

Bifogade filer:

[REDACTED] om ändring av Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2021:28) om fjärrundervisning och allmänna råd till föreskrifterna
Föreskrift gruppstorlek extern remiss.docx; Konsekvensutredning extern remiss.doc; Sändlista.doc; Missiv remiss 20220324.docx

Prioritet:

Hög

Uppföljningsflagga:

Följ upp

Flagga:

Har meddelandeflagga

Kategorier:

Ingrid

AppServerName:

p360_prod

DocumentID:

RR 2022-69:01

DocumentIsArchived:

-1

Hej,

Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att meddela föreskrifter om begränsning av elevgruppernas storlek vid fjärrundervisning i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Skolverket lämnar förslag till föreskrifter som innebär att elevgrupperna vid fjärrundervisning ska ha en lämplig storlek. Vid bedömningen av vad som är en lämplig gruppstorlek ska ett antal faktorer beaktas. Skolverket föreslår även att det ska införas allmänna råd till bestämmelsen i föreskrifterna där det ytterligare preciseras vad som bör beaktas vid bedömningen av vad som är en lämplig storlek på elevgruppen vid fjärrundervisning.

Skolverket vill ge remissinstanserna möjlighet att yttra sig över förslagen och särskilt de förslag som är relevanta för remissinstansen. Eventuella synpunkter bör vara Skolverket tillhanda senast **den 22 april 2022**.

Skicka gärna svar som e-post till helena.soderberg@skolverket.se, helene.widlund.borryd@skolverket.se eller registrator@skolverket.se. Ange Skolverkets diarienummer 2021:2293.

Vid eventuella frågor hänvisas till Helena Söderberg eller Helene Widlund Borryd som nås på telefon 08-527 339 82 eller 08- 527 339 64.

Med vänlig hälsning

Helena Söderberg, jurist, och Helene Widlund Borryd, jurist

Skolverket, Avdelningen för verksamhetsstöd, Enheten för skoljuridik
Postadress: Box 4002, 171 04 Solna
Besöksadress: Svetsarvägen 16
www.skolverket.se

Skolverket

Sändlista

1. Arbetsmiljöverket
2. Barnombudsmannen
3. Länsstyrelsen i Stockholm
4. Regelrådet
5. Sametinget
6. Sameskolstyrelsen
7. Skolinspektionen
8. Specialpedagogiska skolmyndigheten
9. Statens institutionsstyrelse
10. Universitets- och högskolerådet

11. DHB för döva, hörselskadade och språkstörda barn
12. Friskolornas riksförbund
13. Funktionsrätt Sverige
14. Föreningen Barnverket
15. Föräldraalliansen Sverige
16. Föräldraföreningen Dyslektiska barn
17. Idéburna skolors riksförbund
18. Lärarförbundet
19. Lärarnas riksförbund
20. Näringslivets regelnämnd
21. Riksförbundet Attention
22. Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning, FUB
23. Sveriges Elevråd
24. Sveriges Elevkårer
25. Sveriges Kommuner och Regioner
26. Sveriges skolledarförbund

27. Academedia
28. Friskolan Lust och Lära
29. Thoréngruppen AB

30. Härjedalens kommun
31. Göteborgs stad
32. Kils kommun
33. Malmö stad
34. Ronneby kommun
35. Sandvikens kommun
36. Stockholms stad
37. Västerbergslagens utbildningsförbund

Remiss avseende förslag till

- **föreskrifter om ändring av Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2021:28) om fjärrundervisning**
- **allmänna råd till ovanstående föreskrifter**

Bakgrund och skäl till förslagen

Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att meddela föreskrifter om begränsning av elevgruppernas storlek vid fjärrundervisning i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Skolverket lämnar förslag till föreskrifter som innebär att elevgrupperna vid fjärrundervisning ska ha en lämplig storlek. Vid bedömningen av vad som är en lämplig gruppstorlek ska ett antal faktorer beaktas. Skolverket föreslår även att det ska införas allmänna råd till bestämmelsen i föreskrifterna där det ytterligare preciseras vad som bör beaktas vid bedömningen av vad som är en lämplig storlek på elevgruppen vid fjärrundervisning.

Skolverket vill ge remissinstanserna möjlighet att yttra sig över förslagen och särskilt de förslag som är relevanta för remissinstansen. Eventuella synpunkter bör vara Skolverket tillhanda **senast den 22 april 2022**. Skicka gärna svar som e-post till helena.soderberg@skolverket.se, helene.widlund.borryd@skolverket.se eller registrator@skolverket.se. Ange Skolverkets diarienummer 2021:2293.

Vid eventuella frågor hänvisas till Helena Söderberg eller Helene Widlund Borryd som nås på telefon 08-527 339 82 eller 08- 527 339 64.

På Skolverkets vägnar

Helena Söderberg, jurist och Helene Widlund Borryd, jurist

Bilagor

1. Förslag till föreskrifter om ändring av Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2021:28) om fjärrundervisning och allmänna råd till de föreskrifterna
2. Konsekvensutredning
3. Sändlista

Föreskrifter om ändring i Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2021:28) om fjärrundervisning;

beslutade den xx 2022.

Med stöd av 5 a kap. 3 a § skolförordningen (2011:185) och 4 a kap. 3 a § gymnasieförordningen (2010:2039) föreskriver Skolverket i fråga om Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2021:28) om fjärrundervisning

dels att rubriken till Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2021:28) om fjärrundervisning och 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 5 §, och närmast före 5 § en ny rubrik av följande lydelse.

Skolverket beslutar även att det ska införas allmänna råd till 5 § av följande lydelse.

