

Till statsrådet Jan Björklund

Den 23 oktober 2012 uppdrog statsrådet Jan Björklund åt utbildningsdirektören Thomas Persson (U2012/5725/SAM) att biträda Utbildningsdepartementet med att utarbeta förslag som innebär en minskad administration för lärare. Uppdraget genomförs i form av en arbetsgrupp (U2012:E) inom Utbildningsdepartementet. Den 1 december 2012 förordnades biträdande enhetschefen Cecilia Sandberg (U2012/6230/SAM) och den 7 januari 2013 förordnades juristen Gastón Fernández Palma (U2012/7332/SAM) att ingå i arbetsgruppen. Dessutom ska departementssekreteraren Ulrika Lundqvist, departementssekreteraren Torun Rudin och ämnessakkunniga Kristina Söderberg medverka i uppdraget.

Arbetsgruppen lämnade den 18 april 2013 en första delredovisning av uppdraget. Härmed får arbetsgruppen lämna en andra delredovisning. Slutredovisningen av uppdraget kommer att ske senast den 21 november 2013 (U2013/3982/SAM).

Stockholm den 1 juli 2013.

Innehållsförteckning

Till statsrådet Jan Björklund	1
Sammanfattning.....	7
Författningsförslag	11
1 Inledning	33
1.1 Uppdraget.....	33
1.2 Utredningsarbetet.....	34
1.2.1 Avgränsningar.....	34
1.2.2 Externa kontakter	34
1.3 Den första delredovisningen	35
2 Kartläggning av lärares arbete med särskilt stöd och åtgärdsprogram	37
2.1 Reglering av särskilt stöd och åtgärdsprogram	37
2.1.1 Nuvarande reglering	37
2.1.2 Reglering över tid	45
2.1.3 Nuvarande reglering av offentlighet och sekretess när det gäller åtgärdsprogram	54

2.2	En arbetsgång för arbetet med åtgärdsprogram	55
2.2.1	Uppmärksamma	56
2.2.2	Utröda	56
2.2.3	Utarbeta	58
2.2.4	Genomföra, följa upp och utvärdera	58
2.2.5	Några begrepp i arbetet med åtgärdsprogram	59
2.3	Lärares arbete med särskilt stöd och åtgärdsprogram	60
2.3.1	Omfattningen av det särskilda stödet	61
2.3.2	Att utarbeta åtgärdsprogram är tidskrävande	75
2.3.3	Kvalitet på det särskilda stödet och åtgärdsprogrammen	76
2.4	Erfarenheter från referensgrupper och skolbesök	81
2.4.1	Erfarenheter från möten med referensgrupper	81
2.4.2	Erfarenheter från skolbesöken	83
2.5	Slutsatser och diskussion	84
2.5.1	Behovet av särskilt stöd	84
2.5.2	Kvalitet på det särskilda stödet och åtgärdsprogrammen	86
2.5.3	Stöd eller särskilt stöd	87
2.5.4	Åtgärder och åtgärdsprogram	88
2.5.5	Möjligheten att överklaga åtgärdsprogram	88
3	Förslag och bedömningar	89
3.1	Stöd	89
3.2	Särskilt stöd	91
3.3	En modell för arbetet med stöd och särskilt stöd	94
3.4	Åtgärdsprogram	95
3.5	Formuleringar om stöd i läroplanerna	100
3.6	Formuleringar om reducerat program i gymnasieförordningen	101

3.7 Tillämpning av bestämmelserna	102
Konsekvensutredning	105
Ikraftträdande	111
Författningskommentarer	113
Referenser	129
Bilaga 1: Förteckning över genomförda skolbesök	135

Sammanfattning

I denna departementspromemoria föreslås en modell med olika steg i arbetet med elever i behov av stöd och särskilt stöd. Arbetsgruppens förslag bygger på att det finns en undervisning som möter alla elever. Stöd är den första extra insats som sätts in för en elev som behöver det. Om en elevs behov av stöd inte kan tillgodoses inom ramen för den ordinarie undervisningen ska detta anmälas till rektorn. Om rektorn bedömer att eleven är i behov av särskilt stöd, ska rektorn besluta att eleven ska ges sådant stöd. För en elev som ska ges särskilt stöd ska det särskilda stödet dokumenteras i ett åtgärdsprogram endast om eleven, om han eller hon har fyllt 16 år, eller elevens vårdnadshavare begär det.

Uppdraget och utredningsarbetet

Uppdraget innebär att se över hur lärarnas administrativa arbete kan minskas och förenklas, samtidigt som uppföljningen av varje elevs kunskapsutveckling och behov av stöd säkerställs. Det ska slutredovisas senast den 21 november 2013. I denna departementspromemoria görs en delredovisning som berör stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Förslagen i promemorian har tagits fram av en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet. Som stöd i genomförandet har arbetsgruppen haft kontakter med referensgrupper, gjort skolbesök och intervjuat skolchefer.

Uppdraget och utredningsarbetet beskrivs utförligare i avsnitt 1. Erfarenheter från referensgrupperna och skolbesöken beskrivs utförligare i avsnitt 2.

Kartläggning, slutsatser och diskussion

Arbetsgruppen har kartlagt lärares arbete med särskilt stöd och åtgärdsprogram. Denna kartläggning har gjorts utifrån de bestämmelser som reglerar dessa områden och utifrån hur regleringen har förändrats över tid. Arbetsgruppen har också kartlagt en arbetsgång för arbetet med särskilt stöd och åtgärdsprogram enligt nuvarande bestämmelser. Dessutom har arbetsgruppen kartlagt lärares arbete med särskilt stöd och åtgärdsprogram, bland annat omfattningen av och kvaliteten på det särskilda stödet, utifrån olika studier och rapporter.

En slutsats som arbetsgruppen drar utifrån genomgångna studier och rapporter är att många elever i grundskolan får särskilt stöd och att åtgärdsprogram är relativt vanligt förekommande. I genomsnitt är det ungefär 10–20 procent av en årskull som får särskilt stöd och drygt 40 procent som får det någon gång under sin grundskoletid. Det är svårt att dra slutsatser om behovet av särskilt stöd har ökat i grundskolan. Arbetsgruppen kan dock konstatera att lärarna upplever att andelen elever i behov av särskilt stöd har ökat. Lärarna arbetar i dag mer med elever i behov av särskilt stöd och med att utarbeta åtgärdsprogram än tidigare. Det arbetet är, enligt lärarna, mycket tidskrävande. I gymnasieskolan verkar särskilt stöd förekomma i begränsad omfattning.

Arbetsgruppen drar slutsatsen att det finns kvalitetsbrister i skolornas arbete med särskilt stöd och åtgärdsprogram. Enligt Skolinspektionen uppvisar 65 procent av de granskade grundskolorna och 78 procent av de granskade gymnasieskolorna brister i arbetet med åtgärdsprogram.

En slutsats som arbetsgruppen drar är att det stöd som ges i den ordinarie undervisningen behöver förstärkas. Skolan måste

bedriva en ordinarie undervisning som möter elevernas olika förutsättningar och behov. En annan slutsats är att det nuvarande regelverket tycks leda till att lärare och rektorer ibland fokuserar mer på proceduren att utarbeta åtgärdsprogram än på att tidigt sätta in åtgärder.

Kartläggningen av lärares arbete med särskilt stöd och åtgärdsprogram samt arbetsgruppens slutsatser och diskussion beskrivs utförligare i avsnitt 2.

Förslag och bedömningar

Arbetsgruppen föreslår att om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller om en elev uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation, ska eleven skyndsamt ges stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen. Skälen till förslaget är att arbetsgruppen anser att det stöd som ges i den ordinarie undervisningen behöver stärkas. Fokus behöver läggas på åtgärder i undervisningen och dessa åtgärder behöver sättas in direkt för en elev med stödbehov. Elevers stödbehov bör i större utsträckning än i dag kunna hanteras av undervisande lärare och lärarlag genom att den ordinarie undervisningen planeras och genomförs för att passa alla elever.

Om en elevs behov av stöd inte kan tillgodoses inom ramen för den ordinarie undervisningen föreslår arbetsgruppen att detta ska anmälas till rektorn. Om rektorn bedömer att eleven är i behov av särskilt stöd för att ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller för att eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation, ska rektorn besluta att eleven ska ges sådant stöd. Om rektorn bedömer att särskilt stöd inte ska ges, ska rektorn fatta beslut om det. Särskilt stöd ska ges skyndsamt.

Dagens bestämmelser om särskilt stöd och åtgärdsprogram kräver att åtgärdsprogram utarbetas för samtliga elever som ska ges särskilt stöd. Det blir, enligt arbetsgruppens uppfattning, ett orimligt högt krav på skriftlig dokumentation utan att snabba och fungerande stödinsatser har säkerställts för de elever som

behöver det. Dessutom är arbetet med åtgärdsprogram tidskrävande och brister kan konstateras i hur gällande regelverk om åtgärdsprogram har tillämpats. Det finns bland annat en oförklarlig variation i hur många åtgärdsprogram som utarbetas på en skola och kvaliteten på innehållet i programmen varierar. Därför föreslår arbetsgruppen att det särskilda stödet ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram endast om eleven, om han eller hon har fyllt 16 år, eller elevens vårdnadshavare begär det.

När det gäller möjligheten att överklaga särskilt stöd ska den, enligt arbetsgruppens uppfattning, kvarstå som i dag. Därför föreslår arbetsgruppen att beslut i fråga om särskilt stöd ska kunna överklagas. Om skriftlig dokumentation i form av ett åtgärdsprogram begärs ska åtgärdsprogrammet kunna överklagas.

När det gäller tillämpningen av bestämmelserna anser arbetsgruppen att Skolverket bör ges i uppdrag att revidera sina allmänna råd med kommentarer om åtgärdsprogram samt att utarbeta stödmaterial om stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram. Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) bör ges i uppdrag att utarbeta motsvarande stödmaterial för specialskolan. Skolverket bör också ges i uppdrag att genomföra utbildnings- och implementeringsinsatser inom dessa områden för huvudmän, rektorer och lärare. Dessutom bör Skolinspektionen i sin regelbundna tillsyn i större utsträckning granska det stöd och särskilda stöd som sätts in med fokus på hur väl stödet och det särskilda stödet fungerar för att eleverna ska uppnå kunskapskraven.

Arbetsgruppens förslag och bedömningar beskrivs utförligare i avsnitt 6.

Författningsförslag

Författningsförslagen lämnas med utgångspunkt i de förslag som har lämnats i promemorian Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner (Ds 2013:23).

Förslag till lag
om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att rubriken närmast före 3 kap. 8 § ska utgå,

dels att 3 kap. 1, 6, 8–9, 11 och 12 §§, 10 kap. 13 §, 11 kap. 16 §, 12 kap. 13 §, 13 kap. 13 §, 28 kap. 16 § och 29 kap. 10 § samt rubriken närmast före 3 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas nya paragrafer, 3 kap. 6 a, 9 a och 9 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillämpningsområde (2 §),
- barnens och elevernas lärande och personliga utveckling (3 §),
- information om barnets och elevens utveckling (4–5 §§),
- särskilt stöd (6–12 §§), - *stöd och* särskilt stöd (6–12 §§), och
- allmänna bestämmelser om betyg (13–21 §§).

Stöd och särskilt stöd**6 §**

Bestämmelserna om särskilt stöd i 7–12 §§ gäller *inte* i förskolan, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare.

Bestämmelserna om stöd och särskilt stöd i 6 a–12 §§ gäller *endast* i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, fritidshem, gymnasieskola och gymnasiesärskola.

6 a §

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska eleven skyndsamt ges stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen. Om en elev uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation, ska eleven också skyndsamt ges stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen.

8 §

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på

Om en elevs behov av stöd enligt 6 a § inte kan tillgodoses inom ramen för den ordinarie undervisningen ska detta anmälas till rektorn.

Om rektorn bedömer att ele-

annat sätt framkommer att det kan befäras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska detta anmälas till rektorn. 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.

Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd.

ven är i behov av särskilt stöd för att ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller för att eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation, ska rektorn besluta att eleven ska ges sådant stöd. Ett sådant beslut ska ändras, om det inte längre finns skäl för beslutet. Om rektorn bedömer att särskilt stöd inte ska ges, ska rektorn fatta beslut om det.

Ett ärende om särskilt stöd ska avgöras skyndsamt. Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt.

9 §

Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska det framgå vilka behoven är, hur de ska tillgodoses och hur åtgärder ska följas upp och utvärderas. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas.

Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn. Om beslutet innebär att särskilt stöd ska ges i en annan elevgrupp eller enskilt enligt 11 § eller i form av anpassad studiegång enligt 12 § får rek-

För en elev som ska ges särskilt stöd enligt 8 § ska det särskilda stödet dokumenteras i ett åtgärdsprogram om eleven, om han eller hon har fyllt 16 år, eller elevens vårdnadshavare begär det.

Första stycket gäller inte om annat följer av 9 a § eller b §.

Av ett åtgärdsprogram ska det framgå vilka behoven är, hur de ska tillgodoses och hur åtgärder ska följas upp och utvärderas. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärds-

torn inte överlåta sin beslutanderätt till någon annan.

Om en utredning enligt 8 § visar att eleven inte behöver särskilt stöd, ska rektorn eller den som rektorn har överlåtit beslutanderätten till i stället besluta att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas.

program utarbetas.

Ett åtgärdsprogram beslutas av rektorn.

Om en elev inte är i behov av särskilt stöd ska rektorn, eller den som rektorn har överlåtit beslutanderätten till, trots en begäran enligt första stycket besluta att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas. Detsamma gäller om det följer av 9 a § eller b § att det särskilda stödet inte ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram.

9 a §

Särskilt stöd ska inte dokumenteras i ett åtgärdsprogram om en nyanländ elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom prioriterad timplan eller genom undervisning i förberedelseklass.

Särskilt stöd ska inte heller dokumenteras i ett åtgärdsprogram om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom att särskilt stöd ges

1. enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp, enligt 11 §, eller

2. i form av anpassad studiegång enligt 12 §.

9 b §

Särskilt stöd ska inte dokumenteras i ett åtgärdsprogram

om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom att särskilt stöd ges i form av ett reducerat program.

11 §

Om det finns särskilda skäl, får ett beslut enligt 9 § för en elev i grundskolan, grundskolskolan, specialskolan eller sameskolan innebära att särskilt stöd ska ges enskilt eller i en annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp) än den som eleven normalt hör till.

Om en elev är i behov av särskilt stöd enligt 8 § och det finns särskilda skäl, får rektorn besluta att särskilt stöd ska ges enskilt eller i en annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp) än den som eleven normalt hör till. Bestämmelsen gäller endast för elever i grundskolan, grundskolskolan, specialskolan eller sameskolan.

Rektorn får inte överlåta den beslutanderätt som följer av första stycket till någon annan.

12 §

Om det särskilda stödet för en elev i grundskolan, grundskolskolan, specialskolan eller sameskolan inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar, får ett beslut enligt 7 § innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (*anpassad studiegång*).

Om en elev är i behov av särskilt stöd enligt 8 § och detta stöd inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar, får rektorn besluta att särskilt stöd ska ges i form av anpassad studiegång. Ett beslut om anpassad studiegång får innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen. Bestämmelsen gäller endast för elever i grund-

skolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan.

Rektorn ansvarar för att en elev med anpassad studiegång får en utbildning som så långt det är möjligt är likvärdig med övrig utbildning i den aktuella skolformen.

