

Kommittédirektiv



**Dir.
2017:88**

Bättre möjligheter för elever i de obligatoriska skolformerna att nå de kunskapskrav som minst ska nås

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juli 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska bl.a. kartlägga och analysera skolornas stöd- och elevhälsoarbete och lämna förslag i syfte att skapa bättre förutsättningar för elever, såväl flickor som pojkar, att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och analysera brister i stödarbetet samt föreslå hur arbetet kan förbättras,
 - analysera hur elevhälsoarbetet kan utvecklas och föreslå insatser som kan bidra till att skapa ett mer aktivt och väl fungerande elevhälsoarbete och därmed stärka elevhälsans kompensatoriska roll,
 - analysera om beslut om att inte flytta upp en elev till närmast högre årskurs ska kunna överklagas, och
 - vid behov föreslå nödvändiga författningsändringar.
- Uppdraget ska redovisas senast den 20 januari 2019.

Alla elever får inte det stöd de behöver i skolan

Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att

de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Skolans huvuduppdrag är att ge alla elever förutsättningar att uppnå de nationella kunskapskraven och målen för utbildningen, dvs. tillräckliga kunskaper för att de ska klara framtida studier och yrkesliv (1 kap. 4 § skollagen [2010:800]).

Trots det lämnade drygt 17 800 elever eller 16,9 procent (12,7 procent av flickorna och 21 procent av pojkarna) grundskolan vårterminen 2016 utan att ha blivit behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Att så många som 21 procent av samtliga pojkar inte når behörighet är en utmaning ur ett jämställdhetsperspektiv och behovet av genusmedvetna insatser lyfts fram av bl.a. Delegationen för jämställdhet i skolan (SOU 2010:99) och Utredningen män och jämställdhet (SOU 2014:6).

Statens skolinspektions tillsyn visar att det är vanligt förekommande att huvudmännen inte tillgodoser elevernas rätt till extra anpassningar och särskilt stöd. Tillsynen visar också att det är vanligt med brister i elevhälsoarbetet.

En särskilt utsatt grupp är familjehemsplacerade barn och de barn och ungdomar som placeras på hem för vård eller boende (HVB). Många av dessa barn går igenom påfrestningar av olika slag och byter ofta skola. De löper därför extra stor risk att misslyckas i skolan.

I budgetpropositionen för 2017 aviserade regeringen att en läsa-skriva-räkna-garanti ska införas. Detta för att garantera att stöd och särskilt stöd sätts in redan i tidiga årskurser, vilket kan förebygga problem som kan växa under lång tid och försvåra för den enskilde eleven (prop. 2016/17:1 utgiftsområde 16 s. 197). En viktig grund för arbetet med denna garanti är de förslag som lämnas i betänkandet På goda grunder – en åtgärds garanti för läsning, skrivning och matematik (SOU 2016:59). Regeringen bedömer dock att det behövs ytterligare åtgärder för att säkerställa att elever får de olika former av stöd som de behöver för att uppnå kunskapskraven.

Utöver den aviserade läsa-skriva-räkna-garantin och gällande stödbestämmelser har regeringen tagit initiativ för att

stimulera huvudmän att utanför ordinarie undervisningstid anordna verksamhet med syftet att öka andelen behöriga till gymnasieskolans nationella program. Huvudmännen kan söka statsbidrag dels för hjälp med läxor och annat skolarbete, dels för att bedriva lovskola. Den 1 augusti 2017 träder bestämmelser i skollagen i kraft om att huvudmän ska vara skyldiga att i vissa situationer erbjuda elever lovskola.

Uppdraget att utreda hur elever kan få bättre stöd

Arbetet med stödinsatser behöver förbättras så att fler elever får förutsättningar att nå kunskapskraven

Elever ska skyndsamt ges extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen när det framkommer att det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (3 kap. 5 a § skollagen). Om det, trots extra anpassningar, kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Om utredningen visar att eleven är i behov av särskilt stöd, ska hon eller han ges sådant stöd (3 kap. 8 § skollagen). Som tidigare har nämnts aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2017 att en läsa-skriv-räkna-garanti ska införas för att garantera att stöd och särskilt stöd sätts in redan i tidiga årskurser. En viktig grund för arbetet med denna garanti är de förslag som lämnas i betänkandet På goda grunder – en åtgärds garanti för läsning, skrivning och matematik (SOU 2016:59).

