsuppdrag – styrning, stöd och uppföljning.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att grundsärskolans behov inte tillgodosetts tillräckligt i de statliga insatserna för att styra, stödja och följa upp.

Riksrevisionen rekommenderar Statens skolverk att

- se till att lärare i grundsärskolan får tillräckligt stöd för att kunna bedöma elevernas kunskaper,
- utveckla uppföljningen och utvärderingen av grundsärskolan, och
- säkerställa att grundsärskolan tydligt beaktas i myndighetens interna styrning.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

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

Regeringen instämmer i Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer och har vidtagit åtgärder som ligger i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen har beslutat direktiv till en utredare som ska analysera och lämna förslag om timplanerna för grundsärskolan bör förändras. Utredaren ska även analysera lärares behov när det gäller bedömning och uppföljning av elevers kunskapsutveckling i ämnen och ämnesområden samt ge förslag på verktyg som lärare kan behöva i arbetet med att bedöma elevernas kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven. Regerin-

gen har vidare beslutat en ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken som innebär att det numera är tillåtet för Skolverket att, för framställning av statistik över skolväsende och barnomsorg, behandla känsliga personuppgifter som avser hälsa för elever i bl.a. grundskolan. Det innebär att regeringen framöver kommer att ha bättre möjligheter att redovisa utvecklingen i grundskolan till riksdagen.

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

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

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

Skr. 2019/20:39

1	Ärendet och dess beredning	4
2	Riksrevisionens iakttagelser	4
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	7
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	11
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport Grundsärskolans kunskapsuppdrag – styrning, stöd och uppföljning (RIR 2019:13).....	13
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 november 2019		81

1 Ärendet och dess beredning

Riksdagen överlämnade den 2 maj 2019 Riksrevisionens granskningsrapport Grundsärskolans kunskapsuppdrag – styrning, stöd och uppföljning (RIR 2019:13) till regeringen. Granskningsrapporten finns i *bilagan*.

Statens skolverk har beretts tillfälle att yttra sig över Riksrevisionens granskningsrapport. Yttrandet finns tillgängligt i Regeringskansliet (U2019/01850/S).

2 Riksrevisionens iakttagelser

Syftet med utbildningen i grundsärskolan är i det närmaste identiskt med syftet i grundskolan. Flickor och pojkar som är elever i grundsärskolan kan i dag läsa ämnen, ämnesområden eller ämnen i grundskolan utifrån individuella förutsättningar och behov. Inom grundsärskolan finns en inriktning som benämns träningsskolan för elever som inte kan tillgodogöra sig hela eller delar av utbildningen i ämnen. Dessa elever kan i stället läsa fem ämnesområden (estetisk verksamhet, kommunikation, motorik, vardagsaktiviteter och verklighetsuppfattning).

Elever i grundsärskolan har samma rättigheter som elever i andra skolformer att utveckla sina kunskaper så långt det är möjligt. Det har tidigare funnits en övervikt mot ett omsorgstänkande i grundsärskolan, men i och med skollagen (2010:800) och de läroplaner som beslutades 2011 stärktes kunskapsperspektivet. Grundsärskolan har sedan dess endast följts upp och utvärderats i begränsad omfattning. Riksrevisionen har därför granskat hur regeringen och ansvariga skolmyndigheter har styrt, stöttat och följt upp grundsärskolan sedan år 2011. I granskningen har det ingått att bedöma om de statliga insatserna gett grundsärskolan goda förutsättningar att utveckla elevernas kunskaper så långt det är möjligt enligt utbildningens mål. Granskningen av styrningen och stödet till grundsärskolorna avgränsas till ramverket för vad eleverna ska få förutsättningar att lära sig, dvs. läroplaner, timplaner samt stödet att tolka skolans styrdokument.

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

Enligt Riksrevisionen bör regeringen och Skolverket när de styr, stödjer och följer upp grundsärskolan tillgodose det faktum att utbildningen så långt det är möjligt ska motsvara utbildningen i grundskolan och samtidigt vara anpassad efter grundsärskolans behov.

Skolverket utvecklar bedömningsstöd som lärare använder för att bedöma elevernas kunskaper. Lärare i grundskolan har tillgång till bedömningsstöd i samtliga ämnen som riktar sig till olika årskurser och stadier. Lärare i grundsärskolan har dock bara tillgång till bedömningsstöd i två ämnen för årskurserna 1–6. För lärare som undervisar i ämnesområden saknas bedömningsstöd helt. Riksrevisionen anser att det är rimligt att lärare i grundskolan har tillgång till ett lika omfattande stöd för att bedöma elevernas kunskaper som lärare i grundskolan.

Bristande information om målpuppfyllelse i grundsärskolan ger sämre möjligheter för regeringen att redovisa utveckling till riksdagen

Skolverket ansvarar för att på nationell nivå följa upp och utvärdera hur skolväsendet utvecklas mot de nationella målen för utbildningen. Förutsättningarna för att samla in och analysera information om kunskapsresultat i grundsärskolan är sämre än i grundskolan. Det beror bl.a. på att det finns begränsade möjligheter att samla in betygsuppgifter för elever i grundsärskolan vilket försvårar jämförelser av målpuppfyllelse såväl mellan skolenheter som över tid. I skollagen anges nämligen att betyg i grundsärskolans ämnen endast sätts om eleven eller elevens vårdnadshavare begär det. För den elev som inte uppnår kraven för betyget E i ett ämne sätts inte betyg. Den elev som läser ämnesområden ges inte heller betyg. Det finns även begränsningar av integritetsskäl. Många grundsärskoleenheter är små och Skolverket kan därför inte redovisa eventuella insamlade uppgifter på skolenhetsnivå för många enheter. Det har även funnits vissa hinder på grund av dataskyddsregleringen för insamling av uppgifter på individnivå om personers hälsa. Skolverkets regelbundna uppföljning av officiell statistik har därför sammantaget gett begränsad information om kunskapsutvecklingen för elever i grundsärskolan och förutsättningarna för att de ska kunna utveckla sina kunskaper. Mot denna bakgrund anser Riksrevisionen att tillfälliga uppföljningar och utvärderingar borde ha getts större betydelse för att följa upp och utvärdera grundsärskolan på nationell nivå.

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

i verksamheten i förhållande till de mål riksdagen beslutat om. Sedan 2013 följs målpuppfyllelsen inom utbildningsområdet bland annat med hjälp av olika resultatindikatorer. För grundsärskolan finns inte några enskilda indikatorer för att följa kunskaperna för eleverna. I budgetpropositionen för 2019 redovisades heller inte någon övrig information från skolmyndigheternas utvärderingar, tillsyn eller kvalitetsgranskningar.

Grundsärskolans timplaner bör ses över

År 2011 beslutades om nya timplaner för grundsärskolan. Sedan dess har undervisningstiden utökats i vissa ämnen både i grundskolan och grundsärskolan. Undervisningstiden i grundsärskolans ämnesområden har inte utökats. Den totala undervisningstiden för grundsärskoleelever som läser ämnen och ämnesområden skiljer sig därmed åt. I timplanerna anges den garanterade undervisningstiden för varje ämne och ämnesområde. Det finns skillnader i antalet timmar garanterad undervisningstid mellan timplanerna för ämnen i grundsärskolan och i grundskolan, särskilt i engelska, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, och slöjd. Riksrevisionen bedömer att detta kan behöva utvärderas särskilt. Elever som läser ämnesområden har vidare mindre garanterad undervisningstid än övriga elever i de obligatoriska skolformerna. Riksrevisionen bedömer att det finns risk för att nuvarande timplaner inte är tillräckligt anpassade till grundsärskolans förutsättningar och inte heller motsvarar grundskolans timplan så långt det är möjligt. Enligt Riksrevisionen bör alla elever som utgångspunkt ha rätt till en lika omfattande utbildning.

Grundsärskolan beaktas inte alltid vid läroplansändringar

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

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

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

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

När det gäller kommentarmaterial och bedömningsstöd har Skolverket haft kännedom om behovet av att utveckla dessa för grundsärskolan.

Mot bakgrund av att grundsärskolan inte i tillräcklig grad omfattats av Skolverkets insatser ser Riksrevisionen behov av att myndigheten ytterligare utvecklar den interna styrningen så att olika skolformer beaktas på ett likvärdigt sätt vid beslut om insatser.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen ger Skolverket följande rekommendationer:

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

Riksrevisionen ger regeringen följande rekommendationer:

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

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

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

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

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

Utbildningen i grundsärskolan ska så långt som möjligt motsvara den som ges i grundskolan och ligga till grund för fortsatt utbildning. Antalet bedömningsstöd för lärarna i grundsärskolan motsvarar inte det antal som finns för grundskolan. För att kunna uppnå målsättningen med ett stärkt fokus på elevernas kunskapsutveckling är det viktigt att lärarna har rätt förutsättningar för att bedöma elevernas kunskaper. Av Skolverkets yttrande framgår att ett skäl till att lärare i grundsärskolan kan ha ett stort behov av stödmaterial är att lärarna ofta har färre kollegor som undervisar i samma ämnen och ämnesområden, vilket kan försvåra en sambedömning av elevernas kunskapsutveckling. Skolverket har utökat antalet bedömningsstöd för grundsärskolan. Sammantaget med de bedömningsstöd som avses att publiceras 2020 kommer det att finnas bedömningsstöd för samtliga årskurser i grundsärskolan. Skolverkets ambition är att därutöver ta fram ytterligare material under de närmaste åren.

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

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

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

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

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

Lärarna behöver också ökat stöd för att tolka läroplanen och andra styrdokument

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att kommentarmaterialet för grundsärskolan behöver uppdateras.

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

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

Uppföljningen och utvärderingen av grundsärskolans resultat bör utvecklas

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

Skolverket publicerar i dag statistik för att följa exempelvis kostnadsutveckling och lärarbehörighet. Genom en ändring i förordningen om den officiella statistiken (2001:100), som trädde i kraft den 15 januari 2019, har Skolverket getts ett rättsligt stöd att samla in uppgifter på individnivå i grundsärskolan. Ändringen innebär att det numera är tillåtet för Skolverket att, för framställning av statistik över skolväsende och barnomsorg, behandla känsliga personuppgifter som avser hälsa för elever i bl.a. grundsärskolan. Skolverket uppger att det trots förordningsändringen även i fortsättningen kommer att finnas begränsningar i möjligheten att följa upp kunskapsutvecklingen på grund av grundsärskolans utformning. Skälet till det är bl.a. att det inte finns tillgång till betyg och nationella prov i samma

utsträckning som i grundskolan. Det beror på att betyg sätts i grundsärskolans ämnen endast efter begäran från eleven och elevens vårdnadshavare, att betyg inte sätts för den elev som inte uppnår kraven för betyget E i ett ämne och att elever som läser ämnesområden inte heller ges betyg. Grundsärskolan ingår inte heller i de internationella studier som mäter kunskapsutvecklingen i grundskolan.

När det gäller iakttagelsen att grundsärskolan ingått i färre utvärderingar än grundskolan anger Skolverket att grundsärskolan har så specifika förutsättningar. En svårighet med utvärderingar i grundsärskolan är att de ofta kräver särskilda utvärderingsfrågor och enkäter för att analysen ska bli rättvisande. Det är därför inte möjligt att på ett enkelt sätt inkludera grundsärskolan i en studie som huvudsakligen är inriktad mot grundskolan. Under hösten 2019 färdigställde dock Skolverket en utvärdering av de obligatoriska bedömningsstöden i grundsärskolans årskurs 1.

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

Skolverkets interna styrning kan förbättras

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

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

Redovisningen av resultaten om grundsärskolan till riksdagen bör utvecklas

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att redovisningen till riksdagen om grundsärskolan når de mål som riksdagen beslutat behöver utvecklas. Möjligheten att redovisa resultat i grundsärskolan är begränsad. Som nämnts tidigare har förordningen (2001:100) om den officiella statistiken ändrats så att det numera är tillåtet för Skolverket att, för

framställning av statistik över skolväsende och barnomsorg, behandla känsliga personuppgifter som avser hälsa för elever i bl.a. grundsärskolan. Detta kommer att förbättra regeringens möjlighet att redovisa utvecklingen i grundsärskolan till riksdagen.

Timplanerna för grundsärskolan bör ses över

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

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

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har rekommenderat Skolverket att se till att lärare i grundsärskolan får tillräckligt stöd för att kunna bedöma elevernas kunskaper. Skolverket har vidare rekommenderats att utveckla uppföljningen och utvärderingen av grundsärskolan, och säkerställa att grundsärskolan tydligt beaktas i myndighetens interna styrning. Skolverket har i sitt yttrande angett att arbete påbörjats för att komma tillrätta med de konstaterade bristerna. Regeringen avser att följa myndighetens arbete i dessa delar. Som tidigare har nämnts har vidare regeringen beslutat tilläggsdirektiv

(dir. 2019:38) till Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (U 2017:07). Av direktiven framgår att utredaren i syfte att stärka sårskolan bl.a. ska analysera lärares behov när det gäller bedömning och uppföljning av elevers kunskapsutveckling i ämnen och ämnesområden, ge förslag på verktyg som lärare kan behöva i arbetet med att bedöma elevernas kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven, och vid behov föreslå författningsändringar. Regeringen har även genomfört en ändring i förordningen om den officiella statistiken, som innebär att det numera är tillåtet för Skolverket att, för framställning av statistik över skolväsende och barnomsorg, behandla känsliga personuppgifter som avser hälsa för elever i bl.a. grundsårskolan. Denna ändring ger Skolverket bättre möjligheter att följa upp och utvärdera grundsårskolan och ökar förutsättningarna för att förbättra kunskapsresultaten och ge elever möjlighet till en likvärdig utbildning.

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

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

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



Grundsärskolans kunskapsuppdrag

– styrning, stöd och uppföljning

RIR 2019:13



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-520-6

RIR 2019:13

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MASKOT BILDBYRÅ AB

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2019

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2019-04-10

DNR: 3.1.1-2018-0268

RIR 2019:13

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Grundsärskolans kunskapsuppdrag

– styrning, stöd och uppföljning

Riksrevisionen har granskat den statliga styrningen, stödet och uppföljningen av grundskolan sedan 2011. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Statens skolverk.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Olof Widmark har varit föredragande. Tillförordnad enhetschef Sofia Sandgren Massih och revisor Elin Sundberg har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Olof Widmark

För kännedom:

Regeringskansliet; Utbildningsdepartementet
Statens skolverk, Statens skolinspektion

RIKSREVISIONEN

Skr. 2019/20:39
Bilaga 1

GRUNDSÄRSKOLANS KUNSKAPSUPPDRAG – STYRNING, STÖD OCH UPPFÖLJNING

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 Syfte, frågeställningar och disposition	11
1.3 Bedömningsgrunder	13
1.4 Metod och genomförande	15
2 Styrningen av grundsärskolan och Skolverket	17
2.1 Kunskapsuppdraget och läroplanen	17
2.2 Kunskapsbedömning och betyg i grundsärskolan	20
2.3 Om Skolverket	21
3 Utveckling av timplan, läroplan och stöd för att tolka styrdokument	23
3.1 Bedömningsgrund	23
3.2 Timplaner och läroplaner	23
3.3 Kommentarmaterial och allmänna råd	28
3.4 Systematisk styrdokumentsutveckling	31
3.5 Sammanfattande iakttagelser	32
4 Stöd att bedöma elevers kunskaper	34
4.1 Bedömningsgrund	34
4.2 Om stöd till kunskapsbedömning i grundsärskolan	34
4.3 Utvecklingen av bedömningsstöd	35
4.4 Sammanfattande iakttagelser	40
5 Uppföljning och utvärdering av grundsärskolans kunskapsuppdrag	41
5.1 Bedömningsgrund	41
5.2 Skolverkets uppföljning och utvärdering	42
5.3 Annan information om grundsärskolans måluppfyllelse	49
5.4 Sammanfattande iakttagelser	51
6 Slutsatser och rekommendationer	53
6.1 Riksrevisionens slutsatser	53
6.2 Rekommendationer	58
Referenslista	59
Bilaga 1. Timplaner	65

Skr. 2019/20:39
Bilaga 1

GRUNDSÄRSKOLANS KUNSKAPSUPPDRAG – STYRNING, STÖD OCH UPPFÖLJNING

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Granskningens bakgrund och syfte

Grundsärskolan är till för barn som på grund av en utvecklingsstörning eller en begåvningsmässig funktionsnedsättning bedöms inte kunna nå grundskolans kunskapskrav. Hösten 2018 var 11 140 elever mottagna i grundsärskolan.

Oavsett skolform ska alla elever i den svenska skolan enligt skollagen ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling. De ska på så sätt utifrån sina egna förutsättningar kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. År 2011 reformerades hela det svenska skolväsendet i syfte att stärka fokuset på kunskaper och att förtydliga mål- och resultatstyrningen av skolan. I samband med det stärktes kunskapsperspektivet även i grundsärskolans läroplan. Tidigare utredningar hade funnit en övervikt mot ett omsorgstänkande i skolformen som inte var gynnsamt för uppdraget att utveckla elevernas kunskaper. Grundsärskolan har följts upp och utvärderats i begränsad omfattning sedan reformerna.

Mot bakgrund av detta har Riksrevisionen granskat hur regeringen och ansvariga skolmyndigheter styrt, stöttat och följt upp grundsärskolan sedan 2011. Syftet har varit att bedöma om de statliga insatserna gett grundsärskolan goda förutsättningar att utveckla elevernas kunskaper så långt det är möjligt enligt utbildningens mål. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

1. Är regeringens och Skolverkets insatser för att utveckla grundsärskolans läroplan och timplaner samt stöd till att tolka dem ändamålsenliga?
2. Tillhandahåller Skolverket grundsärskolans lärare ett ändamålsenligt stöd för att bedöma elevernas kunskaper?
3. Är uppföljningen och utvärderingen av grundsärskolans kunskapsuppdrag ändamålsenlig?

Granskningens resultat

Utbildningen i grundsärskolan ska så långt det är möjligt motsvara utbildningen i grundskolan och samtidigt anpassas efter grundsärskolans behov. Det innebär att regeringen och Skolverket bör tillgodose dessa intentioner när de styr, stödjer och följer upp grundsärskolan. Riksrevisionens övergripande slutsats är att grundsärskolans behov inte tillgodosetts tillräckligt i de statliga insatserna för att styra, stödja och följa upp de obligatoriska skolformerna. Det visas särskilt av att antalet bedömningsstöd för grundsärskolan är få och av att det finns brister i uppföljningen och utvärderingen av grundsärskolan på nationell nivå. Det visas i viss mån också av hur grundsärskolan beaktats vid timplaneförändringar och läroplansförändringar och i stödet att tolka skolans styrdokument. Detta speglas

GRUNDSÄRSKOLANS KUNSKAPSUPPDRAG – STYRNING, STÖD OCH UPPFÖLJNING

även i intervjuerna med lärare och rektorer i grundsärskolan. De har en tydlig uppfattning att deras elever och grundsärskolan som skolform inte räknas på samma sätt som grundskolan. Enligt Riksrevisionen är denna uppfattning också delvis befogad när det gäller de statliga insatserna som omfattas av granskningen. Nedan sammanfattas Riksrevisionens iakttagelser.

Bristande stöd för att bedöma elevers kunskaper

Bedömningsstöd utvecklas av Skolverket som stöd till lärare för att bedöma elevernas kunskaper. Riksrevisionen menar att det är rimligt att lärare i grundsärskolan har tillgång till ett lika omfattande stöd för att bedöma elevernas kunskaper som lärare i övriga skolformer. Grundsärskolans lärare har dock tillgång till avsevärt färre bedömningsstöd än grundskolans lärare. I grundsärskolan finns bedömningsstöd i tre ämnen för årskurserna 1–6 och i grundskolan finns bedömningsstöd i alla ämnen, även om de inte omfattar alla årskurser i alla ämnen.

Bristande information om måluppfyllelse

Skolverket har ansvar för att på nationell nivå följa upp och utvärdera hur skolväsendet utvecklas mot de nationella målen för utbildningen. Uppföljningarna och utvärderingarna har gett viss information om grundsärskolan inom specifika områden, men sammantaget är redovisningen av måluppfyllelsen för grundsärskolan bristfällig.

I viss mån har den information som Skolinspektionen inhämtat och sammanställt från tillsyn och kvalitetsgranskningar, samt de statliga offentliga utredningar som genomförs inom utbildningsområdet, gett regeringen information om några av grundsärskolans förutsättningar att nå de nationella målen för skolan.

Enligt Riksrevisionens samlade bedömning finns det dock brister i den statliga uppföljningen och utvärderingen av grundsärskolan. Det saknas kunskaper om kunskapsutvecklingen för eleverna i grundsärskolan. Det saknas också information om grundsärskolans förutsättningar att utveckla elevernas kunskaper, om skillnader mellan grundsärskolor och huvudmän samt utvecklingen i grundsärskolan över tid. Dessa brister visas även av regeringens redovisning till riksdagen i budgetpropositionen.