Rektorn får inte överlåta den beslutanderätt som följer av första stycket till någon annan.

10 kap.

13 §

I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

För de ämnen där det särskilda stödet dokumenteras i ett åtgärdsprogram behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av de insatser som behövs enligt första stycket 2.

11 kap.**16 §**

I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen eller ämnesområden som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

För de ämnen eller ämnesområden där det särskilda stödet dokumenteras i ett åtgärdsprogram behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av de insatser som behövs enligt första stycket 2.

12 kap.**13 §**

I årskurs 1–6 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen eller ämnesområden som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

För de ämnen eller ämnesområden där det särskilda stödet dokumenteras i ett åtgärdsprogram behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av de insatser som behövs enligt första stycket 2.

13 kap.**13 §**

I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

För de ämnen där det särskilda stödet dokumenteras i ett åtgärdsprogram behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av de insatser som behövs enligt första stycket 2.

28 kap.

16 §

Beslut av en rektor får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 §,
2. särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp eller enskilt enligt 3 kap. 11 §, eller
3. anpassad studiegång enligt 3 kap. 12 §.

Vid prövning av ett överklagande enligt första stycket 1

Beslut av en rektor får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. *särskilt stöd enligt 3 kap. 8 §,*
2. åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9–9 b §§,
3. särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp eller enskilt enligt 3 kap. 11 §, eller
4. anpassad studiegång enligt 3 kap. 12 §.

ska nämnden antingen fastställa eller upphäva det överklagade beslutet. Om det överklagade beslutet upphävs ska ärendet, om det behövs, visas åter till rektorn för ny prövning.

Vid prövning av ett överklagande enligt första stycket 1 och 2 ska nämnden antingen fastställa eller upphäva det överklagade beslutet. Om det överklagade beslutet upphävs ska ärendet, om det behövs, visas åter till rektorn för ny prövning.

29 kap.

10 §

I ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild enligt denna lag hos en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman ska följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) tillämpas:

- 7 § om allmänna krav på handläggningen av ärenden,

- 14 § första stycket om en parts rätt att meddela sig muntligen,

- 15 § om anteckning av uppgifter,
- 16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter,
- 20 § om motivering av beslut,
- 21 § om underrättelse av beslut, och
- 26 § om rättelse av skrivfel eller liknande.

I sådana ärenden hos en enskild huvudman ska också 11 och 12 §§ förvaltningslagen tillämpas.

Bestämmelserna i 16 och 17 §§ förvaltningslagen gäller dock inte uppgifter som rör någon annan sökande i ett ärende om plats i utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag.

Det som sägs i denna paragraf gäller inte vid betygssättning.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2014.

SKOLFS 2014:X

Utkom från trycket den X X 2014

**Förslag till förordning
om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läro-
plan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshem-
met;**

utfärdad den X X 2014.

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet ska ha följande lydelse.

-
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
 2. Förordningen träder i kraft den 1 maj 2014.

På regeringens vägnar

JAN BJÖRKLUND

X X
(Utbildningsdepartementet)

Bilaga¹

**LÄROPLAN FÖR GRUNDSKOLAN, FÖRSKOLE-
KLASSEN OCH FRITIDSHEMMET**

¹ Senaste lydelse SKOLFS 2011:8.

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.2 Kunskaper

Riktlinjer

Alla som arbetar i skolan ska

- *ge stöd och stimulans till alla elever så att de utvecklas så långt som möjligt,*
- uppmärksamma och stödja elever i behov av särskilt stöd, och
- samverka för att göra skolan till en god miljö för utveckling och lärande.

Läraren ska

- ge utrymme för elevens förmåga att själv skapa och använda olika uttrycksmedel,
 - stimulera, handleda och *stödja eleven och* ge särskilt stöd till elever som har svårigheter,
 - samverka med andra lärare i arbetet för att nå utbildningsmålen, och
-

SKOLFS 2014:X

Utkom från trycket den X X 2014

**Förslag till förordning
om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:255) om läro-
plan för grundskolan;**

utfärdad den X X 2014.

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundskolan ska ha följande lydelse.

-
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
 2. Förordningen träder i kraft den 1 maj 2014.

På regeringens vägnar

JAN BJÖRKLUND

X X
(Utbildningsdepartementet)

Bilaga¹

LÄROPLAN FÖR GRUNDSÄRSKOLAN

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.2 Kunskaper

¹ Senaste lydelse 2011:9.

Riktlinjer

Alla som arbetar i skolan ska

- ge *stöd och stimulans till alla elever så att de utvecklas så långt som möjligt*,
- uppmärksamma och stödja elever i behov av särskilt stöd, och
- samverka för att göra skolan till en god miljö för utveckling och lärande.

Läraren ska

- ge utrymme för elevens förmåga att själv skapa och använda olika uttrycksmedel,
 - stimulera, handleda *och stödja eleven* och ge särskilt stöd till elever som har svårigheter,
 - samverka med andra lärare i arbetet för att nå utbildningsmålen, och
-

SKOLFS 2014:X

Utkom från trycket den X X 2014

**Förslag till förordning
om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:250) om läro-
plan för specialskolan samt för förskoleklassen och fri-
tidshemmet i vissa fall;**

utfärdad den X X 2014.

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall ska ha följande lydelse.

-
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
 2. Förordningen träder i kraft den 1 maj 2014.

På regeringens vägnar

JAN BJÖRKLUND

X X
(Utbildningsdepartementet)

Bilaga¹

**LÄROPLAN FÖR SPECIALSKOLAN SAMT FÖR
FÖRSKOLEKLASSEN OCH FRITIDSHEMMET I
VISSA FALL**

¹ Senaste lydelse 2011:11.

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.2 Kunskaper

Riktlinjer

Alla som arbetar i skolan ska

- ge stöd och stimulans till alla elever så att de utvecklas så långt som möjligt,
- uppmärksamma och stödja elever i behov av särskilt stöd, och
- samverka för att göra skolan till en god miljö för utveckling och lärande.

Läraren ska

- ge utrymme för elevens förmåga att själv skapa och använda olika uttrycksmedel,
 - stimulera, handleda och stödja eleven och ge särskilt stöd till elever som har svårigheter,
 - samverka med andra lärare i arbetet för att nå utbildningsmålen, och
-

SKOLFS 2014:X

Utkom från trycket den X X 2014

**Förslag till förordning
om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:251) om läro-
plan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritids-
hemmet i vissa fall;**

utfärdad den X X 2014.

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall ska ha följande lydelse.

-
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
 2. Förordningen träder i kraft den 1 maj 2014.

På regeringens vägnar

JAN BJÖRKLUND

X X
(Utbildningsdepartementet)

Bilaga¹

**LÄROPLAN FÖR SAMESKOLAN SAMT FÖR FÖR-
SKOLEKLASSEN OCH FRITIDSHEMMET I VISSA
FALL**

¹ Senaste lydelse 2012:70.

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.2 Kunskaper

Riktlinjer

Alla som arbetar i skolan ska

- ge stöd och stimulans till alla elever så att de utvecklas så långt som möjligt,
- uppmärksamma och stödja elever i behov av särskilt stöd, och
- samverka för att göra skolan till en god miljö för utveckling och lärande.

Läraren ska

- ge utrymme för elevens förmåga att själv skapa och använda olika uttrycksmedel,
 - stimulera, handleda och stödja eleven och ge särskilt stöd till elever som har svårigheter,
 - samverka med andra lärare i arbetet för att nå utbildningsmålen, och
-

Förslag till förordning
om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)

Härigenom föreskrivs i fråga om gymnasieförordningen (2010:2039)

dels att 9 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 14 kap. 3 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

6 §¹

En elev i gymnasieskolan kan befrias från undervisning i en eller flera kurser eller gymnasiearbetet om eleven önskar det och har påtagliga studiesvårigheter som inte kan lösas på något annat sätt.

En elev i gymnasiesärskolan kan befrias från undervisning i en eller flera kurser eller gymnasiesärskolearbetet om eleven önskar det och har påtagliga studiesvårigheter som inte kan lösas på något annat sätt eller saknar förutsättningar att klara av ett fullständigt program.

Reducerat program beslutas inom ett åtgärdsprogram.

En elev i gymnasieskolan kan befrias från undervisning i en eller flera kurser eller gymnasiearbetet om eleven önskar det och har påtagliga studiesvårigheter som inte kan lösas på något annat sätt.

En elev i gymnasiesärskolan kan befrias från undervisning i en eller flera kurser eller gymnasiesärskolearbetet om eleven önskar det och har påtagliga studiesvårigheter som inte kan lösas på något annat sätt eller saknar förutsättningar att klara av ett fullständigt program.

Beslut i fråga om reducerat program i gymnasieskolan ska fattas av huvudmannen och i gymnasiesärskolan av rektorn.

¹ Senaste lydelse 2010:402.

14 kap.**3 §**

Beslut i fråga om reducerat program enligt 9 kap. 6 § får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Vid prövning av ett överklagande enligt första stycket ska nämnden antingen fastställa eller upphäva det överklagade beslutet. Om det överklagade beslutet upphävs ska ärendet, om det behövs, visas åter till huvudmannen för gymnasieskolan eller rektorn för gymnasiesärskolan för ny prövning.

Bestämmelserna om handläggning och talerätt i 29 kap. 10–12 §§ skollagen (2010:800) ska tillämpas i fråga om ärenden om reducerat program.

Denna förordning träder i kraft den 1 maj 2014.

Förslag till förordning
om ändring i förordningen (2007:948) med instruktion för Skolväsendets överklagandenämnd

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:948) med instruktion för Skolväsendets överklagandenämnd att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Skolväsendets överklagandenämnd ska pröva överklaganden av vissa beslut på skolväsendets område. I 28 kap. skollagen (2010:800) finns bestämmelser om vilka beslut som får överklagas till nämnden.

Skolväsendets överklagandenämnd ska pröva överklaganden av vissa beslut på skolväsendets område. I 28 kap. skollagen (2010:800) *och i 14 kap. 3 § gymnasieförordningen (2010:2039)* finns bestämmelser om vilka beslut som får överklagas till nämnden.

Denna förordning träder i kraft den 1 maj 2014.

¹ Senaste lydelse 2011:557.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Uppdraget innebär att se över hur lärarnas administrativa arbete kan minskas och förenklas, samtidigt som uppföljningen av varje elevs kunskapsutveckling och behov av stöd säkerställs.

I uppdraget ska ingå att kartlägga och analysera lärares samlade administrativa börda, bland annat eventuella effekter av den nya skollagen, de nya läroplanerna och ämnesplanerna samt skriftliga individuella utvecklingsplaner. I uppdraget ingår också att kartlägga och analysera vilket administrativt stöd som lärare har tillgång till, bland annat i form av it-stöd, och hur det kan förbättras samt ge goda exempel på huvudmän som jobbar effektivt med administrativa arbetsuppgifter.

I uppdraget ingår att beräkna kostnaderna för förslagen för stat, kommuner eller landsting, och föreslå hur förslagen ska finansieras.

Uppdraget gäller från och med den 1 november 2012. Det skulle inledningsvis slutredovisas senast den 30 juni 2013. Uppdraget ska nu slutredovisas senast den 21 november 2013.

Den 18 april 2013 lämnade arbetsgruppen en första delredovisning av uppdraget.¹ I den delredovisningen konstaterade arbetsgruppen att lärares arbetsuppgifter har förändrats över tid. Lärare arbetar i dag mer än tidigare med dokumentation och med

¹ Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner. Ds 2013:23.

uppföljning och utvärdering av elevernas kunskapsutveckling. Arbetet med skriftliga individuella utvecklingsplaner har bidragit till denna förändring. Det har också arbetet med åtgärdsprogram. Arbetsgruppen lämnade i sin första delredovisning förslag på ändringar i de bestämmelser som rör skriftliga individuella utvecklingsplaner. I den här delredovisningen lämnas förslag på ändringar i de bestämmelser som rör särskilt stöd och åtgärdsprogram. I slutredovisningen återkommer arbetsgruppen med fler förslag inom uppdragets övriga delar.

1.2 Utredningsarbetet

Förslagen i den här delredovisningen har tagits fram av en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet.

1.2.1 Avgränsningar

Uppdraget berör alla skolformer. Men för att kunna göra en ordentlig kartläggning har arbetsgruppen avgränsat uppdraget till de obligatoriska skolformerna och till gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Det innebär att förskolan, förskoleklassen och vuxenutbildningen inte ingår i kartläggningen. I de fall arbetsgruppens förslag berör förskoleklassen kommer förslag att lämnas även för den skolformen. Dessutom kommer förslag att lämnas för fritidshemmet om det berörs av arbetsgruppens förslag.

1.2.2 Externa kontakter

Arbetsgruppen har haft möten med tre referensgrupper: en med representanter för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, en med representanter för skolmyndigheter och en med representanter för elev- och föräldraorganisationer. De arbetsgivar- och

arbetstagarorganisationer som arbetsgruppen har träffat är: Almega, Friskolornas riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Kommuner och Landsting samt Sveriges Skolledarförbund. Skolmyndigheterna är: Statens skolinspektion, Statens skolverk, Skolväsendets överklagandenämnd och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Sameskolstyrelsen inbjöds till möten, men hade inte möjlighet att delta. Elev- och föräldraorganisationerna är: Föräldraalliansen Sverige, Riksförbundet Hem och Skola, Sveriges elevkårer och Sveriges elevråd.

Arbetsgruppen har gjort elva skolbesök. Vid skolbesöken har arbetsgruppen främst träffat lärare. Någon skolledare har oftast också deltagit. Dessutom har speciallärare eller specialpedagoger och skolchefer ibland deltagit vid besöken. De skolor som har besökts valdes ut för att få en spridning när det gäller exempelvis geografiskt läge, socio-ekonomisk bakgrund, kommunstorlek, skolstorlek, driftsform samt skolform. I bilaga 1 finns en förteckning över de skolor arbetsgruppen har besökt.

Utöver de skolchefer som har deltagit vid skolbesöken har arbetsgruppen intervjuat ytterligare ett antal skolchefer.

Arbetsgruppen vill rikta ett stort tack till deltagande organisationer, skolor och skolchefer för värdefulla bidrag i utredningsarbetet.

1.3 Den första delredovisningen

I arbetsgruppens första delredovisning² konstaterades att lärares arbetsuppgifter har blivit fler över tid. Här var såväl olika studier och rapporter som de personer som arbetsgruppen har träffat i stort sett eniga. Exempel på arbetsuppgifter som har tillkommit eller utökats är skriftliga individuella utvecklingsplaner, nationella prov, utredningar om särskilt stöd, utarbetande av åtgärdsprogram, riskbedömningar, incidentrapporter och frånvarohantering. I den första delredovisningen framkom att ökningen av

² Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner. Ds 2013:23.

arbetsuppgifter medför att lärare har mindre tid att lägga ner på sin kärnuppgift, dvs. att undervisa. Enligt såväl studier och rapporter som referensgrupper och deltagare vid skolbesök verkade det främst vara planeringstiden som fick stryka på foten när andra arbetsuppgifter ökade.

Av den första delredovisningen framgick att lärare arbetar mycket med dokumentation. Skollagen ställer krav på dokumentation och utöver dessa ställs ibland ytterligare krav från huvudmannen, rektorn, lärarna själva, myndigheter och föräldrar. Alla dessa krav, från olika nivåer, gör att lärarna alltmer dokumenterar för säkerhets skull, för att ”hålla ryggen fri”, i stället för att dokumentera för att stödja elevens utveckling och sitt eget arbete.