Trots att skollagen är tydlig är det som tidigare nämnts vanligt att skolor brister i sitt arbete med extra anpassningar och särskilt stöd. Av Skolinspektionens årsrapport för 2016 framgår att det fanns brister i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd i 38 procent av de grundskolor som genomgått regelbunden tillsyn av myndigheten. Bristerna består vanligtvis i att elever-

nas stödbehov inte utreds eller att de inte får det stöd de behöver.

Det förekommer att lärare vid kartläggning eller utredning pekar på insatser som man bedömer som möjliga att ge snarare än på insatser utformade efter elevens faktiska stödbehov. I flera fall då Skolinspektionen granskat skolors insatser för elever som fått betyget F framgår att det är vanligt att betyget satts utan föregående insatser och att rektorn eller elevhälsan inte har informerats om elevernas svårigheter i undervisningssituationen.

Även Statens skolverk har noterat liknande problem. I PM – Betyg och stöd från årskurs 6 till 9 (2017) påpekar Skolverket att en stor andel av de elever som uppvisade bristande kunskaper i årskurs 6 också saknade godkända betyg i alla ämnen då de avslutade årskurs 9. Totalt sett hade drygt 15 600 elever inte uppnått godkända betyg i alla ämnen i årskurs 6 och av dessa hade närmare 9 100 inte heller uppnått godkända betyg i alla ämnen i årskurs 9. Bland de 8 800 av dem som Skolverket även kan koppla till uppgifter om särskilt stöd ser myndigheten att närmare hälften, 4 200 elever, har fått särskilt stöd under årskurs 8 eller 9. Det är därmed närmare 4 600 elever med F eller uteblivet betyg i både årskurs 6 och 9 som varken fått särskilt stöd i årskurs 8 eller i årskurs 9. Det är fler pojkar än flickor som fått betyget F. Erfarenheter visar även att elever i behov av särskilt stöd i flera ämnen endast ges särskilt stöd i ett fåtal av dessa, oftast i engelska, matematik och svenska. Stödbehoven kopplas ofta till ett specifikt ämne, trots att problematiken kan påverka elevens möjligheter i flera ämnen. Det förekommer att den som undervisar saknar kunskap om hur undervisningen ska anpassas för att tillmötesgå behoven liksom att undervisningen genomförs av obehöriga lärare eller av personal utan någon pedagogisk högskoleutbildning överhuvudtaget. Slutligen framgår av Skolinspektionens tillsyn att det förekommer att skolor inte följer upp och utvärderar om de vidtagna åtgärderna varit effektiva. Exempelvis har elever placerats i en särskild undervisningsgrupp utan att ställning tagits till om placeringen är nödvändig. Stödet ska – om det finns särskilda skäl – även kunna ges i en annan miljö, där det finns bättre

förutsättningar för eleven att kunna tillgodogöra sig det (prop. 2009/10:165 s. 292). Det är således elevens behov som ska vara styrande för vilken typ av stöd som ska ges. I de fall undervisning utanför den grupp eleven normalt tillhör anses vara det mest lämpliga för eleven är det denna stödsats som ska sättas in.

De allra flesta elever kan genom ett välfungerande arbete med stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd nå de kunskapskrav som minst ska nås. Det förekommer dock att elever, trots omfattande särskilt stöd, har stora svårigheter att uppnå kunskapskraven. Det kan t.ex. handla om elever med stora inlärningssvårigheter eller autism eller autismliknande tillstånd. Det är viktigt att även dessa elevers skolsituation uppmärksammas och hanteras på bästa sätt. Enligt den äldre skollagen (1985:1100) tillhörde elever med autism eller autismliknande tillstånd särskolans personkrets. Enligt den gällande skollagen (2010:800) tillhör sådana elever grundsärskolans målgrupp endast om de också har en utvecklingsstörning.

Det finns dock skolor där arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd fungerar väl, med befintliga resurser. Eftersom många elever inte får det stöd de behöver, trots att lagstiftningen föreskriver att så ska ske, är det därför viktigt att se över orsaken till att arbetet inte fungerar väl på en del skolor.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera brister i stödarbetet samt föreslå hur arbetet kan förbättras, och
- vid behov föreslå åtgärder och nödvändiga författningsändringar.