Grundsärskolans timplaner bör ses över

Riksrevisionen bedömer att det finns en risk för att nuvarande timplaner inte är tillräckligt anpassade till grundsärskolans förutsättningar och inte heller motsvarar grundskolans timplan så långt det är möjligt. I timplanerna anges den garanterade undervisningstiden för varje ämne och ämnesområde. Det finns skillnader i antalet timmar garanterad undervisningstid mellan timplanerna för ämnen i grundsärskolan och i grundskolan, särskilt i engelska, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, och slöjd, som särskilt kan behöva

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

Grundsärskolan beaktas oftast – men inte alltid – vid läroplansförändringar

De flesta läroplansförändringar som gjorts sedan 2011 omfattar grundsärskolan såväl som grundskolan. I ett fall har grundsärskolan enligt Riksrevisionens bedömning inte tydligt beaktats. Det gäller förtydliganden om trygghet och studiero i grundskolans, specialskolans och sameskolans läroplaner som börjar gälla 1 juli 2019, men som inte införs i grundsärskolans läroplaner. Det framgår inte tydligt varför grundsärskolan inte omfattas av denna revidering.

Riksrevisionen menar vidare att Skolverket tydligare bör prioritera grundsärskolan vid utvecklingen av stöd för att tolka läroplanen och andra styrdokument. Skolverkets kommentarmaterial är mindre omfattande för grundsärskolan än för grundskolan. Det är också mindre omfattande för ämnesområden än det är för grundskolans ämnen. Grundsärskolans kommentarmaterial är, till skillnad från grundskolans, inte heller uppdaterat utifrån de revideringar av kursplaner som gjordes 2017. Vid intervjuer med lärare och rektorer framkommer även att de allmänna råden som ska förtydliga tolkningen av skolans styrdokument inte alltid är tillräckligt anpassade för grundsärskolan. I övrigt är de allmänna råden uppskattade.

Rekommendationer

Riksrevisionen ger följande rekommendationer till Skolverket:

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

Riksrevisionen ger följande rekommendationer till regeringen:

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

1 Inledning

1.1 Bakgrund

1.1.1 Om grundsärskolan

Grundsärskolan är till för barn som på grund av en utvecklingsstörning eller en begåvningsmässig funktionsnedsättning bedömts inte kunna nå grundskolans kunskapskrav.¹

Den nuvarande grundsärskolan fick sin utformning 2011 i samband med att det svenska skolväsendet reformerades. Eleverna i grundsärskolan får sin utbildning enligt kursplaner för ämnen eller ämnesområden, eller en kombination av dessa. Utbildning inom ämnesområden är avsedd för elever i inriktningen träningskola som inte kan tillgodogöra sig hela eller delar av utbildningen i ämnen. Elever i grundsärskolan kan också delvis läsa något eller några ämnen enligt grundskolans kursplaner. De kan även vara mottagna i grundsärskolan men läsa integrerat i en annan skolform, vanligtvis grundskolan, och helt eller delvis följa grundsärskolans kursplaner.²

I samband med reformerna av skolväsendet stramades reglerna åt för vilka elever som skulle tas emot i grundsärskolan. Sedan dess ska barn med autism eller autismliknande tillstånd tas emot endast om de också har en utvecklingsstörning eller en bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning. Det förtydligades också att det för att bli mottagen i grundsärskolan krävs ett beslut av barnets hemkommun som ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning av barnets förmågor.³ Relevantalet minskade därefter men har de senaste åren ökat igen. Under hösten 2018 fick 11 140 elever sin utbildning helt eller delvis enligt grundskolans kursplaner. Det motsvarar omkring 1 procent av antalet elever i grundskolan. Andelen pojkar var 62 procent. Omkring 6 300 elever undervisades i grundsärskolans ämnen. Omkring 4 800 elever undervisades i ämnesområden, vilket motsvarar 43 procent av grundsärskoleeleverna. Omkring 1 300, motsvarande 12 procent, av grundsärskolans elever var integrerade i en annan skolform.⁴ Hösten 2018 fanns

¹ 7 kap. 5 §, 29 kap. 8 § skollagen (2010:800). I skollagen gäller att det som anges för personer med utvecklingsstörning även gäller dem som har fått en betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning på grund av hjärnskada, föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.

² 7 kap. 9 § skollagen (2010:800).

³ 7 kap. 5 § skollagen (2010:800).

⁴ Skolverket, "Sök statistik", *Undervisningsformer läsåren 2006/07-2018/19. Tabell 5*, hämtad 2019-04-04.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

det 555 grundsärskolor, varav endast 35 var fristående skolor med enskild huvudman.⁵ Majoriteten av grundsärskolorna drivs därmed i kommunal regi.

Eleverna i grundsärskolan omfattas av samma övergripande mål för utbildningen som alla elever i svensk skola. De ska enligt skollagen "ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål."⁶ Vidare ska grundsärskolan ge eleverna en för dem anpassad utbildning som ger kunskaper och värden och utvecklar elevernas förmåga att tillägna sig dessa. Granskningen inriktas mot den del av dessa mål som säger att utbildningen ska utveckla elevernas kunskaper så långt det är möjligt, vilket i rapporten kallas för skolans kunskapsuppdrag.⁷

1.1.2 Från omsorgstänkande mot kunskapsutveckling

Undervisning av barn med intellektuell funktionsnedsättning har i Sverige bedrivits i olika former sedan mitten av 1800-talet. Gradvis har undervisningen kommit att betona elevernas kunskapsutveckling. I rapporten används i fortsättningen beteckningen intellektuell funktionsnedsättning istället för skollagens benämning utvecklingsstörning eller motsvarande begåvningsmässiga funktionsnedsättning.⁸

Länge bedrevs undervisningen huvudsakligen i internatform. Efter andra världskriget fick barn med intellektuella funktionsnedsättningar i olika steg en förbättrad utbildningssituation. Under 1960-talet ökade kraven på inkludering och rätten för personer med intellektuell funktionsnedsättning att leva som andra i samhället. Det ledde 1967 till att alla barn med intellektuell funktionsnedsättning fick rätt till undervisning och skolplikt infördes för dessa elever. Undervisningen har dock under större delen av 1900-talet bedrivits som en del av samhällets vård och omsorg. Ansvaret för undervisningen överfördes först 1985 från Socialdepartementet till Utbildningsdepartementet och särskolan hade fram till 1988 landstingen som huvudmän.⁹

⁵ Skolverket, "Sök statistik", *Skolenheter och elever läsåren 2013/14–2018/19. Tabell 2A*, hämtad 2019-04-04.

⁶ 3 kap. 3 § skollagen (2010:800).

⁷ Därmed granskas inte skollagens övriga mål, till exempel att utbildningen syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla värden förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande demokratiska värderingar. 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).

⁸ Begreppet utvecklingsstörning används i skollagen och i förordningstexter. Begreppet är dock daterat. Intellektuell funktionsnedsättning används i ICD-11 (International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems) som är en internationell standard för klassificering av diagnoser. Det används också av de skolor som besökts under granskningen.

⁹ SOU 2003:35, SOU 2004:98.

I och med 1994 års läroplansreform kom sarskolan att omfattas av samma läroplan som övriga skolformer och kunskapsperspektivet stärktes. Undervisningen bedrevs fortsatt i en egen skolform, men regeringen såg det som betydelsefullt att utbildningens värdegrund, mål och riktlinjer samt ansvarsfördelning skulle vara desamma för alla barn med skolplikt. Även om sarskolan efter 1994 på ett tydligare sätt än tidigare haft som mål att utveckla elevernas kunskaper, har undervisningen av elever med intellektuell funktionsnedsättning fått kritik för att vara för omsorgsinriktad. Under 00-talet konstaterade flera utredningar att sarskolan präglades av ett omsorgstänkande som inte ansågs vara gynnsamt för elevernas kunskapsutveckling.¹⁰

Ett huvudsyfte med reformerna 2011 var att stärka fokuset på kunskaper och att förtydliga mål- och resultatstyrningen i hela skolväsendet. I samband med det stärktes kunskapsperspektivet ytterligare även i grundskolan. Riksdagen beslutade om en ny skollag och bland annat infördes nya läroplaner och ett nytt betygssystem.¹¹ Fler elever skulle kunna nå skolans kunskapsmål om målstrukturen gjordes tydligare, om elevernas kunskaper kontinuerligt följdes upp och utvärderades, samt om stöd sattes in tidigt. En ökad precisering av mål och krav i styrdokumentet bedömdes ge en ökad likvärdighet i bedömningen av elevers kunskaper och öka graden av måluppfyllelse.¹²

När det gällde grundskolan menade regeringen att det var motiverat att behålla en egen skolform för elever med intellektuell funktionsnedsättning där undervisningen kunde anpassas efter varje elevs förutsättningar. Samtidigt ansåg regeringen att det var viktigt att utbildningen så långt det var möjligt skulle motsvara den som ges i grundskolan. Den skulle på samma sätt som i grundskolan ligga till grund för fortsatt utbildning och ge eleverna kunskaper och värden och utveckla elevernas förmåga att tillägna sig dessa.¹³ Regeringen ansåg också att det ur ett likvärdighetsperspektiv var viktigt att grundskolans kursplaner hade samma struktur som i övriga skolformer. Det skulle också möjliggöra samarbete och rörlighet mellan skolformerna.¹⁴ Kunskapsperspektivet lyftes också fram i de nya kursplanerna på ett tydligare sätt än tidigare. Denna förändring var tydligast i kursplanerna för träningskolans ämnesområden.¹⁵

¹⁰ SOU 2004:98. Skolverket (2009) *Redovisning av uppdrag om kunskapsbedömning i sarskola och sarsvux*. Skolinspektionen (2010) *Undervisningen i svenska i grundskolan*.

¹¹ Den nya skollagen omfattade hela skolväsendet. Andra delar av reformerna var en ny gymnasieskola, en ny lärarutbildning och satsningar på lärares kompetens- och karriärsutveckling.

¹² Prop. 2008/09:87, bet. 2008/09:UbU9, rskr. 2008/09:189. Prop. 2009/10:165, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370, rskr. 2009/10:371.

¹³ Prop. 2009/10:165, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370, rskr. 2009/10:371.

¹⁴ Prop. 2008/09:87, bet. 2008/09:UbU9, rskr. 2008/09:189.

¹⁵ Skolverket (2010) *Redovisning av uppdrag om att utarbeta nya kursplaner och kunskapskrav för grundskolan och motsvarande skolformer m.m.*

Vidare menade regeringen att eleverna i den obligatoriska särskolan borde ha samma möjligheter att följa sin utveckling mot uppställda kunskapskrav som eleverna i grundskolan och att den obligatoriska särskolans resultat borde belysas på ett bättre sätt.¹⁶ Flera förändringar av kunskapsbedömningen i grundsärskolan genomfördes. En avgörande förändring blev att eleverna i grundsärskolans ämnen skulle bedömas mot kunskapskrav i en mer absolut mening. Tidigare skulle bedömningen göras mot kunskapsmål, men efter varje elevs förutsättningar. Denna skrivning behölls dock för de elever som får sin undervisning i ämnesområden.¹⁷ En annan förändring var att eleverna i grundsärskolans ämnen kom att omfattas av samma betygssteg som de övriga obligatoriska skolformerna. Betyget icke godkänt sätts emellertid inte och betyg sätts precis som innan reformerna endast om eleven eller elevens vårdnadshavare begär det.¹⁸

1.1.3 Motiv för granskning

Grundsärskolan är en till relevantalet liten skolform för elever med intellektuella funktionsnedsättningar. De har samma rättigheter som elever i andra skolformer att kunna utveckla sina kunskaper så långt det är möjligt. Det är därför en principiellt viktig uppgift för staten att verka för att grundsärskolans elever ges goda förutsättningar att utveckla sina kunskaper.

Det har funnits en övervikt mot ett omsorgstänkande i skolformen, men elevernas möjligheter till kunskapsutveckling har successivt stärkts. En tydlig förändring skedde i samband med skolreformerna 2011 då kunskapsperspektivet förstärktes i grundsärskolans läroplan. Grundsärskolan har dock följts upp och utvärderats i begränsad omfattning sedan dess. Det är därmed motiverat att undersöka hur regeringen och ansvariga skolmyndigheter har hanterat sitt ansvar för att eleverna i grundsärskolan ska kunna utveckla sina kunskaper så långt det är möjligt i enlighet med utbildningens mål.

1.2 Syfte, frågeställningar och disposition

Skolhuvudmännen ansvarar för att genomföra utbildningen i skolan enligt de bestämmelser som finns i lagar, förordningar och övriga föreskrifter. Riksdagen utfärdar lagarna på skolområdet. Regeringen beslutar om förordningar och styr även skolan genom skolmyndigheterna. Regeringen och skolmyndigheterna påverkar därigenom skolhuvudmännens förutsättningar att genomföra sitt uppdrag, och det är dessa förutsättningar som är fokus för granskningen.

¹⁶ Prop. 2008/09:87, bet. 2008/09:UbU9, rskr. 2008/09:189.

¹⁷ Kunskapskraven utarbetades av Skolverket på uppdrag av regeringen. Skolverket (2010) *Redovisning av uppdrag om att utarbeta nya kursplaner och kunskapskrav för grundskolan och motsvarande skolformer m.m.*

¹⁸ Prop. 2008/09:87, bet. 2008/09:UbU9, rskr. 2008/09:189.

GRUNDSÄRSKOLANS KUNSKAPSUPPDRAG – STYRNING, STÖD OCH UPPFÖLJNING

I granskningen undersöks den statliga styrningen, stödet och uppföljningen av grundskolan sedan 2011. Syftet är att bedöma om de statliga insatserna gett grundskolan goda förutsättningar att utveckla elevernas kunskaper så långt det är möjligt.

Granskningen utgår från följande frågor:

1. Är regeringens och Skolverkets insatser för att utveckla grundskolans läroplan och timplaner samt stöd till att tolka dem ändamålsenliga?
2. Tillhandahåller Skolverket grundskolans lärare ett ändamålsenligt stöd för att bedöma elevernas kunskaper?
3. Är uppföljningen och utvärderingen av grundskolans kunskapsuppdrag ändamålsenligt?

Skolans kunskapsuppdrag definieras i de centrala styrdokumenterna för de obligatoriska skolformerna grundskolan, grundskolan, sameskolan och specialskolan. Dessa är skollagen, skolförordningen och de olika skolformernas läroplaner. Det är i läroplanerna som kunskapsuppdraget huvudsakligen konkretiseras och granskningen omfattar därför utvecklingen av grundskolans läroplan. Skolformernas timplaner, som reglerar antalet timmar undervisning som eleverna minst har rätt till, sätter också upp ramar för hur djupa kunskaper som kan uppnås i olika ämnen och ämnesområden och omfattas därför också av granskningen. Iakttagelser för de insatser som regeringen och Skolverket har genomfört för att utveckla läroplan och timplaner och ge stöd för att tolka skolans styrdokument beskrivs i kapitel 3.

Skolverket ska också bedöma behovet av och utveckla bedömningsstöd för lärares bedömning av elevernas kunskapsutveckling.¹⁹ Iakttagelser för de insatser som Skolverket genomfört för att utveckla bedömningsstöd beskrivs i kapitel 4.

Granskningen av styrningen och stödet till grundskolorna avgränsas till ramverket för *vad* eleverna ska få förutsättningar att lära sig, det vill säga läroplaner, timplaner, samt stödet att tolka skolans styrdokument. Det innebär att granskningen inte omfattar all verksamhet som Skolverket riktar till grundskolan. Myndighetens skolutvecklingsuppdrag, som bland annat innebär att ge organisatoriskt stöd till skolhuvudmännen och didaktiskt stöd till lärare för *hur* de ska bedriva undervisningen i klassrummen, granskas inte.²⁰

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) ger också stöd till huvudmän. Myndigheten ger råd och stöd till skolhuvudmän i specialpedagogiska frågor som rör barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning, bland annat

¹⁹ Förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

²⁰ Förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

intellektuell funktionsnedsättning.²¹ SPSM:s uppdrag omfattar inte ramverket för utbildningen och granskas inte.

Skolverket ansvarar för att på nationell nivå följa upp och utvärdera hur utbildningen utvecklats i förhållande till skolans nationella mål.²² Men även andra informationskällor kan komplettera Skolverkets uppföljningar och utvärderingar och ge viktig information om utbildningen i grundsärskolan. I granskningen redovisas därför även vad den information som Skolinspektionens sammanställningar av resultat från tillsyn och kvalitetsgranskningar visar. En genomgång görs även av vilken information som tagits fram i det statliga kommittéväsendet på uppdrag av regeringen. Däremot omfattar granskningen inte kvaliteten på tillsynen, kvalitetsgranskningarna eller kommittéernas arbete. Iakttagelser för uppföljningen och utvärderingen av grundsärskolans kunskapsuppdrag beskrivs i kapitel 5.

Skolhuvudmännens verksamhet granskas inte, men information har inhämtats från huvudmännen och använts i bedömningen av de statliga insatserna. Granskningsresultaten sammanfattas och diskuteras i det avslutande kapitel 6.

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningen av om de statliga insatserna är ändamålsenliga och ger grundsärskolan goda förutsättningar att utveckla elevernas kunskaper så långt det är möjligt görs ur olika aspekter.

Bedömningen utgår från Skolverkets och Skolinspektionens instruktionsenliga uppdrag.

Skolverkets instruktionsenliga uppdrag omfattar granskningens alla granskningsfrågor. Myndigheten är förvaltningsmyndighet för skolväsendet och ska främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning, bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever. Myndigheten ska följa utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och kontinuerligt göra en analys av behov av åtgärder inom området. Skolverket ska även utarbeta och genomföra insatser som tillgodoser dessa behov och ska kontinuerligt informera regeringen om analysen och arbetet.²³

Inom ramen för detta övergripande uppdrag ska Skolverket bland annat kontinuerligt utveckla de styrdokument som myndigheten har bemyndigande att meddela föreskrifter om. Skolverket ska kontinuerligt bedöma behovet av och

²¹ Förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten. I förordningen används begreppet utvecklingsstörning.

²² 26 kap. 24 § skollagen (2010:800). Förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

²³ Förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

utveckla bedömningsstöd utifrån olika elevgruppers behov och förutsättningar. Myndigheten ska även på nationell nivå följa upp och utvärdera hur utbildningen utvecklats i förhållande till skolans nationella mål.²⁴

Skolverkets instruktion har i vissa avseenden förtydligats under 2018. Myndighetens övergripande uppdrag att främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning, bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever har inte ändrats, men regeringen har förtydligat att uppdraget är kontinuerligt. Motsvarande förtydligande har gjorts för uppgiften att utveckla styrdokument. Regeringen har vidare förtydligat att Skolverket ska genomföra insatser som tillgodoser de behov som identifierats i myndighetens behovsanalyser. När det gäller uppföljning och utvärdering har regeringen förtydligat att uppdraget gäller samtliga utbildningar och även förtydligat att åtgärderna ska anpassas efter respektive verksamhet.²⁵

Regeringen har inte beslutat om särskilda förordningsmotiv för instruktionsändringarna och Utbildningsdepartementet har inte redovisat skäl till att instruktionen ändrats.²⁶ Riksrevisionen bedömer att instruktionsändringarna inte medfört en avgörande förändring av Skolverkets uppdrag under den tidsperiod som granskningen omfattar. Att kontinuerligt över tid analysera behovet av åtgärder, genomföra insatser som tillgodoser dessa behov och att göra det för samtliga utbildningar som myndigheten ansvarar för bör ses som en del av Skolverkets grundläggande uppdrag som förvaltningsmyndighet för skolväsendet. Vidare bör det ses som en förutsättning för att kunna uppfylla kraven i myndighetsförordningen om att en myndighet fortlöpande ska utveckla verksamheten och att verksamheten ska bedrivas effektivt.²⁷ En del av bedömningen av Skolverkets arbete omfattar därmed hur myndigheten identifierat behov av insatser för olika skolformer. Det är enligt Riksrevisionen viktigt att informationsinsamlingen av behov sker så att olika skolformer kan beaktas på ett likvärdigt sätt vid beslut om insatser.

När det gäller Skolinspektionens uppdrag så ska myndigheten sammanfatta och publicera resultaten av sitt arbete med tillsyn och kvalitetsgranskning och lämna en sammanfattning och analys av erfarenheterna av dessa verksamheter till regeringen varje år.²⁸ Skolinspektionen berörs därmed av den tredje granskningsfrågan om uppföljningen och utvärderingen av grundskolans kunskapsuppdrag.

²⁴ Förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

²⁵ Ändringsförfattning SFS 2017:1302. Uppdraget att utveckla bedömningsstöd var sedan tidigare kontinuerligt.

²⁶ Intervju vid Utbildningsdepartementet, 2018-12-05. E-post från Utbildningsdepartementet, 2019-02-12.

²⁷ 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

²⁸ Förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

De insatser som genomförts av regeringen och Skolverket bedöms också i ett jämförande perspektiv.