Skolverkets föreskrifter och allmänna råd om fjärrundervisning

Tillämpningsområde

1 § Dessa föreskrifter innehåller bestämmelser om

1. vilka kurser i andra ämnen än vad som anges i 4 a kap. 2 § gymnasieförordningen (2010:2039) och 4 a kap. 2 § förordningen (2014:854) om vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år och statsbidrag för sådan utbildning som fjärrundervisning får användas i, och

2. elevgruppernas storlek vid fjärrundervisning i grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Elevgruppernas storlek vid fjärrundervisning i grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

5 § Elevgruppen vid fjärrundervisning ska ha en lämplig storlek. Med elevgrupp vid fjärrundervisning avses i dessa föreskrifter samtliga elever som får fjärrundervisning av en fjärrlärare vid ett och samma tillfälle.

För att säkerställa att undervisningen håller hög kvalitet ska huvudmannen vid bedömningen av vad som är en lämplig storlek beakta

- vilket ämne fjärrundervisningen avser samt undervisningens innehåll och form,
- elevernas ålder och mognad samt individuella förutsättningar och behov,

yyyy-MM-dd
2 (2)

- undervisningslokalernas utformning,
- vilka tekniska förutsättningar som föreligger,
- elevernas digitala erfarenhet och kompetens,
- fjärrlärarens digitala erfarenhet och kompetens,
- handledarens roll och kompetens, och
- organisatoriska och resursmässiga förutsättningar i övrigt.

Allmänna råd

Elevgruppen vid fjärrundervisning bör som huvudregel vara mindre än vid undervisning där lärare och elev varken är åtskilda i rum eller tid (närundervisning). En lämplig storlek kan vara hälften av det antal elever per undervisningsgrupp som vanligtvis förekommer vid närundervisning i motsvarande skolform, ämne eller ämnesområde och i förekommande fall årskurs. Elevgruppens storlek kan dock vara större eller mindre beroende på utfallet av bedömningen. Det kan exempelvis finnas anledning att ha en större elevgrupp om det redan är mycket få elever i elevgrupperna vid närundervisning i motsvarande skolform, ämne eller ämnesområde och i förekommande fall årskurs.

Vid beaktande av elevernas individuella förutsättningar och behov bör särskild hänsyn tas till elever med fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar, elever som är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd och elever med otillräckliga kunskaper i svenska språket.

Vid beaktande av undervisningslokalernas utformning bör särskild hänsyn tas till möjligheten att kunna dela in eleverna i mindre grupper med adekvat avskärmning och ljudnivå.

Dessa föreskrifter och allmänna råd träder i kraft den 1 augusti 2022.

På Skolverkets vägnar

GENERALDIREKTÖREN

Föredragande

Konsekvensutredning avseende förslag till

- **föreskrifter om ändring av Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2021:28) om fjärrundervisning**
- **allmänna råd till ovanstående föreskrifter**

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

Sammanfattning

Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att meddela föreskrifter om begränsning av elevgruppernas storlek vid fjärrundervisning i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Skolverket lämnar i denna konsekvensutredning förslag till föreskrifter som innebär att elevgrupperna vid fjärrundervisning ska ha en lämplig storlek. Vid bedömningen av vad som är en lämplig gruppstorlek ska ett antal faktorer som Skolverket bedömt vara betydelsefulla för att säkerställa kvaliteten i undervisningen beaktas. Skolverket föreslår även att det ska införas allmänna råd till dessa bestämmelser i föreskrifterna där det ytterligare preciseras vad som bör beaktas vid bedömningen av vad som är en lämplig storlek på elevgruppen vid fjärrundervisning.

Bakgrund

Nya bestämmelser om fjärrundervisning

Den 1 augusti 2020 trädde nya bestämmelser om fjärrundervisning i skollagen i kraft. Bestämmelserna ska tillämpas på utbildning och annan verksamhet som har påbörjats efter den 30 juni 2021.¹ I 21 kap. skollagen finns bestämmelser om bland annat de allmänna förutsättningar för fjärrundervisning inom grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan och bestämmelser om när fjärrundervisning får användas. Därutöver finns det ytterligare bestämmelser rörande fjärrundervisning i 5 a kap. skolförordningen (2011:185) och 4 a kap. gymnasieförordningen (2010:2039). Skolverket har även meddelat föreskrifter om vilka kurser i gymnasieskolan² och gymnasiesärskolan som fjärrundervisning får användas i (Skolverkets föreskrifter [SKOLFS 2021:28] om fjärrundervisning).

Elevgruppens storlek har betydelse för kvaliteten på undervisningen

Skolverket gjorde under 2018 en uppföljning av den försöksverksamhet med fjärrundervisning som reglerades i förordningen (2015:481) om försöksverksamhet med fjärrundervisning.³ Skolverket fann att en kombination av faktorer hade betydelse för fjärrundervisningens kvalitet. Framför allt rörde det lärarens ämnesmässiga och digitala

¹ Se lag (2020:605) om ändring i skollagen (2010:800) och prop. 2019/20:127.

² Av föreskrifterna framgår också vilka kurser inom vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år som fjärrundervisning får användas i.

³ Redovisning av uppdrag om fjärrundervisning (U2015/04701/S), Skolverkets dnr 5.1.3-2015-1246.

kompetens och vilka förutsättningar läraren hade för att bedriva fjärrundervisning med god kvalitet. Sådana förutsättningar var exempelvis den tekniska utrustningen, skolans organisation och elevgruppens storlek. I en stor elevgrupp var det svårt för läraren att i realtid följa alla elever i delade dokument eller att chatta med elever enskilt för att kunna ge individuell återkoppling. Det var också svårare för läraren att se varje elev i stora grupper oavsett om de var på samlad bild från en eller flera enheter, eller på individuella bilder.