2 Kartläggning av lärares arbete med särskilt stöd och åtgärdsprogram

I det här avsnittet beskrivs inledningsvis den nuvarande regleringen som specifikt berör särskilt stöd och åtgärdsprogram samt hur den har förändrats över tid.

Därefter beskrivs en arbetsgång för arbetet med särskilt stöd och åtgärdsprogram enligt nuvarande bestämmelser, och en bild ges av lärares arbete med detta.

Efter det beskrivs erfarenheter från referensgrupper och skolbesök när det gäller arbetet med särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Avslutningsvis i avsnittet ger arbetsgruppen sina slutsatser och sin diskussion om lärares arbete med särskilt stöd och åtgärdsprogram.

2.1 Reglering av särskilt stöd och åtgärdsprogram

2.1.1 Nuvarande reglering

I det här avsnittet beskrivs dagens reglering av särskilt stöd och åtgärdsprogram.

2.1.1.1 Skollagen

Bestämmelser om särskilt stöd och åtgärdsprogram finns huvudsakligen i tredje kapitlet i skollagen.³ De gäller för förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och fritidshemmet. Av bestämmelserna framgår att om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska detta anmälas till rektorn. Rektorn ska då 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 en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd ska han eller hon ges sådant stöd.

Det följer också av tredje kapitlet i skollagen att ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska det framgå vilka behoven är, hur de ska tillgodoses och hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas. Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn eller en person som rektorn har överlåtit beslutanderätten till. Om beslutet innebär att särskilt stöd ska ges i en annan elevgrupp eller enskilt, eller i form av anpassad studiegång, får rektorn inte överlåta sin beslutanderätt till någon annan. Om utredningen visar att eleven inte behöver särskilt stöd ska beslut fattas om att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas.

Av tredje kapitlet i skollagen framgår vidare att särskilt stöd får ges i stället för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna. Det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör om inte annat följer av skollagen eller av en annan författning. För en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska det särskilda stödet ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Om det finns särskilda skäl får särskilt stöd för en

³ Skollagen (2010:800).

elev i dessa skolformer ges enskilt eller i en annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp) än den som eleven normalt tillhör. Om det särskilda stödet för en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar får avvikelser göras från den timplan och från de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (anpassad studiegång). Rektorn ansvarar för att en elev med anpassad studiegång får en utbildning som så långt det är möjligt är likvärdig med övrig utbildning i den aktuella skolformen.

I 28 kapitlet i skollagen finns bestämmelser om överklagande av åtgärdsprogram, av särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp eller enskilt samt av anpassad studiegång.

2.1.1.2 Motiv för skollagens nuvarande reglering

I förarbetena⁴ till skollagen anges motiv för bestämmelserna om särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Särskilt stöd

Förarbetena anger att alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att utifrån sina behov och förutsättningar kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Förutsättningen för att alla elever ska få möjlighet att nå målen för utbildningen är att särskilt stöd ges till de elever som av olika anledningar har svårt att nå målen. I de obligatoriska skolformerna ska eleven ges särskilt stöd på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

Bestämmelserna ska, enligt förarbetena, inte gälla för förskolan, eftersom målen där inte avser enskilda barns prestationer

⁴ Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet. Prop. 2009/10:165.

utan verksamhetens kvalitetsutveckling. Förskoleklassen och fritidshemmet har inga egna mål men följer läroplanen för de obligatoriska skolformerna och arbetar därmed mot samma mål. Eleverna kan behöva stöd i förskoleklassen eller fritidshemmet för att förebygga svårigheter för eleven att uppnå skolans mål. Därför föreslogs att bestämmelserna om särskilt stöd även skulle gälla för förskoleklassen och fritidshemmet. Bestämmelserna om särskilt stöd och åtgärdsprogram föreslogs även gälla gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, men däremot inte vuxenutbildningen.

Förarbetena framhåller att många elever någon gång under sin skoltid stöter på svårigheter och under en kortare tid kan behöva särskilda stödåtgärder. Andra elever behöver stöd kontinuerligt under hela skoltiden på grund av sjukdom, sociala förhållanden, funktionsnedsättning eller svårigheter att tillgodogöra sig undervisningen av andra orsaker. I vissa fall kan en elev uppvisa svårigheter i skolsituationen, som inte omedelbart behöver innebära risk för att målen inte kommer att uppnås, men som skolan befärar kan leda till större problem på sikt om inte situationen utreds. Därför föreslogs även en skyldighet att ge särskilt stöd till en elev med andra svårigheter i sin skolsituation.

Det finns ingen definition av begreppet "behov av särskilt stöd" i lagen. Det är, enligt förarbetena, inte heller möjligt att i lagtext närmare definiera vilka förutsättningar som ska finnas för att stöd ska ges i skolarbetet. Bestämmelserna måste därför bli allmänt hållna och knytas till ett ansvar för skolan att utreda elevens stödbehov. Det är viktigt att skolan inte väntar för länge med att utreda en elevs eventuella behov av särskilt stöd. Utredningen ska göras i samråd med den berörda eleven och med beaktande av bestämmelsen om särskild hänsyn till barnets bästa. Om utredningen visar att eleven är i behov av särskilt stöd för att kunna nå målen ska sådant stöd ges.

Utarbetande av åtgärdsprogram

När det gäller utarbetande av åtgärdsprogram anges i förarbetena till skollagen att rektorn alltid har det yttersta ansvaret för att åtgärdsprogram utarbetas, så snart det har framkommit att en elev behöver särskilt stöd. Det ställer krav på att det finns rutiner för hur personalen ska rapportera till rektorn när det blir aktuellt att bedöma om en elev är i behov av särskilt stöd.

Ett åtgärdsprogram avser, till skillnad från en skriftlig individuell utvecklingsplan, endast en elev som är i behov av särskilt stöd eller på annat sätt uppvisar svårigheter i sin studiesituation. Syftet med att ställa krav på utarbetandet av ett åtgärdsprogram är, enligt förarbetena, att det ska finnas ett dokument för planering och utvärdering av elevens utbildning, så att förutsättningarna för elevens fortsatta lärande blir de bästa. För en elev i behov av särskilt stöd är åtgärdsprogrammet ett nödvändigt verktyg för planering och samarbete mellan lärare, annan personal, eleven och i förekommande fall elevens vårdnadshavare samt för uppföljning och utvärdering av stödåtgärderna.

I förarbetena anges att arbetet med åtgärdsprogrammet ska utgå från elevens behov, styrkor och svårigheter samt från en analys av vilka hinder och möjligheter som finns i elevens omgivning. Elevens och hans eller hennes vårdnadshavares syn på skolsituationen och förslag till tänkbara lösningar ska också vägas in. Programmet ska omfatta elevens hela skolsituation. Om eleven vistas i fritidshem kan programmet även omfatta åtgärder under vistelsen där. Det är således viktigt att lägga fokus på elevens hela studiemiljö och inte på den enskilda elevens svårigheter. Åtgärderna ska vara av både kortsiktig och långsiktig karaktär. De ska relatera till målen i läroplanerna och uppställda kunskapskrav, och vara möjliga att följa upp och utvärdera. Det bör också framgå vem som är ansvarig för att stödinsatserna genomförs, följs upp och utvärderas.

Arbetet med elever i behov av särskilt stöd är, enligt förarbetena, en viktig strategisk och ekonomisk fråga, som rör hela den pedagogiska verksamhetens utformning och som rektorn ytterst

är ansvarig för. Samtidigt kan ett beslut om särskilt stöd medföra inskränkningar och förändringar för eleven. För att understryka vikten av att det fattas korrekta beslut om åtgärdsprogram föreslås att rektorn skulle besluta om innehållet i åtgärdsprogrammet. Det kan dock finnas behov av att kunna delegera beslut om åtgärdsprogram. Vissa insatser som är mindre ingripande för eleverna, bör kunna beslutas av till exempel en lärare efter det att rektorn gett honom eller henne i uppdrag att utföra denna uppgift.

Detta innebär inte, enligt förarbetena, att rektorn avhänder sig det övergripande ansvaret för att eleverna får det särskilda stöd och den hjälp de behöver. Rektorn ansvarar för att en utredning genomförs, även om någon annan utses att genomföra utredningen. I vissa fall kan en utredning göras snabbt och enkelt, medan det i andra fall kan behövas en mer omfattande utredning. Någon tidsgräns för hur lång tid utredningen får ta kan därför inte anges. Huvudprincipen måste dock vara att det ska ske skyndsamt, så att eleven får det stöd hon eller han behöver så fort som möjligt. Givetvis är det också nödvändigt att eleven och elevens vårdnadshavare ges möjlighet att medverka i utredningen. Det är också naturligt att den lärare som närmast har ansvar för elevens undervisning och annan berörd personal medverkar i utredningen.

Under utredningen ska samråd ske med personal från elevhälsan, om det inte anses uppenbart obehövligt. I förarbetena anges att elevhälsan har ett vidare ansvar för förebyggande och hälsofrämjande arbete. Beroende av det enskilda fallet varierar dock behovet av samarbete till exempel med den medicinska delen av elevhälsan. I vissa fall kan det även vara nödvändigt att samarbeta med andra verksamheter, till exempel socialtjänsten, verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) eller barn- och ungdomspsykiatri (BUP). Givetvis måste kontakter under utredningen ske med beaktande av gällande sekretessbestämmelser.

Om rektorn efter utredningen konstaterar att det inte finns något behov av att utarbeta ett åtgärdsprogram ska även detta

formellt beslutas och dokumenteras. Detta är viktigt eftersom det föreslogs i förarbetena att beslut om åtgärdsprogram, och därmed också beslut om att inte utarbeta ett åtgärdsprogram, skulle kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång

I förarbetena till skollagen anges att det särskilda stödet utgör ett inslag i utbildningen som eleven är skyldig att delta i. Stödsatsen ska i första hand ges i den gruppering där eleven vanligtvis ingår. Stödet ska dock, om det finns särskilda skäl, även kunna ges i särskild undervisningsgrupp, där det finns bättre förutsättningar för eleven att kunna tillgodogöra sig det. Särskild undervisningsgrupp kan betyda undervisning i en annan gruppering inom skolenheten eller undervisning i andra lokaler med annan personal, ibland i ett så kallat skoldaghem.

Åtgärden att placera en elev i en särskild undervisningsgrupp ska, enligt förarbetena, vara ett särskilt beslut som fattas av rektorn i samband med ett beslut om åtgärdsprogram. Beslutsbefogenheten ska i dessa fall inte kunna delegeras vidare av rektorn. Innan beslut om särskilt stöd genom enskild undervisning eller i särskild undervisningsgrupp fattas ska samråd ske med eleven och elevens vårdnadshavare.

I förarbetena anges att det är viktigt att skolor i det obligatoriska skolväsendet har en möjlighet att använda särskilda undervisningsgrupper som en åtgärd för elever i behov av särskilt stöd, under förutsättning att det kan ske på ett rättssäkert sätt för eleven och elevens vårdnadshavare. Placering i en särskild undervisningsgrupp ska ses som en lösning när alternativet att låta eleven gå kvar i den ordinarie undervisningsgruppen har prövats. Beslut om placering i särskild undervisningsgrupp skulle, enligt förarbetena, även i fortsättningen kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

När det gäller anpassad studiegång framgår det av förarbetena att denna möjlighet ska finnas kvar. Beslut om anpassad studie-

gång föreslogs det skulle fattas av rektorn, i stället för av styrelsen för utbildningen. Det är i skolan, hos den pedagogiska personalen, som kunskapen finns om de förutsättningar och behov som ligger till grund för alla beslut om särskilt stöd. Beslutet om anpassad studiegång ska, enligt förarbetena, föregås av noggranna överväganden, eftersom en anpassad studiegång kan innebära att eleven lämnar grundskolan utan fullständig utbildning. Eleven och elevens vårdnadshavare måste därför få information om vad ett beslut om anpassad studiegång kan innebära för elevens möjligheter att studera vidare, och deras synpunkter ska inhämtas och beaktas i bedömningen.

Det föreslogs i förarbetena att beslut om anpassad studiegång skulle kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. På samma sätt som när det gäller beslut om placering i särskild undervisningsgrupp ska rektorn inte kunna delegera beslut om anpassad studiegång.

2.1.1.3 Skolformsförordningarna

Skolförordningen⁵ gäller bland annat för de obligatoriska skolformerna. I det femte kapitlet finns bestämmelser om särskilt stöd, huvudsakligen när det gäller studiehandledning på modersmålet och arbetsplatsförlagd utbildning vid anpassad studiegång.

Gymnasieförordningen⁶ gäller för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. I det nionde kapitlet finns bestämmelser om stödåtgärder. Där avhandlas rätten att gå om en kurs, individuellt anpassat program i gymnasieskolan, reducerat program, förlängd undervisning i gymnasieskolan, specialklasser och studiehandledning på modersmålet.

⁵ Skolförordningen (2011:185).

⁶ Gymnasieförordningen (2010:2039).

2.1.1.4 Läroplanerna

I läroplanerna finns riktlinjer för arbetet med bland annat särskilt stöd.

I läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet⁷ anges att alla som arbetar i skolan ska uppmärksamma och stödja elever i behov av särskilt stöd. Läraren ska stimulera, handleda och ge särskilt stöd till elever som har svårigheter. Läraren ska också, i samarbetet mellan förskoleklass, skola och fritidshem, särskilt uppmärksamma elever i behov av särskilt stöd. Enligt läroplanen har rektorn ett särskilt ansvar för att undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får det särskilda stöd och den hjälp de behöver. Dessutom har rektorn ett särskilt ansvar för att resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör. Samma formuleringar finns i läroplanerna för grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.⁸

I läroplanen för gymnasieskolan⁹ finns liknande formuleringar som i läroplanerna för de obligatoriska skolformerna. Där betonas dessutom det stöd och den stimulans som alla elever ska få för att kunna utvecklas så långt som möjligt.

2.1.2 Reglering över tid

I det här avsnittet ges en bakgrund till införandet av åtgärdsprogram.

⁷ SKOLFS 2010:37.

⁸ Förordning (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan. Förordning (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall. Förordning (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

⁹ SKOLFS 2011:144.

2.1.2.1 Termen åtgärdsprogram introduceras

I februari 1976 lade dåvarande regeringen fram propositionen Om skolans inre arbete m.m.¹⁰ Utgångspunkten för förslagen i propositionen var att kommuner och skolenheter borde ges möjlighet att anpassa undervisningen efter enskilda elevers behov. Elevers behov av specialpedagogisk träning borde kunna tillgodoses inom den ordinarie undervisningsgruppen. För elever med påtagliga handikapp borde det finnas möjlighet för skolstyrelsen att anordna en särskild undervisningsgrupp, där undervisningen eller delar av den bedrevs under längre tid. Även för elever med påtagliga skolsvårigheter kunde en sådan undervisningsgrupp anordnas, dock med kortare varaktighet. Vidare förordades ökade möjligheter att anpassa studiegången för en enskild elev.