Grundsärskolan är en del av ett större system. Den har i huvudsak motsvarande kunskapsmål och ingår i samma mål- och resultatstyrningssystem som övriga obligatoriska skolformer. I förarbetena till den nya skollagen 2011 uttrycker regeringen att utbildningen i grundsärskolan så långt det är möjligt ska motsvara den som ges i grundskolan.²⁹ I de principiella utgångspunkterna för skollagen anges också att alla skolformer i så stor utsträckning som möjligt ska ha en gemensam reglering i de fall där det är lämpligt.³⁰ Grundskolan utgör därmed en regleringsmässig utgångspunkt för utformningen av utbildningen i grundsärskolan. Samtidigt har grundsärskolan organiserats som en egen skolform för en avgränsad elevgrupp, framför allt för att det ansetts vara det bästa sättet att kunna anpassa utbildningen och tillgodose elevgruppens behov. De insatser som genomförs för grundsärskolan ska därför också anpassas till skolformen och dess elever.

De statliga insatserna för grundsärskolan omfattas därmed av två samtidiga intentioner. En intention är att genomföra samma eller motsvarande insatser för olika skolformer, där dessa insatser ofta genomförs med grundskolan som utgångspunkt. Den andra intentionen är att insatserna ska anpassas efter grundsärskolans behov. Det är mot denna bakgrund relevant att i vissa avseenden jämföra och bedöma de statliga insatserna för grundsärskolan med de insatser som genomförs för grundskolan.

Utgångspunkt för jämförelsen är att den statliga styrningen, stödet och uppföljningen ska ge grundsärskolan och grundskolan likvärdiga förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Jämförelserna görs med olika utgångspunkter för varje granskningsfråga.

Slutligen utgår bedömningen av om styrningen, stödet och uppföljningen av grundsärskolan är ändamålsenlig utifrån vad grundsärskolans personal anser om de statliga insatserna.

De övergripande bedömningsgrunderna har operationaliserats i varje kapitel.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen baseras på dokumentstudier och intervjuer. Riksrevisionen har gått igenom förarbeten, uppdragsdirektiv och redovisningar av uppdrag vad gäller de förändringar som genomförts av läroplaner och timplaner för grundsärskolan och grundskolan mellan 2011 och 2018. Riksrevisionen har även kartlagt de

²⁹ Prop. 2009/10:165, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370, rskr. 2009/10:371.

³⁰ Prop. 2009/10:165, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370, rskr. 2009/10:371.

kommentarmaterial, allmänna råd och bedömningsstöd som Skolverket tagit fram som stöd till grundskolans lärare och rektorer. Granskningen av uppföljningar och utvärderingar mellan 2011 och 2018 omfattar en genomgång av Skolverkets publikationer inklusive årsredovisningar och lägesrapporter, Skolinspektionens årsredovisningar, årsrapporter och kvalitetsgranskningar samt de statliga offentliga utredningar (SOU:er) som publicerats under perioden.³¹ Granskningen utgår även från en sammanställning som Skolverket gjort av genomförda uppföljningar och utvärderingar för perioden 2014 till 2018. I denna fångas även myndighetens interna undersökningar upp.³² Vidare har Skolverkets interna styrdokument gått igenom. Iakttagelser som rör Skolverkets interna organisation omfattar framför allt perioden efter 2016 då myndigheten omorganiserades.

För att förstå vilka faktorer som påverkat de statliga insatser som genomförts har Riksrevisionen intervjuat anställda på Utbildningsdepartementet, Skolverket och Skolinspektionen. För att få information och förståelse för hur insatserna påverkar grundskolan har sex rektorer och 14 lärare på sju kommunala grundskolor intervjuats, antingen enskilt eller i mindre grupper.³³ Lärarna undervisar i ämnen eller ämnesområden. Urvalet av skolor gjordes med avseende på huvudmannens storlek och för att få en geografisk spridning i landet. Intervjuerna var semi-strukturerade där de intervjuade kunnat ge synpunkter på de statliga insatser som granskats och i övrigt kunnat föra fram synpunkter om grundskolan.

Granskningen har genomförts av projektledare Olof Widmark och projektmedarbetare Elin Sundberg. Två referenspersoner har varit knutna till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten:

- Daniel Sundberg, professor i pedagogik vid Linnéuniversitetet.
- Kerstin Göransson, professor i specialpedagogik vid Karlstads universitet.

Företrädare för Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), Skolverket och Skolinspektionen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

³¹ Publikationerna har identifierats genom sökning på myndigheternas webbplatser.

³² Arbetsmaterial framtaget av Skolverket 2018 i ett internt uppdrag att utveckla Skolverkets analysverksamhet.

³³ Skolor hos enskilda huvudmän har kontaktats, men har inte haft möjlighet att delta.

2 Styrningen av grundskolan och Skolverket

I kapitlet beskrivs först hur grundskolans kunskapsuppdrag är utformat i läroplan och timplaner. Därefter beskrivs hur Skolverket styrs och hur myndigheten är organiserad. Kapitlet utgör en grund för kapitel 3 till 5.

2.1 Kunskapsuppdraget och läroplanen

Läroplanen innehåller tre delar: (1) skolans värdegrund och uppdrag, (2) övergripande mål och riktlinjer för utbildningen och (3) kursplaner. Den första delen är till stor del gemensam för de olika skolformerna medan läroplanens andra del innehåller mindre skillnader mellan de olika skolformerna. Kursplanerna innehåller syfte, centralt innehåll och kunskapskrav för varje ämne eller ämnesområde. När ordet läroplan används i rapporten avses även de kursplaner inklusive kunskapskrav som finns samlade i läroplanen.

2.1.1 Grundskolans läroplan

Läroplanen för grundskolan har utarbetats för att så långt som möjligt motsvara innehållet i läroplanen för grundskolan. Kursplanerna för grundskolan följer samma struktur som grundskolan och ju större praktiska inslag ett ämne har desto mer liknar innehållet motsvarande kursplan för grundskolans ämne.³⁴

Ämnena i grundskolan motsvarar till stor del de ämnen som finns i grundskolan, med vissa skillnader. I grundskolan läser eleverna inte moderna språk. I grundskolan finns också en samlad kursplan för samhällsorienterande ämnen som motsvarar ämnena religion, samhällskunskap, geografi och historia i grundskolan. Även de naturorienterande ämnena har en samlad kursplan som motsvarar ämnena kemi, biologi och fysik i grundskolan. Ämnesområdena är estetisk verksamhet, kommunikation, motorik, vardagsaktiviteter och verklighetsuppfattning. Av tabell 1 framgår vilka ämnen och ämnesområden som finns i grundskolan, vilka ämnen som ett ämnesområde motsvarar och garanterad undervisningstid.

³⁴ Skolverket (2010) *Redovisning av uppdrag om att utarbeta nya kursplaner och kunskapskrav för grundskolan och motsvarande skolformer m.m.*

GRUNDSÄRSKOLANS KUNSKAPSUPPDRAG – STYRNING, STÖD OCH UPPFÖLJNING

Tabell 1 Ämnen och ämnesområden i grundskolan med garanterad undervisningstid i årskurs 1–9

Ämnen	Timmar	Ämnesområden	Timmar
Bild	225	Estetisk verksamhet	995
Musik	395		
Slöjd	730		
Svenska/svenska som andraspråk	1 300	Kommunikation	995
Engelska	180		
Modersmål ³⁵	-		
Idrott och hälsa	750	Motorik	995
Hem- och konsumentkunskap	525	Vardagsaktiviteter	995
Samhällsorienterande ämnen	695		
Naturorienterande ämnen	595	Verklighetsuppfattning	995
Teknik	190		
Matematik	1 110		
Elevens val	195	Elevens val	190
Skolans val	1 800	Fördelningsbar tid	1 500
<i>Total undervisningstid</i>	<i>6 890</i>	<i>Total undervisningstid</i>	<i>6 665</i>

Även om strukturen i kursplanerna är densamma för de obligatoriska skolformerna så finns det skillnader i hur centralt innehåll och kunskapskrav delas upp per stadie och årskurs. I Skolverkets uppdrag att ta fram kursplaner med kunskapskrav i samband med skolreformerna 2011 angavs att kursplanerna i varje ämne i grundskolan skulle beskriva centralt innehåll för årskurs 1–3, 4–6 och 7–9, samt ange kunskapskrav för årskurs 3, 6 och 9. I grundskolans ämnen skulle centralt innehåll anges för årskurs 1–6 och 7–9, samt kunskapskrav för årskurs 6 och 9. För ämnesområden skulle inte det centrala innehållet delas in i årskursvis och kunskapskrav skulle endast anges för årskurs 9.

Sedan läsåret 2018/2019 har Skolverket på uppdrag av regeringen stadiindelad det centrala innehållet i grundskolans ämnen och ämnesområden på ett liknande sätt som i grundskolan. Det gjordes i samband med att de obligatoriska skolformernas timplaner stadiindelades. Skolverket har inom uppdraget även tagit fram kunskapskrav i fem ämnen i årskurs 3 i grundskolan. 2016 infördes även nya kunskapskrav i läsförståelse i årskurs 1 i grundskolan, men inte i grundskolan. I tabell 2 sammanfattas för vilka årskurser som kunskapskrav

³⁵ Enligt 5 kap. 8 § skolförordningen (2011:185) kan modersmål anordnas som elevens val, inom ramen för skolans val eller utanför den garanterade undervisningstiden.

anges i kursplanerna. Tabell 3 sammanfattar för vilka stadier som centralt innehåll anges i kursplanerna.

Tabell 2 Årskurs där kunskapskrav anges i kursplanerna för ämnen/ämnesområden och från vilket årtal det har funnits

	Grundskolans ämnen	Grundskolans ämnen	Grundskolans ämnesområden
Åk 1	I läsförståelse sedan 2016	-	-
Åk 3	2011	I fem ämnen sedan 2018	-
Åk 6	2011	2011	-
Åk 9	2011	2011	2011

Tabell 3 Årskurs där centralt innehåll anges i kursplanerna för ämnen/ämnesområden och från vilket årtal det har funnits

	Grundskolans ämnen	Grundskolans ämnen	Grundskolans ämnesområden
Åk 1-3	2011	Sedan 2018	Sedan 2018
Åk 4-6	2011	2011	Sedan 2018
Åk 7-9	2011	2011	2011

2.1.2 Olika bemyndiganden gällande läroplanernas innehåll

I Skolverkets instruktion från 2016 angavs att myndigheten ska utforma kursplaner och kunskapskrav.³⁶ År 2018 specificerades att Skolverket kontinuerligt ska utveckla de styrdokument som myndigheten har bemyndigande att meddela föreskrifter om.³⁷ Läroplanerna är förordningar som beslutas av regeringen, men Skolverket har rätt att meddela föreskrifter om olika delar av läroplanen. Denna föreskriftsrätt varierar mellan skolformer. Skolverket får meddela föreskrifter om kunskapskrav i både grundskolan och grundskolan, men för grundskolan får myndigheten även meddela föreskrifter om kursplanerna i sin helhet med syfte och centralt innehåll.³⁸ Skillnaderna i bemyndigande att föreskriva om läroplanens olika delar framgår av tabell 4.

³⁶ 5 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

³⁷ Ändringsförfattning SFS 2017:1302.

³⁸ 2 § förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundskolan. 3 § förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Tabell 4 Vem fattar beslut om läroplanens olika delar?

Del i läroplanen	Grundskola	Grundsärskola
Läroplan, del 1 och 2	Regeringen (förfordning)	Regeringen (förfordning)
Kursplanernas syfte och centrala innehåll, del 3	Regeringen (förfordning)	Skolverket (föreskrift)
Kunskapskrav i kursplanerna, del 3	Skolverket (föreskrift)	Skolverket (föreskrift)

Fram till 1 juli 2017 fanns det även regleringsskillnader för timplanerna för olika skolformer. Innan dess reglerades timplanerna för grundskolan i skollagen, och det krävdes därmed riksdagsbeslut för att ändra dem, medan de för grundskolan beslutades i förfordning. Timplanerna för alla de obligatoriska skolformerna är numera bilagor till skolförordningen.³⁹

2.2 Kunskapsbedömning och betyg i grundskolan

Kunskapskraven i kursplanerna anger vad eleven ska ha uppnått vid utgången av en viss årskurs i varje ämne och ämnesområde, samt för att uppnå ett visst betyg om betyg ges. Betyg sätts i grundskolans ämnen från årskurs 6 om eleven eller elevens vårdnadshavare begär det. Precis som i grundskolans ämnen sätts betyg A till E för godkända resultat, men betyget F för icke godkänt används inte i grundskolan.⁴⁰

Betyg sätts inte i ämnesområden. I kursplanerna för ämnesområden finns kunskapskrav på två nivåer, grundläggande kunskaper och fördjupade kunskaper. Två kravnivåer infördes i och med skolreformerna 2011 i syfte att bättre kunna fånga spridningen av kunskaper i elevgruppen och möta varje elevs behov av utmaningar i lärandet. Bedömningen mot kunskapskraven i ämnesområden ska göras efter elevens förutsättningar.

I tabell 5 framgår exempel på en del av ett kunskapskrav i ämnet svenska som rör förmågan att samtala, och en del av ett kunskapskrav i ämnesområdet kommunikation i inriktningen träningskola som rör språkförståelse.

³⁹ Prop. 2016/17:143, bet. 2016/17:Ubu23, rskr. 2016/17:339.

⁴⁰ 3 kap. 13–21 §§ samt 11 kap. 19–23 §§ skollagen (2010:800).

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 5 Exempel på del av kunskapskrav i årskurs 9 i grundsärskolan

Ämne: Svenska	<i>Betyg E</i> Eleven kan samtala om varierande ämnen i olika sammanhang genom att medverka i att ställa frågor, svara och uttrycka önskan och känslor.	<i>Betyg C</i> Eleven kan samtala om varierande ämnen i olika sammanhang genom att på ett delvis fungerande sätt ställa frågor, svara och uttrycka önskan och känslor.	<i>Betyg A</i> Eleven kan samtala om varierande ämnen i olika sammanhang genom att på ett väl fungerande sätt ställa frågor, svara och uttrycka önskan och känslor.
Ämnesområde: Kommunikation	<i>Grundläggande kunskaper (efter elevens förutsättningar)</i> Eleven reagerar igenkännande på språket i tal, sånger, ljudlekar och återkommande berättelser.	<i>Fördjupade kunskaper (efter elevens förutsättningar)</i> Eleven förstår språket i tal, sånger, ljudlekar och återkommande berättelser och kan återberätta delar av innehållet.	

I årskurs 1–5 i ämnen och i ämnesområden, samt i övrigt om betyg inte sätts, ska elevens kunskapsutveckling anges vid utvecklingssamtal och i skriftliga individuella utvecklingsplaner som kommuniceras till vårdnadshavaren. När eleverna avslutat grundsärskolan ska de få ett intyg om den utbildning de genomgått, och om vårdnadshavaren begär det ska skolan också komplettera intyget med ett allmänt studieomdöme som avser elevens möjlighet att bedriva studier.⁴¹

2.3 Om Skolverket

Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet. Myndighetens ansvar och uppgifter framgår av myndighetens instruktion och regleringsbrev som beslutas av regeringen. Förutom de instruktionsenliga uppgifterna så styrs Skolverket av jämförelsevis många regeringsuppdrag. År 2018 hade myndigheten 100 regeringsuppdrag som antingen tillkom, pågick, eller slutredovisades under året.⁴²

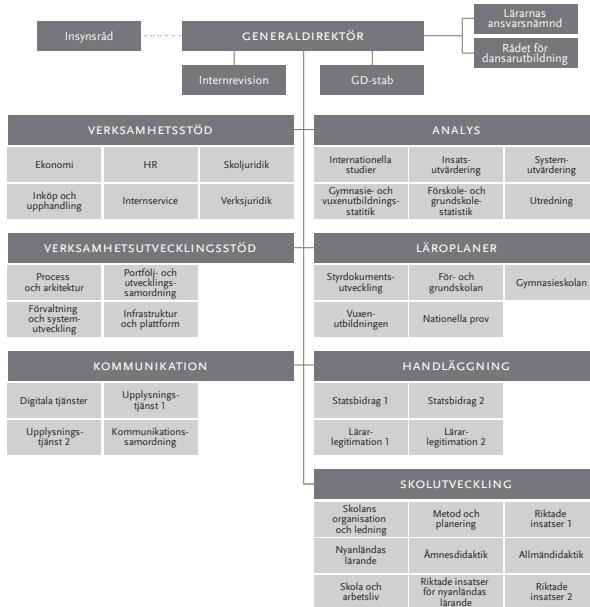
Skolverket omorganiserades 2016 och nuvarande organisation med sex avdelningar och underliggande enheter framgår av figur 1 nedan.

⁴¹ 11 kap. 15–17 §§ skollagen (2010:800).

⁴² Skolverket (2019) *Skolverkets årsredovisning 2018*. Antalen gäller både uppdrag givna i regleringsbrev och i särskild ordning.

GRUNDSÄRSKOLANS KUNSKAPSUPPDRAG – STYRNING, STÖD OCH UPPFÖLJNING

Figur 1 Skolverkets organisation



I granskningen berörs särskilt det arbete som utförs på avdelningen för analys och på avdelningen för läroplaner. Avdelningen för analys har huvudansvaret för att följa upp och utvärdera skolan på nationell nivå. Avdelningen för läroplaner har bland annat ansvar för att utveckla styrdokument, nationella prov och bedömningsstöd. Sedan 2016 finns en central enhet för styrdokumentsutveckling som ska koordinera arbetet inom avdelningen med att utveckla styrdokument. Utvecklingen av styrdokument och framtagandet av exempelvis kommentarmaterial som stöd för att förstå kursplaner görs av så kallade skolformsenheter. Den enhet som ansvarar för att utveckla grundsärskolans styrdokument är enheten för för- och grundskolan. Enheten för nationella prov ansvarar för att ta fram nationella prov och bedömningsstöd.

3 Utveckling av timplan, läroplan och stöd för att tolka styrdokument

I kapitlet redovisas iakttagelser för granskningsfråga 1, om regeringens och Skolverkets insatser för att utveckla grundsärskolans läroplan och timplaner samt stöd till att tolka skolans styrdokument är ändamålsenliga.

3.1 Bedömningsgrund

Bedömningsgrunderna tar sikte på att läroplaner och timplaner och stödet att tolka skolans styrdokument ska utformas så att utbildningen i grundsärskolan så långt det är möjligt motsvarar den i grundskolan och samtidigt anpassas efter grundsärskolans behov. En förändring av en läroplan bör enligt Riksrevisionen som utgångspunkt också ses som en förbättring som är tänkt att svara mot ett identifierat behov. En läroplansförändring som omfattar grundskolan bör därmed, om det inte är omotiverat, även omfatta grundsärskolan. Det är även önskvärt att förändringarna kommer elever i grundsärskolan tillgodo samtidigt som elever i övriga skolformer. Iakttagelserna i kapitlet har gjorts med avseende på om ändringar av läroplaner och timplaner omfattat grundskolan och grundsärskolan samt när de har genomförts.

Det ingår i Skolverkets uppdrag att över tid identifiera behov av utveckling av läroplaner, timplaner, kommentarmaterial och allmänna råd för att kunna genomföra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen av utvecklingen av dessa dokument utgår från följande kriterier.

En ändamålsenlig utveckling av grundsärskolans läroplan, timplaner samt kommentarmaterial och allmänna råd innebär att:

- revideringar av läroplan och timplaner har utgått från grundsärskolans behov och från att så långt som möjligt motsvara utbildningen i grundskolan.
- kommentarmaterial och allmänna råd ger lärare och rektorer i grundsärskolan motsvarande stöd att tolka skolans styrdokument som i övriga skolformer.
- Skolverket arbetar kontinuerligt med att identifiera utvecklingsbehov av grundsärskolans styrdokument och stödet till att tolka dem.
- lärare och rektorer i grundsärskolan uppfattar att läroplan, timplaner samt kommentarmaterial och allmänna råd uppfyller grundsärskolans behov.

3.2 Timplaner och läroplaner

I följande avsnitt redovisas iakttagelser för de förändringar av timplanerna och läroplanerna för grundsärskolan och grundskolan som genomförts sedan skolreformerna 2011 fram till och med 2018.

3.2.1 Behov av att se över grundsärskolans timplaner

I och med skolreformerna 2011 fick grundsärskolan nya timplaner. Skolverket fick i uppdrag av regeringen att anpassa timplanerna till att de nya kunskapskraven skulle vara möjliga att nå, att grundsärskolan skulle vara nio år i stället för tio och att det nya ämnet teknik skulle införas.⁴³

I det förslag som presenterades och genomfördes minskades antalet timmar i ämnena hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, slöjd samt musik i förhållande till den dåvarande sarskolans timplaner och antalet timmar i engelska utökades. Utgångspunkten var att timplanerna skulle bli mer lika grundskolans. Baserat på synpunkter från lärare och elever tog Skolverket även fram ett förslag som innebar större justeringar av timantalet i dessa ämnen i förhållande till grundskolans timplan, men hann inte analysera konsekvenserna av förslaget. Skolverket valde därför att inte lägga fram detta förslag. Timplanen för ämnesområden justerades för att utbildningen skulle vara nio år istället för tio.⁴⁴ Nuvarande timplaner för grundsärskolan och grundskolan finns i bilaga 1.