Skolverket fick därefter i uppdrag av regeringen att lämna förslag på lämpliga gruppstorlekar vid fjärrundervisning. Uppdraget redovisades i december 2020. Skolverket föreslog då att en reglering av gruppstorlekar vid fjärrundervisning bör ge utrymme för avvägningar i det enskilda fallet och att de av Skolverket identifierade faktorerna ska beaktas. Skolverket angav vidare att utöver det kunde eventuellt ett riktmärke för gruppstorlekarna vid fjärrundervisning anges.⁴ De identifierade faktorerna som bedömdes vara betydelsefulla var organisatoriska och resursmässiga förutsättningar, vilket ämne fjärrundervisningen avsåg och undervisningens innehåll och form, elevernas ålder och individuella förutsättningar och behov, typ av undervisningslokaler, tekniska förutsättningar, lärarens erfarenhet och pedagogiska digitala kompetens samt handledarens roll och kompetens. Av det underlag som samlades in vid genomförande av uppdraget framgår att den gruppstorlek som är vanligast förekommande vid fjärrundervisning motsvarar ungefär hälften av den gruppstorlek som är vanligast förekommande vid närundervisning inom respektive skolform. En återkommande slutsats i samråden som Skolverket hade under uppdragets gång var att ett rimligt riktmärke för gruppstorleken motsvarar en halv normal gruppstorlek. Då det finns ett begränsat empiriskt underlag att utgå från ska dock de slutsatser som dragits utifrån underlaget läsas med viss försiktighet.

A Allmänt

1. Beskrivning av problemet och vad Skolverket vill uppnå

Regeringen framhåller i förarbetena till bestämmelserna om fjärrundervisning att det, för att upprätthålla en hög kvalitet i fjärrundervisningen, är viktigt att elevgrupperna inte blir för stora.⁵ Skolverket har därför fått i uppdrag av regeringen att meddela föreskrifter om begränsningar av elevgruppernas storlek vid fjärrundervisning i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.⁶

Skolverket delar regeringens bedömning att alltför stora elevgrupper vid fjärrundervisning kan utgöra ett problem då det kan påverka undervisningens kvalitet negativt. Skolverkets uppföljning av försöksverksamhet med fjärrundervisning som beskrivits ovan har visat att gruppstorleken är en faktor som har betydelse för undervisningens kvalitet. Det finns även en risk att likvärdigheten i undervisningen påverkas av att huvudmännen gör olika bedömningar av vad som är en lämplig gruppstorlek vid fjärrundervisning. Vidare är regelverket som gör det möjligt för skolhuvudmännen att använda sig av fjärrundervisning i fler ämnen nytt. Det innebär att det inte har hunnit utvecklas någon praxis på skolorna om lämplig storlek på elevgrupperna vid fjärrundervisning. Vid närundervisning finns det en viss utvecklad praxis på skolorna avseende hur stora elevgrupperna normalt sett är.⁷ Det kan därför finnas en risk att vissa huvudmän utgår från gruppstorlekarna vid närundervisning även vid fjärrundervisning, utan att göra en bedömning av om dessa

⁴ Skolverkets redovisning av uppdrag om gruppstorlekar vid fjärrundervisning (U2020/04688/GV), Skolverkets dnr 1.1.2-2020:1347.

⁵ Prop. 2019/20:127 s. 52.

⁶ Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk, U202104302.

⁷ Se bilaga till Skolverkets redovisning av uppdrag om gruppstorlekar vid fjärrundervisning (U2020/04688/GV), Skolverkets dnr 1.1.2-2020:1347, *Skolverkets statistik om klasstorlekar inhämtad 2019*.

gruppstorlekar passar vid fjärrundervisning. Det kan även finnas en risk att vissa huvudmän har större grupper vid fjärrundervisning än vid närundervisning. Elevgruppen vid fjärrundervisning kan bestå av flera grupper som befinner sig på olika platser och det finns därför inte några fysiska begränsningar såsom hur många elever som ryms i ett klassrum.

Skolverket bedömer dock att risken för alltför stora elevgrupper vid fjärrundervisning i nuläget är begränsad. Utifrån det underlag som Skolverket har inhämtat i detta uppdrag och vid tidigare uppdrag framkommer att storleken på elevgrupperna hos de huvudmän som för närvarande bedriver fjärrundervisning uppgår till mellan 1 och 29 elever. Risken för att huvudmännen sätter samman grupper som är väsentligt större än vid närundervisning i motsvarande ämne, årskurs och skolform bedömer därför Skolverket är begränsad utifrån den information som finns tillgänglig. Det förekommer dock grupper vid fjärrundervisning som är ungefär lika stora som vid närundervisning. Av det underlag som Skolverket har inhämtat vid genomförande av detta uppdrag framgår också att flertalet huvudmän inte har några riktlinjer för hur stora grupperna ska vara vid fjärrundervisning och att antalet elever per grupp varierar mellan huvudmän och skolor.

Skolverket föreslår därför att det i föreskrifter regleras att elevgrupperna vid fjärrundervisning ska ha en lämplig storlek, och att ett antal faktorer som Skolverket bedömer har betydelse för att undervisningen ska kunna bedrivas med hög kvalitet ska beaktas vid bedömningen av vad som är en lämplig storlek på elevgruppen. Därutöver föreslår Skolverket att det införs allmänna råd till bestämmelsen i syfte att ytterligare förtydliga vad som bör beaktas vid bedömningen av vad som är en lämplig gruppstorlek vid fjärrundervisning.

Avsikten med den föreslagna regleringen är att huvudmännen ska få stöd i sina bedömningar av hur grupperna ska sättas samman vid fjärrundervisning, vilket myndigheten bedömer främjar likvärdiga bedömningar av vad som är en lämplig gruppstorlek. Det bedöms även leda till att elevgrupperna vid fjärrundervisning inte blir för stora. Regleringen bör dock inte vara mer ingripande än nödvändigt. Det beror på att det underlag som Skolverket hämtat in i det nuvarande och i tidigare ovan redovisade uppdrag visar att riskerna med att avstå från att reglera storleken på elevgrupperna i dagsläget skulle vara begränsade.