Propositionen grundade sig bland annat på utredningen om skolans inre arbete (SIA).¹¹ Utredningen införde termen åtgärdsprogram för elever med skolsvårigheter för att skapa ett begrepp som omfattade såväl individuella insatser som en allmän organisationsutveckling. Enligt utredningen skulle åtgärdsprogrammets syfte vara att främja utvecklingen av individer, grupper eller den egna skolan som organisation. Insatserna skulle sträcka sig utanför den reguljära verksamheten och bygga på en plan som beskrev mål, tillvägagångssätt och utvärderingsförfarande. Medverkan från elevens och föräldrarnas sida var ofta en viktig förutsättning för att ett åtgärdsprogram skulle kunna genomföras. Utformningen och genomförandet av ett åtgärdsprogram borde, mot denna bakgrund, vara ett lagarbete i vilket eleven själv, föräldrarna och skolan samverkade. Ett åtgärdsprogram borde, enligt utredningen, inte i första hand riktas mot en enskild elev i skolmiljön för att anpassa honom eller henne till krav från omgivningen. Det gällde snarare att utveckla relationerna mellan individerna, inte minst genom att påverka de förutsättningar under vilka man arbetade.

¹⁰ Regeringens proposition om skolans inre arbete m.m. Prop. 1975/76:39.

¹¹ Skolans arbetsmiljö. Betänkande angivet av utredningen om skolans inre arbete – SIA. SOU 1974: 53.

SIA-utredningen menade allmänt sett att verksamheten i skolan krävde att skolpersonalen gjorde regelbundna noteringar om elevernas utveckling i olika avseenden. En sådan dokumentation utgjorde ett naturligt moment i det dagliga arbetet. Det torde också vara en förutsättning för en god omvårdnad av eleverna. När problem uppstod och speciella åtgärder skulle vidtas inom arbetsenheten, måste erfarenheter gjorda av flera personer sammanställas. Det var då viktigt att bedöma vilken form och omfattning denna dokumentation skulle ha samt var och hur länge den skulle utgöra underlag för målinriktade åtgärder. När problemet var av sådan art att det måste föras vidare till elevvårdskonferensen, som skulle behandla elevvårdsfrågor, borde formella krav ställas på utformningen av dokumentationen. Skälet till det var att det sammanställda materialet kunde komma att utgöra underlag för diskussion och åtgärder i situationer där arbetslaget inte var representerat. Materialet kunde också utgöra ett viktigt hjälpmedel i uppföljningsarbetet.

2.1.2.2 Krav på åtgärdsprogram införs

I läroplanen för grundskolan, Lgr 80, infördes för första gången krav på åtgärdsprogram. Programmet skulle omfatta både individuella insatser och en allmän organisationsutveckling. Svårigheter skulle angripas inte bara genom åtgärder begränsade till undervisningen utan också genom åtgärder riktade mot elevens hela skolsituation. Syftet var att skapa gynnsamma utvecklingsmöjligheter för eleven. Enligt Lgr 80 borde åtgärdsprogrammet utgå från elevens behov. Det skulle framgå vad man ville försöka åstadkomma och med vilka medel och metoder man ville arbeta. Det var viktigt att stärka elevens självuppfattning och självtillit genom att utgå från hans eller hennes starka sidor.

2.1.2.3 Särskilt stöd

När det gäller undervisning för elever i behov av särskilt stöd i grundskolan skulle sådan anordnas redan enligt 1962 års skollag.¹² I 1985 års skollag¹³ angavs att särskilt stöd skulle ges till elever i grundskolan som hade svårigheter i skolarbetet. De närmare formerna för hur särskilt stöd skulle ges angavs inte i lagen utan i grundskoleförordningen.¹⁴

För gymnasieskolans del innehöll 1985 års skollag ingen bestämmelse om att särskilt stöd skulle ges. Däremot fanns det bestämmelser om särskilda stödinsatser i gymnasieförordningen¹⁵ som trädde i kraft den 15 juni 1992. Där angavs bland annat att för en elev som hade behov av extra stöd i skolarbetet under en begränsad tid skulle stödundervisning ordnas. För elever som hade behov av särskilt stöd fick specialundervisning anordnas inom klassen. I förordningen fanns också bestämmelser om särskild undervisning för elever som på grund av sjukdom eller av liknande skäl inte kunde delta i det vanliga skolarbetet. Dessutom fanns bestämmelser om att specialklasser fick inrättas för elever som på grund av hörsel- eller synskada, rörelsehinder eller andra uttalade studiesvårigheter inte kunde följa den vanliga undervisningen.

2.1.2.4 Kravnivåer införs genom mål att uppnå

I maj 1993 lade regeringen fram propositionen En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan.¹⁶ I propositionen föreslogs bland annat att en lägsta kravnivå i form av mål att uppnå skulle införas. Det framfördes att en viktig aspekt

¹² Skollagen (1962:319).

¹³ Skollagen (1985:1100).

¹⁴ Grundskoleförordningen (1988:655).

¹⁵ Gymnasieförordningen (1992:394).

¹⁶ En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan. Prop. 1992/93:220.

av skolans likvärdighetsmål var att alla elever skulle få det stöd de behövde för att uppnå kravnivån. Alla som arbetade i skolan skulle, enligt propositionen, hjälpa elever som var i behov av särskilt stöd.

Mål att uppnå skulle finnas både i läroplanen och i kursplanerna. I kursplanerna skulle mål att uppnå finnas för det femte respektive nionde skolåret. Regeringen ansåg att centralt fastställda mål att uppnå efter det femte skolåret utgjorde en lämplig nationell avstämningstidpunkt som bland annat kunde ligga till grund för lokal utvärdering. Vid avstämningstillfället efter det femte skolåret borde en samlad och allsidig bedömning av elevernas kunskaper och utveckling göras. Denna bedömning skulle göras av lärarna med utgångspunkt i kursplanekraven. Lärarna skulle också, enligt propositionen, analysera orsakerna till eventuella kunskapsbrister hos eleverna. Rektorn skulle få del av bedömningarna så att dessa kunde ligga till grund för hur man lokalt fördelade resurser och planerade för den fortsatta utbildningen. Avsikten var dock inte att skolornas kontinuerliga utvärderingsansvar skulle upphöra. Regeringen påtalade att det inte fick bli så att elevernas svårigheter i skolarbetet uppmärksammades, och att relevanta stödåtgärder sattes in, först efter det femte skolåret. Tvärtom skulle det ingå som en naturlig del i lärarnas arbete att kontinuerligt utvärdera elevernas kunskaper och utveckling.

I propositionen angavs att lämpliga stödåtgärder skulle sättas in för de elever som riskerade att inte nå målen att uppnå. Sådana åtgärder kunde vara stödundervisning eller extra undervisningstid. För de elever som, trots aktiva stödåtgärder från skolans sida, inte lyckades uppnå målen i kursplanerna borde olika åtgärder diskuteras. Om hem och skola var överens borde till exempel en individuellt inriktad studiegång eller en förlängning av skoltiden vara möjlig. För skolan innebar ett konstaterande av att målen inte hade uppnåtts en förnyad signal om att ytterligare stödåtgärder måste sättas in.

Regeringen ansåg att det behövdes ämnesprov för alla grundskoleelever i basämnena (svenska, engelska och matematik) efter

fem respektive nio års utbildning. Ett motiv för detta var att skolan och lärarna måste kunna jämföra sina utbildningsresultat med förväntade normalresultat, bland annat för att kunna sätta in stödåtgärder till de elever som behövde det.

Utifrån ovanstående proposition förbereddes en grundskoleförordning. Den hann dock inte träda i kraft innan regeringen lade fram en ny proposition om betygen i det obligatoriska skolväsendet.¹⁷ I den propositionen bekräftades i stort de förslag som redovisats ovan. En förändring var dock att regeringen nu ansåg att ämnesprov i svenska, engelska och matematik skulle anordnas för alla elever i slutet av årskurs 9 samt att ämnesprov i dessa ämnen skulle vara tillgängliga men inte obligatoriska i årskurs 5.

2.1.2.5 Förändringar av bestämmelserna om åtgärdsprogram

Den 1 juli 1995 trädde grundskoleförordningen¹⁸ i kraft. I den angavs bland annat att beslut om särskilt stöd skulle fattas av rektorn. Om en elev behövde särskilda stödåtgärder skulle ett åtgärdsprogram utarbetas av berörd skolpersonal. Vid utarbetandet borde personalen samråda med eleven och elevens vårdnadshavare. Vidare framgick att en elev skulle ges stödundervisning om det kunde befaras att eleven inte skulle komma att nå de mål som minst skulle ha uppnåtts vid slutet av det femte och det nionde skolåret eller om eleven av andra skäl behövde särskilt stöd.

Grundskoleförordningen angav att särskilt stöd skulle ges till elever med behov av specialpedagogiska insatser. Sådant stöd skulle i första hand ges inom den klass eller grupp som eleven tillhörde. Styrelsen för utbildningen fick i vissa fall besluta om placering av en elev i en särskild undervisningsgrupp och om anpassad studiegång för en elev.

¹⁷ Betyg i det obligatoriska skolväsendet. Prop. 1994/95:85.

¹⁸ Grundskoleförordningen (1994:1194).

Grundskoleförordningens bestämmelser om åtgärdsprogram ändrades den 1 augusti 1998. Från och med då angavs att rektorn skulle se till att åtgärdsprogram utarbetades, i stället för att programmen skulle utarbetas av berörd skolpersonal som tidigare. Motiven bakom den förändringen framfördes i den proposition där det föreslogs att läroplanen även skulle gälla för förskoleklassen och tillämpas av fritidshemmet.¹⁹ I propositionen angavs bland annat att det var angeläget att det för varje elev som hade behov av särskilt stöd verkligen utarbetades ett program som grund för de stödinsatser som skulle genomföras. Ett åtgärdsprogram skulle vara ett redskap och hjälpmedel för skolans personal att planera och utveckla hela den pedagogiska verksamheten kring den enskilda individen. Alla elever med läs- och skrivsvårigheter skulle ha rätt till ett åtgärdsprogram. Programmet skulle föregås av en utredning som utgick från en helhetssyn på eleven och som innehöll en analys av elevens problem. Ett bra åtgärdsprogram borde vara både kortsiktigt och långsiktigt och lyfta fram elevens starka sidor. För att markera vikten av att åtgärdsprogram verkligen utarbetades, angavs i propositionen att regeringen avsåg att förtydliga grundskoleförordningen så att rektorn ålades ett tydligt ansvar för att ett åtgärdsprogram utarbetades i samråd med eleven och elevens föräldrar.

Den 1 januari 2001 ändrades grundskoleförordningens bestämmelser om åtgärdsprogram ytterligare. Vid det tillfället infördes en initiativrätt, som innebar att om det genom uppgifter från skolans personal, en elev, elevens vårdnadshavare eller på annat sätt hade framkommit att eleven behövde särskilda stödåtgärder skulle rektorn se till att ett åtgärdsprogram utarbetades. När det gäller denna förändring angavs i regeringens proposition om elever med funktionshinder²⁰ att för att stärka elevernas och vårdnadshavarnas ställning borde de ges möjlighet att ta initiativ till arbetet med åtgärdsprogram.

¹⁹ Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet m.m. Prop. 1997/98:94.

²⁰ Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd. Prop. 1998/99:105.

I samma proposition gjorde regeringen bedömningen att åtgärdsprogram borde införas i de skolformer för barn och ungdom som inte omfattades av dessa krav. Det gällde den obligatoriska särskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan samt motsvarande fristående skolor inklusive fristående grundskolor. För särskolans del angavs att utvecklingsstörning i sig inte borde ge upphov till ett åtgärdsprogram. Däremot kunde åtgärdsprogram bli aktuellt vid mer sammansatta behov, till exempel på grund av att en elev hade ytterligare funktionshinder. För gymnasieskolans del skulle förändringar göras för att uppnå en bättre överensstämmelse mellan regelverken i grundskolan och gymnasieskolan vad gällde rätten till stöd. Ytterligare motiv för att införa åtgärdsprogram i gymnasieskolan finns i den utvecklingsplan som regeringen lade fram i maj 1999.²¹ Där gjordes bedömningen att rätten till stöd i gymnasieskolan skulle förtydligas. I 8 kapitlet 1 § gymnasieförordningen angavs vid denna tidpunkt att stödundervisning endast skulle anordnas för elever som hade behov av extra stöd i skolarbetet under en *begränsad* tid. Denna begränsning fanns inte i grundskolan och tog inte hänsyn till att nästan alla elever gick vidare till gymnasieskolan.

Som en följd av propositionen och utvecklingsplanen infördes bestämmelser om åtgärdsprogram i den obligatoriska särskolan och i motsvarande fristående skolor samt i fristående grundskolor den 1 januari 2001. I gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och motsvarande fristående skolor infördes bestämmelserna den 1 juli 2000.

Den ovan nämnda propositionen om elever med funktionshinder innebar en fokusförskjutning i synen på elever i behov av särskilt stöd. Tidigare hade begreppet "elever med särskilda behov" använts i skollagen. Nu föreslogs en ändring till "elever i behov av särskilt stöd". Förändringen gjordes för att markera att svårigheter för en elev i skolan inte borde ses som individens problem. I stället för att se eleven som problembärare handlade

²¹ Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – samverkan, ansvar och utveckling. Skr. 1998/99:121.

det om att se elevens möjligheter till utveckling och att anpassa verksamheten utifrån varje elevs förutsättningar.

Den 1 juli 2006 ändrades grundskoleförordningens bestämmelser om åtgärdsprogram genom att ett krav på utredning av elevens eventuella stödbehov lades till. Om utredningen visade att eleven behövde särskilt stöd skulle rektorn se till att ett åtgärdsprogram utarbetades. Vid samma tillfälle infördes bestämmelser om vad åtgärdsprogrammet skulle innehålla. Av programmet skulle det framgå vilka elevens behov var, hur de skulle tillgodoses samt hur åtgärderna skulle följas upp och utvärderas. Förordningsförändringarna borde, enligt en promemoria utarbetad inom Utbildningsdepartementet²², ses som ett förtydligande dels av den givna utgångspunkten att en utredning måste göras för att komma fram till om ett åtgärdsprogram behövs eller inte, dels av vad ett åtgärdsprogram ska innehålla. Motsvarande ändringar gjordes även för gymnasieskolan.

2.1.2.6 Kravnivåer redan i årskurs 3

Höstterminen 2008 infördes i grundskolan mål att uppnå i årskurs 3 i svenska, svenska som andraspråk och matematik. Av budgetpropositionen för 2007²³ framgick att ett antal regelbundna, obligatoriska kontrollstationer borde införas. Detta skapade ökad nationell likvärdighet och gav förutsättningar att minska variationen i elevers resultat. Skolan borde, enligt propositionen, i högre grad kunna erbjuda individanpassat stöd. Det angavs att varje elev hade rätt till stöd så att hon eller han kunde utvecklas utifrån sina förutsättningar. Det gällde såväl elever i behov av särskilt stöd för att nå de grundläggande målen som elever i behov av stöd för att utvecklas och nå de högre kunskapsmålen.

²² Bilaga A3.1.2 till Konstitutionsutskottets granskningsärende Regeringens användning av förordningsmakten (2006/07:5). Promemoria från Utbildningsdepartementet. 2007-01-12.

²³ Budgetpropositionen för 2007. Prop. 2006/07:1.