Under granskningsperioden har undervisningstiden utökats i vissa ämnen i grundskolan och grundsärskolans ämnen. År 2013⁴⁵ och 2016⁴⁶ utökades undervisningstiden i matematik med 120 respektive 105 timmar i grundskolan och i grundsärskolan, och därmed utökades den totala undervisningstiden. Den 1 juli 2019 utökas matematikämnet i båda skolformerna med ytterligare 105 timmar. Det möjliggörs genom att minska antalet timmar för elevens val och i grundsärskolan även genom att minska antalet timmar i slöjd.⁴⁷

Undervisningstiden i grundsärskolans ämnesområden har inte utökats vid dessa förändringar. Den totala undervisningstiden för grundsärskoleelever som läser ämnen och ämnesområden skiljer sig därmed åt. Regeringen motiverade inte varför elever som läser ämnesområden inte skulle omfattas av den utökade undervisningstiden.⁴⁸ Det hade enligt en intervju med Skolverket varit möjligt att

⁴³ Regeringsbeslut (U2009/312/S).

⁴⁴ Skolverket (2010) *Redovisning av uppdrag att utarbeta nya kursplaner och kunskapskrav för grundskolan och motsvarande skolformer m.m.*

⁴⁵ Prop. 2012/13:64, bet. 2012/13:UbU16, rskr. 2012/13:199.

⁴⁶ Prop. 2015/16:149, bet. 2015/16:UbU21, rskr. 2015/16:256. Utbildningsdepartementet (U2015/06066/S).

⁴⁷ Bet. 2015/16:UbU12, rskr. 2015/16:168. Utbildningsdepartementet (U2016/03475/S).

Ändringsförfattning SFS 2018:1512.

⁴⁸ För elever som i huvudsak läser ämnesområden i träningskolan men som läser ämnet matematik menade regeringen att huvudmannen skulle kunna använda de 1 500 timmarna för elevens val till utökad matematikundervisning.

se över behovet av att utöka undervisningstiden i ämnesområdet verklighetsuppfattning.⁴⁹

Den 1 juli 2019 utökas undervisningstiden i grundskolans ämne idrott och hälsa med 100 timmar.⁵⁰ Skolverket har haft i uppdrag av regeringen att analysera möjligheten till att utöka undervisningstiden i ämnet idrott och hälsa även i grundsärskolan. I redovisningen till regeringen i februari 2019 bedömde myndigheten att ytterligare timmar inte bör läggas på ämnet idrott och hälsa eller ämnesområdet motorik. Skälen var bland annat att grundsärskolans elever som läser ämnen redan har fler undervisningstimmar i ämnet idrott och hälsa än i grundskolan, och att ämnesområdet motorik har många fler undervisningstimmar än ämnet idrott och hälsa.⁵¹

Under 2016 uppmärksammade Skolverket regeringen på ett behov av att se över grundsärskolans timplan både med avseende på den totala garanterade undervisningstiden i ämnesområden och på fördelningen av den garanterade undervisningstiden mellan ämnen. Skolverket framförde att elever som läser ämnesområden i inriktningen träningskola bör ha rätt till lika mycket undervisningstid som övriga elever i grundsärskolan och grundskolan. Skolverket uppmärksammade också regeringen på att skillnaderna i garanterad undervisningstid i grundsärskolans och grundskolans ämnen var stora, särskilt i engelska, hem- och konsumentkunskap, slöjd samt idrott och hälsa. Myndigheten pekade på att det kan försvåra planering och genomförande av undervisningen när det gäller integrerade elever.⁵²

3.2.2 Förändringar av grundsärskolans och grundskolans läroplaner

Som framgår av tabell 6 har det sedan 2011 genomförts åtta förändringar av grundskolans läroplan, varav fem också omfattar grundsärskolan. Ingen förändring har enskilt gjorts av grundsärskolans läroplan.

⁴⁹ Intervju vid Skolverket, 2018-06-12.

⁵⁰ Bet. 2015/16:UbU14, rskr. 2015/16:228. Ändringsförfattning SFS 2018:1512.

⁵¹ Skolverket (2019) *Redovisning av uppdrag om mer rörelse i skolan*.

⁵² Skolverket (2018) *Redovisning av uppdrag om att ta fram en stadiindelad timplan för grundsärskolan, specialskolan och sameskolan*.

GRUNDSÄRSKOLANS KUNSKAPSUPPDRAG – STYRNING, STÖD OCH UPPFÖLJNING

Tabell 6 Förändringar i grundskolans och grundsärskolans läroplaner

Förändring	År	Grundskola	Grundsärskola		Beskrivning av förändring
		Ämnen	Ämnen	Ämnesområden	
Ny kursplan i kinesiska som modernt språk	2013	Ja	Nej	Nej	Ny kursplan med nya kunskapskrav. Ej aktuellt att införa i grundskolan som inte har moderna språk.
Modersmål som minoritetsspråk	2015	Ja	Ja	Nej	Nya kursplaner och kunskapskrav i ämnet modersmål som minoritetsspråk för grundskolan och grundsärskolan. ⁵³ Ej relevant för ämnesområden.
Samverkan med förskola och fritidshem	2016	Ja	Ja	Ja	Förtydliganden i läroplanernas del 1 och 2 om samverkan med förskolan och fritidshemmet för att underlätta övergångar mellan skolformerna.
Kunskapskrav i läsförståelse i årskurs 1	2016	Ja	Nej	Nej	Nya kunskapskrav i läsförståelse i årskurs 1. Infördes endast för grundskolan.
Digital kompetens	2017	Ja	Ja	Ja	Ändringar av kursplaners syfte och centralt innehåll i alla ämnen i grundskolan och tolv ämnen och alla ämnesområden i grundsärskolan.
Jämställdhet	2018	Ja	Ja	Ja	Förtydliganden av skolans jämställdhetsuppdrag i de olika läroplanernas del 1 och 2.
Stadieindelning i låg-, mellan- och högstadie	2018	Ja	Ja	Ja	Förändrade timplaner, kursplaner och kunskapskrav.
Trygghet och studiero	2019	Ja	Nej	Nej	Förtydliganden i läroplanen för grundskolan om rektors ansvar för trygghet och studiero m.m.

Vissa förändringar har gjorts i båda läroplanernas övergripande delar. Det gäller samverkan med förskola och fritidshem, digital kompetens och jämställdhet.⁵⁴ Förändringen av digital kompetens innebär även ändringar i kursplaner. Det har även tagits fram nya kursplaner i modersmål som minoritetsspråk för båda skolformerna.⁵⁵

I andra fall har förändringar endast gjorts i läroplanernas kursplaner. När de obligatoriska skolformernas timplaner stadiindelades 2018, så stadiindelades det

⁵³ Gällde de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli och romani chib.

⁵⁴ Ändringsfattning SKOLFS 2016:38, SKOLFS 2016:41, SKOLFS 2017:11, SKOLFS 2017:14, SKOLFS 2018:8 och 2018:11.

⁵⁵ Ändringsfattning SKOLFS 2015:36, SKOLFS 2015:45 och SKOLFS 2015:46.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

centrala innehållet i grundsärskolans ämnen och ämnesområden på motsvarande sätt som i grundskolan. Skolverket tog även fram kunskapskrav i fem ämnen i årskurs 3 i grundsärskolan.⁵⁶

När båda skolformerna omfattats av förändringar av läroplanerna har de vid samtliga tillfällen trätt i kraft samtidigt för grundskolan och grundsärskolan. Det betyder att förändringarna har kommit eleverna till del samtidigt. I två fall har förändringar i kursplaner tagits fram och beslutats senare för grundsärskolan än för grundskolan. Inom uppdraget om att studieindela timplaner 2017 togs kursplaner och kunskapskrav fram för grundsärskolan efter att de togs fram för grundskolan. För grundskolan beslutades förändringar om digital kompetens i kursplanerna i början av mars 2017 och för grundsärskolan i slutet av augusti samma år. Ändringarna skulle tillämpas från 30 juni 2018, men kunde också tillämpas tidigare. Det kan tilläggas att kursplanerna togs fram senare för grundsärskolan även vid skolreformerna 2011. Det betyder att huvudmän för grundsärskolor och grundsärskolelärare vid dessa förändringar har haft kortare tid på sig att ta del av och sätta sig in i förändringarna inför ikraftträdandet jämfört med personal i grundskolan. Det kan ha inneburit att huvudmännen haft sämre förutsättningar att organisera kompetensutveckling om förändringarna i läroplanen för grundsärskolans personal.

I och med att eleverna inte läser moderna språk i grundsärskolan berördes grundsärskolan inte av att nya kursplaner togs fram för ämnet kinesiska som modernt språk i grundskolan.⁵⁷ Det finns dock två exempel på att förändringar av läroplaner inte omfattar grundsärskolan på samma sätt eller vid samma tidpunkt som övriga skolformer.

Inom ramen för en satsning för att tidigt identifiera elever som är i behov av stödinsatser infördes kunskapskrav i läsförståelse i årskurs 1 i grundskolan men inte i grundsärskolan. Det framgår inte av uppdraget till Skolverket varför det inte var aktuellt att införa kunskapskrav i grundsärskolan och Riksrevisionen har inte utrett om det var motiverat.⁵⁸ Kunskapskraven infördes som en av flera åtgärder vilket beskrivs närmare i kapitel 4.

Det andra fallet gäller förtydliganden i grundskolans, sameskolans och specialskolans läroplaner som träder ikraft 1 juli 2019. De rör rektors ansvar för att skolmiljön ska präglas av trygghet och studiero och nya mål som rör att elever ska

⁵⁶ Regeringsbeslut (U2014/3489/S), (U2014/5377/S) och (U2017/01874/S). Utbildningsdepartementet (U2016/03475/S). Prop. 2016/17:143, bet. 2016/17:UbU23, rskr. 2016/17:339. Ändringsförfattning SFS 2018:750.

⁵⁷ Ändringsförfattning SKOLF5 2013:157.

⁵⁸ Regeringsbeslut (U2015/03529/S).

bidra till en god och respektfull arbetsmiljö.⁵⁹ Förändringarna bygger på ett förslag från Skolkommisionen, vars övergripande uppdrag inte omfattade grundskolan. Författningsförslagen från kommissionen omfattade därmed heller inte grundskolan.⁶⁰ Skolkommisionen menade dock generellt att de bedömningar och förslag som presenterades kunde ha betydelse även för elever i bland annat grundskolan. Skolverket framförde vid regeringens delning av förslaget att myndigheten ansåg att det är lämpligt att alla skolformer omfattas vid läroplansförändringar.⁶¹ Det framgår inte av regeringens beslut varför inte grundskolans läroplan revideras med avseende på trygghet och studiero.

Utöver de beslutade förändringarna som redovisas i tabellen har Skolverket under 2018 fattat ett beslut om att revidera kursplaner och kunskapskrav för flera skolformer. Skolverket övervägde inledningsvis om grundskolan skulle inkluderas i uppdraget eller inte.⁶² Uppdraget omfattar nu grundskolan, grundskolan, sameskolan och specialskolan och vissa ämnesplaner i gymnasieskolan. Det ska resultera i att reviderade kursplaner träder i kraft till höstterminen 2020.

I Riksrevisionens intervjuer med lärare och rektorer är en tydlig uppfattning att grundskolan ofta kommer efter grundskolan och andra skolformer, eller inte omfattas alls av olika statliga satsningar. Kritiken gäller även de insatser som huvudmännen genomför. Det förekommer till exempel att interna konferenser och utbildningar inte omfattar grundskolans personal. Sammantaget skapar det en känsla hos de intervjuade lärarna och rektorerna att grundskolan inte riktigt räknas. I övrigt framkommer hos många av de intervjuade att läroplanen i stor utsträckning är någonting man förhåller sig till. Fokus är att tolka den och omsätta den i undervisningen på bästa sätt.

3.3 Kommentarmaterial och allmänna råd

I kommentarmaterialen för de olika skolformerna förklaras och tydliggörs kursplanernas innehåll i syfte att lärare och rektorer ska få en djupare förståelse för de urval och ställningstaganden som ligger bakom texterna och få stöd i sitt arbete. Kommentarmaterialen är också tänkta att användas i planeringen av undervisningen och vara ett underlag för diskussion om undervisning, bedömning och kunskapskrav. Allmänna råd är rekommendationer av hur lagar och andra bestämmelser bör tillämpas, exempelvis skollagen, skolförordningen

⁵⁹ Ändringsförfattning SKOLF5 2018:242.

⁶⁰ SOU 2017:35.

⁶¹ Svar på ftagranskning från Skolverket, 2019-03-22.

⁶² Skolverket (2018) *Inriktningsbeslut*.

och läroplanerna. Råden bör enligt Skolverket följas om verksamheten inte uppfyller kraven i bestämmelserna på andra sätt.

3.3.1 Mindre omfattande kommentarmaterial för grundsärskolan

För grundsärskolan finns ett samlat kommentarmaterial som består av ett avsnitt per ämne respektive ämnesområde. Grundsolan har ett kommentarmaterial för varje ämne, inklusive ett för vart och ett av de nationella minoritetsspråken.⁶³ Omfattningen av kommentarmaterialet per ämne i grundskolan är i genomsnitt 28 sidor. Kommentarmaterialet för grundsärskolan är i genomsnitt 8 sidor per ämne och 5 sidor per ämnesområde. Skolverket har inte kunnat ge någon förklaring till varför kommentarmaterialet för grundsärskolan är av mindre omfattning än grundskolans, eller varför avsnitten om grundsärskolans ämnesområden är mindre omfattande än de för ämnena.⁶⁴

I kommentarmaterialet för grundsärskolan anges att lärare kan använda sig av grundskolans kommentarmaterial.⁶⁵ När det gäller ämnena är anledningen enligt Skolverket att ämnena i grundsärskolan inte skiljer sig nämnvärt från ämnena i grundskolan och därmed kan utgöra ett komplement och ge ytterligare bakgrund till grundsärskolans kursplaner. Det är samma grundläggande kunskaper och progression i lärandet. När det gäller ämnesområden så pekar Skolverket på att de motsvaras av flera ämnen. Det kan därför i viss mån finnas mer information i dessa ämnens kommentarmaterial, både vad gäller grundskolans och grundskolans ämnen. Att den information som finns i grundskolans kommentarmaterial inte skrivits in direkt i grundsärskolans kommentarmaterial beror enligt Skolverket på att grundsärskolans elevgrupp är mycket heterogen och att lärarna kan läsa de delar som de anser är relevanta.⁶⁶

Även om detta skulle vara rimligt i sak är en konsekvens att grundsärskolans lärare på ett annat sätt än grundskolans lärare dels måste använda sig av flera olika underlag, dels måste översätta information som är framtagen för en annan elevgrupp till sina egna elevers förutsättningar. Att behöva tolka material som är framtaget för andra skolformer (inte bara kommentarmaterial) är någonting som lärare och rektorer i grundsärskolan återkommer till i intervjuerna. De uppger att det tar mycket tid från övrig undervisningsplanering.

⁶³ Utöver de ämnesspecifika kommentarmaterialen finns det två skolforms- och ämnesövergripande kommentarmaterial som omfattar grundsärskolan, ett om digitalisering och ett om språk- och kunskapsutveckling.

⁶⁴ E-post från Skolverket, 2019-03-11.

⁶⁵ Skolverket (2011) *Kommentarmaterial till grundsärskolans kursplaner*.

⁶⁶ E-post från Skolverket, 2019-03-10.

3.3.2 Kommentarmaterialet är inte uppdaterat

Kommentarmaterialet för de obligatoriska skolformerna togs fram 2011. De flesta av grundskolans kommentarmaterial reviderades 2017 i samband med de förändringar om digitalisering som genomfördes i läroplanerna för samtliga obligatoriska skolformer. Tidigare hade även kommentarmaterialet för fysik reviderats i grundskolan.⁶⁷ Skolverket såg ett behov av att revidera kommentarmaterialet för grundskolan med anledning av läroplansförändringarna 2017.⁶⁸ Skolverket har också uppmärksammat att vissa skrivningar i kommentarmaterialet är daterade och präglas av skolreformerna 2011.⁶⁹ Liknande kritik framkommer i intervjuerna med lärare och rektorer.

Skolverket valde att skjuta på revideringen av grundskolans kommentarmaterial i och med regeringsuppdraget om att studieindela timplanerna för grundskolan, vilket medförde ändringar i kursplanerna från och med höstterminen 2018. På motsvarande sätt har planerna på en revidering skjutits fram ännu en gång i och med att grundskolan omfattas av Skolverkets pågående arbete med att utveckla kursplaner.⁷⁰ För närvarande uppdaterar Skolverket därför inga kommentarmaterial som omfattas av det pågående projektet. Kommentarmaterialet för grundskolan saknar därmed skrivningar som beaktar de läroplansförändringar som genomförts sedan 2017 och har i övrigt inte uppdaterats sedan det togs fram 2011.

3.3.3 Viss kritik mot målgruppsanpassningen av de allmänna råden

När skolreformerna 2011 skulle implementeras ingick det i uppdraget till Skolverket att ta fram allmänna råd som stöd för att tolka styrdokumentet.⁷¹ Det finns 14 gällande allmänna råd och dessa behandlar vanligtvis frågor som är generella för flera skolformer så som systematiskt kvalitetsarbete, extra anpassningar och särskilt stöd, eller betyg och betygssättning. Ett allmänt råd berör mottagandet i grundskolan och riktar sig därmed specifikt till grundskolans målgrupp.⁷² Revideringar av de allmänna råden görs vanligtvis på initiativ av Skolverket, men det kan även ingå i ett regeringsuppdrag.

I de intervjuer som Riksrevisionen gjort med lärare och rektorer i grundskolan bedöms de allmänna råden generellt hålla en god kvalitet, men det finns kritik mot att de inte är fullt anpassade till grundskolan. De intervjuade pekar på att samma lagar och regler gäller i de olika skolformerna, men att de får ägna tid åt

⁶⁷ E-post från Skolverket, 2019-03-10.

⁶⁸ Intervju vid Skolverket, 2018-06-28. E-post från Skolverket, 2019-02-04.

⁶⁹ Intervju vid Skolverket, 2018-06-12.

⁷⁰ E-post från Skolverket, 2019-02-04.

⁷¹ Regeringsbeslut (U2009/312/S).

⁷² Skolverket (2018) *Mottagande i grundskola och gymnasieskola samt urval till gymnasieskolans nationella program.*

fundera på hur råden kan appliceras i grundsärskolan. Det gäller till exempel särskilt stöd och betygssättning. Råden upplevs av flera av de intervjuade som att de är skrivna för grundskolan och skrivningarna om grundsärskolan upplevs ibland som alltför knapphändiga.

Liknande synpunkter från verksamma lärare framkommer även i skolmyndighetsutredningens betänkande från 2018. Lärare i grundsärskolan, gymnasiesärskolan och vuxenutbildningen beskriver att de ofta saknar stödjande material, till exempel allmänna råd, som är riktat särskilt till den skolform som de undervisar i. Skolmyndighetsutredningen menar i sitt betänkande att olika skolformer ska behandlas likvärdigt. Lärare bör därför ha likvärdig tillgång till material som kan stödja undervisningen och utbildningen i övrigt, och utredningen menar att allmänna råd och stödmaterial i olika former i högre grad bör riktas till samtliga skolformer.⁷³

I intervjuer med Skolverket framkommer att det förs en diskussion på myndigheten om de allmänna råden är tillräckligt målgruppsanpassade och att man känner till att verksamma i grundsärskolan har synpunkter på målgruppsanpassningen.⁷⁴

3.4 Systematisk styrdokumentsutveckling

3.4.1 Ökad systematik i styrdokumentsutvecklingen

Information om utvecklingsbehov av läroplaner och timplaner samlas in löpande av de enskilda skolformsenheterna på avdelningen för läroplaner.

Informationsinsamlingen har fram till 2018 främst skett enskilt inom varje skolform.⁷⁵ Informationen har samlats in genom att handläggare på Skolverket har haft kontakt med huvudmän och skolor vid konferenser och inom ramen för olika beslutade regeringsuppdrag om att utveckla läroplaner och timplaner. Inom uppdragen har ibland så kallade referensskolor knutits till behovsanalys och genomförande. Information har också hämtats från Skolverkets upplysningstjänst dit lärare och annan personal i skolan samt privatpersoner kan höra av sig för att få svar på frågor. Information om utvecklingsbehov har även inhämtats från de uppföljningar och utvärderingar som avdelningen för analys genomfört. Men grundsärskolan har i liten utsträckning omfattats av avdelningens undersökningar, vilket beskrivs i kapitel 5. Skolverket har inte heller förrän 2018 gjort en samlad analys av behoven av styrdokumentsutveckling i olika kursplaner

⁷³ SOU 2018:41.

⁷⁴ Intervju vid Skolverket, 2018-06-12.

⁷⁵ Intervjuer vid Skolverket, 2018-06-12, 2018-06-28, 2018-08-13 och 2018-08-15.

eller haft en samlad plan av vad som borde utvecklas i styrdokumenterna och när det ska göras.⁷⁶

De senaste åren har insatser gjorts för att systematisera arbetet med att utveckla styrdokument. Under 2016 bildades enheten för styrdokumentsutveckling på avdelningen för läroplaner i detta syfte. Under 2018 förtydligade regeringen att uppdraget var kontinuerligt i Skolverkets instruktion. Skolverket beslutade också om nya processer för hur arbetet med styrdokumentsutveckling ska bedrivas. Under året har informationsinsamlingen om behov av styrdokumentsutveckling utvecklats. Bland annat har gemensamma frågor som kan ställas i enkäter till huvudmän och skolor tagits fram. Skolverket har också inlett ett arbete med att på ett mer systematiskt sätt använda sig av referensskolor. Förändringarna syftar till att arbetet ska ske på ett likvärdigt sätt för olika skolformer.