Förslag till föreskrifter

Skolverket föreslår att elevgrupperna vid fjärrundervisning ska ha en lämplig storlek. Begreppet *lämplig storlek* används bland annat i 8 kap. 8 § respektive 14 kap. 9 § skollagen avseende barn- eller elevgruppens sammansättning och storlek i förskolan respektive fritidshemmet. Begreppet är väl känt i skollagstiftningen och är utgångspunkten för att verksamheten ska kunna bedrivas med en god pedagogisk kvalitet.

Skolverket föreslår även att det förtydligas vad som avses med begreppet elevgrupp vid fjärrundervisning i föreskrifterna. Med elevgrupp vid fjärrundervisning avses i föreskrifterna samtliga elever som får fjärrundervisning av en fjärrlärare vid ett och samma tillfälle. Eftersom elevgruppen kan bestå av flera mindre grupper som befinner sig på olika platser bedömer Skolverket att det finns behov av att tydliggöra vilken gruppstorlek som regleras i föreskrifterna.

Skolverket föreslår vidare att ett antal faktorer ska beaktas vid bedömningen av vad som är en lämplig gruppstorlek vid fjärrundervisning. De faktorer som ska beaktas är de som Skolverket i ovan nämnda regeringsuppdrag identifierat som betydelsefulla vid bedömningen av vad som är en lämplig gruppstorlek vid fjärrundervisning.

Det är dels fråga om vilket ämne fjärrundervisningen avser och undervisningens innehåll och form. Vad som är en lämplig storlek varierar både utifrån vilket ämne det handlar om och vilket specifikt innehåll som behandlas i respektive ämne eller ämnesområde vid undervisningstillfället. Vid genomgångar där läraren undervisar i föreläsningsform kan generellt sett fler elever delta. Vid moment där elever ska arbeta i små grupper behöver läraren finnas tillgänglig för stöd och frågor till och från respektive grupp, vilket kräver mindre total gruppstorlek.⁸

Elevernas ålder och mognad och individuella förutsättningar och behov har också betydelse. Yngre elever behöver generellt mer kontinuerligt stöd av både lärare och handledare under lektionstid än äldre elever. Elever i grundsärskolan och gymnasiesärskolan kan antas vara mindre självständiga i sitt arbete än elever i gymnasieskolan. Elever med neuropsykiatriska och intellektuella funktionsnedsättningar kan också behöva ytterligare lärarstöd vid fjärrundervisning. På samma sätt kan elever som saknar goda kunskaper i svenska språket vara i behov av ytterligare lärarstöd.⁹

Det har också betydelse vilka undervisningslokaler samt tekniska förutsättningar som finns tillgängliga för undervisningen vid bedömningen av vad som är en lämplig gruppstorlek. Lärares erfarenhet och pedagogiska digitala kompetens, handledarens roll och kompetens samt organisatoriska och resursmässiga förutsättningar i övrigt är också faktorer som bör vägas in.¹⁰

Skolverket förordar denna reglering eftersom den ger utrymme för avvägningar i det enskilda fallet samtidigt som de faktorer som Skolverket i det tidigare, ovan redovisade, uppdraget har funnit har betydelse ska beaktas vid bedömningen av vad som är en lämplig gruppstorlek vid fjärrundervisning. Detta bedöms kunna stödja huvudmän som avser att anordna fjärrundervisning när det gäller att bedöma vad som är en lämplig gruppstorlek. Det bedöms också leda till en mer enhetlig tillämpning, bland annat då huvudmännen använder sig av samma faktorer vid bedömningen av hur grupperna ska sättas samman. Vid en bedömning av de ovan angivna faktorerna skulle man även kunna komma fram till att fjärrundervisning inte är lämplig för en viss elev eller elevgrupp.

Förslag till allmänna råd

I de allmänna råden föreslår Skolverket att det ytterligare preciseras vad som kan vara en lämplig gruppstorlek och vad som bör beaktas vid bedömningen av vad som är en lämplig storlek på elevgrupp.

Av de samråd och övrig informationsinhämtning som Skolverket har gjort framgår att elevgruppens storlek bör vara mindre vid fjärrundervisning än vid närundervisning. Fjärrundervisningen är mer känslig än närundervisning för de faktorer som har räknats upp ovan. Undervisningsformen är vidare relativt ny och kommer sannolikt att kräva mycket av såväl skolorganisationen, undervisande lärare och handledare för att kunna genomföras med bibehållen kvalitet. De verksamheter som har deltagit i försöksverksamheten med fjärrundervisning har i de flesta fall ungefär hälften så många elever i sina grupper vid fjärrundervisning jämfört med vad som vanligtvis förekommer vid närundervisning. Flera referenspersoner har framfört att huvudmännen bedömer att detta är en lämplig storlek för att kunna bibehålla en god kvalitet på undervisningen.¹¹

⁸ Skolverkets redovisning 2020, s. 9 f.

⁹ Skolverkets redovisning 2020, s.10.

¹⁰ Skolverkets redovisning 2020, s.11f.

¹¹ Skolverkets redovisning 2020, s. 13 ff.