Ytterligare motiv för införandet av kravnivåer i årskurs 3 angavs i en promemoria från Utbildnings- och kulturdepartementet.²⁴ Av den framgick att regelbundna, obligatoriska kontrollstationer ledde till att de elever som behövde stöd skulle kunna upptäckas i tid och få stöd i sin kunskapsutveckling. Det angavs att en större del av stödinsatserna borde ske i grundskolans tidigaste år. Många elever inhämtade inte grundläggande färdigheter i läsning, skrivning och räkning och fick därför även svårigheter att klara övriga ämnen i skolan. I promemorian framgick också att tydliga och distinkta mål för tidiga år, kopplat till stödåtgärder för elever som inte uppnådde målen, borde vara centrala utgångspunkter för förbättrade resultat i skolan. Det behövdes därför fler och tidigare avstämningstillfällen med tillhörande ämnesprov.

2.1.3 Nuvarande reglering av offentlighet och sekretess när det gäller åtgärdsprogram

Av offentlighets- och sekretesslagen²⁵ och tryckfrihetsförordningen²⁶ följer bland annat följande. De utredningar och åtgärdsprogram som utarbetas i kommunala och statliga skolor blir allmänna handlingar när de är färdigställda. Allmänheten har, enligt offentlighetsprincipen, rätt att ta del av allmänna handlingar. Rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas dock av sekretessbestämmelser.

Uppgifter i utredningar om särskilt stöd enligt skollagen är i många fall sekretessbelagda, men beslut i fråga om åtgärdsprogram i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola är offentliga. Om skolan har låtit göra medicinska, psykologiska eller sociala utredningar i ärendet är uppgifterna vanligen sådana att de om-

²⁴ Hävande av riksdagsbindningar avseende avstämningstillfällen i grundskolan. U2006/9726/S.

²⁵ Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

²⁶ Tryckfrihetsförordningen (1949:105).

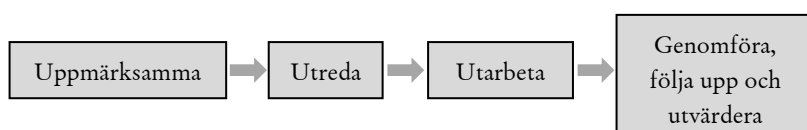
fattas av sekretess. När skolan lämnar ut en allmän handling behöver det därför alltid göras en sekretessprövning för att undersöka om hela handlingen, eller delar av den, kan lämnas ut.

I fristående skolor gäller inte offentlighetsprincipen. Handlingar på en fristående skola är därmed inte allmänna handlingar och skolan är inte skyldig att lämna ut handlingar på begäran. I fristående skolor gäller inte heller sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Däremot finns det bestämmelser i skollagen som handlar om tystnadsplikt vid enskilt bedrivna skolor och för vissa uppgifter kan de bestämmelserna ge samma skydd som offentlighets- och sekretesslagen.

Av Skolverkets allmänna råd med kommentarer²⁷ framgår att utredningar och åtgärdsprogram behöver utarbetas på ett sådant sätt att de tar hänsyn till elevens integritet, men ändå uppfyller kraven i skollagen.

2.2 En arbetsgång för arbetet med åtgärdsprogram

I Skolverkets allmänna råd med kommentarer²⁸ beskrivs en arbetsgång för arbetet med åtgärdsprogram. Arbetsgången är en process i flera steg. Den handlar om att uppmärksamma om en elev behöver särskilt stöd, utreda elevens stödbehov och därefter vid behov utarbeta ett program med åtgärder som genomförs, följs upp och utvärderas. Arbetsgången illustreras i figuren nedan:



²⁷ Skolverket (2013). Arbete med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd. Skolverkets allmänna råd.

²⁸ Skolverket (2013). Arbete med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd. Skolverkets allmänna råd.

2.2.1 Uppmärksamma

Personalen på skolan behöver, enligt de allmänna råden med kommentarer, tidigt uppmärksamma tecken på och signaler om att en elev eventuellt kan vara i behov av särskilt stöd. Detta är fallet när en elev riskerar att inte utvecklas i riktning mot kunskapsmålen i läroplanen och mot att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, nu eller längre fram under skoltiden. I förskoleklassen och fritidshemmet grundar sig bedömningen på hur eleven utvecklas i riktning mot kunskapsmålen i läroplanen eftersom kunskapskraven inte gäller för dessa verksamheter. Skolan behöver också uppmärksamma om eleven uppvisar andra typer av svårigheter i sin skolsituation.

När personalen på skolan bedömer att en elevs behov av stöd inte kan tillgodoses, trots olika former av anpassningar i det dagliga arbetet och insatser enligt den skriftliga individuella utvecklingsplanen, behöver personalen så fort som möjligt informera rektorn om detta. För att svårigheterna inte ska växa sig stora är det viktigt att skolan tidigt utreder vad som ligger till grund för svårigheterna.

När lärare eller annan skolpersonal har uppmärksammat att en elev eventuellt kan vara i behov av särskilt stöd och att det finns skäl att utreda detta, är det viktigt att så snart som möjligt samtala med eleven och elevens vårdnadshavare.

2.2.2 Utredda

Den utredning som görs syftar, enligt de allmänna råden med kommentarer, till att ge skolan ett tillräckligt underlag för att förstå varför eleven har svårigheter i skolan och vilka elevens behov av stöd är. När rektorn har fått information om att en elev kan vara i behov av särskilt stöd är det hans eller hennes ansvar att se till att en utredning påbörjas omgående. Själva uppdraget att göra utredningen kan rektorn antingen delegera till någon i

personalen på skolan, eller så kan rektorn själv utföra utredningen.

Utredningar av en elevs behov av särskilt stöd kan vara olika omfattande. I en del fall kan en utredning göras relativt enkelt och snabbt. I andra fall krävs en mer grundlig utredningsinsats där elevens hela skolsituation behöver kartläggas och analyseras. Ibland behöver en pedagogisk utredning även kompletteras med andra utredningar, till exempel en psykologisk, social eller medicinsk utredning. Skolan kan dock inte avvakta med att sätta in särskilt stöd med hänvisning till att en kompletterande utredning behöver göras.

Utredningen kan, enligt de allmänna råden med kommentarer, göras i två steg. Först görs en kartläggning av elevens svårigheter och skolsituation på individ-, grupp- och skolnivå. Därefter görs en bedömning av om eleven är i behov av särskilt stöd, och i så fall vilka behov av särskilt stöd och anpassningar som eleven har.

En utredning kan visa att eleven inte är i behov av särskilt stöd, eller att eleven har vissa svårigheter i sitt skolarbete, men att elevens behov kan tillgodoses genom att skolan gör anpassningar i det dagliga pedagogiska arbetet. I dessa fall ska skolan enligt skollagen inte gå vidare och utarbeta ett åtgärdsprogram. Däremot ska skolan utarbeta ett åtgärdsprogram om utredningen visar att eleven behöver särskilt stöd för att utvecklas i riktning mot kunskapsmålen i läroplanen och för att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

Utredningarna behöver dokumenteras skriftligt eftersom det enligt skollagen är möjligt för elevens vårdnadshavare, och för de elever som har fyllt 16 år, att överklaga ett beslut om att inte utarbeta ett åtgärdsprogram, liksom innehållet i ett beslutat åtgärdsprogram. Dokumentation av utredningen kan också göras i två delar. Först görs en beskrivning av elevens svårigheter och skolsituation utifrån den kartläggning som har gjorts, därefter nedtecknas den gjorda bedömningen av elevens behov av särskilt stöd. Dokumentation kan med fördel göras kortfattad,

men den behöver ge tillräcklig information om elevens skolsituation och behov av särskilt stöd.

2.2.3 Utarbета

Enligt de allmänna råden med kommentarer är det rektorn som ansvarar för att det finns fungerande rutiner på skolan för att utarbета, dokumentera och besluta om åtgärdsprogram. Det anges att det kan vara lämpligt att utgå från följande tre delar vid utarbetandet av ett åtgärdsprogram:

1. *Behov*: Inledningsvis i åtgärdsprogrammet anges de svårigheter och de behov av särskilt stöd som eleven har. Denna del kan hämtas från utredningen.
2. *Mål*: Därefter anges de mål som åtgärder kommer att inriktas mot. Det är viktigt att dessa mål tar sin utgångspunkt i de behov eleven har samt att de är konkreta och har sikte på kunskapsmålen i läroplanen och kunskapskraven. Målen behöver även vara möjliga att följa upp och utvärdera.
3. *Åtgärder*: Avslutningsvis anges konkreta och utvärderingsbara åtgärder som är kopplade till elevens behov och de mål som har satts upp.

2.2.4 Genomföra, följa upp och utvärdera

De allmänna råden med kommentarer anger att rektorn, eller den som har fått i uppdrag av rektorn att ansvara för att samordna arbetet med åtgärdsprogrammet, behöver försäkra sig om att alla som är involverade i arbetet med åtgärder har tillgång till programmets innehåll. Det är viktigt att inleda arbetet med åtgärder så snart programmet är beslutat.

Det är rektorn som ansvarar för att det finns fungerande rutiner på skolan för att följa upp och utvärdera ett åtgärdsprogram

och för att all personal känner till dessa. Skolan gör en utvärdering av åtgärdsprogrammet med eleven och elevens vårdnadshavare vid en inplanerad tidpunkt. Då utvärderas målen och åtgärderna. Om skolan tillsammans med eleven och elevens vårdnadshavare kommer fram till att åtgärdsprogrammet fungerar, men att det krävs mer tid för att nå de mål som har satts upp på kortare sikt, fattas ett nytt beslut om åtgärdsprogrammet. I de fall som utvärderingen visar att åtgärdsprogrammets mål och stödåtgärder behöver förändras utarbetar skolan ett helt nytt åtgärdsprogram med nya mål och åtgärder. I vissa fall kan det även finnas behov av att göra ytterligare utredningar, innan skolan kan göra en ny bedömning av vilka åtgärder som är lämpliga.

2.2.5 Några begrepp i arbetet med åtgärdsprogram

2.2.5.1 Stöd eller särskilt stöd

Enligt skollagen ska barn och elever ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt.²⁹ En elev som är i behov av särskilt stöd för att hon eller han riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås ska ges sådant stöd.³⁰

Enligt Skolverkets allmänna råd med kommentarer om åtgärdsprogram³¹ är det svårt att dra en gräns mellan vad som avses med stöd som ges inom ramen för en individanpassad undervisning för att eleven ska utvecklas så långt som möjligt och vad som är särskilt stöd. Vad som avses med särskilt stöd blir därmed en professionell bedömning som måste göras från fall till fall.

²⁹ 1 kap. 4 § skollagen.

³⁰ 3 kap. 8 § skollagen.

³¹ Skolverket (2013). Arbeta med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd. Skolverkets allmänna råd.

2.2.5.2 Åtgärdsprogram och skriftliga individuella utvecklingsplaner

Ett åtgärdsprogram är, enligt Skolverkets allmänna råd med kommentarer, ett redskap för lärare, annan skolpersonal och rektorer i arbetet med att stödja en elev i behov av särskilt stöd, så att hon eller han får förutsättningar att utvecklas i riktning mot kunskapsmålen i läroplanen och nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Samtidigt är programmet en skriftlig bekräftelse på elevens behov av särskilt stöd och vilka stödåtgärder som ska vidtas.

Enligt de allmänna råden med kommentarer kan en elev ha svårigheter i skolsituationen som går att komma till rätta med genom insatser och stöd inom ramen för den ledning och stimulans för lärande och personlig utveckling som alla elever ska ges. Detta kan lyftas fram i den skriftliga individuella utvecklingsplanen. Om dessa insatser och detta stöd inte är tillräckligt behöver skolan utreda elevens behov av särskilt stöd. I de fall utredningen visar att eleven behöver särskilt stöd ska skolan utarbeta ett åtgärdsprogram. En del elever kommer således att ha både en individuell utvecklingsplan och ett åtgärdsprogram.

2.3 Lärares arbete med särskilt stöd och åtgärdsprogram

I det här avsnittet ges en bild av lärares arbete med särskilt stöd och åtgärdsprogram utifrån olika studier och rapporter. Texterna avser inte att ge heltäckande referat eller sammanfattningar av studierna och rapporterna, utan arbetsgruppen har gjort ett urval utifrån uppdraget.

2.3.1 Omfattningen av det särskilda stödet

2.3.1.1 Elevstatistik

Enligt statistik från Skolverket fanns läsåret 2012/2013 drygt 900 000 elever i den obligatoriska skolan. Nästan alla, 99 procent, gick i grundskolan. I grundsärskolan gick cirka 1 procent, i specialskolan cirka 0,05 procent och i sameskolan cirka 0,02 procent. Av grundskoleeleverna gick cirka 120 000 i fristående skolor. Det utgjorde en andel på ungefär 13 procent.

I gymnasieskolan och gymnasiesärskolan fanns samma läsår cirka 360 000 elever. Av dessa gick drygt 2 procent i gymnasiesärskolan. Andelen elever som gick i en fristående gymnasieskola var cirka 26 procent.

Grundskolan, och motsvarande skolformer, är obligatorisk. Eleverna i de obligatoriska skolformerna omfattas av skolplikt. Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är frivilliga skolformer. I dag fortsätter dock nästan alla elever (drygt 98 procent) till gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan efter sin obligatoriska skolgång. När en elev väl har påbörjat en gymnasieutbildning har hon eller han därmed accepterat att följa de bestämmelser som finns om närvaro och om att genomföra utbildningen. Huvudmannen åtar sig i sin tur att ge eleverna stöd för att nå utbildningens mål.³²

Gymnasieskolans nationella program består av yrkesprogram och högskoleförberedande program. Ett yrkesprogram leder fram till en yrkesexamen och ett högskoleförberedande program till en högskoleförberedande examen. Examensbegreppet infördes i gymnasieskolan i samband med den gymnasiereform som trädde i kraft läsåret 2011/2012. För elever som inte uppnår behörighetskraven för ett nationellt program finns fem introduktionsprogram. Av gymnasieskolans elever gick ungefär 32 procent ett yrkesprogram läsåret 2012/2013 och ungefär 55 procent ett

³² Skolverket (2013). Beskrivande data 2012. Förskola, skola och vuxenutbildning. Rapport 383.

högskoleförberedande program. Andelen elever på introduktionsprogram var 13 procent.

2.3.1.2 Elevernas resultat

Grundskolan

Statistik från Skolverket visar att andelen behöriga elever till gymnasieskolans nationella program successivt har minskat. Som framgår av tabellen nedan var andelen behöriga elever 91,4 procent när de första eleverna fick betyg enligt dagens mål- och resultatstyrda system, dvs. läsåret 1997/1998. Motsvarande andel läsåret 2009/2010 var 88,2 procent. I sammanhanget bör nämnas att resultaten i början av tidsserien kan påverkas av att ett helt nytt betygssystem hade införts och att det rådde osäkerhet om tillämpningen av det.

Från och med läsåret 2010/2011 påverkas statistiken av att behörighetskraven till gymnasieskolans nationella program förändrades inför höstterminen 2011. Tidigare krävdes godkända betyg i ämnena svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik. Från höstterminen 2011 krävs utöver dessa ämnen godkända betyg i ytterligare fem ämnen för behörighet till yrkesprogram och i ytterligare nio ämnen för behörighet till högskoleförberedande program. I tabellen nedan visas för läsåren 2010/2011 och 2011/2012 andelen elever som har godkända betyg i ämnena svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik, men inte nödvändigtvis är behöriga till gymnasieskolan. Då framgår att elevernas resultat har fortsatt att sjunka något även de senaste två redovisade läsåren.