Elevhälsan kan spela en viktig roll i arbetet med att främja elevernas lärande och utveckling mot utbildningens mål

Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande och det är elevernas utveckling mot utbildningens mål som ska stödjas (2 kap. 25 § skollagen). Detta innebär att elevhälsan ska bidra till skapandet av

miljöer som främjar elevernas lärande, utveckling och hälsa (prop. 2009/10:165 s. 656).

Återkommande rapporter från både Statens skolinspektion och Statens skolverk visar att många skolor har svårt att förverkliga detta uppdrag. Nästan varannan grundskola och grundskola som under 2016 genomgått tillsyn fick påpekanden om brister som rör elevhälsan. Brister i elevhälsans arbete kan påverka skolors arbete med extra anpassningar och särskilt stöd negativt. Skolinspektionens kvalitetsgranskning av elevhälsan under 2015 visar också att det förebyggande och hälsofrämjande arbetet ofta initieras och genomförs av lärare utan elevhälsans medverkan (rapport 2015:05). Av granskningen framgår vidare att arbetet sällan hade en tydlig strategi som följs upp och utvärderas. Även Inspektionen för vård och omsorg (IVO) genomförde år 2015 en tillsyn av elevhälsan. Tillsynen visar att elevhälsan fungerar bra inom flera områden, t.ex. genomförandet av hälsobesök, kontroller och vaccinationer. Mot bakgrund av vad som framkommit vid tillsyn menade dock IVO att det är angeläget att elevhälsan har de förutsättningar som behövs för att uppfylla lagstiftarens intentioner när det gäller generellt förebyggande insatser, samt att rutiner tas fram för att tidigt upptäcka elever som behöver extra individanpassat stöd och ge dem de insatser de behöver i rimlig tid. I Skolverkets delredovisning av uppdraget (U2016/02937/S) att genomföra insatser för att förbättra det förebyggande och hälsofrämjande arbetet inom elevhälsan i syfte att stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål görs bedömningen att skolor behöver stöd för att utforma sitt hälsofrämjande arbete. Framförallt finns ett behov av kunskap om hur ett systematiskt hälsofrämjande arbete kan utformas i praktiken. I betänkandet Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera (SOU 2016:94) föreslås bl.a. att regeringen bör tillsätta en särskild utredare som ska föreslå hur elevhälsans främjande, förebyggande samt åtgärdande arbete kan konkretiseras. I 2015 års Skolkommissions betänkande Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35) föreslås att frågan om hur elevhälsan kan göras mer ändamålsenlig, tillgänglig och likvärdig bör utredas.

Det finns skolor som utmärker sig positivt för sitt elevhälsoarbete, utan att mer resurser har tillförts. I dessa skolor är elevhälsan en aktiv part i det förebyggande, hälsofrämjande och åtgärdande arbetet. Rektorn och elevhälsan involveras i ett tidigt skede och arbetet är både kort- och långsiktigt samt kontinuerligt. Elevhälsan är tillgänglig och stöd ges i rätt tid. Utöver rektorn och de personalkategorier som enligt skollagen ska ingå i elevhälsan förekommer det även att bl.a. studie- och yrkesvägledare, föreståndare för fritidshem, beteendevetare och socionomer ingår. Det finns också exempel, bl.a. från andra länder, på hur samverkan mellan elevhälsa, socialtjänst och hälso- och sjukvården kan fungera väl. I Vägledning för elevhälsan (2016) beskriver Socialstyrelsen och Skolverket att elevhälsoarbetet förutsätter en hög grad av samverkan mellan elevhälsans personal och övrig personal i skolan. Elevhälsan behöver samverka med den pedagogiska personalen för att utveckla skolans arbets- och lärandemiljöer. Arbetet med elevhälsan bedrivs i skolans alla miljöer, inte minst i klassrummet där läraren spelar en central roll. I rektorns uppdrag ingår att verka för en hälsofrämjande skolutveckling som syftar till att skolans elever ska nå kunskapsmålen. För att ge lärarna det stöd de behöver i detta arbete behöver därför elevhälsans kompetens tas tillvara i större utsträckning än i dag.

Både flickor och pojkar hindras av traditionella genusnormer, och förebyggande insatser bör integrera arbete med jämställdhet och genus. Jämställdhetsarbete i skolan som syftar till att förebygga destruktiva normer kring maskulinitet har visat på positiva effekter bl.a. för ökad studiero och särskilt pojkars resultat (SOU 2010:99, SOU 2014:6). I detta arbete kan elevhälsan spela en viktig roll för att utveckla ett genusmedvetet förebyggande arbetssätt.