Inom ramen för det beslutade uppdraget att revidera kursplaner och kunskapskrav har Skolverket under 2018 genomfört behovsanalyser av revideringsbehoven av kursplanerna. Dessa omfattade i huvudsak grundskolan. Under 2019 genomförde Skolverket en mer detaljerad behovsanalys specifikt för grundskolan.

3.5 Sammanfattande iakttagelser

- Det finns skillnader i total garanterad undervisningstid mellan timplanerna för grundskolans ämnen och ämnesområden. Det finns även skillnader i garanterad undervisningstid i flera ämnen mellan timplanerna för grundskolan och grundskolan, särskilt i engelska, hem- och konsumentkunskap, slöjd samt idrott och hälsa. Skolverket har uppmärksammat regeringen på behovet av att se över grundskolans timplaner.
- Förändringar av läroplaner har i de flesta fall omfattat grundskolan och grundskolan och trätt i kraft för de båda skolformerna vid samma tidpunkt. Grundskolans läroplan har inte ändrats utan att en motsvarande förändring har utretts och genomförts för grundskolan.
- I två fall har förändringar av läroplaner inte omfattat grundskolan men övriga obligatoriska skolformer. När det gäller de förtydliganden om trygghet och studiero som infördes 1 juli 2019 har Skolverket framfört att det är lämpligt att alla skolformer omfattas vid läroplansförändringar.
- I två fall har förändringarna av läroplaner blivit tillgängliga för grundskolans personal senare än för grundskolans personal. Det gäller när timplaner och kursplaner stadiindelades och när bestämmelser om digital kompetens infördes i läroplanerna.

⁷⁶ Intervjuer vid Skolverket, 2018-08-13 och 2018-08-15.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

- Kommentarmaterialet för grundsärskolan är mindre omfattande än för grundskolan. Skolverket har inte angett några skäl till detta.
- Kommentarmaterialet för grundsärskolan uppdaterades inte när det uppdaterades för grundskolan 2017 och har i övrigt inte uppdaterats sedan 2011. Lärare och rektorer upplever att det i viss mån är daterat.
- De allmänna råden är uppskattade av lärare och rektorer, men det finns kritik mot att de inte är tillräckligt målgruppsanpassade.
- Skolverkets arbete med att identifiera behov av styrdokumentsutveckling har fått ökad systematik.
- Lärare och rektorer som intervjuats i granskningen upplever generellt att grundsärskolan ofta kommer efter grundskolan vid statliga insatser och vid insatser som genomförs av huvudmannen.

4 Stöd att bedöma elevers kunskaper

I kapitlet redovisas iakttagelser för granskningsfråga 2, om Skolverket tillhandahåller grundsärskolans lärare ett ändamålsenligt stöd för att bedöma elevernas kunskaper.

4.1 Bedömningsgrund

Skolverket ansvarar enligt myndighetens instruktion sedan 2016 för att kontinuerligt bedöma behovet av och utveckla bedömningsstöd utifrån olika elevgruppers behov och förutsättningar. Mellan 2011 och 2016 hade myndigheten i sitt regleringsbrev ett motsvarande uppdrag att kontinuerligt bedöma behov av och utveckla prov och bedömningsmaterial samt anpassa dessa till olika elevgruppers behov inom den så kallade provbanken. Bedömningen av hur Skolverket utfört sitt uppdrag utgår från följande kriterier.

Ett ändamålsenligt stöd att bedöma elevernas kunskaper innebär att:

- Skolverket kontinuerligt har bedömt behovet av och utvecklat bedömningsstöd för grundsärskolan utifrån elevgruppens behov och förutsättningar.
- lärare i grundsärskolan har motsvarande stöd för att bedöma elevernas kunskaper som lärare i grundskolan.
- lärare och rektorer i grundsärskolan upplever att de får ett bra stöd att bedöma elevernas kunskaper.

4.2 Om stöd till kunskapsbedömning i grundsärskolan

Skolans kunskapsmål preciseras i läroplanernas kursplaner med kunskapskrav. Kunskapskraven i kursplanerna anger vad eleven ska ha uppnått vid utgången av en viss årskurs i varje ämne och ämnesområde, samt för att uppnå ett visst betyg i ämnen där betyg kan sättas.

Kunskapsbedömningen av eleverna kan göras med olika syften. Den kan göras för att ge underlag för att planera den framtida undervisningen och för att kunna bedöma behovet av stöd till eleven. Kunskapsbedömningen kan även ha en mer kontrollerande funktion där elevens kunskaper ska mätas mot kunskapskraven i ett ämne och kan då bland annat ligga till grund för ett betyg.⁷⁷

⁷⁷ Skolverket (2017) *Gilla Matematik*. Det beskrivs exempelvis i lärarinformationen till detta bedömningsstöd att det syftar till att främja en kontinuerlig och systematisk bedömning, uppföljning och utvärdering av elevernas kunskapsutveckling. Vidare anges att man som lärare får hjälp att se om en elev är i behov av extra anpassningar eller ytterligare stimulans.

Kunskapsbedömningen av elevernas prestationer görs enskilt av varje lärare men sker ofta även gemensamt.⁷⁸ Sambedömning innebär att lärare samarbetar kring bedömning och betygssättning, till exempel genom att bedöma elevers prestationer tillsammans eller genom att diskutera bedömningen.⁷⁹

Bedömningsstöd ger lärare ett konkret stöd för kunskapsbedömningen i ett specifikt ämne i en eller flera årskurser. De kan användas för de olika syften som finns med kunskapsbedömningen. Nationellt framtagna bedömningsstöd har också en annan mer generell funktion. De syftar till att främja en likvärdig bedömning i skolan genom att skapa en norm för bedömningen av elevens kunskaper.⁸⁰

Bedömningsstöden kan enligt Riksrevisionen på vissa sätt sägas vara viktigare i grundskolan än i andra skolformer. Möjligheten till sambedömning försvåras av att grundskoleenheterna ofta är små med få lärare som sällan undervisar i samma ämnen. Det finns också ofta bara en eller några få grundskoleenheter hos samma huvudman, vilket gör att det finns sämre förutsättningar till kollegiala sambedömningar. Det gör att bedömningsstöd i större utsträckning kan bidra till likvärdiga bedömningar i grundskolan än i andra skolformer.

Vid sidan av bedömningsstöden tar Skolverket fram mer generella stöd för bedömning och betygssättning. Under hösten 2018 publicerades ett allmänt råd om betyg och betygssättning som ger rekommendationer om hur arbetet ska bedrivas och riktar sig till alla skolformer där lärare sätter betyg.⁸¹ För att bedöma elevernas kunskaper i ett enskilt ämne eller ämnesområde är dock bedömningsstöden centrala.

4.3 Utvecklingen av bedömningsstöd

4.3.1 Från inga till tre bedömningsstöd

Skolverket framförde i sitt budgetunderlag till regeringen för åren 2011–2013 att det saknades bedömningsstöd i grundskolan och föreslog att myndigheten skulle tilldelas särskilda medel för att under tre år kartlägga behovet av och utveckla bedömningsstöd.⁸² Skolverket hade fört fram samma förslag 2009.⁸³

⁷⁸ Det framkommer bland annat i Riksrevisionens intervjuer med lärare och rektorer.

⁷⁹ Skolverkets webbplats, "Sambedömning", hämtad 2019-02-13.

⁸⁰ Se exempelvis Skolverket, "Bedömning i ämnen i grundskolan", hämtad 2019-03-02.

⁸¹ Skolverket erbjuder även inom ramen för sitt skolutvecklingsuppdrag stöd till att sätta betyg i två webbkurser, *Betygsättning för lärare i årskurs 4–6* och *Betygsättning för lärare i årskurs 7–9, gymnasieskolan och vuxenutbildningen*.

⁸² Skolverket (2010) *Budgetunderlag 2011–2013*. Bristen på bedömningsstöd påpekades för grundskolan, gymnasieskolan och särskild utbildning för vuxna.

⁸³ Skolverket (2009) *Redovisning av uppdrag om kunskapsbedömning i särskola och särskola*.

Skolverket tilldelades inte medel enligt förslaget, men valde att ta fram ett bedömningsstöd för grundskolan, *Gilla Läsa Skriva*, som publicerades 2014.⁸⁴ Det gäller för årskurs 1–6 i ämnena svenska och svenska som andraspråk och är frivilligt att använda.

Skolverket fick 2015 i uppdrag att ta fram obligatoriska bedömningsstöd för årskurs 1 i svenska, svenska som andraspråk och matematik för samtliga obligatoriska skolformer.⁸⁵ Dessa bedömningsstöd togs i bruk för grundskolan 1 juli 2017, vilket var senare än för andra skolformer.⁸⁶ Sedan dess finns det ett bedömningsstöd i läs- och skrivutveckling och ett i matematik som är obligatoriskt att använda i årskurs 1 för elever som läser ämnen i grundskolan.⁸⁷

På initiativ av Skolverket utökades bedömningsstödet i matematik till att även omfatta årskurs 2–6, eftersom grundskolan i princip saknade bedömningsstöd. En annan anledning var att det skulle vara svårt att utveckla bedömningsstöd enbart för årskurs 1 när det saknades kunskapskrav för denna årskurs och vid den tidpunkten även för årskurs 3.⁸⁸ För närvarande finns det därmed bedömningsstöd i tre av grundskolans ämnen (svenska, svenska som andraspråk och matematik) och inget i ämnesområden.⁸⁹

De obligatoriska bedömningsstöden bör också ses i relation till en bredare satsning på tidiga insatser. Den 1 juli 2019 införs nya bestämmelser i skollagen om tidiga stödinsatser i grundskolan, specialskolan och sameskolan som går under benämningen garanti för tidiga stödinsatser. Den innebär att om det vid användningen av de obligatoriska bedömningsstöden i årskurs 1 eller genomförandet av nationella prov i årskurs 3 finns en indikation om att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, så ska en särskild bedömning genomföras och stödinsatser sättas in vid behov.⁹⁰ Grundskolan omfattas inte av garantin, vilket kritiserades av flera remissinstanser när den infördes. Möjligheterna att inkludera grundskolan utreds för närvarande genom ett tilläggsdirektiv till en statlig utredning.⁹¹ I grundskolan är de

⁸⁴ Skolverket (2014) *Gilla Läsa Skriva – bedömningsstöd i årskurs 1–6*.

⁸⁵ Regeringsbeslut (U2015/03529/S).

⁸⁶ Redovisningen av bedömningsstöden för grundskolan senarelades enligt ändring av uppdraget i Skolverket regleringsbrev 2016.

⁸⁷ Skolverket (2016) *Bedömningsstöd i läs- och skrivutveckling – obligatoriskt i årskurs 1* och (2017) *Gilla Matematik – bedömningsstöd för grundskolans årskurs 1–6*.

⁸⁸ Intervju vid Skolverket, 2018-06-25.

⁸⁹ Skolverket har vid faktagranskningen av rapporten framfört att det finns ett generellt stödmaterial för ämnesområden: Skolverket (2015) *Kunskapsbedömning i träningskolan*. Det finns inte i Skolverkets bedömningsportal.

⁹⁰ Garantin gäller även vid användning av så kallade kartläggningsmaterial som utvecklats för förskoleklassen.

⁹¹ Dir. 2017:88, dir. 2018:33, dir. 2018:58.

obligatoriska bedömningsstöden därmed ännu inte kopplade till samma rätt till tidiga stödinsatser som i grundskolan, även om bestämmelser i övrigt om ledning och stimulans, extra anpassningar och särskilt stöd gäller i samtliga skolformer.

Skolverket samlar i den nuvarande organisationen in information om behovet av bedömningsstöd via kontakter med rektorer och lärare och genom frågor som ställts till myndighetens upplysningstjänst. Genom statistik för hur ofta befintliga stöd laddas ner från Skolverkets webbplats skapar sig myndigheten också en uppfattning om vilka bedömningsstöd som är mest efterfrågade. I en utvärdering av betygssättning i årskurs 6 från 2017 framkom att lärare i grundskolan upplever att de har mindre stöd i olika bedömningsituationer än lärare i grundskolan.⁹² Skolverket har också haft i uppdrag att revidera de obligatoriska bedömningsstöden för grundskolan.⁹³ I arbetet med revideringen har Skolverket följt upp de tidigare bedömningsstöden. Uppdraget kom när bedömningsstöden för grundskolan precis hade börjat användas och dessa omfattades varken av uppföljningen eller revideringen. Skolverket har dock inlett en egeniterad utvärdering av de obligatoriska bedömningsstöden i grundskolans årskurs 1 som planeras att slutföras under hösten 2019.⁹⁴

Vid intervjuer med Skolverket framkommer att myndigheten vid prioriteringar av vilka bedömningsstöd som ska tas fram dels tar hänsyn till i vilka ämnen och årskurser det saknas bedömningsstöd och dels till hur mycket de används. Det finns exempelvis ämnen i grundskolan som har bedömningsstöd som används i låg utsträckning, medan de är välanvända i andra ämnen. Dilemmat blir då att avgöra om bedömningsstöd ska tas fram i ämnen där de saknas eller där det finns en kultur av att använda dem.⁹⁵

Under 2017 tog enheten för nationella prov fram en plan för att under åren 2017–2022 ta fram olika bedömningsstöd. Den omfattade alla skolformer och i planen ingick att ta fram bedömningsstöd i matematik, svenska och svenska som andraspråk för årskurs 7–9 i grundskolan. Skolverket beslutade att inte ta fram bedömningsstöden för grundskolan i och med att myndigheten hösten 2017 fick i uppdrag att till 2022 digitalisera nationella prov och bedömningsstöd, vilket tar en stor del av enheten för nationella provs resurser.⁹⁶ Inom ramen för uppdraget ska Skolverket ta fram ett ramverk för bedömningsstöden samt precisera vilka nationella bedömningsstöd som ska finnas.⁹⁷ Arbetet utgår från att

⁹² Skolverket (2017) *Utvärdering av betyg från årskurs 6*.

⁹³ Regeringsbeslut (U2017/02561/S).

⁹⁴ Svar på faktangranskning från Skolverket, 2019-03-22.

⁹⁵ Intervju vid Skolverket, 2018-08-22.

⁹⁶ Intervjuer vid Skolverket, 2018-06-25 och 2018-08-22.

⁹⁷ Skolverket (2018) *Redovisning av uppdrag om plan för utvecklingsarbetet med att digitalisera de nationella proven m.m.*

de nationella bedömningsstödens syften enligt regeringen bör förtydligas så att de antingen är betygsstödande, diagnostiska eller formativa.⁹⁸ Det pågår för närvarande ett arbete på Skolverket med att definiera och kategorisera alla bedömningsstöd utifrån de syften som regeringen har angett. Mot bakgrund av att myndigheten uppmärksammat att behovet av bedömningsstöd är stort inom grundskolan ändrades dock beslutet om att inte ta fram de planerade bedömningsstöden för grundskolans ämnen.⁹⁹ De ska tas fram under 2018–2020.

4.3.2 Grundskolan har få men uppskattade bedömningsstöd

Som nämnts finns det bedömningsstöd i grundskolan för bedömning av elevers kunskaper i svenska, svenska som andraspråk och matematik i årskurs 1-6.¹⁰⁰ Sammantaget har lärarna i grundskolans ämnen därmed tillgång till bedömningsstöd i tre av tretton ämnen. Dessa har också funnits under relativt kort tid. Fram till 2014 fanns det inget bedömningsstöd för lärare i ämnen. Det finns inte bedömningsstöd för att bedöma elevers kunskaper i ämnesområden.¹⁰¹

Som jämförelse har lärare i grundskolan tillgång till bedömningsstöd i samtliga ämnen, vilket framgår av tabell 7.¹⁰² Dessa har tillkommit på olika sätt och över tid, till exempel inom ramen för regeringsuppdrag. Bedömningsstöden kan också ha tillkommit inom ramen för mindre projekt på Skolverket.¹⁰³ De är därför olika i omfattning och innehåll. Bedömningsstöden för grundskolan omfattar inte alla stadier i alla ämnen, men den stora skillnaden i antalet bedömningsstöd visar att grundskolans lärare har ett avsevärt mindre omfattande stöd för att bedöma elevernas kunskaper än grundskolans lärare.¹⁰⁴

⁹⁸ Prop. 2017/18:14, bet. 2017/18:UbU5, rskr. 2017/18:44.

⁹⁹ Intervju vid Skolverket, 2018-08-22.

¹⁰⁰ Prop. 2014/15:137, 2015/16:UbU4, rskr. 2015/16:48.

¹⁰¹ Som nämnts finns det ett generellt stödmaterial för kunskapsbedömning. Skolverket (2015) *Kunskapsbedömning i träningskolan*.

¹⁰² Antalet bedömningsstöd varierar beroende på hur man räknar. Sammanställningen i tabellen baseras på en genomgång av Skolverket bedömningsportal på dess webbplats 2018-12-29. I portalen redovisar Skolverket bedömningsstöden under olika rubriker, där varje rubriknivå räknats som ett bedömningsstöd i granskningen. Varje bedömningsstöd kan bestå av flera delar, vilka inte har räknats.

¹⁰³ Intervju vid Skolverket, 2018-08-22.

¹⁰⁴ Det kan tilläggas att lärarna i grundskolan utöver bedömningsstöden har nationella prov som ger stöd för bedömningen av elevernas kunskaper i tio av grundskolans ämnen i årskurs 3, 6 och 9. Proven ska dock inte genomföras i alla ämnen i dessa årskurser.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 7 Antal bedömningsstöd i grundskolans och grundsärskolans ämnen*

	Grundsärskolans ämnen			Grundskolans ämnen		
	åk 1-3	åk 4-6	åk 7-9	åk 1-3	åk 4-6	åk 7-9
Bild	-	-	-	1	-	1
<i>Grundskolan</i>						
Biologi				1	3	4
Fysik				1	2	1
Kemi				1	2	1
Teknik				-	2	-
<i>Grundsärskolan</i>						
Naturorienterande ämnen	-	-	-			
Teknik	-	-	-			
Engelska	-	-	-	2	3	2
Hem- och konsumentkunskap	-	-	-	-	-	1
<i>Grundskolan</i>						
Geografi				-	1	-
Historia				-	3	2
Religionskunskap				-	2	1
Samhällskunskap				-	1	1
<i>Grundsärskolan</i>						
Samhällsorienterande ämnen	-	-	-			
Idrott och hälsa	-	-	-	-	1	1
Matematik	1	1	-	3	3	3
Moderna språk	Ej aktuellt			-	1	1
Musik	-	-	-	-	1	1
Slöjd	-	-	-	-	1	1
Svenska/svenska som andraspråk	1	1	-	2	3	1

* Ett bedömningsstöd kan omfatta flera stadier. Därför överensstämmer inte antalen i tabellen med det antal som omnämns i texten ovan.

I de intervjuer som gjorts med lärare och rektorer framkommer att de bedömningsstöd som finns för grundsärskolan är väl använda och uppskattade, även om vissa skolor säger att de inte kunnat bedöma alla dess delar ännu. Men genomgående upplever lärarna att de saknar stöd för kunskapsbedömning och måste ägna mycket tid åt att ta fram eget material för att göra kunskapsbedömningar. Lärarna i ämnen säger att de ibland kan utgå från grundskolans bedömningsstöd, men att det tar tid att anpassa dem till sina egna elever.

Det är en accepterad del av yrket att utveckla material själv, inklusive stödet för kunskapsbedömning. En rektor säger att man som lärare i grundsärskolan måste

köpa det, annars kan man inte jobba i skolformen. Samtidigt har lärarna och rektorerna svårt att förstå varför det endast finns några få bedömningsstöd för grundskolan när det sedan länge finns en mängd stöd för lärare i grundskolan. De menar att de bör ha samma stöd som lärare i andra skolformer att bedöma elevernas kunskaper då skolans mål gäller för deras elever likväl som för andra elever. De ser inte heller att det skulle finnas något hinder för att utveckla bedömningsstöd för deras elever, till exempel för att elevgruppen skulle vara för heterogen i kunskapsnivå. Det gäller även lärare i ämnesområden, även om en del av dessa lärare reflekterar över att det kan vara svårt.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

- Förutsättningarna för sambedömning är sämre i grundskolan än i grundskolan. Bedömningsstöden kan därför vara viktigare för att främja en likvärdig bedömning av elevernas kunskaper i grundskolan än i andra skolformer.
- Skolverket hade vid inledningen av den period som granskningen omfattar identifierat att grundskolan saknade bedömningsstöd.
- Skolverket har tagit vissa initiativ till att ta fram bedömningsstöd för grundskolans ämnen. Myndigheten tog 2014 fram ett bedömningsstöd i svenska och svenska som andraspråk. Inom ramen för ett regeringsuppdrag om att ta fram ett bedömningsstöd i matematik valde Skolverket att utvidga detta till fler årskurser. Det togs i bruk 2017. Skolverket har beslutat att under 2018–2020 ta fram bedömningsstöd i dessa tre ämnen för årskurs 7-9.
- De bedömningsstöd som finns i grundskolans ämnen är uppskattade.
- Sammantaget har grundskolans lärare i ämnen ett avsevärt mindre omfattande stöd för att bedöma elevernas kunskaper än grundskolans lärare. Lärare som undervisar i ämnesområden saknar bedömningsstöd för att bedöma elevers kunskaper.