Läsår	Andel behöriga elever (procent)
1997/1998	91,4
1998/1999	90,3
1999/2000	89,4

2000/2001	89,2
2001/2002	89,5
2002/2003	89,9
2003/2004	89,6
2004/2005	89,2
2005/2006	89,5
2006/2007	89,1
2007/2008	88,9
2008/2009	88,8
2009/2010	88,2
Läsår	Andel elever med godkända betyg i ämnena svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik (procent)
2010/2011	87,9
2011/2012	87,7

Gymnasieskolan

När det gäller resultaten i gymnasieskolan visar statistik från Skolverket att andelen elever som uppnår grundläggande högskolebehörighet inledningsvis från läsåret 1996/1997 ökade, sedan planade ut för att de senaste åren minska. Som framgår av tabellen nedan var andelen som uppnådde högskolebehörighet 81,8 procent när de första eleverna lämnade den mål- och resultatstyrda gymnasieskolan, dvs. läsåret 1996/1997. Motsvarande andel läsåret 2008/2009 var 90,3 procent. Den siffran hade varit relativt stabil sedan läsåret 2002/2003.

Från och med läsåret 2009/2010 påverkas statistiken av att kraven för grundläggande högskolebehörighet förändrades. Tidigare behövdes godkända betyg i kurser som omfattade minst 90 procent av de gymnasiepoäng som krävdes för ett fullständigt program, dvs. minst 2 250 poäng. Från och med 2010 behövdes ett slutbetyg som omfattade 2 500 poäng, vilket innebar att elever med reducerat program inte kunde få grundläggande högskolebehörighet. Utöver kravet om minst 2 250 poäng behövde ele-

ven dessutom ha godkända betyg i kurserna svenska eller svenska som andraspråk A och B, matematik A samt engelska A. Dessa förändringar gör att andelen elever som uppnår grundläggande högskolebehörighet har minskat under de tre senaste redovisade läsåren.

Läsår	Andel elever som uppnår grundläggande högskolebehörighet (procent)
1996/1997	81,8
1997/1998	83,3
1998/1999	83,5
1999/2000	80,3
2000/2001	84,6
2001/2002	85,7
2002/2003	89,2
2003/2004	89,4
2004/2005	88,9
2005/2006	89,2
2006/2007	88,9
2007/2008	88,9
2008/2009	90,3
2009/2010	86,8
2010/2011	87,1
2011/2012	86,7

Utöver att titta på andelen elever som uppnår grundläggande högskolebehörighet kan gymnasieskolans resultat redovisas genom elevernas genomströmning och genomsnittliga betygspoäng. Enligt Skolverkets statistik har inte heller dessa siffror förändrats nämnvärt under de senaste tio åren. Den slutsats som Skolverket drar i sina beskrivande data³³ är att elevernas betygresultat har varit stabila de senaste tio läsåren.

³³ Skolverket (2013). Beskrivande data 2012. Förskola, skola och vuxenutbildning. Rapport 383.

2.3.1.3 Omfattningen av och formerna för det särskilda stödet

Grundskolan

I en studie från Göteborgs universitet³⁴ undersöktes omfattningen av och formerna för specialpedagogiskt stöd i grundskolan samt samband mellan omfattningen av specialpedagogiskt stöd och bakgrundsfaktorer. I undersökningen ingick cirka 17 000 elever födda 1982 respektive 1987. De uppgifter som undersökningen baserades på var insamlade inom ramen för projektet Utvärdering genom uppföljning (UGU). Uppgifterna samlades in med start då eleverna gick i grundskolans årskurs 3, dvs. våren 1992 respektive våren 1997, och fram till våren 1998 respektive våren 2003, när eleverna gick ut grundskolans årskurs 9.

Resultaten från studien visade att minst 40 procent av eleverna hade fått specialpedagogiskt stöd under någon del av sin grundskoletid. Denna andel hade varit i stort sett oförändrad under lång tid. Pojkar, elever med utländsk bakgrund och elever från hem med en lägre utbildningsnivå var överrepresenterade bland de elever som fått specialpedagogiskt stöd. Det vanligaste stödet var det som inte utgjordes av undervisning i särskild undervisningsgrupp eller av anpassad studiegång. Stödet sattes vanligen in i årskurs 3 eller 4. I grundskolans högre årskurser minskade denna form av stöd, medan det stöd som gavs i särskild undervisningsgrupp eller genom anpassad studiegång ökade. Flertalet elever som fick stöd, som inte utgjordes av undervisning i särskild undervisningsgrupp eller av anpassad studiegång, fick det under ganska begränsad tid, vanligtvis endast ett år.

Statistiska centralbyrån (SCB) samlar, i samarbete med UGU-projektet vid Göteborgs universitet, in data om elevers vägar genom utbildningssystemet via så kallade elevpaneler. I

³⁴ Giota, Joanna och Lundborg, Olof (2007). Specialpedagogiskt stöd i grundskolan – omfattning, former och konsekvenser. IPD-rapport 2007:03.

SCB:s tidskrift Valfärd³⁵ har omfattningen av specialpedagogiskt stöd för elevgruppen född 1987 studerats närmare. Enligt tidskriften har 46 procent av eleverna (41 procent av flickorna och 50 procent av pojkarna) fått specialpedagogiskt stöd under någon del av sin grundskoletid.

I en kartläggning av åtgärdsprogram som Skolverket publicerade 2003³⁶ hänvisas till specialanalyser av data från samma projekt som Göteborgsstudien baserades på (UGU). Det framgår av kartläggningen att förekomsten av specialpedagogiskt stöd är störst under de tidiga skolåren för att kraftigt minska under de senare. I gymnasieskolan förekommer specialpedagogiskt stöd i mycket begränsad omfattning. Tabellen nedan visar andelen elever födda 1982 som har fått specialpedagogiskt stöd under någon av årskurserna 3–9.

Årskurs	Andel som fått specialpedagogiskt stöd (procent)
3	19,6
4	17,0
5	18,1
6	12,6
7	8,5
8	7,8
9	8,6

Skolverkets kartläggning av åtgärdsprogram bekräftar bilden av att placering i liten grupp inte är särskilt vanligt och att den åtgärden är vanligare i de senare skolåren än i de tidigare. Enligt SCB var det mindre än 1 procent av eleverna födda 1987 som hade stöd i form av anpassad studiegång i årskurs 8. Andelen elever som hade stöd i form av placering i särskild undervisningsgrupp ökade successivt från ungefär 2 procent i årskurs 3 till 4 procent i årskurserna 8 och 9. I Skolverkets sammanfatt-

³⁵ Statistiska centralbyrån (2008). Varannan elev får stödundervisning någon gång under grundskoletiden. Publicerad i tidskriften Valfärd, nr 3, 2008.

³⁶ Skolverket (2003). Kartläggning av åtgärdsprogram och särskilt stöd i grundskolan.

ning av resultaten från utbildningsinspektionen under åren 2003–2006³⁷ framgår dock att det verkar bli allt vanligare att elever i behov av särskilt stöd för längre eller kortare tid samlas i särskilda grupper eller till och med i särskilda skolor i kommunerna.

Skolverket har gjort en sammanställning av forskning och utvärdering om särskilt stöd i grundskolan.³⁸ I sammanställningen hänvisas bland annat till en studie om kommuners arbete med elever i behov av särskilt stöd.³⁹ Enligt studien var särskiljande lösningar, till exempel att eleven undervisades i särskild undervisningsgrupp, hade elevassistent eller fick enskild undervisning av speciallärare eller specialpedagog, fortfarande vanliga eller ganska vanliga. Samtidigt konstaterade man att mer inkluderande lösningar också var vanliga eller ganska vanliga, exempelvis att eleven ingick i vanlig klass eller grupp men fick handledning av specialpedagog, eller att klassen hade tillgång till en lärarresurs. I många kommuner önskade man mer inkluderande lösningar. Rektorerna förordade att det särskilda stödet skulle ges inom ramen för den ordinarie verksamheten. Trots deras inkluderande ambitioner framhöll rektorerna att andelen elever i behov av särskiljande lösningar hade ökat.

Enligt Skolinspektionen⁴⁰ anser en av åtta lärare att särskilt stöd inte i så stor utsträckning som vore möjligt ges inom den elevgrupp som eleven normalt sett tillhör. Inspektionen har sett exempel på att elever slentrianmässigt lyfts ur sin klass eller vanliga arbetsgrupp för att få stöd, i stället för att skolan först utreder om det är just det eleven behöver för att uppnå kunskapskraven.

³⁷ Skolverket (2007). Skolverkets utbildningsinspektion – en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år. Skolverkets aktuella analyser.

³⁸ Skolverket (2008, reviderad 2011). Särskilt stöd i grundskolan – En sammanställning av senare års forskning och utvärdering.

³⁹ Nilholm, C., Persson, B., Hjerm, M. & Runesson, S. (2007). Kommuners arbete med elever i behov av särskilt stöd – en enkätundersökning. Jönköping: Högskolan i Jönköping.

⁴⁰ Skolinspektionen (2013). Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring – Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2012. 2013-05-02.

Resultaten från studien vid Göteborgs universitet⁴¹ visade att omfattningen av de specialpedagogiska insatserna hade ökat. En större andel av eleverna födda 1987 hade någon gång under sin grundskoletid fått tillgång till specialpedagogiskt stöd än elever födda 1982. En förklaring till ökningen var skillnader i ekonomiska förutsättningar. Eleverna födda 1982 upplevde krisår, med en djup ekonomisk nedgång och dramatiska resursminskningar i skolans verksamhet. För eleverna födda 1987 hade ekonomin återhämtat sig. Samtidigt som Göteborgsstudien visar på att en ökning har skett, sett under hela grundskoletiden, anger SCB att färre elever får stödundervisning i de tidiga årskurserna. Dessa siffror gäller elever födda 1982 och 1987 men även 1992 och 1998.

Studien vid Göteborgs universitet påvisade att de elever som hade fått specialpedagogiskt stöd tenderade att i mindre utsträckning nå målen än de elever som inte hade fått sådant stöd, att elever som hade fått stöd tidigt nådde målen i mindre utsträckning än elever som hade fått stöd sent, och att elever som hade fått specialpedagogiskt stöd under längre tid i mindre utsträckning nådde målen än elever som hade fått stöd under kortare tid. Särskilt tydliga var dessa samband för de elever som hade fått stöd i mer eller mindre segregerade grupper. Enligt författarna skulle dessa samband inte tolkas som ett uttryck för att det specialpedagogiska stödet som sådant orsakade den sämre måloppfyllelsen. Detta framgick av att det fanns ett starkt samband mellan det specialpedagogiska stödet och resultat på kognitiva test som eleverna födda 1982 erbjöds i årskurs 6. Sambandet visade att de elever som fått specialpedagogiskt stöd tenderade att ha sämre förutsättningar att nå de mål som skolan ställt upp. Det var därför fullt möjligt att det specialpedagogiska stödet hade haft en positiv effekt på elevernas studieresultat, men att denna effekt inte hade varit tillräckligt stark för att fullt ut kompensera för skillnaderna i studieförutsättningar mellan de elever

⁴¹ Giota, Joanna och Lundborg, Olof (2007). Specialpedagogiskt stöd i grundskolan – omfattning, former och konsekvenser. IPD-rapport 2007:03.

som hade fått specialpedagogiskt stöd och de som inte hade fått det.

Gymnasieskolan

I en sammanställning och analys av resultaten från Skolverkets utbildningsinspektion 2004⁴² framgick att elever i behov av särskilt stöd antingen fick det inom klassens eller gruppens ram, eller i någon form av "stuga" (exempelvis mattestuga eller skrivstuga) där individuellt stöd erbjöds. Det fanns ofta också, förutom informell enskild handledning, stödformer som läxhjälp och sommarkurser. För elever som inte hade uppnått godkända betyg ordnades provning.

I Skolinspektionens kvalitetsgranskning av gymnasieskolans förmåga att få alla elever att fullfölja sin utbildning, som publicerades 2009⁴³, angavs att volymen av särskilt stöd på många skolor dominerades av stugor, dit eleverna kunde komma för att få hjälp i skolarbetet under vissa tider. Vidare framgick att olika stödsatser ofta var bristfälligt samordnade på de granskade skolorna. Inte sällan måste eleven själv söka sig till stödutbudets olika delar, vilket ledde till att ingen av skolans vuxna kunde överblicka det stöd eleven fick.

Kvalitetsgranskningen visade att flera former av särskilt stöd hade en exkluderande karaktär, trots att målet är att skolans insatser för elevens lärande så långt som möjligt ska ske genom variation av den ordinarie undervisningen eller i anslutning till den. Elevens stödbehov ledde, enligt granskningen, vanligen till en lösning utanför den ordinarie undervisningen, inte till att undervisningen förändrades.

Reducerat program ska vara en lösning att ta till i sista hand när andra stödåtgärder har prövats. Enligt sammanställningen

⁴² Skolverket (2005). Utbildningsinspektionen 2004 – Sammanställningar och analyser av inspektionsresultaten. Rapport 266.

⁴³ Skolinspektionen (2009). Varannan i mål – Om gymnasieskolors (o)förmåga att få alla elever att fullfölja sin utbildning. Kvalitetsgranskning, Rapport 2009:1.

och analysen av resultaten från Skolverkets utbildningsinspektion 2004 förekom det, trots detta, att några skolor hade reducerat kurser för elever som inte hade påtagliga studiesvårigheter. Ofta var det kärnämneskurser som reducerades. Det faktum att många elever hade reducerat program kunde också vara ett resultat av att skolan inte erbjöd tillräckligt mycket stöd.

2.3.1.4 Elevernas behov av särskilt stöd

I Skolverkets kartläggning från 2003 presenterades resultat från tre studier av åtgärdsprogram i grundskolan vilka alla genomfördes under åren 2001–2002.⁴⁴ Kartläggningen visade att åtgärdsprogram var ganska vanligt förekommande och att de elever som hade behov av särskilt stöd också vanligen hade åtgärdsprogram. I genomsnitt hade 13 procent av eleverna i grundskolan ett åtgärdsprogram. Resultaten visade att 17 procent av eleverna fick särskilt stöd medan 21 procent bedömdes vara i behov av det. Det innebär att var femte elev bland dem som ansågs ha så stora svårigheter att de skulle behöva extra hjälp inte fick det, och att åtgärdsprogram saknades för var fjärde elev som fick specialpedagogiskt stöd.

Lärarförbundet har i mars 2013 frågat lärare i grundskolan hur arbetet med åtgärdsprogram fungerar.⁴⁵ Det var 340 lärare som svarade på frågorna. Av dessa uppgav cirka 60 procent att de hade en elev eller flera i sin klass som inte fick särskilt stöd, trots att lärarna bedömde att eleverna behövde det.

I Skolverkets kartläggning från 2003 skulle tillfrågad skolpersonal värdera om man tyckte att den egna skolans stödåtgärder var tillräckliga för de elever som var i behov av stöd. Knappt hälften (48 procent) ansåg att stödåtgärder var tillräckliga för de flesta eller alla elever. Rektorerna var den yrkesgrupp som oftast var tillfreds med tillgången på stödåtgärder. Av rektorerna var det 57 procent som ansåg att åtgärder räckte till för de flesta

⁴⁴ Skolverket (2003). Kartläggning av åtgärdsprogram och särskilt stöd i grundskolan.

⁴⁵ Lärarförbundet (2013). Lyssna på lärarna – så kan alla elever nå målen. 2013-03-25.

eller alla elever. Bland klasslärarna och specialpedagogerna var det 51 respektive 45 procent. Det verkar alltså, enligt kartläggningen, som om de yrkeskategorier som arbetade nära eleverna upplevde större brister vad gällde tillgången på stödresurser.