Skolors elevhälsoarbete bör utformas så att det har effekt för elevers måluppfyllelse. Som stöd för detta kan det exempelvis behövas evidensbaserade program för arbetssätt och metoder inom elevhälsoområdet. Vidare kan det med hänsyn till vissa elevers behov behövas en ökad samverkan mellan elevhälsan och den landstingskommunala verksamheten. Det är sammanfattningsvis viktigt att ta ett helhetsgrepp kring hur ett lång-

siktigt, hållbart arbete över skolformer kan utformas med utgångspunkt i alla barns och ungas behov av stöd.

Utredaren ska därför

- analysera hur elevhälsoarbetet kan utvecklas och föreslå insatser som kan bidra till att skapa ett mer aktivt och väl fungerande elevhälsoarbete och därmed stärka elevhälsans kompensatoriska roll,
- uppmärksamma genusmedvetna insatser med syftet att höja kunskapsresultaten i skolan, och
- vid behov föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget att utreda om ett beslut att inte flytta en elev till närmast högre årskurs ska kunna överklagas

I skolförordningen (2011:185) finns bestämmelser om uppflyttning av elever mellan årskurser i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Vid slutet av läsåret ska varje elev flyttas till närmast högre årskurs. Rektorn får dock besluta att en elev inte ska flyttas till närmast högre årskurs, om det med hänsyn till elevens utveckling och personliga förhållanden i övrigt är lämpligast för eleven. Innan rektorn fattar beslut ska elevens vårdnadshavare få tillfälle att yttra sig. Beslutet får inte överklagas (4 kap. 4 och 5 §§ och 15 kap. 1 § skolförordningen).

För den elev som inte gått ut högsta årskursen när skolplikten annars skulle ha upphört, upphör skolplikten i stället ett år senare, dock senast när eleven fyller 18 år. Frågan om skolpliktens förlängning prövas av hemkommunen. För en elev som går i specialskolan prövas dock frågan av Specialpedagogiska skolmyndigheten. Ett beslut om förlängning av skolplikten får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (7 kap. 13 § och 28 kap. 12 § 3 skollagen).

Skolan ska arbeta inkluderande och huvudregeln är att elever som har behov av särskilt stöd i första hand ska få stödet i sin ordinarie undervisningsgrupp. Att låta en elev få undervisning utanför sin ordinarie undervisningsgrupp kan vara ingripande för den enskilde eleven. Bland annat av detta skäl kan ett beslut

om placering i särskild undervisningsgrupp överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (3 kap. 7 och 11 §§ och 28 kap. 16 § 2 skollagen). Även ett beslut att en elev inte ska flyttas till närmast högre årskurs kan uppfattas som mycket ingripande för den enskilde eleven.

Att det går att överklaga ett beslut att inte förlänga skolplikten och ett beslut om enskild undervisning eller placering i särskild undervisningsgrupp kan tala för att även ett beslut att inte flytta upp en elev till närmast högre årskurs ska kunna överklagas. Det finns därför behov av att utreda frågan närmare.

Utredaren ska därför

- analysera om beslut att inte flytta upp en elev till närmast högre årskurs ska kunna överklagas, och
- vid behov föreslå nödvändiga författningsändringar.

Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

Om utredaren finner att förslagen även kan vara viktiga för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är utredaren oförhindrad att lämna förslag även för dessa skolformer.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa konsekvenserna ur ett barnrättsperspektiv utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och konsekvenserna utifrån principen om icke-diskriminering. Utredaren ska i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen beakta proportionalitetsprincipen i samband med överväganden om inskränkningar av den kommunala självstyrelsen och redogöra för sina bedömningar i detta avseende.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Myndigheten för delaktighet, Statens institutionsstyrelse, Sameskolstyrelsen, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Lärarnas riksförbund, Läraförbundet, Sveriges skollärförbund och andra berörda myndigheter och organisationer av betydelse för uppdraget. Utredaren ska även hålla sig informerad om andra utredningar och uppdrag till myndigheter av betydelse för utredningsuppdraget. Ett sådant uppdrag är det som regeringen beslutade den 16 mars 2017 om att ge Skolverket och Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga. Uppdraget syftar till att förbättra samverkan mellan elevhälsan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten så att barn och unga får tidiga och samordnade insatser.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 januari 2019.

(Utbildningsdepartementet)