5 Uppföljning och utvärdering av grundskolans kunskapsuppdrag

I kapitlet redovisas iakttagelser för granskningsfråga 3, om uppföljningen och utvärderingen av grundskolans kunskapsuppdrag är ändamålsenlig.

5.1 Bedömningsgrund

Skolverket ansvarar enligt skollagen för att på nationell nivå följa upp och utvärdera skolväsendet. Skolverkets uppföljning och utvärdering ska enligt myndighetens instruktion öka kunskapen om hur utbildningen har utvecklats i förhållande till de nationella målen. Myndigheten ska vidare analysera utvecklingen av samtliga utbildningar och verksamheter, anpassat efter respektive verksamhet.¹⁰⁵ Regeringen styr och följer upp Skolverkets arbete, och ska i budgetpropositionen rapportera om grundskolans måluppfyllelse i förhållande till de mål som riksdagen beslutat.¹⁰⁶ Dessa mål omfattar grundskolan såväl som grundskolan och regeringen har särskilt betonat att grundskolans resultat bör belysas på ett bättre sätt än de gjordes innan skolreformerna 2011.¹⁰⁷

Regeringen har även annan information att tillgå om grundskolan än den som Skolverket sammanställer, främst från Skolinspektionen och statliga offentliga utredningar. Skolinspektionen ska enligt sin instruktion sammanfatta och publicera resultaten av sitt arbete med tillsyn och kvalitetsgranskning och varje år lämna en sammanfattning och analys av erfarenheterna av tillsyn och kvalitetsgranskning.¹⁰⁸ De statliga offentliga utredningarnas uppdrag utformas av regeringen och anges i utredningsdirektiv. Den information som Skolinspektionen och utredningsväsendet sammanställer ses i granskningen också som en del av kunskaperna om hur utbildningen i grundskolan utvecklats i förhållande till dess nationella mål.

I granskningen undersöks grundskolans kunskapsuppdrag, det vill säga att grundskolan ska ge eleverna möjlighet att utveckla sina kunskaper så långt det är möjligt. I kapitlet beskrivs dels den uppföljning och utvärdering som gjorts av elevernas kunskapsutveckling i sig. Dels beskrivs vilken övrig uppföljning och utvärdering som gjorts om grundskolan och vad den ger för information. Denna information gäller förutsättningar för att eleverna ska kunna utveckla sina

¹⁰⁵ 26 kap. 24 § skollagen (2010:800), 1–2 §§ förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

¹⁰⁶ 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹⁰⁷ Prop. 2008/09:87, bet. 2008/09:UbU9, rskr. 2008/09:189.

¹⁰⁸ 4 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

kunskaper. Med detta avses exempelvis grundläggande förutsättningar som andelen behöriga lärare och tillgång till elevhälsa eller frågor som rör undervisningen, till exempel hur lärare använder kursplaner i undervisningen eller hur undervisningen i ett ämne bedrivs. Bedömningen utgår från följande kriterier.

Med ändamålsenlig uppföljning och utvärdering av grundskolans kunskapsuppdrag menas att det på nationell nivå finns information om:

- kunskapsutvecklingen hos eleverna i grundskolan.
- grundskolans förutsättningar att främja elevers kunskapsutveckling.
- skillnader mellan skolor och huvudmän vad gäller kunskapsutvecklingen hos elever och grundskolans förutsättningar att främja elevers kunskapsutveckling.

Informationsinsamlingen kan enligt Riksrevisionen genomföras på olika sätt. Den kan samlas in via regelbunden uppföljning eller genom djupare, mer tillfälliga utvärderingsinsatser. Informationsinsamlingen kan vara både kvantitativ och kvalitativ.¹⁰⁹ I kapitlet görs en uppdelning mellan regelbunden uppföljning samt utvärdering och tillfällig uppföljning.

5.2 Skolverkets uppföljning och utvärdering

5.2.1 Begränsade möjligheter till regelbunden uppföljning

Skolverket publicerar årligen officiell statistik för grundskolan. Statistiken samlas in av Statistiska centralbyrån på uppdrag av Skolverket. Insamlingen gäller kostnader, antal elever som läser ämnen respektive ämnesområden och som läser integrerat i grundskolan, antal lärare och deras behörigheter samt uppgifter om antal elever som får särskilt stöd och antal elever som pendlar till en grundskola i en annan kommun.

Möjligheten att regelbundet följa upp elevers kunskapsresultat i grundskolan är begränsad, särskilt i jämförelse med grundskolan där uppföljningen av elevernas kunskaper är omfattande. I grundskolan mäts elevernas kunskaper genom betyg, resultat på nationella prov och internationella studier såsom PISA och TIMSS. Det finns genom dessa mätningar information om elevernas kunskapsnivå,

¹⁰⁹ Ibland görs en tydlig definitionsskillnad mellan vad som menas med uppföljning respektive utvärdering, där uppföljning sägs svara på frågan *vad* som skett och genomförs regelbundet för att kontrollera hur en verksamhet genomförs medan utvärdering svarar på frågan *varför* och sker vid särskilda tillfällen och ger någon form av värdering. Uppföljningsinformation kräver dock oftast någon form av värdering för att kunna användas och utvärdering är ofta beroende av och bygger på data som samlats in genom uppföljning. Det beskrivs exempelvis i SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*. Riksrevisionen bedömer att det för granskningens syften inte är nödvändigt att göra en strikt uppdelning av dessa undersökningstyper.

likvärdigheten sett till elevresultat mellan skolor och utvecklingen av elevernas kunskaper över tid.

Vidare är förutsättningarna för att samla in och analysera motsvarande information sämre i grundsärskolan än i grundskolan. Betyg sätts inte i ämnesområden. Kunskapsbedömningen inom ämnesområden görs också utifrån varje elevs förutsättningar. Det gör att information om vilken nivå som eleverna når är svår att jämföra mellan skolor och över tid. Eftersom betyg i ämnen endast sätts om eleven eller elevens vårdnadshavare begär det, och betyg inte sätts om eleven inte nått nivån för godkänt finns det inte betygsuppgifter för alla elever. Både i ämnen och ämnesområden hade det dock kunnat vara möjligt att samla in och analysera fler uppgifter om elevernas kunskapsutveckling på gruppnivå, exempelvis om antal elever som uppnår kunskapskraven.

Det har under den period som granskningen omfattar också funnits lagmässiga begränsningar för att samla in information om elever i grundsärskolan. Till och med 2018 har det inte varit tillåtet att samla in uppgifter på individnivå som avslöjar uppgifter om personers hälsa, dit intellektuell funktionsnedsättning räknas.¹¹⁰ Det innebär att uppgifter om elever i grundsärskolan hittills bara har kunnat samlas in på gruppnivå och att Skolverket därmed inte har haft uppgifter om enskilda elever och bakgrundsinformation om eleverna. I undersökningar av grundsärskolan har det därmed inte varit möjligt att kontrollera för olika bakgrundsfaktorer på samma sätt som när grundskoleutbildning följs upp och analyseras. Det gäller exempelvis vilken betydelse elevens familjebakgrund har för elevens möjligheter att nå utbildningens mål.

Skolverket har vid två tillfällen, 2007 och 2010, framfört till regeringen att myndigheten önskar få möjlighet att samla in individbaserad statistik för bland annat grundsärskolan.¹¹¹ Efter att förordningen om den officiella statistiken ändrades den 15 januari 2019 är det nu möjligt att behandla personuppgifter inom bland annat grundsärskolan.¹¹² Skolverket planerar att samla in individstatistik för elever i grundsärskolan från och med hösten 2019.

Det finns dock även praktiska begränsningar för på vilken nivå uppgifter som samlas in i grundsärskolan kan redovisas. Många grundsärskoleenheter är små och det går därför av sekretesskäl inte att redovisa eventuella insamlade uppgifter på skolenhetsnivå för många enheter.¹¹³ Det sker även ett inflöde av elever från grundskolan till grundsärskolan under de nio årskurser som skolformerna omfattar. Det försvårar jämförelser mellan skolenheter och över tid.

¹¹⁰ Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

¹¹¹ Utbildningsdepartementet (U2018/03059/GV).

¹¹² Förordningen (2018:2046) om ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

¹¹³ Intervju vid Skolverket, 2018-10-03.

Den regelbundna uppföljningen har sammantaget gett begränsad information om kunskapsutvecklingen för eleverna i grundsärskolan och förutsättningarna för att de ska kunna utveckla sina kunskaper. Den ger därmed även en begränsad bild av hur grundsärskolan utvecklats över tid. I och med detta borde utvärderingar och tillfälliga uppföljningar enligt Riksrevisionen ha getts en större betydelse för att följa upp och utvärdera grundsärskolan på nationell nivå.

5.2.2 Färre utvärderingar och tillfälliga uppföljningar av grundsärskolan

Som grund för bedömningen av Skolverkets utvärderingar och tillfälliga uppföljningar har Riksrevisionen utgått från en sammanställning av undersökningar som gjorts på Skolverkets analysavdelning mellan åren 2014 och 2018. Dessa omfattar både publicerade och interna undersökningar. För tidigare år har Riksrevisionen gått igenom de undersökningar som Skolverket publicerat på sin hemsida och som omfattar grundsärskolan.

Mellan 2014 och 2018 har Skolverket genomfört eller påbörjat totalt 134 undersökningar av skilda slag som rör de obligatoriska skolformerna. De innefattar utvärderingar och tillfälliga uppföljningar som redovisas fördelade på skolform i tabell 8. Många av undersökningarna är sammanställningar av statistik som baseras på Skolverkets regelbundna statistikinsamling. Dessa har exkluderats ur redovisningen eftersom förutsättningarna för statistikinsamling som nämnts skiljer sig åt för grundsärskolan och grundskolan. De redovisade analystyperna är sådana som Riksrevisionen bedömt skulle kunna ge information om grundsärskolans kunskapsuppdrag.¹¹⁴

¹¹⁴ Riksrevisionen har utgått från en intern sammanställning av Skolverket 2018 av antalet undersökningar som genomförts av myndigheten 2014–2018, samt myndighetens egna kategoriseringar av dessa undersökningar. Kategorierna ska inte ses som Skolverkets officiella kategoriseringar. Indelningen är vidare än avgränsningen av grundsärskolans kunskapsuppdrag i granskningen. Riksrevisionen bedömer dock att redovisningen ger en bra bild av Skolverkets uppföljningar och utvärderingar av grundsärskolan och grundskolan, och att få undersökningar som motsvaras av granskningens avgränsningar hamnar utanför redovisningen.

Tabell 8 Antal utvärderingar och tillfälliga uppföljningar per skolform 2014–2018. Antalet av dessa som tillkommit genom regeringsuppdrag redovisas inom parentes.

	Grundskolan	Grundsärskolan
Utvärderingar ¹¹⁵	59 (35)	13 (9)
Tillfälliga uppföljningar ¹¹⁶	33 (20)	14 (9)
Totalt	92 (55)	27 (18)

Ingen av de utvärderingar och uppföljningar som redovisas i tabell 8 har enbart omfattat grundsärskolan. Som tabellen visar har en majoritet av uppföljningarna och utvärderingarna tillkommit inom regeringsuppdrag, men en stor andel av de genomförda undersökningarna har initierats av Skolverket.

Mängden undersökningar ger en viss bild av hur väl grundsärskolan beaktas i Skolverkets uppföljnings- och utvärderingsinsatser. Som tabellen visar omfattas grundsärskolan i lägre grad än grundskolan av myndighetens utvärderingar och tillfälliga uppföljningar - 27 undersökningar jämfört med 92. Antalet utvärderingar och uppföljningar i tabellen kan i vissa fall gälla flera delredovisningar inom samma övergripande uppdrag. De redovisade undersökningarna är också av olika slag och ger olika typ av information. I följande avsnitt beskrivs på vilket sätt grundsärskolan omfattats av Skolverkets uppföljningar och utvärderingar och vilken information som dessa gett.

5.2.3 Begränsad information i utvärderingar och tillfälliga uppföljningar

De utvärderingar och tillfälliga uppföljningar som Skolverket genomfört under granskningsperioden varierar i omfattning och inriktning. I en utvärdering, *Utvärdering av betyg från årskurs 6*, omfattas grundsärskolan av de flesta empiriska undersökningarna i analysen och ger en bild av betygssättningen i grundsärskolan i denna årskurs. I några av de tillfälliga uppföljningar som omfattat grundsärskolan så har Skolverket tagit fram information som särskilt rör grundsärskolan inom specifika områden. Det gäller en kartläggning av IT-kompetens i skolan¹¹⁷ och två rapporter med prognoser för framtida lärarbehov.¹¹⁸ Detsamma gäller två uppföljningar av minoritetspolitikens mål där Skolverket i

¹¹⁵ Det gäller enligt Skolverkets indelning utvärderingar av system, reformer/försöksverksamheter respektive insatser.

¹¹⁶ Skolverket benämner denna kategori som uppföljningar/kartläggningar.

¹¹⁷ Skolverket (2016) *IT-användning och IT-kompetens i skolan*. Skolverkets IT-uppföljning 2015.

¹¹⁸ Skolverket (2015) *Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier* och (2017) *Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av forskollärare och olika lärarkategorier*. Skolverket har kategoriserat rapporten 2017 som kartläggning och rapporten 2015 som utvärdering.

redovisningen 2015 till exempel pekade på skillnader i timplanen i samiska mellan grundskolan och grundsärskolan.¹¹⁹ I kunskapssammanställningen *Att planera för barn och elever med funktionsnedsättning*¹²⁰ ges också en bild av vissa förhållanden som gäller i utbildningen i grundsärskolan.

I många utvärderingar och tillfälliga uppföljningar är den information som redovisas om grundsärskolan mer knapphändig. Flera utvärderingar som omfattar grundskolan gäller utvärderingar av Skolverkets skolutvecklingsinsatser. Dessa gäller bland annat hur insatserna tagits emot av lärare och annan personal, men kan även ge information om hur undervisningen bedrivs. Få grundsärskolor omfattas av dessa satsningar vilket gör att det finns lite information om grundskolan i de redovisningar av uppdragen som Skolverket lämnat till regeringen.¹²¹ Ett undantag är en rapport från 2011 om den så kallade matematiksatsningen. I den utredes om det finns avgörande skillnader mellan matematikundervisningen i grundsärskolan och grundskolan.¹²²

Även i de tillfälliga uppföljningar som omfattar grundsärskolan är den information som redovisas om grundskolan begränsad. Det gäller till exempel Skolverkets lägesbedömningar som omfattar hela skolväsendet och innehåller sammanställningar av kunskapsläget inom olika skolformer och Skolverkets bedömningar av utvecklingen i skolväsendet. För grundsärskolan redovisas endast uppgifter om utvecklingen av antalet elever.¹²³

Flera av de tillfälliga uppföljningarna är avrapporteringsuppdrag om funktionshinderpolitik och riksdagens fastslagna handikappolitiska mål. Dessa uppdrag har både gällt att redovisa genomförda insatser och att sammanställa information om elever med funktionsnedsättning i skolan, bland annat i grundskolan.¹²⁴ Även i dessa sammanställningar är den information som redovisas om grundskolan begränsad.

¹¹⁹ Skolverket (2014) *Redovisning av uppdrag att följa upp och analysera Skolverkets verksamhet utifrån minoritetspolitikens mål* och (2015) *Redovisning av uppdrag att följa upp och analysera Skolverkets verksamhet utifrån minoritetspolitikens mål*. Skolverket har kategoriserat rapporten 2014 som kartläggning och den 2015 som utvärdering.

¹²⁰ Skolverket (2015) *Att planera för barn och elever med funktionsnedsättning - en sammanställning av forskning, utvärdering och inspektion 1994–2014*.

¹²¹ Det gäller exempelvis olika redovisningar av matematiklyftet. Ramböll (2016) *Slututvärdering: Utvärderingen av matematiklyftet 2013–2016. Avsedd för Skolverket*. Umeå universitet (2016) *Utvärdering av matematiklyftets resultat. Slutrapport*. Skolverket (2018) *Redovisning av uppdrag om utvärdering av de nationella skolutvecklingsprogrammen* och (2018) *Redovisning av uppdrag om Samverkan för bästa skola*. Till exempel var det en grundsärskola som 2017 ingick satsningen Samverkan för bästa skola.

¹²² Skolverket (2011) *Matematikundervisning i grundsärskolan. En utvärdering av Matematiksatsningen*.

¹²³ Skolverket (2015) *Skolverket lägesbedömning 2015* och (2017) *Skolverkets lägesbedömning 2017*.

¹²⁴ Skolverket (2014) *Rapportering om prioriterade insatser samt underlag för uppföljning för de funktionshinderspolitiska delmålen för Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska*

I andra tillfälliga uppföljningar framgår inte resultatet för grundsärskolan. Det gäller exempelvis i en sammanställning av privata aktörer inom förskola och skola.¹²⁵ Andra utvärderingar som omfattar grundsärskolan gäller mer generella frågeställningar där det kan vara mindre relevant att särredovisa olika skolformer, till exempel en utvärdering av konsekvenser för skolhuvudmän av rätten att överklaga vissa beslut.¹²⁶

Sammantaget har de utvärderingar och tillfälliga uppföljningar som Skolverket genomfört i vissa avseenden gett information om grundsärskolans förutsättningar att förbättra elevernas kunskaper. Det saknas däremot information om skillnader mellan grundsärskolor och huvudmän samt utvecklingen i grundsärskolan över tid. Inga av undersökningarna har gett information om kunskapsutvecklingen för elever i grundsärskolan.

5.2.4 Grundsärskolan prioriteras bort

Då utvärderingar och uppföljningar görs inom ramen för regeringsuppdrag så framgår det ofta vilka skolformer som ska omfattas av uppdraget. Det gäller exempelvis den nämnda utvärderingen av betyg från årskurs 6 där regeringen angav att grundsärskolan skulle omfattas.¹²⁷ När skolform inte angetts i uppdragsbeskrivningen har Skolverket i flera fall avgränsat bort grundsärskolan i utvärderingar som skulle kunna ge viktig information om skolformen. Det gäller till exempel i rapporteringen av två regeringsuppdrag, ett om utvärdering av den nya betygsskalan¹²⁸ och kunskapskravens utformning samt ett om lärares användning av kurs- och ämnesplaner.¹²⁹ Det finns också exempel på att grundsärskolan avgränsats bort i Skolverkets egeninitierade utvärderingar. Exempelvis omfattas grundsärskolan inte av en stor utvärdering av skolreformerna 2011.¹³⁰

Enligt intervjuer med Skolverket är en anledning till att grundsärskolan och andra skolformer ibland avgränsas bort att uppdragen ska belysa breda frågeställningar samtidigt som tidsramarna för uppdragen ofta är korta. Det blir därmed svårt att

skolmyndigheten, (2014) *Rapportering om utvecklingen av funktionshinderspolitiken år 2014 för Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten*, (2016) *Slutredovisning av uppdrag om slutrapportering om utvecklingen av funktionshinderspolitiken åren 2011–2016 för Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten* och (2018) *Kunskapsammanställning med utgångspunkt i rekommendationer inom utbildningsområdet*. En liknande uppföljning är Skolverket (2014) *Uppdrag om uppföljning av de sex målen för Education for All (EFA)*.

¹²⁵ Skolverket (2014) *Privata aktörer inom förskola och skola*.

¹²⁶ Skolverket (2015) *Uppdrag om konsekvenser för skolhuvudmän av rätten att överklaga vissa beslut*.

¹²⁷ Skolverket (2017) *Utvärdering av betyg från årskurs 6*.

¹²⁸ Skolverket (2016) *Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning*.

¹²⁹ Skolverket (2018) *Lärares användning av kurs- och ämnesplaner*.

¹³⁰ Skolverket (2015) *Skolreformer i praktiken - hur reformerna landade i grundskolans vardag 2011–2014*.

inkludera en specifik skolform med särskilda förutsättningar i analysen, även om det vore relevant att den omfattades.¹³¹ Till exempel angavs i uppdragsdirektivet till regeringsuppdraget att utvärdera den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning att utvärderingen skulle göras utifrån perspektiven nationell likvärdighet, tydlighet för elever och lärare och eventuell inverkan på betygsinflation. Skolverket avgränsade utvärderingen till grund- och gymnasieskolan även om den del av uppdraget som avsåg den nya betygsskalan samt kunskapskravens påverkan på nationell likvärdighet och tydlighet för elever och lärare enligt Riksrevisionens bedömning har tydlig bäring även på grundsärskolan.