Resultatet att ungefär hälften av lärarna anser att skolan har lyckats med att ge särskilt stöd till elever med svårigheter i skolarbetet bekräftas av Skolverkets attitydundersökning 2009.⁴⁶ Den siffran gäller dock för lärare i alla skolformer och inte bara i grundskolan som kartläggningen ovan.

Enligt utbildningsinspektionens sammanställningar och analyser av inspektionsresultaten 2004⁴⁷ framgår att alla elever i behov av särskilt stöd i gymnasieskolan inte får sina behov tillgodosedda. Vidare framgår att elever som behöver särskilt stöd ofta får det i ett eller flera av kärnämnen engelska, matematik och svenska. Skolorna erbjuder mycket sällan särskilt stöd i karaktärsämnena.

Myndigheten för skolutveckling gjorde fallstudier på tio grundskolor för att studera situationen för de elever som får för lite stöd i skolarbetet jämfört med vad de enligt skolans personal anses behöva.⁴⁸ Den i det närmaste självklara orsaken till att elever fick mindre stöd än vad de behövde var resursbrist. Utöver ekonomiska resurser angav skolorna även brister i organisation, brister i personalens kompetens och att eleverna inte var villiga att ta emot det stöd som erbjöds. Vilka barn som fick för lite stöd var svårt att urskilja i studien. En grupp vars behov ofta nedprioriterades var tysta, initiativsvaga och blyga barn. Utåtagerande barn riskerade att få fel stöd, eftersom deras bråkighet kunde dölja bakomliggande problem som skolan inte förmådde avtäcka.

I Skolverkets attitydundersökning 2009 undersöktes elevernas uppfattning av skolans möjlighet att ge extra stöd. Ungefär

⁴⁶ Skolverket (2010). Attityder till skolan 2009 – Elevernas och lärarnas attityder till skolan. Rapport 344.

⁴⁷ Skolverket (2005). Utbildningsinspektionen 2004 – Sammanställningar och analyser av inspektionsresultaten. Rapport 266.

⁴⁸ Myndigheten för skolutveckling (2004). Elever som behöver stöd men får för lite.

åtta av tio elever i årskurs 7–9 och gymnasieskolan upplevde att möjligheterna att få extra stöd och hjälp vid behov var mycket eller ganska bra. Sedan 1993 har det skett en betydande ökning av andelen elever både i grundskolans senare år och i synnerhet i gymnasieskolan som upplever att de har bra möjligheter till extra stöd. I Skolverkets tidigare attitydundersökningar var det en större andel elever i årskurs 7–9 jämfört med i gymnasieskolan som ansåg att det fanns bra möjligheter att få hjälp och stöd. I 2009 års undersökning fanns det inte längre någon statistiskt säkerställd skillnad mellan hur dessa elevgrupper upplevde möjligheterna till extra hjälp och stöd vid behov.

Bland eleverna i årskurs 4–6 svarade hälften att deras lärare ofta stödjer och uppmuntrar dem. Ungefär sju av tio yngre elever brukade ofta be sin lärare om hjälp då de behövde det. Lika många brukade ofta få hjälp av sin lärare.

2.3.1.5 Lärarnas upplevelser av hur behovet av särskilt stöd har förändrats

Skolverket redovisade 2006 en rapport⁴⁹ som innehöll en fördjupad utvärdering baserad på data från Skolverkets nationella utvärdering av grundskolans årskurs 9 som genomfördes 2003. I rapporten angavs lärares bedömning av vad som hade förändrats i skolans verksamhet under de senaste fem åren. Den förändring som lärarna hade markerat starkast var att andelen elever i behov av särskilt stöd hade ökat. Det var 84 procent av de tillfrågade lärarna som angav en ökning. Ungefär hälften, 47 procent, instämde även i att insatserna för dessa elever också hade ökat medan 29 procent i stället ansåg att insatserna hade minskat.

Skolverkets kartläggning av åtgärdsprogram⁵⁰ visar också på en ökning av elever i behov av särskilt stöd. Där gjordes fallstu-

⁴⁹ Skolverket (2006). Lusten och möjligheten: om lärarens betydelse, arbetssituation och förutsättningar. Fördjupande utvärdering utifrån den nationella utvärderingen 2003 av grundskolans årskurs 9. Rapport 282.

⁵⁰ Skolverket (2003). Kartläggning av åtgärdsprogram och särskilt stöd i grundskolan.

dier på tio skolor och åtta av dessa angav att det var vanligare med åtgärdsprogram vid undersökningstillfället än tidigare. I kartläggningen hänvisas till studier från mitten av 1990-talet som visade att förekomsten av åtgärdsprogram i grundskolan var tämligen begränsad. Därefter har man kunnat konstatera att utarbetandet av åtgärdsprogram fått högre prioritet.

I Skolverkets attitydundersökning 2009⁵¹ fick lärarna bland annat ta ställning till hur de tyckte att elevernas möjlighet till extra stöd fungerade. Nästan hälften av lärarna ansåg att möjligheterna fungerade bra. Ungefär var tredje lärare angav att förutsättningarna var dåliga. Här fanns det skillnader mellan skolformerna. Drygt fyra av tio grundskollärare och nästan sex av tio gymnasielärare angav att elevernas möjlighet till extra stöd fungerade bra. Andelen lärare som tyckte att stödmöjligheterna var dåliga var 37 procent i grundskolan och 24 procent i gymnasieskolan.

Lärarna har sedan 1997 fått ta ställning till elevernas möjlighet till extra stöd. Andelen som har tyckt att stödet har fungerat bra ökade under åren 1997–2009 från 23 till 47 procent.

Skolinspektionen uppger i sin skolenkät för 2012⁵² att cirka en femtedel av lärarna anser att de inte har förutsättningar att hjälpa elever som är i behov av det.

2.3.1.6 Statistik över anmälningar om särskilt stöd

Skolinspektionen tog emot 2 046 anmälningar gällande grundskolan 2012. Cirka en tredjedel av dessa handlade om skolsituationer där elever inte fick det särskilda stöd de var i behov av och hade rätt till. Det var också den vanligaste anledningen till kritik

⁵¹ Skolverket (2010). Attityder till skolan 2009 – Elevernas och lärarnas attityder till skolan. Rapport 344.

⁵² Skolinspektionen (2013). Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring – Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2012. 2013-05-02.

från Skolinspektionens sida.⁵³ Antalet beslut som innehöll kritik rörande särskilt stöd hade ökat kraftigt från föregående år.⁵⁴

När det gäller gymnasieskolan tog Skolinspektionen emot 439 anmälningar avseende gymnasieskolan under 2012. Cirka var femte anmälan gällde särskilt stöd.

2.3.1.7 Statistik över överklagande i fråga om åtgärdsprogram

Från och med den 1 juli 2011 kan en elev som har fyllt 16 år, eller elevens vårdnadshavare överklaga beslut i fråga om åtgärdsprogram till Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN). Det som kan överklagas är såväl ett beslut om åtgärdsprogram, inklusive innehållet i programmet, som ett beslut om att inte utarbeta ett åtgärdsprogram. Dessutom kan beslut i fråga om särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp eller enskilt samt anpassad studiegång överklagas.

Under perioden 1 juli 2011 till och med 25 april 2013 har ÖKN mottagit 161 överklaganden i fråga om åtgärdsprogram. Det totala antalet överklaganden till ÖKN under denna period var 823 stycken. Det medför att cirka en femtedel av de överklaganden som kom in till ÖKN handlade om åtgärdsprogram.

Antalet överklaganden i fråga om åtgärdsprogram har ökat sedan den 1 juli 2011. Det andra halvåret 2011 kom det in 33 överklaganden i fråga om åtgärdsprogram. Under hela 2012 kom 85 överklagande och under de fyra första månaderna av 2013 kom 43.

Det som överklagades mest när det handlade om åtgärdsprogram var beslut om åtgärdsprogram, inklusive innehållet i programmen. Här hade 106 överklaganden kommit in. Beslut om att inte utarbeta åtgärdsprogram hade överklagats i 15 fall, beslut

⁵³ Skolinspektionen (2013). Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring – Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2012. 2013-05-02.

⁵⁴ Skolinspektionen (2013). Skolinspektionens anmälningsärenden 2012. Dnr 2012:1520.

om särskild undervisningsgrupp i 32 fall och beslut om anpassad studiegång i 8 fall.

Vid granskning av statistiken över överklagade åtgärdsprogram framkommer att i cirka två tredjedelar av fallen bifaller ÖKN elevens eller vårdnadshavarens överklagande av beslutet om åtgärdsprogram, inklusive innehållet i programmen. Bifallen grundar sig, enligt ÖKN, ofta i flera brister som sammantaget leder till att ÖKN upphäver beslutet om åtgärdsprogrammet. Ett formellt fel, till exempel att åtgärdsprogrammet inte är undertecknat, leder alltså inte ensamt till att ÖKN bifaller överklagan. Om åtgärdsprogrammet däremot inte är undertecknat och åtgärderna inte är tillräckligt konkreta kan det leda till ett bifall. En bristfällig eller en obefintlig utredning leder dock ensamt till ett bifall.

I några av de överklagande fallen⁵⁵ har ÖKN funnit att en elev inte är i behov av särskilt stöd utan att elevens stödbehov kan tillgodoses genom individualiserade anpassningar i undervisningen inom ramen för ordinärt stöd. Det har till exempel handlat om att en elev behöver stöd i sin planering, tydliga instruktioner, stöd i att sätta igång med uppgifter och att avsluta dem, stöd i att förstå texter samt extra tid vid prov. I dessa fall har ÖKN bedömt att eleven kommer att klara kunskapskraven med de anpassningar som vidtas i undervisningen eller att eleven redan uppnår kunskapskraven. Om en elev exempelvis har behov av en elevassistent eller specialundervisning anser ÖKN dock att det, som huvudregel, är fråga om särskilt stöd.

2.3.2 Att utarbeta åtgärdsprogram är tidskrävande

I arbetsgruppens delredovisning Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner⁵⁶ gjordes en kartläggning av lärares samlade arbetsuppgifter. I kartläggningen, och i arbetsgruppens samtal med referensgrupper och deltagare

⁵⁵ Dnr 2012:472. Dnr 2012:488.

⁵⁶ Ds 2013:23.

vid skolbesök, framkom att lärares arbetsuppgifter har blivit fler och att lärares arbetsbelastning har ökat. Flera studier och rapporter uppger att det alltmer omfattande arbetet med åtgärdsprogram bidrar till denna utveckling.

2.3.3 Kvalitet på det särskilda stödet och åtgärdsprogrammen

2.3.3.1 Utarbetandet av åtgärdsprogrammen

Enligt Skolinspektionens regelbundna tillsyn 2012⁵⁷ rör de vanligaste bristerna information till vårdnadshavare, skolans eller huvudmannens förebyggande arbete mot kränkande behandling, arbete med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd samt systematiskt kvalitetsarbete. I grundskolan uppvisar 65 procent av de granskade skolorna brister i arbetet med åtgärdsprogram. Kritiken handlar främst om att rektorn inte ser till att beslut fattas om åtgärdsprogram samt att programmen inte anger vad behoven är, hur de ska tillgodoses, följas upp och utvärderas. Den vanligaste bristen i gymnasieskolan är arbetet med åtgärdsprogram. Här uppvisar 78 procent av skolorna brister. Kritiken handlar om samma saker som för grundskolan.

Sammanställningen och analysen av resultaten från Skolverkets utbildningsinspektion 2004⁵⁸ visade för grundskolans del att arbetet med åtgärdsprogram varierade mellan skolorna. Vart fjärde rektorsområde bedömdes behöva förbättra sitt arbete med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd. Det fanns skolor där samtliga elever i behov av särskilt stöd hade åtgärdsprogram och skolor där åtgärdsprogram inte utarbetades alls.

Åtgärdsprogrammen skiljde sig ofta åt i kvalitet och det rådde osäkerhet om rutiner, ansvar och innehåll. Det var inte helt

⁵⁷ Skolinspektionen (2013). Regelbunden tillsyn 2012. Dnr 2013:1208.

⁵⁸ Skolverket (2005). Utbildningsinspektionen 2004 – Sammanställningar och analyser av inspektionsresultaten. Rapport 266.

ovanligt att det framkom vid intervjuer att det fanns en osäkerhet när det gällde frågan om alla elever i behov av särskilt stöd hade åtgärdsprogram, eller att rektorer och lärare var osäkra på när man skulle utarbeta ett åtgärdsprogram. Det var generellt sett ovanligt att åtgärdsprogrammen användes för utvärdering av skolans insatser.

För gymnasieskolans del angavs i sammanställningen och analysen att alltför många skolor måste förbättra sitt arbete med åtgärdsprogram. Rutinerna kring utarbetandet av åtgärdsprogram och åtgärdsprogrammets innehåll borde förbättras på närmare hälften av de inspekterade skolorna. Den formella hanteringen av stödåtgärder hade brister, till exempel skrevs sällan åtgärdsprogram för elever som fick någon form av särskilt stöd. Över en tredjedel av skolorna fick kritik eller uppmaning att utveckla sitt arbete med identifiering av elever i behov av särskilt stöd och åtgärder för särskilt stöd. Åtgärdsprogrammen utarbetades också ofta för sent och hade låg kvalitet, exempelvis genom att endast vara inriktade mot läs- och skrivsvårigheter eller endast behandla elevers insatser och inte vilka åtgärder skolan skulle vidta.

Resultaten av Skolverkets utbildningsinspektion under åren 2003–2006⁵⁹ visade att skolorna oftast hade rutiner för att identifiera elever i behov av särskilt stöd. Däremot fanns det brister i skolornas förmåga att utreda och ge eleverna det stöd de behövde. Det var svårt att översätta behovet hos enskilda elever till lämpliga stödinsatser.

2.3.3.2 Åtgärdsprogrammets innehåll och funktion

I Skolverkets kartläggning av åtgärdsprogram⁶⁰, som publicerades 2003, undersöktes innehållet i åtgärdsprogrammen. Svårigheter att nå kunskapsmålen utgjorde ett vanligt innehåll, liksom

⁵⁹ Skolverket (2007). Skolverkets utbildningsinspektion – en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år. Skolverkets aktuella analyser.

⁶⁰ Skolverket (2003). Kartläggning av åtgärdsprogram och särskilt stöd i grundskolan.

koncentrationssvårigheter och läs- och skrivsvårigheter. Resultatet bekräftade vad som framkommit i andra studier, nämligen att det är två slag av svårigheter som dominerar. Det handlar dels om lärandesvårigheter i vid mening och om att skolans krav inte överensstämmer med elevens möjligheter och förutsättningar att nå målen, dels om beteendeproblematik som socioemotionella svårigheter och koncentrationssvårigheter. Bland de åtgärder som föreslogs i programmen dominerade anpassning av arbetsformer och arbetssätt. Nästan lika vanligt var anpassade läromedel och särskild färdighetsträning. En stor majoritet av skolorna ansåg att de åtgärder man hade kommit överens om i åtgärdsprogrammen också blev utförda.