Skolverket föreslår därför att det i de allmänna råden till den nya bestämmelsen anges att gruppstorleken vid fjärrundervisning bör vara mindre än vid närundervisning och att en lämplig storlek kan vara hälften av det antal elever per grupp som vanligtvis förekommer vid närundervisning. Detta utgår från att det i övrigt finns goda förutsättningar på plats för att genomföra fjärrundervisning med god kvalitet. Det finns dock undervisningsmoment, exempelvis undervisning i föreläsningsform eller genomgångar, som tillåter att fler elever deltar samtidigt. Det kan även finnas anledning att ha större grupper än hälften av det antal elever per grupp som vanligtvis förekommer vid närundervisning om det annars är mycket små grupper vid motsvarande närundervisning. Om gruppen vid närundervisning exempelvis endast består av tre till fyra elever bör inte huvudmännen behöva sätta samman ännu mindre grupper för fjärrundervisningen. Skolverket föreslår att detta införs som allmänna råd till den nya bestämmelsen för att ge huvudmännen vägledning i bedömningen av vad som är en lämplig gruppstorlek samtidigt som det ger huvudmännen utrymme att göra lämplighetsöverväganden i det enskilda fallet.

Skolverket föreslår vidare att det införs allmänna råd till stöd för den bedömning som ska göras och de faktorer som ska beaktas enligt 5 §. Skolverket föreslår därför att huvudmännen vid beaktande av *elevernas individuella förutsättningar och behov* bör ta *särskild hänsyn* till elever med fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar, elever som är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd samt elever med otillräckliga kunskaper i svenska språket.

Det kan finnas särskilda svårigheter förknippade med att ge stöd till elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar eller intellektuell funktionsnedsättning vid fjärrundervisning, eftersom läraren inte har samma möjligheter att skapa en relation till dessa elever som vid närundervisning. Vid fjärrundervisning kan det exempelvis vara särskilt utmanande för läraren att uppmärksamma om eleven har uppfattat givna instruktioner eller behöver stöd med att komma i gång med en arbetsuppgift. Av de lärare som deltog vid samråd i samband med det tidigare regeringsuppdraget har Skolverket även fått information om att det är svårare att undervisa elever som har bristfälliga kunskaper i svenska språket.¹² Läraren har inte samma förutsättningar att ge eleverna ytterligare språkligt stöd som när hen befinner sig i samma rum som eleverna.

Att *särskild hänsyn* bör tas till de uppräknade individuella förutsättningarna innebär att det särskilt bör beaktas om det utifrån något av dessa skäl finns anledning att minska elevgruppens storlek. Det finns dock utrymme för att göra olika bedömningar utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Exempelvis kan elever ha olika förutsättningar att ta till sig undervisningen beroende på ämne och undervisningsmoment.

Skolverket föreslår vidare att huvudmännen vid beaktande av *undervisningslokalernas utformning* bör ta särskild *hänsyn* till möjligheten att kunna dela in eleverna i mindre grupper med adekvat avskärmning och ljudnivå. För att eleverna ska kunna få stöd individuellt och i mindre grupper under undervisningstillfället behöver det i lokalerna finnas möjlighet till både avskärmning och ljuddämpning. Olika lektionsmoment gör att elever emellanåt behöver ha tillgång till grupprum för eget arbete och samtidigt ha tillgång till lärare och handledare.¹³ Om det finns tillgång till angränsande grupprum kan det möjliggöra att fler elever kan undervisas tillsammans än om det saknas sådana rum. En lokal med god ljuddämpning har utrymme för en större grupp elever än en lokal där det är svårt att få till stånd en god ljudnivå.

¹² Skolverkets redovisning 2020, s. 10.

¹³ Skolverkets redovisning 2020, s. 11.

Att särskild *hänsyn* bör tas till möjligheten att kunna dela in eleverna i mindre grupper med adekvat avskärmning och ljudnivå innebär att det bör beaktas om det av detta skäl finns anledning att minska elevgruppens storlek.

Att ovanstående omständigheter är uppräknade i de allmänna råden avseende faktorerna *elevernas individuella förutsättningar och behov* och *undervisningslokalernas utformning* innebär inte att avsikten är att andra individuella förutsättningar och behov hos eleverna eller i utformningen av undervisningslokalerna inte ska beaktas. Skolverket har bedömt att det är omständigheter som kan vara särskilt viktiga för huvudmännen att ha i åtanke vid tolkningen men utesluter inte att också andra omständigheter beaktas inom ramen för faktorerna *elevernas individuella förutsättningar och behov* och *undervisningslokalernas utformning*.

Vid sidan av faktorerna elevernas individuella förutsättningar och behov samt undervisningslokalernas utformning framgår av föreskriften att även andra faktorer ska beaktas vid bedömningen av vad som är en lämplig storlek på elevgruppen. Skolverket föreslår dock inte allmänna råd till stöd för vad som bör beaktas vid bedömningen av dessa faktorer. Skälet till detta är att Skolverket bedömer att det inte finns lika stora behov av ytterligare stöd för att tillämpa dessa delar av föreskriften.

Den nya bestämmelsen om gruppstorlekar vid fjärrundervisning med tillhörande allmänna råd ska föras in genom en ändring av Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2021:28) om fjärrundervisning

Skolverket har tidigare meddelat föreskrifter om fjärrundervisning, se Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2021:28) om fjärrundervisning. Föreskrifterna innehåller bestämmelser om vilka kurser i andra ämnen än vad som anges i 4 a kap. 2 § gymnasieförordningen (2010:2039) och 4 a kap. 2 § förordningen (2014:854) om vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år och statsbidrag för sådan utbildning som fjärrundervisning får användas i.

Skolverket föreslår att den föreslagna nya bestämmelsen om gruppstorlekar vid fjärrundervisning med tillhörande allmänna råd ska meddelas genom en ändring i myndighetens föreskrifter om fjärrundervisning. Det bedöms vara fördelaktigt att samtliga bestämmelser som rör fjärrundervisning samlas i samma föreskrifter. Skolverket bedömer att det inte finns några nackdelar med en sådan lösning.