Skolverket uppger i intervjuer också att de på grund av de många regeringsuppdragen har begränsade möjligheter att genomföra egna uppföljnings- och utvärderingsinsatser, bland annat av grundsärskolan.¹³² Samtidigt visar tabell 8 att många undersökningar Skolverket genomför är egeninitierade. Under granskningsperioden har Skolverket till exempel gjort tre utvärderingar av undervisningen i ett enskilt ämne i grundskolan.¹³³ Några motsvarande utvärderingar har inte gjorts av undervisningen i grundsärskolan. Med andra prioriteringar hade fler utvärderingar och tillfälliga uppföljningar kunnat göras av grundsärskolan.

5.2.5 Ingen samlad överblick av behovet av uppföljning och utvärdering

Föregående avsnitt visar att grundsärskolan inte omfattats av Skolverkets uppföljningar och utvärderingar i samma utsträckning som grundskolan, och ibland prioriterats bort i dem. En förklaring kan vara att det funnits brister i Skolverkets arbete när det gäller kartläggning och dokumentation av vilka uppföljnings- och utvärderingsinsatser som genomförts för olika skolformer. Det har gjort det svårt för Skolverket att överblicka vilka behov av informationsinsamling som finns för bland annat grundsärskolan.¹³⁴ Den inventering av undersökningar som myndigheten genomfört under 2018, där skolform ingår som en kategori, kan ge bättre förutsättningar för prioriteringar av insatser. Inventeringen har legat till grund för en plan som är tänkt att användas för att prioritera mellan olika tänkbara undersökningar i framtiden. Syftet med planen är att Skolverket bättre ska kunna uppfylla sin instruktionsenliga uppgift.¹³⁵

¹³¹ Intervju vid Skolverket, 2018-11-16.

¹³² Intervjuer vid Skolverket, 2018-08-31 och 2018-11-16.

¹³³ Skolverket (2015) *Bild i grundskolan*, (2015) *Musik i grundskolan* och (2015) *Slöjd i grundskolan*.

¹³⁴ Intervjuer vid Skolverket, 2018-08-31 och 2018-11-16.

¹³⁵ Skolverket (2018) *Plan för uppföljnings- och utvärderingsstudier*.

5.3 Annan information om grundsärskolans måluppfyllelse

I följande avsnitt beskrivs den information om grundsärskolan som regeringen får via Skolinspektionen och statliga offentliga utredningar.

5.3.1 Viss information från Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning

Syftet med Skolinspektionens tillsyn är att bedöma om skolor och huvudmän uppfyller lagstiftningens krav.¹³⁶ Tillsynsresultaten ger därmed svar på om huvudmännen och skolorna uppfyller dessa lagkrav. Den regelbundna tillsynen av grundsärskolan har varit mer omfattande än tillsynen av grundskolan. Den har sedan 2009 genomförts i två cykler, 2009–2014 och 2015–2018. I den förstnämnda cykeln besöktes alla huvudmän, grundsärskolor och grundskolor. Denna modell behölls i den andra cykeln för grundsärskolan, medan de grundskoleenheter som besöktes valdes ut utifrån en riskanalys. Från och med 2019 kommer den regelbundna tillsynen att genomföras i kortare cykler på två år för alla skolformer och samtliga skolor kommer väljas ut utifrån en riskanalys. År 2019 kommer ingen grundsärskola att besökas inom ramen för den regelbundna tillsynen, i och med att samtliga grundsärskolor har varit föremål för regelbunden tillsyn under de två senaste tillsynscyklerna.¹³⁷

I kvalitetsgranskningar ska Skolinspektionen granska kvaliteten i verksamheten i förhållande till mål och andra riktlinjer.¹³⁸ Sedan 2011 har Skolinspektionen genomfört en kvalitetsgranskning, om integrerade grundsärskoleelever i grundskolan.¹³⁹ Skolinspektionen planerar under 2019 att genomföra en kvalitetsgranskning av grundsärskolan. Inriktningen är inte beslutad.¹⁴⁰

Resultaten av tillsyn och kvalitetsgranskningar beskrivs varje år i Skolinspektionens årsredovisning och årsrapport. Riksrevisionens genomgång av dessa för åren 2012–2018 visar att de ger viss information om förutsättningarna för att grundsärskolan ska ge alla elever möjlighet att nå så långt som möjligt. Skolinspektionen beskriver i flera av rapporterna att tillsynen har identifierat brister i huvudmännens systematiska kvalitetsarbete. Huvudmännen och rektorerna samlar inte alltid in information om elevernas kunskapsutveckling och

¹³⁶ 26 kap. 2 § skollagen (2010:800).

¹³⁷ Intervju med generaldirektör och biträdande generaldirektör vid Skolinspektionen, 2018-12-18.

¹³⁸ 26 kap. 19–20 §§ skollagen (2010:800).

¹³⁹ Skolinspektionen (2016) *Integrerade elever - undervisningssituationen för elever som är mottagna i grundsärskolan och får sin undervisning i grundskolan*.

¹⁴⁰ Skolinspektionen håller även på att utveckla en ny form av regelbunden granskning av skolan, regelbunden kvalitetsgranskning. Grundsärskolan kommer inte att omfattas av denna granskningsform under 2019 och inga beslut är tagna om när den kommer att göra det.

analyserar resultaten. Skolinspektionen beskriver att det i dessa fall saknas kunskaper för att identifiera vilka utvecklingsbehov som finns i utbildningen. Även kvalitetsgranskningen om integrerade grundsärskoleelever visade att dessa elevers kunskapsresultat inte alltid följdes upp och analyserades. I årsrapporten för 2017 beskrivs dock att få grundsärskolor, drygt 20 av närmare 600, hade sådana brister att Skolinspektionen krävde åtgärder. Samtidigt beskriver Skolinspektionen att myndigheten funnit bristande kunskap om skolans centrala styrdokument, både hos ansvariga rektorer och huvudmän.¹⁴¹

Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskningar har därmed i viss mån gett regeringen information om grundsärskolans förutsättningar att nå de nationella målen för skolan.

5.3.2 Lite information från statliga offentliga utredningar

De statliga kommittéerna tillsätts av regeringen och utredningarnas uppdrag definieras i uppdragsdirektiv. Riksrevisionens genomgång av de statliga offentliga utredningarna på skolområdet sedan 2011 visar att grundsärskolan har getts en undanskymd roll eller saknats i utredningar som omfattar uppföljning och utvärdering av de obligatoriska skolformerna. Det gäller exempelvis *Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan*, *Grundskoleutredningen*, *Utredningen om nationella prov, 2015 års skolkommission*, *Utredningen om en läsa-skriva-räkna-garanti* samt *Utredningen om skolans kommunalisering*.¹⁴² Några utredningar har gett mer information om grundsärskolan i vissa avseenden. I ett betänkande av utredningen *Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner* analyserades konsekvenserna av de legitimationskrav som gäller för lärare i bland annat grundsärskolan.¹⁴³ *2017 års Skolmyndighetsutredning*¹⁴⁴ tog upp vissa aspekter av stöd till lärare att tolka kunskapsuppdraget och bedöma elevernas kunskaper. I betänkanudet *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera* redovisades uppgifter om frånvaro i grundsärskolan.¹⁴⁵ Sammantaget har de statliga utredningarna emellertid gett regeringen begränsad information om grundsärskolans elever kan utvecklas så långt det är möjligt enligt utbildningens mål.

En pågående statlig offentlig utredning som omfattar grundsärskolan ska bland annat kartlägga och analysera skolornas stöd- och elevhälsoarbete och lämna förslag i syfte att skapa bättre förutsättningar för elever att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Utredaren ska även analysera hur elevhälsoarbetet kan

¹⁴¹ Skolinspektionen (2012, 2014, 2015) *Årsrapport* och (2015, 2016, 2017) *Årsredovisning*.

¹⁴² SOU 2013:30, SOU 2014:5, SOU 2014:12, SOU 2015:81, SOU 2016:25, SOU 2016:38, SOU 2016:59, SOU 2017:35.

¹⁴³ SOU 2017:51.

¹⁴⁴ SOU 2018:41.

¹⁴⁵ SOU 2016:94.

utvecklas.¹⁴⁶ Vidare har regeringen tillsatt en utredning som ska föreslå hur långsiktig uppföljning för målen inom funktionshinderspolitiken bör utformas och som bland annat ska föreslå effekt- och resultatmål för utbildningsområdet.¹⁴⁷ Dessa utredningar kan ge ökad information om grundsärskolan, och lämna förslag som leder till förbättrad uppföljning av skolformen. Riksrevisionen har dock inte kännedom om i vilken utsträckning utredningarna samlar in och redovisar information om grundsärskolans kunskapsuppdrag. Däremot omfattas grundsärskolan exempelvis inte av en pågående statlig offentlig utredning om likvärdighet i skolan.¹⁴⁸

5.3.3 Regeringens avrapportering till riksdagen är bristfällig

Regeringen ska i budgetpropositionen redovisa till riksdagen de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål riksdagen beslutat om.¹⁴⁹ Sedan 2013 följs måluppfyllelsen inom utbildningsområdet bland annat med hjälp av olika resultatindikatorer. Regeringen har möjlighet att bedöma vilka indikatorer som ska användas. För grundskolan finns fem indikatorer för att följa elevernas kunskaper medan det inte finns några enskilda målandikatorer för grundsärskolan.¹⁵⁰ Ingen övrig information från skolmyndigheternas utvärderingar, tillsyn eller kvalitetsgranskningar har redovisats. För grundsärskolan redovisas i budgetpropositionen för 2019 endast uppgifter om antalet elever och kostnader. Tidigare år har även uppgifter om andelen behöriga lärare redovisats.¹⁵¹

5.4 Sammanfattande iakttagelser

- Möjligheterna till regelbunden uppföljning av grundsärskolan har till och med januari 2019 begränsats av att individuppgifter för elever inte varit möjliga att samla in. Det finns vissa praktiska begränsningar för att sammanställa och analysera resultat på skol- och huvudmannanivå.
- Skolverket regelbundna uppföljning av grundsärskolan har gett begränsad information om kunskapsutvecklingen för eleverna i grundsärskolan och förutsättningarna för att de ska kunna utveckla sina kunskaper.

¹⁴⁶ Dir. 2017:88, dir. 2018:33, dir. 2018:58.

¹⁴⁷ Dir 2017:133.

¹⁴⁸ Dir 2018:71.

¹⁴⁹ 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹⁵⁰ Resultat på nationella prov i grundskolan, andelen elever som uppnått kunskapskraven i samtliga grundskolans ämnen i årskurs 9, genomsnittligt meritvärde i årskurs 9, andelen elever i årskurs 9 som uppnått behörighet till gymnasieskolans nationella program och resultat i internationella studier som PISA, TIMSS och PIRLS.

¹⁵¹ Prop. 2018/2019:1, prop. 2017/18:1, prop. 2016/17:1, prop. 2015/16:1, prop. 2014/15:1, prop. 2013/14:1, prop. 2012/13:1, prop. 2011/12:1, prop. 2010/11:1.

GRUNDSÄRSKOLANS KUNSKAPSUPPDRAG – STYRNING, STÖD OCH UPPFÖLJNING

- Grundsärskolan har omfattats av färre av Skolverkets utvärderingar och tillfälliga uppföljningar än grundskolan.
- Utvärderingarna och de tillfälliga uppföljningarna har i vissa avseenden gett information om grundsärskolans förutsättningar att förbättra elevernas kunskaper, men det saknas särskilt information om kunskapsutvecklingen hos eleverna i grundsärskolan och om skillnader mellan skolor och huvudmän.
- Skolverket har prioriterat bort grundsärskolan i utvärderingar som kunnat ge viktig information om skolformen.
- Det har funnits brister i Skolverkets arbete när det gäller kartläggning och dokumentation av vilka uppföljnings- och utvärderingsinsatser som genomförts för olika skolformer. Det har gjort det svårt för myndigheten att överblicka behovet av informationsinsamling för grundsärskolan.
- Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskningar har gett regeringen viss information om grundsärskolans förutsättningar att nå de nationella målen för skolan. Det finns dock begränsningar i vad den regelbundna tillsynen kan svara på.
- Statliga offentliga utredningar har gett regeringen begränsad information om grundsärskolans elever kan utvecklas så långt det är möjligt enligt utbildningens mål.
- Informationsbristerna i uppföljningen och utvärderingen av grundsärskolan visas i regeringens rapportering till riksdagen om grundsärskolan i budgetpropositionen. Den innehöll 2019 endast uppgifter om antalet elever och kostnader.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat den statliga styrningen, stödet och uppföljningen av grundskolan sedan 2011. Syftet har varit att bedöma om de statliga insatserna gett grundskolan goda förutsättningar att utveckla elevernas kunskaper så långt det är möjligt i enlighet med skollagens mål för utbildningen. I kapitlet redovisas slutsatser och de rekommendationer som lämnas till regeringen och Skolverket med anledning av granskningen.

6.1 Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionen har i bedömningen av de statliga insatserna för grundskolan utgått från de två samtidiga intentionerna för utbildningen i grundskolan som angavs i förarbetena till skolreformerna 2011. Utbildningen i grundskolan ska så långt det är möjligt motsvara utbildningen i grundskolan och samtidigt anpassas efter grundskolans behov. Det innebär att regeringen och Skolverket bör tillgodose dessa intentioner när de styr, stödjer och följer upp grundskolan. Regeringen och Skolverket bör, så långt det är möjligt, dels genomföra samma eller motsvarande insatser för olika skolformer, och dels anpassa insatserna efter grundskolans behov.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att grundskolans behov inte tillgodosetts tillräckligt i de statliga insatserna för att styra, stödja och följa upp de obligatoriska skolformerna. Många av de insatser som genomförts av Skolverket håller enligt lärare och rektorer i grundskolan en bra kvalitet och den generella bilden som framkommer i granskningen är att grundskolan ofta omfattas av statliga insatser. Däremot omfattas grundskolan aldrig enskilt, och ofta i mindre utsträckning, lite efteråt eller lite vid sidan om de insatser som genomförs för grundskolan. Det visas särskilt av att antalet bedömningsstöd för grundskolan är få och av att det finns brister i uppföljningen och utvärderingen av grundskolan på nationell nivå. Det visas i viss mån också av hur grundskolan beaktats vid timplaneförändringar och läroplansförändringar och i stödet att tolka styrdokument.

Det kan enligt Riksrevisionen finnas skäl för både regeringen och Skolverket att avgränsa bort grundskolan i enskilda fall vid beslut om insatser. Men om grundskolan inte omfattas eller tydligt beaktas riskerar regeringen och Skolverket att inte uppfylla intentionerna om att utbildningen i grundskolan ska motsvara utbildningen i grundskolan och samtidigt anpassas till grundskolans förhållanden. Det finns också ett viktigt signalvärde i att inkludera grundskolan och att göra det från början. De lärare och rektorer som intervjuats i granskningen har en tydlig uppfattning om att deras elever inte riktigt räknas på samma sätt som grundskolans, trots att utbildningens mål gäller för

dem i samma utsträckning som i grundskolan. Uppfattningen grundas inte bara på utformningen av statliga insatser, utan gäller även faktorer som huvudmännen i huvudsak ansvarar för, till exempel kompetensutveckling. Men enligt Riksrevisionen är uppfattningen hos lärare och rektorer också till viss del befogad i de statliga insatser som granskningen omfattar. I följande avsnitt sammanfattas och utvecklas resultaten i granskningen.

6.1.1 Grundsärskolan har få bedömningsstöd

Eleverna i grundsärskolan ska enligt skollagen ges möjlighet att utveckla sina kunskaper så långt det är möjligt i samma utsträckning som elever i övriga skolformer. Det är enligt Riksrevisionen därmed rimligt att lärare i grundsärskolan har ett lika omfattande stöd som lärare i andra skolformer för att bedöma elevernas kunskaper. Eftersom förutsättningarna för sambedömning är begränsade i grundsärskolan är bedömningsstöden också särskilt viktiga för att främja en likvärdig bedömning. Att grundsärskolans lärare har tillgång till avsevärt färre bedömningsstöd än lärare i grundskolan är därför en brist. Skolverket har beslutat att ta fram fler bedömningsstöd för grundsärskolans ämnen. Riksrevisionen bedömer dock att det finns ytterligare behov av bedömningsstöd och att Skolverket bör säkerställa att grundsärskolans lärare har ett tillräckligt stöd för att bedöma elevernas kunskaper.

6.1.2 Bristande information om måluppfyllelse

För att Skolverket, regeringen och riksdagen ska kunna fatta beslut om åtgärder för grundsärskolan är det viktigt att det på nationell nivå finns information om utvecklingen inom skolformen.

Skolverket, som har ansvar för att på nationell nivå följa upp och utvärdera skolväsendet, har till och med 2018 haft lagliga begränsningar för att samla in uppgifter om eleverna i grundsärskolan på individnivå. Det hade enligt Riksrevisionen dock kunnat vara möjligt att samla in fler uppgifter på gruppnivå än antal elever som får särskilt stöd och som pendlar till skolan, till exempel hur många elever som uppnår olika kunskapskrav. Sådan information kan användas som utgångspunkt för fortsatta analyser, exempelvis om det finns generella faktorer i undervisningen i grundsärskolan som gör att elever inte ges möjlighet att nå kunskapskraven.

I och med att den regelbundna uppföljningen gett begränsad information om grundsärskolan har utvärderingar och tillfälliga uppföljningar potentiellt varit viktigare källor för informationsinsamling under granskningsperioden. Flera av de utvärderingar och tillfälliga uppföljningar som Skolverket genomfört har gett information om grundsärskolan inom specifika områden, men sammantaget är kunskaperna om måluppfyllelsen i grundsärskolan bristfällig. Det beror delvis på att många utvärderingar och uppföljningar styrts av regeringsuppdrag, men

Skolverket hade enligt Riksrevisionens bedömning i större utsträckning kunnat prioritera grundsärskolan vid beslut om att genomföra utvärderingar och uppföljningar.

Det kan finnas motiv för regeringen och Skolverket att avgränsa bort grundsärskolan i enskilda undersökningar. Vissa resultat som tas fram för grundskolan eller sammanställs för flera skolformer samtidigt kan också vara giltiga för grundsärskolan. Men om grundsärskolan alltför sällan omfattas eller tydligt beaktas i utvärderingar och uppföljningar riskerar regeringen och Skolverket att missa viktig information om de särskilda förhållanden som kan gälla i grundsärskolan.

I viss mån har Skolinspektionens sammanställningar av resultat från tillsyn och kvalitetsgranskningar gett regeringen information om några av grundsärskolans förutsättningar att nå de nationella målen för skolan. Det gäller delvis även de statliga offentliga utredningar som omfattat grundsärskolan.

Riksrevisionens samlade bedömning är dock att den statliga uppföljningen och utvärderingen av grundsärskolan har brister. Det saknas information om skillnader mellan grundsärskolor och huvudmän samt utvecklingen i grundsärskolan över tid. Det saknas också information om grundsärskolans förutsättningar att utveckla elevernas kunskaper och om elevernas kunskapsutveckling. Detta visas även i regeringens redovisning till riksdagen i budgetpropositionen där endast antal elever och kostnader redovisas.

Från och med januari 2019 har Skolverket fått utökade möjligheter att samla in information om grundsärskolans elever på individnivå. Det kan förbättra uppföljningen av grundsärskolan, men det finns mot bakgrund av de redovisade bristerna i informationsinsamlingen anledning för Skolverket att ytterligare utveckla uppföljningen och utvärderingen av skolformen. Det kan mot denna bakgrund också finnas skäl för regeringen att särskilt beakta grundsärskolan vid utformningen av direktiv till statliga offentliga utredningar och vid uppföljnings- och utvärderingsuppdrag till Skolverket.

6.1.3 Behov av att se över grundsärskolans timplaner

Skolverket har uppmärksammat regeringen på behovet av att se över grundsärskolans timplaner i ämnen och ämnesområden. Dessa synpunkter har inte resulterat i en översyn av timplanerna. Enligt Riksrevisionen finns det en risk för att nuvarande timplaner inte är tillräckligt anpassade till grundsärskolans förutsättningar och inte heller motsvarar grundskolans timplan så långt det är möjligt.

Timplanerna anger den garanterade undervisningstiden för olika ämnen och ämnesområden och sätter ramar för de kunskaper som är möjliga att nå för eleverna. Det är därför viktigt att den garanterade undervisningstiden är väl

anpassad till behoven hos grundsärskolans elever och målen för utbildningen som uttrycks i grundsärskolans kursplaner. Som utgångspunkt bör elever i svensk skola också ha rätt till undervisning i lika stor omfattning, vilket elever som läser ämnesområden inte har. Mot denna bakgrund finns det enligt Riksrevisionens bedömning ett behov av att se över om timplanerna för grundsärskolans ämnen och ämnesområden är anpassade efter elevernas behov och målen för utbildningen.

6.1.4 Grundsärskolan beaktas oftast vid läroplansförändringar...

En förändring av en läroplan bör enligt Riksrevisionen som utgångspunkt ses som en förbättring som är tänkt att svara mot ett identifierat behov. En läroplansförändring som omfattar grundskolan bör därmed, om det inte är omotiverat, även omfatta grundsärskolan.

De flesta läroplansförändringar sedan 2011 omfattar både grundskolan och grundsärskolan och har då trätt i kraft samtidigt. Förändringarna har därmed kommit eleverna i de båda skolförmen till del samtidigt. I två fall har förändringar av läroplanerna utarbetats och beslutats senare för grundsärskolan än för grundskolan. Det betyder att huvudmän för grundskolor och grundsärskolelärare vid dessa förändringar har fått kortare tid på sig att ta del av och sätta sig in i förändringarna jämfört med de som arbetar i grundskolan. I ett fall har grundsärskolan enligt Riksrevisionens bedömning inte heller tydligt beaktats vid läroplansförändringar. Det gäller de förtydliganden om trygghet och studiero som träder i kraft 1 juli 2019 i läroplanerna för grundskolan, specialskolan och sameskolan, men inte i läroplanen för grundsärskolan.

6.1.5 ...men det finns vissa brister i stödet att tolka styrdokument

Grundsärskolans kommentarmaterial, som Skolverket tar fram för att förtydliga läroplaner och andra styrdokument och hjälpa lärare att tolka läroplanerna, har inte uppdaterats sedan 2011. De uppdaterades däremot 2017 för grundskolans samtliga ämnen efter att bestämmelser om digital kompetens infördes i samtliga läroplaner. Det finns enligt Riksrevisionen goda skäl till att kommentarmaterialet inte har uppdaterats under det senaste året, i och med att fler kursplaneförändringar är planerade. Men sammantaget framkommer en bild där grundskolans stöd för att tolka styrdokument inte prioriterats i samma utsträckning som stödet till grundskolan.

Kommentarmaterialet för grundsärskolan är mindre omfattande än grundskolans utan att det finns tydliga skäl till det. En förklaring är att grundsärskolans lärare som komplement till det egna kommentarmaterialet ska kunna använda grundskolans kommentarmaterial. Lärare och rektorer i granskningens intervjuer är dock kritiska mot att de i nästan alla aspekter av sin undervisning måste använda sig av undervisningsmaterial som är framtaget för andra skolförmen och

för andra elever än deras egna. De menar också att de allmänna råden som ska ge stöd till att tolka styrdokumenterna inte heller är tillräckligt anpassade för grundsärskolan.

Riksrevisionens bedömer mot denna bakgrund att Skolverket tydligare bör prioritera grundsärskolan vid utvecklingen av stöd för att tolka styrdokument såsom läroplaner och ge grundsärskolelärare ett motsvarande stöd att tolka läroplanerna som grundskolans lärare har.

6.1.6 Skolverket kan ytterligare förbättra sin interna styrning

En del av Skolverkets uppdrag som förvaltningsmyndighet för skolväsendet innebär att identifiera behov av olika åtgärder för att kunna främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning, bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever. Det är viktigt att informationsinsamlingen av behov sker så att olika skolformer kan beaktas på ett likvärdigt sätt vid prioriteringar av de insatser som genomförs.

På flera av de områden som granskningen omfattar har Skolverket på myndighetsnivå saknat en överblick av vilka behov som finns i grundsärskolan. Först under 2018 har myndigheten gjort en samlad analys av olika behov av styrdokumentsutveckling i olika kursplaner. Skolverket har fram till 2018 inte heller haft en samlad överblick av vilka uppföljningar och utvärderingar som myndigheten genomfört för olika skolformer och vilken information dessa gett. När det gäller kommentarmaterial och bedömningsstöd har Skolverket haft kännedom om behovet av att utveckla dessa material för grundsärskolan. Däremot bedömer Riksrevisionen att Skolverket utifrån denna information i högre grad kunnat prioritera grundsärskolan vid beslut om att genomföra olika insatser.

Under 2018 har regeringen också tydliggjort Skolverkets ansvar för att identifiera behov av insatser och vidta åtgärder i myndighetens instruktion. Riksrevisionen ser positivt på denna utveckling, men det är ännu oklart vilka effekter dessa åtgärder har på längre sikt. Mot bakgrund av att grundsärskolan inte i tillräcklig grad omfattats av Skolverkets insatser ser Riksrevisionen därför ett behov av att ytterligare utveckla den interna styrningen på myndigheten så att olika skolformer beaktas på ett likvärdigt sätt vid beslut om insatser.

6.2 Rekommendationer

Riksrevisionen ger följande rekommendationer till Skolverket:

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

Riksrevisionen ger följande rekommendationer till regeringen:

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

Referenslista

- Bet. 2015/16:UbU12, rskr. 2015/16:168.
Bet. 2015/16:UbU14, rskr. 2015/16:228.
Budgetlag (2011:203).
Dir. 2017:88, dir. 2018:33, dir. 2018:58. *Bättre möjligheter för elever i de obligatoriska skolformerna att nå de kunskapskrav som minst ska nås.* Kommittédirektiv.
Dir 2017:133. *Översyn av styrningen inom funktionshinderpolitiken.* Kommittédirektiv.
Dir 2018:71. *Ökad likvärdighet genom minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.* Kommittédirektiv.
Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.
Förordning (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan.
Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.
Förordning (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.
Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.
Myndighetsförordning (2007:515).
Prop. 2008/09:87. *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan,* bet. 2008/09:UbU9, rskr. 2008/09:189.
Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet,* bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370, rskr. 2009/10:371.
Prop. 2012/13:64. *Utökad undervisningstid i matematik,* bet. 2012/13:UbU16, rskr. 2012/13:199.
Prop. 2014/15:137. *Obligatoriska bedömningsstöd i årskurs 1,* bet. 2015/16:UbU4, rskr. 2015/16:48.
Prop. 2015/16:149. *Ytterligare undervisningstid i matematik,* bet. 2015/16:UbU21, rskr. 2015/16:256.
Prop. 2016/17:143. *En studieindeldad timplan i grundskolan och närliggande frågor,* bet. 2016/17:UbU23, rskr. 2016/17:339.
Prop. 2017/18:14. *Nationella prov – rättvisa, likvärdiga, digitala.* bet. 2017/18:UbU5, rskr. 2017/18:44.
Prop. 2018/19:1. *Budgetpropositionen för 2019.*
Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018.*
Prop. 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017.*
Prop. 2015/16:1. *Budgetpropositionen för 2016.*

GRUNDSÄRSKOLANS KUNSKAPSUPPDRAG – STYRNING, STÖD OCH UPPFÖLJNING

- Prop. 2014/15:1. *Budgetpropositionen för 2015.*
- Prop. 2013/14:1. *Budgetpropositionen för 2014*
- Prop. 2012/13:1. *Budgetpropositionen för 2013.*
- Prop. 2011/12:1. *Budgetpropositionen för 2012.*
- Prop. 2010/11:1. *Budgetpropositionen för 2011.*
- Ramböll (2016). *Slututvärdering: utvärderingen av matematiklyftet 2013–2016. Avsedd för Skolverket.*
- Regeringsbeslut (U2009/312/S). *Uppdrag att utarbeta nya kursplaner och kunskapskrav för grundskolan och motsvarande skolformer m.m.* Beslutat 2009-01-22.
- Regeringsbeslut (U2014/3489/S). *Uppdrag att ta fram förslag till en stadielindebad timplan för grundskolan.* Beslutat 2014-05-15.
- Regeringsbeslut (U2014/5377/S). *Tillägg till uppdraget att ta fram förslag till en stadielindebad timplan för grundskolan.* Beslutat 2014-09-11.
- Regeringsbeslut (U2015/03529/S). *Uppdrag om kunskapskrav i läsförståelse och obligatoriska bedömningsstöd i årskurs 1.* Beslutat 2015-06-17.
- Regeringsbeslut (U2017/02561/S). *Uppdrag att ta fram kartläggningmaterial och revidera obligatoriska bedömningsstöd och nationella prov i grundskolan, sameskolan och specialskolan.* Beslutat 2017-06-01.
- Regeringsbeslut (U2017/01874/S). *Uppdrag att ta fram förslag till stadielindebad kursplaner och kunskapskrav i moderna språk och teckenspråk för hörande.* Beslutat 2017-09-14.
- Regeringsbeslut (U2018/01430/S). *Uppdrag om mer rörelse i skolan.* Beslutat 2018-03-21.
- Regeringsbeslut (U2018/02965/S). *Tilläggsuppdrag om mer rörelse i skolan.* Beslutat 2018-06-28.
- Regleringsbrev för budgetåren 2011–2018 avseende Statens skolverk.
- Skolförordning (2011:185).
- Skolinspektionen (2010). *Undervisningen i svenska grundskolan. Kvalitetsgranskning.* Dnr 2009:1775.
- Skolinspektionen (2016). *Integrerade elever – Undervisningssituationen för elever som är mottagna i grundskolan och får sin undervisning i grundskolan. Kvalitetsgranskning.* Dnr 2015:6583.
- Skollag (2010:800).
- Skolverket (2009). *Redovisning av uppdrag om kunskapsbedömning i särskola och särvux.* Dnr 2008:03526.
- Skolverket (2010). *Budgetunderlag 2011–2013.* Dnr 2010:135.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

- Skolverket (2010-10-01). *Redovisning av uppdrag om att utarbeta nya kursplaner och kunskapskrav för grundskolan och motsvarande skolformer m.m.* Dnr 2009:568.
- Skolverket (2010-03-22). *Redovisning av uppdrag om att utarbeta nya kursplaner och kunskapskrav för grundskolan och motsvarande skolformer m.m.* Dnr. 2008:741.
- Skolverket (2011). *Matematikundervisning i grundsärskolan. En utvärdering av Matematiksatsningen.* Rapport 368.
- Skolverket (2011). *Kommentarmaterial till grundsärskolans kursplaner.*
- Skolverket (2014). *Gilla Läsa Skriva – bedömningsstöd i årskurs 1–6.*
- Skolverket (2014). *Privata aktörer inom förskola och skola. En nationell kartläggning av enskilda huvudmän och ägare.* Rapport 410.
- Skolverket (2014). *Rapportering om prioriterade insatser samt underlag för uppföljning för de funktionshinderspolitiska delmålen för Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten.* Dnr 2014:136.
- Skolverket (2014). *Rapportering om utvecklingen av funktionshinderspolitiken år 2014 för Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten.* Dnr 2014:1272.
- Skolverket (2014). *Redovisning av uppdrag att följa upp och analysera Skolverkets verksamhet utifrån minoritetspolitikens mål.* Dnr 2010:00242.
- Skolverket (2014). *Uppdrag om uppföljning av de sex målen för Education for All (EFA).* Dnr 2014:126.
- Skolverket (2015). *Att planera för barn och elever med funktionsnedsättning - en sammanställning av forskning, utvärdering och inspektion 1994–2014.*
- Skolverket (2015). *Kunskapsbedömning i träningskolan.*
- Skolverket (2015). *Bild i grundskolan. En nationell ämnesutvärdering i årskurs 6 och 9.* Rapport 423.
- Skolverket (2015). *Musik i grundskolan. En nationell ämnesutvärdering i årskurs 6 och 9.* Rapport 424.
- Skolverket (2015). *Slöjd i grundskolan. En nationell ämnesutvärdering i årskurs 6 och 9.* Rapport 425.
- Skolverket (2015). *Redovisning av uppdrag att följa upp och analysera Skolverkets verksamhet utifrån minoritetspolitikens mål.* Dnr 2010:00242.
- Skolverket (2015). *Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier.* Dnr 2014:725.
- Skolverket (2015). *Skolreformer i praktiken – hur reformerna landade i grundskolans vardag 2011–2014.* Rapport 418.
- Skolverket (2015). *Skolverket lägesbedömning 2015.* Rapport 421.
- Skolverket (2015). *Uppdrag om konsekvenser för skolhuvudmän av rätten att överklaga vissa beslut.* Dnr 2014:00127.

GRUNDSÄRSKOLANS KUNSKAPSUPPDRAG – STYRNING, STÖD OCH UPPFÖLJNING

- Skolverket (2016). *Bedömningsstöd i läs- och skrivutveckling – obligatoriskt i årskurs 1*.
- Skolverket (2016). *IT-användning och IT-kompetens i skolan. Skolverkets IT-uppföljning 2015*. Dnr 2015:00067.
- Skolverket (2016). *Slutredovisning av uppdrag om slutrapportering om utvecklingen av funktionshinderspolitiken åren 2011–2016 för Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten*. Dnr 2015:1575.
- Skolverket (2016). *Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning*. Dnr 2014:892.
- Skolverket (2017). *Gilla Matematik – bedömningsstöd för grundskolans årskurs 1–6*.
- Skolverket (2017). *Skolverkets lägesbedömning 2017*. Rapport 455.
- Skolverket (2017). *Utvärdering av betyg från årskurs 6*. Rapport 451.
- Skolverket (2017). *Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*. Dnr 2016:906.
- Skolverket (2018). *Kunskapsammanställning med utgångspunkt i rekommendationer inom utbildningsområdet*. Dnr 2018:1058.
- Skolverket (2018). *Plan för uppföljnings- och utvärderingsstudier*. Dnr 2019:00209.
- Skolverket (2018). *Inriktningsbeslut*. Dnr 2018:1135.
- Skolverket (2018). *Lärares användning av kurs- och ämnesplaner*. Dnr 2018:10.
- Skolverket (2018). *Mottagande i grundskola och gymnasieskola samt urval till gymnasieskolans nationella program*.
- Skolverket (2018). *Redovisning av uppdrag om utvärdering av de nationella skolutvecklingsprogrammen*. Dnr 2017:00251.
- Skolverket (2018). *Redovisning av uppdrag om Samverkan för bästa skola*. Dnr 2015:778.
- Skolverket (2018). *Redovisning av uppdrag om att ta fram en stadiindelad timplan för grundskolan, specialskolan och sameskolan*. Dnr 2017:782.
- Skolverket (2018). *Redovisning av uppdrag om plan för utvecklingsarbetet med att digitalisera de nationella proven m.m.* Dnr 2018:00144.
- Skolverket (2019). *Skolverkets årsredovisning 2018*.
- Skolverket (2019). *Redovisning av uppdrag om mer rörelse i skolan*. Dnr 2018:838.
- Skolverkets föreskrifter om kunskapskrav för grundskolans ämnen (SKOLFS 2011:19).
- SOU 2003:35. Carlbeck-kommittén. *För den jag är – om utbildning och utvecklingsstörning: delbetänkande*.
- SOU 2004:98. Carlbeck-kommittén. *För oss tillsammans. Om utbildning och utvecklingsstörning*.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

SOU 2013:30. Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan. *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer: Delbetänkande.*

SOU 2014:5. Utredningen om skolans kommunalisering. *Staten får inte abdikera – om kommunalisering.*

SOU 2014:12 Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan. *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer.*

SOU 2015:81. Grundskoleutredningen. *Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola.*

SOU 2016:25. Utredningen om nationella prov. *Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning.*

SOU 2016:38. 2015 års skolkommision. *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet: delbetänkande.*

SOU 2016:59. Utredningen om en läsa-skriva-räkna-garanti. *På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik.*

SOU 2016:94. Att vända frånvaro till närvaro – en utredning om problematik elevfrånvaro. *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.*

SOU 2017:35. 2015 års skolkommision. *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*

SOU 2017:51. Utredningen bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner. *Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola: delbetänkande.*

SOU 2018:41. 2017 års Skolmyndighetsutredning. *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*

Statskontoret (2015). *Myndighetsanalys av Statens skolverk.* Dnr 2015/33-5.

Umeå universitet (2016). *Utvärdering av Matematiklyftets resultat. Slutrapport.*

Utbildningsdepartementet (U2015/06066/S). *Vissa timplanefrågor.* Promemoria 2015-12-23.

Utbildningsdepartementet (U2016/03475/S). *En stadiindelad timplan i grundskolan och närliggande frågor.* Promemoria 2016-08-23.

Utbildningsdepartementet (U2018/03059/GV). *Statens skolverks och Statistiska centralbyråns möjligheter att behandla känsliga personuppgifter om elever i vissa skolorformer respektive deltagare i folkhögskolan m.m.* Promemoria 2018-07-06.

Ändringsförfattning SKOLFS 2013:157. Förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Ändringsförfattning SKOLFS 2015:36. Förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Ändringsförfattning SKOLFS 2015:45. Föreskrifter om ändring i Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:28) om kursplaner för grundskolans ämnen och ämnesområden.

Ändringsförfattning SKOLFS 2015:46. Föreskrifter om ändring i Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:29) om kunskapskrav för grundskolans ämnen och ämnesområden.

Ändringsförfattning SKOLFS 2016:38, SKOLFS 2017:11 och SKOLFS 2018:8. Förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Ändringsförfattning SKOLFS 2016:41, SKOLFS 2017:14 och 2018:11. Förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundskolan.

Ändringsförfattning SFS 2017:1302. Förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Ändringsförfattning SKOLFS 2018:242. Förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Ändringsförfattning SFS 2018:750. Förordning om ändring i skolförordningen (2011:185).

Ändringsförfattning SFS 2018:1512. Förordning om ändring i skolförordningen (2011:185).

Webbkällor

Skolverket, "Bedömning i ämnen i grundskolan",
<https://www.skolverket.se/undervisning/grundsarskolan/bedomning-i-grundsarskolan/bedomningsstod-i-amnen-i-grundsarskola>, hämtad 2019-03-12.

Skolverket, "Bedömningsportalen",
<https://www.skolverket.se/undervisning/kallsidor/bedomningsportalen>, hämtad 2018-12-29.

Skolverket, "Sambedömning",
<https://www.skolverket.se/undervisning/grundsarskolan/bedomning-i-grundsarskolan/sambedomning-i-grundsarskolan>, hämtad 2019-02-13.

Skolverket, "Sök statistik", *Undervisningsformer läsåren 2006/07-2018/19. Tabell 5.*
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC&verkform=Grunds%C3%A4rskolan&omrade=Elever&lasar=2018/19&run=1>, hämtad 2019-04-04.

Skolverkets, "Sök statistik", *Skolenheter och elever läsåren 2013/14-2018/19. Tabell 2A.*
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC&verkform=Grunds%C3%A4rskolan&omrade=Elever&lasar=2018/19&run=1>, hämtad 2019-04-04.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Bilaga 1. Timplaner¹⁵²

Tabell B1 Timplaner grundsärskolan och grundskolan – garanterad undervisningstid per ämne

Ämne	Grundsärskola	Grundskola
Bild	225	230
Hem- och konsumentkunskap	525	118
Idrott och hälsa	750	500
Musik	395	230
Slöjd	730	330
Svenska/svenska som andraspråk	1 300	1 490
Engelska	180	480
Matematik	1 110	1 125
<i>Grundsärskola: Samhällsorienterade ämnen (SO)</i>	695	-
<i>Grundskola: Geografi, historia, religionskunskap, samhällskunskap</i>	-	885
<i>Grundsärskola: Naturorienterade ämnen (NO)</i>	595	-
<i>Grundskola: Biologi, fysik, kemi</i>	-	600
Teknik	190	200
Språkval	-	320
Elevers val	195	382
Totalt garanterat antal timmar	6 890	6 890
Därav skolans val	1 800	600

Tabell B2 Timplan grundsärskolan – garanterad undervisningstid per ämnesområde

Ämnesområde i grundsärskolan, inriktning träningskola	
Estetisk verksamhet	995
Kommunikation	995
Motorik	995
Vardagsaktiviteter	995
Verklighetsuppfattning	995
Elevers val	190
Fördelningsbar undervisningstid	1 500
Totalt garanterat antal timmar	6 665

¹⁵² Skolförordning (2011:185).

Grundsärskolan är till för barn som på grund av en utvecklingsstörning eller en begåvningsmässig funktionsnedsättning inte kan nå grundskolans kunskapskrav. De ska precis som övriga elever i den svenska skolan ges möjlighet att utveckla sina kunskaper så långt det är möjligt. Utbildningen ska så långt det är möjligt motsvara utbildningen i grundskolan och samtidigt anpassas efter grundsärskolans behov.

Riksrevisionens granskning visar att grundsärskolans behov inte har tillgodosetts tillräckligt i de statliga insatserna för att styra, stödja och följa upp grundsärskolan. Många av de insatser som Skolverket genomfört för grundsärskolan är uppskattade, men lärare i grundsärskolan har ett avsevärt mindre stöd för att bedöma elevernas kunskaper än lärare i grundskolan. Det finns också brister i uppföljningen och utvärderingen av grundsärskolan på nationell nivå. Grundsärskolan har i viss mån inte heller beaktats vid timplansförändringar, läroplansförändringar och i stödet att tolka dessa styrdokument. Det styrks av att lärare och rektorer i grundsärskolan upplever att deras elever inte räknas på samma sätt som grundskolans.

Riksrevisionen rekommenderar Skolverket att se till att lärare i grundsärskolan får ett tillräckligt stöd för att kunna bedöma elevernas kunskaper. Myndigheten bör också utveckla uppföljningen och utvärderingen av grundsärskolan och säkerställa att den tydligt beaktas i myndighetens interna styrning. Regeringen bör utveckla redovisningen till riksdagen om grundsärskolan och se över grundsärskolans timplaner.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-520-6

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 november 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Eriksson, Ekström, Dahlgren, Ernkrans, Lindhagen, Hallberg, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Ekström

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om
grundsärskolans kunskapsuppdrag