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

Föreskrifter som reglerar ett riktmärke, antingen preciserat eller i form av ett intervall

Ett alternativ till Skolverkets förslag till föreskrifter är en mer ingripande reglering, där föreskrifterna innehåller ett preciserat riktmärke för elevgruppens storlek. Riktmärket skulle antingen kunna utformas som en specifik siffra eller som ett intervall. Såväl intervallet som en specifik siffra i ett riktmärke skulle kunna utformas så att den ser olika ut i olika årskurser och skolformer. Ett annat alternativ skulle kunna vara att man i föreskrifterna angav att gruppstorleken vid fjärrundervisning ska vara högst hälften av gruppstorleken vid närundervisning i motsvarande ämne, årskurs och skolform. En sådan tvingande reglering skulle säkerställa att gruppstorlekarna blir mindre än vid närundervisning.

Skolverket förordar dock inte något av dessa alternativ. Ett skäl till det är att regleringen är ny och att det finns ett begränsat empiriskt underlag. Det är endast ett fåtal huvudmän som har deltagit i försöksverksamheten och de nya reglerna har endast tillämpats under höstterminen 2021. Fjärrundervisning har i nuläget endast bedrivits av ett fåtal huvudmän och i ett fåtal ämnen. Då det finns begränsat med forskning och erfarenheter rörande

lämpliga gruppstorlekar vid fjärrundervisning är det svårt att överblicka konsekvenserna av mer detaljerade förslag till gruppstorlekar.¹⁴ Skolverket bedömer också att fjärrundervisning, som en relativt ny undervisningsform, kan komma att förändras mycket under de närmaste åren genom den tekniska utvecklingen, men också genom erfarenheterna av digital undervisning under covid-19-pandemin. Med en reglering utan riktmärke finns utrymme för en utveckling av undervisningsgruppernas storlek där en lämplig avvägning av pedagogiska, ekonomiska och organisatoriska förutsättningar kan framträda över tid, precis som inom den vanliga närundervisningen. En reglering utan ett riktmärke skulle inte heller behöva ändras om den digitala utvecklingen gör det lättare att bedriva fjärrundervisning.

Ytterligare ett skäl till att Skolverket inte förordar en reglering med ett riktmärke är, som redogjorts för ovan, att det finns väldigt skilda behov i olika skolformer, vid olika moment i undervisningen och i olika ämnen. En siffra som anger ett ”tak” riskerar även enligt Skolverkets bedömning att bli ett ”golv”, vilket inte lämnar utrymme för att göra en noggrann analys i det enskilda fallet. En mer öppen reglering ger huvudmännen större möjligheter att beakta samtliga faktorer som Skolverket har identifierat som betydelsefulla än vad ett riktmärke gör. De föreslagna föreskrifterna kan på ett mer ändamålsenligt sätt beakta de olika behov som finns i olika skolformer, vid olika moment i undervisningen och i olika ämnen.

Effekter av att någon reglering inte kommer till stånd

En konsekvens av att någon reglering inte kommer till stånd är det finns risk att det görs olika bedömningar av vad som är en lämplig gruppstorlek vid fjärrundervisning, vilket kan påverka elevernas möjligheter till en likvärdig undervisning av god kvalitet. Det kan också riskera att leda till att elevgrupperna blir större än vad som är lämpligt.

En ytterligare konsekvens av att någon reglering inte kommer till stånd är att det är svårt att etablera en gemensam syn på vad som är lämpligt vid bedömningen av hur grupperna ska sättas samman. Till skillnad från närundervisning finns det inte vid fjärrundervisning redan etablerade normer för vad som är en lämplig gruppstorlek eller utifrån vilka utgångspunkter som huvudmännen ska göra denna bedömning. Vissa huvudmän har efterfrågat stöd i form av gemensamma riktlinjer.

3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

De föreslagna nya bestämmelserna och allmänna råden berör samtliga skolhuvudmän, såväl kommunala, statliga, regionala som enskilda, som anordnar eller kan komma att anordna fjärrundervisning i berörda skolformer enligt bestämmelserna i 21 kap. skollagen. Förslaget berör även de elever som får eller kan komma att få sådan undervisning. Fjärrundervisning får även användas vid särskilda ungdomshem. För sådan utbildning ska samma bestämmelser om fjärrundervisning gälla som för den skolform som utbildningen ska motsvara (21 kap. 7 § och 24 kap. 8–9 §§ skollagen).

Läsåret 2020/21 fanns det enligt Skolverkets statistik **859** huvudmän inom grundskolan (290 kommuner och 569 enskilda), **275** huvudmän inom grundsärskolan (247 kommuner och 28 enskilda), **442** huvudmän för gymnasieskolan (230 kommuner, 7 regioner och 205 enskilda) samt **172** huvudmän för gymnasiesärskolan (141 kommuner, 5 regioner och 26 enskilda). Sameskolstyrelsen är huvudman för sameskolan och Specialpedagogiska skolmyndigheten är huvudman för specialskolan. Samma läsår gick det **1 090 890 elever** i

¹⁴ Skolverkets redovisning 2020, s. 6 och 16.

grundskolan, **13 450 elever** i grundsärskolan, **174 elever** i sameskolan, **720 elever** i specialskolan, **360 847 elever** i gymnasieskolan och **6 578 elever** i gymnasiesärskolan.

För närvarande är det **39** huvudmän (varav 26 kommuner, 12 enskilda huvudmän och 1 kommunalförbund) som har anmält till Skolinspektionen att de bedriver fjärrundervisning enligt 21 kap. skollagen.

4. Uppgifter om de bemyndiganden som Skolverkets beslutanderätt grundar sig på

Skolverkets beslutanderätt grundar sig på bemyndigande i 5 a kap. 3 a § skolförordningen och 4 a kap. 3 a § gymnasieförordningen.

5. Uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Konsekvenser av Skolverkets förslag

Konsekvenserna av Skolverkets förslag är att huvudmännen behöver beakta de faktorer som Skolverket har identifierat vid bedömningen av vad som är en lämplig gruppstorlek vid fjärrundervisning. Utgångspunkten är att elevgruppen i de flesta fall bör vara mindre än vid närundervisning i motsvarande årskurs eller läsår, ämne eller ämnesområde och skolform. Det kan antas leda till något mindre storlekar på elevgrupperna vid fjärrundervisning än i nuläget. Ytterligare en konsekvens är att huvudmännen är tvungna att beakta samma faktorer vid bedömningen av elevgruppernas storlek, vilket kan antas främja likvärdigheten vid tillämpningen.

Den föreslagna regleringen ger samtidigt möjlighet att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och beakta samtliga faktorer som kan vara relevanta för elevgruppens storlek. En reglering som är utformad på detta sätt behöver inte förändras om det sker förändringar av pedagogik eller undervisningsformer till följd av den tekniska utvecklingen.

Kostnadsmässiga konsekvenser

Förslaget innebär att huvudmännen behöver se till att elevgruppen vid fjärrundervisning har en lämplig storlek och att det behöver göras en bedömning av vad som är en lämplig gruppstorlek vid fjärrundervisning. Huvudmännen behöver redan idag ta ställning till elevgruppernas storlek i samband med schemalaggningsen av fjärrundervisningen, men med den föreslagna regleringen kan arbetsinsatsen bli något större än för närvarande, eftersom det föreslås finnas ett antal faktorer som ska beaktas vid bedömningen av elevgruppens storlek. Det kan innebära en viss kostnadsökning. Förslaget innebär också att gruppstorlekarna vid fjärrundervisning ska begränsas till vad som är lämpligt för att kunna upprätthålla en god kvalitet i undervisningen. Det kan medföra att huvudmännen sätter samman något mindre elevgrupper än vad som är fallet om någon reglering inte kommer till stånd. Även detta kan medföra något ökade kostnader för de aktuella huvudmännen, eftersom det kan resultera i något ökade kostnader för lokaler, handledare och lärare. Skolverket bedömer dock att dessa kostnader är marginella och motiverade utifrån intresset av att upprätthålla en god kvalitet i fjärrundervisningen. Huvudmännen har vidare redan idag krav på sig att erbjuda eleverna undervisning av god kvalitet, varför regleringen inte medför några väsentliga ytterligare skyldigheter mot vad som redan gäller. Det är frivilligt för huvudmännen att använda sig av fjärrundervisning, varför de kan välja att undervisa eleverna i en annan form om det inte är möjligt att bedriva fjärrundervisning på ett kostnadseffektivt sätt.

Konsekvenser för eleverna och barnets bästa

Syftet med förslaget är att säkerställa en god kvalitet i undervisningen. Detta bedömer Skolverket är positivt för elever som deltar i fjärrundervisningen. Skolverket bedömer att förslaget är förenligt med barnkonventionens artiklar och bestämmelsen i 1 kap. 10 § skollagen om att barnets bästa ska vara utgångspunkten i all utbildning.

Särskilt om konsekvenser för barn och elever med funktionsnedsättning

I Skolverkets förslag till föreskrifter ska bland annat elevernas individuella förutsättningar och behov beaktas vid bedömningen av vad som är en lämplig gruppstorlek. I förslaget till allmänna råd anges att man särskilt bör beakta elever med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning. Skolverket bedömer därför att förslaget är positivt för barn och elever med funktionsnedsättning.

Särskilt om konsekvenser för de elever som tillhör en nationell minoritet

Skolverket bedömer att förslaget bidrar till att bibehålla en god kvalitet i undervisningen. Det är positivt för samtliga elever, inklusive elever som tillhör en nationell minoritet. Vissa elever som tillhör en nationell minoritet ges fjärrundervisning i ett nationellt minoritetsspråk. Att reglera gruppstorleken vid fjärrundervisning i syfte att bibehålla en god kvalitet i undervisningen är positivt även för dessa elever.

Konsekvenser för jämställdhet mellan flickor och pojkar samt kvinnor och män

Skolverket bedömer att förslaget inte medför några särskilda konsekvenser för jämställdheten mellan pojkar och flickor samt kvinnor och män.

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

Skolverket bedömer att förslaget inte har någon påverkan på de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till den Europeiska unionen.

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

Skolverket har fått i uppdrag att meddela föreskrifter om begränsningar av elevgruppers storlek vid fjärrundervisning senast den 1 augusti 2022. Skolverket bedömer att det är lämpligt att föreskrifterna träder i kraft vid samma tidpunkt, eftersom denna tidpunkt sammanfaller med läsårets början. Skolverkets föreskrifter föreslås därför träda i kraft den 1 augusti 2022.

Skolverket avser att informera om föreskrifterna på myndighetens webbplats samt i myndighetens vedertagna kanaler för extern information.

B Kommuner och regioner

Regleringen bedöms få vissa, marginella, effekter för kommuner och regioner. Kommuner och regioner har enligt nuvarande regelverk möjlighet att själva besluta om hur stora elevgrupperna vid fjärrundervisningen ska vara. Genom Skolverkets förslag till föreskrifter behöver de i stället begränsa elevgruppernas storlek till vad som är lämpligt utifrån de faktorer som Skolverket har identifierat. Det innebär ett mindre ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Skolverket konstaterar dock att regleringen inte innebär några utökade skyldigheter för kommuner och regioner. Fjärrundervisning är frivilligt att använda och ger i stället kommuner och regioner nya tänkbara tillvägagångssätt för undervisningen och därmed ökade möjligheter att uppfylla befintliga skyldigheter. Skolverket bedömer vidare att förslaget till föreskrifter och allmänna råd är utformade på ett sådant sätt att det skapas ett stort utrymme för självständiga bedömningar för skolhuvudmännen. Skolverket

bedömer därför att förslaget är proportionerligt i förhållande till de effekter som det får för den kommunala självstyrelsen.

C Företag

Regleringen bedöms få vissa effekter för enskilda skolhuvudmäns arbetsförutsättningar. Skolverket bedömer dock att det inte rör sig om sådana effekter som är mer ingripande än vad som är motiverat utifrån intresset att upprätthålla en god kvalitet i undervisningen. Vidare innebär inte regleringen någon skyldighet för skolhuvudmännen att använda sig av fjärrundervisning för det fall de bedömer att det inte är motiverat ur exempelvis kostnadshänseende. Konsekvensutredningen innehåller nedan en beskrivning av punkterna i avsnitt C.

1. Beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

12 enskilda huvudmän har anmält till Skolinspektionen att de bedriver fjärrundervisning enligt bestämmelserna i 21 kap. skollagen och berörs därför av Skolverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd. Det rör sig om fyra större enskilda skolhuvudmän och åtta mindre enskilda skolhuvudmän. Samtliga bedriver verksamhet inom utbildningsområdet.

Vidare fanns det enligt Skolverkets statistik 569 enskilda huvudmän inom grundskolan, 28 enskilda huvudmän inom grundsärskolan, 205 enskilda huvudmän för gymnasieskolan samt 26 enskilda huvudmän för gymnasiesärskolan under läsåret 2020/21. Dessa huvudmän kan komma att anordna fjärrundervisning i framtiden och kan därför komma att beröras av förslaget.

2. Beskrivning av vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader.

Skolverkets förslag till föreskrifter kan medföra marginella administrativa kostnader för företagen. De behöver bland annat göra en bedömning av vad som är en lämplig storlek på elevgrupperna, om så inte redan sker idag. Det är en marginell ytterligare arbetsinsats eftersom företagen redan idag behöver ta ställning till elevgruppernas storlek i samband med schemaläggning av fjärrundervisningen. Arbetsinsatsen vid schemaläggning kan dock bli något större än för närvarande, eftersom det finns ett antal faktorer som behöver beaktas vid bedömningen av elevgruppens storlek.

3. Beskrivning av vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen

Skolverkets förslag till föreskrifter kan komma att medföra ytterligare marginella kostnader för skolhuvudmännen. Förslaget innebär att gruppstorlekarna vid fjärrundervisning ska begränsas till vad som är lämpligt för att kunna upprätthålla en god kvalitet i undervisningen. Det kan medföra att huvudmännen sätter samman något mindre elevgrupper än vad annars skulle ha varit fallet. Det skulle kunna innebära något ökade kostnader för de aktuella huvudmännen, eftersom det kan resultera i något ökade kostnader för lokaler, handledare och lärare. Kostnaderna är dock marginella, eftersom föreskrifterna inte innebär någon väsentlig skillnad vid sammansättning av elevgrupperna än vad som redan gäller.

4. Beskrivning av i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

Skolverket bedömer inte att konkurrensen för företag påverkas till följd av de nya reglerna, eftersom samtliga skolhuvudmän påverkas på samma sätt.

5. Beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

Skolverket bedömer inte att några särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

D Samråd

Tidigare informationsinhämtning

Skolverket har inom ramen för det tidigare regeringsuppdraget om lämpliga gruppstorlekar vid fjärrundervisning genomfört flera samråd, samtal och intervjuer med svenska forskare och skolföreträdare som berörs av fjärrundervisning.¹⁵ Inom ramen för det uppdraget har samråd skett vid två tillfällen vardera med referensgrupper från två av verksamheterna inom den tidigare försöksverksamheten med fjärrundervisning. Rektorer, lärare, handledare och samordnare från gymnasieskolan (Lapplands kommunalförbund) och från grundskolan (Värmdö kommun) deltog. Intervjuer med lärare som bedrivit fjärrundervisning har även genomförts med en tredje verksamhet (Storumans kommun). Därutöver har samråd genomförts med gymnasielärare vid Skolverkets ordinarie referensskolor som under våren 2020 har använt undervisningsformer som kan liknas vid fjärrundervisning. Liknande samråd har även skett med representanter för en gymnasiesärskola och en grundsärskola. Dessutom har Skolverket fört samtal med representanter för Sameskolstyrelsen som anordnar fjärrundervisning i samiska. Skolverket har även vid två tillfällen genomfört samråd med forskare. Den information som har framkommit vid samråden och vid övrig informationsinsamling i detta regeringsuppdrag redogörs för ovan under respektive rubrik.

Informationsinhämtning vid genomförandet av detta regeringsuppdrag

Skolverket har inom ramen för det nu aktuella regeringsuppdraget skickat ut en enkät till samtliga huvudmän som har anmält till Skolinspektionen att de bedriver fjärrundervisning. Enkätundersökningen genomfördes under perioden 11–28 januari 2022 till de 39 huvudmän som har anmält till Skolinspektionen att de bedriver fjärrundervisning enligt bestämmelserna i 21 kap. skollagen. Skolverket har i enkäten efterfrågat information om elevgruppernas storlek vid fjärrundervisning samt om huvudmännen har riktlinjer för hur de sätter samman elevgrupperna vid fjärrundervisningen. Skolverket har fått in 28 svar, varav 20 från kommunala huvudmän och 8 från enskilda huvudmän. Gruppstorleken varierar och elevgrupperna består av mellan 1 och 29 elever. En av huvudmännen har riktlinjer för hur grupperna sätts samman vid fjärrundervisningen.

E Kontaktpersoner

Helena Söderberg, jurist
Telefon: 08-527 339 82
e-post: helena.soderberg@skolverket.se

Helene Widlund Borryd, jurist
Telefon: 08- 527 339 64
e-post: helene.widlund.borryd@skolverket.se

¹⁵ Skolverkets redovisning 2020, s. 7.