Kartläggningen visade att åtgärdsprogrammen huvudsakligen behandlade elevens individuella problematik. Det var sällan som elevens svårigheter analyserades på grupp- och organisationsnivå. Trots en stark individinriktad förståelse av elevernas problematik visade resultaten att åtgärdsprogrammen var betydelsefulla verktyg för det pedagogiska arbetet i skolan. Den viktigaste funktionen var, enligt kartläggningen, som uppföljnings- och utvärderingsinstrument samt som arena för pedagogiska diskussioner.

En annan viktig funktion som framkom var att åtgärdsprogrammen bidrog till att tydliggöra ansvarsfördelningen i arbetet med barnen. Detta gällde i relationen mellan hem och skola men även mellan olika befattningshavare inom och utanför skolan. En majoritet av deltagande skolor ansåg att åtgärdsprogrammen hade stor betydelse för hela den pedagogiska verksamheten och att de därigenom bidrog till att höja kvaliteten i utbildningen för alla elever.

I Skolverkets sammanställning och analys av resultaten från utbildningsinspektionen 2004⁶¹ angavs att åtgärdsprogrammen hade varierande kvalitet och att lärare var osäkra på vad ett åtgärdsprogram skulle innehålla. Ofta saknade åtgärdsprogrammen en analys av elevens skolsituation. Många åtgärdsprogram be-

⁶¹ Skolverket (2005). Utbildningsinspektionen 2004 – Sammanställningar och analyser av inspektionsresultaten. Rapport 266.

skrev vad eleven och hemmet skulle göra för att eleven skulle nå målen, till exempel läsa läxor, men programmen beskrev inte hur skolan skulle arbeta för att eleven skulle ha möjlighet att nå målen. Den enskilda eleven blev därmed själv ansvarig för genomförandet av de föreslagna åtgärderna.

Skolinspektionen publicerade 2009 en kvalitetsgranskning av gymnasieskolans förmåga att få alla elever att fullfölja sin utbildning.⁶² I kvalitetsgranskningen ingick bland annat åtgärdsprogrammets innehåll. Resultaten bekräftade i flera delar de som framkom i sammanställningen och analysen från 2004. Granskningen visade att åtgärdsprogrammen ofta var bristfälliga och att de ibland inte utarbetades alls. Åtgärderna var ofta inte inriktade på vad skolan skulle göra, utan på vad eleven skulle göra, såsom att ”skärpa sig”, öka sin närvaro eller göra läxorna. Av åtgärdsprogrammen framgick sällan om elevens behov och problemens orsaker hade utretts eller inte. Information saknades också ofta om vilka mål som åtgärderna skulle leda till. I många fall saknades en systematisk uppföljning och utvärdering av åtgärderna.

När det gäller utredningen av elevens behov visade kvalitetsgranskningen att metoderna för att utreda stödbehov ofta är bristfälliga. Detsamma gällde för skolornas utvärdering av ändamålsenligheten i insatserna. Avvägningen mellan förebyggande insatser inom den ordinarie undervisningen och det särskilda stödets utformning framstod som en viktig del i en sådan analys. De granskade skolornas analys av stödbehovens orsaker i skolans reguljära undervisning var otillfredsställande. Granskningen avslöjade att stödbehov framför allt ses som individens problem och inte organisationens.

Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN) ser också brister i utredningen av elevens stödbehov och i de åtgärder som ingår i åtgärdsprogrammen. En tendens är att utredningen ofta inte är tillräcklig. Det framgår inte vilka behov av särskilt stöd eleven har eller i vilken omfattning eleven har behov av särskilt stöd.

⁶² Skolinspektionen (2009). Varannan i mål – Om gymnasieskolans (o)förmåga att få alla elever att fullfölja sin utbildning. Kvalitetsgranskning, Rapport 2009:1.

Åtgärderna är ofta diffusa och det framgår inte i vilken omfattning eller på vilket sätt eleven ska få hjälpen.

Enligt Skolinspektionen⁶³ anser cirka en fjärdedel av lärarna att särskilt stöd inte utreds tillräckligt snabbt om det har framkommit att en elev är i behov av det.

2.3.3.3 Elev- och föräldramedverkan i utarbetandet av åtgärdsprogram

Skolverkets kartläggning av åtgärdsprogram⁶⁴ visade på en relativt hög grad av elev- och föräldramedverkan i utarbetandet av programmen. Samtidigt gavs indikationer på att föräldrars reella delaktighet i många fall var reducerad. Det var oftast skolpersonalen som tolkade barnets behov och svårigheter samt föreslog åtgärder som föräldrar sedan hade möjlighet att kommentera och godkänna genom sin underskrift.

Elevintervjuer som gjordes gav också en bild av begränsad reell delaktighet. Många elever uttryckte en slags maktlöshet som borde förstås i ljuset av den situation eleven befann sig i när både föräldrar och skolpersonal diskuterade hans eller hennes problem. De flesta eleverna i de lägre skolåren förstod inte heller innebörden i åtgärdsprogrammen eller sitt eget deltagande vid utarbetandet.

⁶³ Skolinspektionen (2013). Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring – Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2012. 2013-05-02.

⁶⁴ Skolverket (2003). Kartläggning av åtgärdsprogram och särskilt stöd i grundskolan.

2.4 Erfarenheter från referensgrupper och skolbesök

2.4.1 Erfarenheter från möten med referensgrupper

Arbetsgruppen har träffat tre referensgrupper: en med representanter för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, en med representanter för skolmyndigheter och en med representanter för elev- och föräldraorganisationer. De arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som arbetsgruppen har träffat är: Almega, Friskolornas riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Kommuner och Landsting samt Sveriges Skolledarförbund. Skolmyndigheterna är: Skolinspektionen, Skolverket, Skolväsendets överklagandenämnd och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Sameskolstyrelsen inbjöds till möten, men hade inte möjlighet att delta. Elev- och föräldraorganisationerna är: Föräldraalliansen Sverige, Riksförbundet Hem och Skola, Sveriges elevkårer och Sveriges elevråd.

När det gäller åtgärdsprogram anger referensgrupperna att det är viktigt att hitta en rimlig ambitionsnivå i arbetet med särskilt stöd, utredningar och utarbetande av åtgärdsprogram samt att eventuellt begränsa målgruppen. Ansvar för att åtgärdsprogram utarbetas ligger på rektorn, men det är oftast lärarna som utför arbetsuppgiften. Samtidigt som åtgärdsprogram bidrar till att öka lärarnas arbetsbelastning är de värdefulla för att säkra elevernas rättssäkerhet. Flera av referensgrupperna betonar elevens rätt att få det stöd hon eller han behöver.

Referensgrupperna betonar också vikten av att sätta in stöd tidigt i den ordinarie undervisningen. I många fall kan elevers stödbehov hanteras genom individuell anpassning av undervisningen, i stället för att sätta in särskilt stöd och utarbeta åtgärdsprogram. Lärare kan dock behöva hjälp för att veta vad som är anpassning av undervisningen och vad som är särskilt stöd.

Några referensgrupper anser att Skolinspektionen i för hög utsträckning granskar skolans dokument, till exempel åtgärds-

program, i stället för att granska verksamheten, till exempel de åtgärder som sätts in för elever i behov av särskilt stöd. Mallar för utredningar och åtgärdsprogram kan, enligt referensgrupperna, underlätta lärares arbete. Sådana finns bland annat i Skolverkets allmänna råd med kommentarer⁶⁵.

Det finns formuleringar i dagens bestämmelser om särskilt stöd och åtgärdsprogram som ger skolan ett brett ansvar för elevens situation och stödbehov. En del av referensgrupperna undrar om det leder till att skolan tar på sig det ansvar som egentligen borde landa hos socialtjänsten. Tydligare gränsdragningar behövs om vad som är skolans respektive socialtjänstens ansvar.

Några av referensgrupperna anser att arbetet med åtgärdsprogram har förändrats sedan överklagandemöjligheten infördes. Nu utarbetas åtgärdsprogram främst för att tåla en granskning, inte för att stödja elevernas kunskapsutveckling. Det gör att programmen förlorar i pedagogiskt värde. Samtidigt menar flera av referensgrupperna att överklagandemöjligheten behövs. Många elever och föräldrar överklagar, och får ofta rätt.

Vissa referensgrupper befarar att när skriftliga individuella utvecklingsplaner tas bort i årskurs 6–9 så kan det leda till att fler åtgärdsprogram kommer att utarbetas. I dag ska åtgärdsprogram utarbetas för elever i behov av särskilt stöd. För elever som kan behöva anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, men inte särskilt stöd, skrivs anpassningarna ofta ut i den framåtsyftande delen av utvecklingsplanen. För att kunna dokumentera anpassningarna finns risken, när individuella utvecklingsplaner tas bort, att dokumentationen i stället görs i ett åtgärdsprogram. Det kommer, enligt referensgrupperna, att bli mer tidskrävande för lärarna att ta fram fler åtgärdsprogram.

⁶⁵ Skolverket (2013). Arbete med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd. Skolverkets allmänna råd.

2.4.2 Erfarenheter från skolbesöken

Arbetsgruppen har gjort elva skolbesök. I bilaga 1 finns en förteckning över dessa. Vid skolbesöken har arbetsgruppen sammantagit träffat ungefär 75 lärare, skolledare, speciallärare eller specialpedagoger och skolchefer. Av dessa har cirka 80 procent varit lärare. Skolbesöken har täckt in grundskolan, grundsärskolan och gymnasieskolan.

När det gäller åtgärdsprogram anger lärarna på de skolor som har många elever med åtgärdsprogram att arbetet med programmen är mycket tidskrävande. Lärarna utarbetar åtgärdsprogram för alla elever som inte når de kunskapskrav som minst ska uppnås. Flera av eleverna har samma åtgärder i sitt program, till exempel att de går i förberedelseklass för att de är nyanlända. Dessutom kräver åtgärdsprogrammen många möten och uppföljningar med elever och föräldrar. Tidigare utarbetades åtgärdsprogram ofta av en speciallärare eller specialpedagog, men nu ligger den uppgiften på läraren.

Flera av de personer som arbetsgruppen har träffat anser att bestämmelserna om och arbetet med åtgärdsprogram måste ses över. Möjliga lösningar är att ha olika ambitionsnivå på åtgärdsprogrammen utifrån elevernas behov, att målgruppen för åtgärdsprogrammen kan begränsas och differentieras, att utredningarna kan bli mer rimliga i sin omfattning samt att man kan se över hur ofta åtgärdsprogram följs upp och revideras.

Några lärare vid skolbesöken påpekar att det ibland blir för mycket fokus på själva programmet i stället för på åtgärden. Det här synsättet kan också, enligt lärarna, förstärkas eftersom Skolinspektionen i sin tillsyn företrädesvis efterfrågar och granskar åtgärdsprogrammen, inte insatta åtgärder. Några lärare anser dessutom att rätten att överklaga åtgärdsprogram kan bidra till att lärare dokumenterar för säkerhets skull, dvs. för att "hålla ryggen fri".

Flera lärare menar att man bör se över relationen mellan åtgärdsprogram och skriftliga individuella utvecklingsplaner. Detta

bekräftas även av en rapport från Skolverket.⁶⁶ Enligt rapporten uppgav ungefär 40 procent av de verksamma att det är oklart vad som skiljer en individuell utvecklingsplan och ett åtgärdsprogram åt. Skolverket hade även tidigare visat att dessa två dokument ibland upplevdes som överlappande.⁶⁷ För elever med åtgärdsprogram upplevde lärarna den individuella utvecklingsplanen som ett onödigt ”dubbelarbete”.

2.5 Slutsatser och diskussion

I det här avsnittet redogör arbetsgruppen för sina slutsatser och för en diskussion dels utifrån studierna och rapporterna, dels utifrån erfarenheterna från referensgrupperna och skolbesöken.

2.5.1 Behovet av särskilt stöd

En slutsats som arbetsgruppen drar utifrån genomgångna studier och rapporter är att många elever i grundskolan får särskilt stöd och att åtgärdsprogram är relativt vanligt förekommande. I genomsnitt är det ungefär 10–20 procent av en årskull som får särskilt stöd och drygt 40 procent som får det någon gång under sin grundskoletid.

Det är svårt att dra slutsatser om behovet av särskilt stöd har ökat i grundskolan. Färre elever i grundskolan är dock behöriga till gymnasieskolan i dag jämfört med tidigare. Det bör leda till slutsatsen att andelen elever i behov av särskilt stöd ökar. När det gäller antalet åtgärdsprogram finns belägg för att mängden har ökat över tid i grundskolan.

Lärarna upplever att andelen elever i behov av särskilt stöd har ökat. De arbetar i dag mer med elever i behov av särskilt stöd och med att utarbeta åtgärdsprogram för dessa elever än tidigare.

⁶⁶ Skolverket (2010). Skriftliga omdömen i grundskolans individuella utvecklingsplaner – En uppföljning och utvärdering av skolornas arbete ett år efter reformen. Rapport 340.

⁶⁷ Skolverket (2007). Hur används individuella utvecklingsplaner? En studie efter införandet av nya bestämmelser.

Det arbetet är, enligt lärarna, mycket tidskrävande. En förklaring till att arbetet med åtgärdsprogram har ökat i omfattning kan vara hur lärare jobbar med programmen. Det finns lärare som uppger att åtgärdsprogrammen främst utarbetas för att tåla en granskning snarare än för att stödja elevernas kunskapsutveckling. Vissa lärare anser att detta har förstärkts i och med möjligheten att överklaga åtgärdsprogram.

Arbetsgruppens slutsats är att lärare i dag ägnar mer tid åt arbetet med särskilt stöd och åtgärdsprogram än tidigare. Elevernas resultat tycks dock inte påverkas av antalet åtgärdsprogram. Det som, enligt arbetsgruppens uppfattning, snarare har effekt på elevers lärande är hur stödet utformas och genomförs. Arbetsgruppen anser att det verkar som om resurser omfördelas från undervisning till dokumentation. Det blir ett dilemma eftersom mer dokumentation minskar lärares tid för ordinarie undervisning, dvs. ett av de viktigaste redskapen för elevers lärande.

I gymnasieskolan är bilden av behovet av särskilt stöd otydligare än i grundskolan. Det verkar dock förekomma särskilt stöd i begränsad omfattning. Elevernas betygsresultat har varit stabila under den senaste tioårsperioden vilket, enligt arbetsgruppens uppfattning, bör innebära att behovet av särskilt stöd är mer oförändrat än i grundskolan där resultaten sjunker. Samtidigt går i princip alla elever över från grundskolan till gymnasieskolan. Det bör tala för att elevernas stödbehov är detsamma i båda skolformerna. En ytterligare faktor som kan påverka behovet av särskilt stöd i gymnasieskolan är införandet av yrkesprogram respektive högskoleförberedande program. Enligt Skolverkets statistik minskar andelen elever som går ett yrkesprogram. Arbetsgruppen anser att det kan leda till att fler elever behöver särskilt stöd på de högskoleförberedande programmen som ställer högre krav på godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk samt i engelska. Behovet av särskilt stöd kan även förändras för elever på yrkesprogrammen. En tänkbar förändring är, enligt arbetsgruppens uppfattning, att behovet av särskilt stöd kan minska eftersom yrkesprogrammen innehåller mindre omfatt-

ning av gymnasiegemensamma ämnen i förhållande till den tidigare omfattningen av kärnämnen. En annan tänkbar förändring är att behovet av särskilt stöd kan öka eftersom elevgruppen förändras och de högrepresterande eleverna i högre utsträckning väljer ett högskoleförberedande program.

En förklaring till att behovet av särskilt stöd är så pass stort i grundskolan är troligtvis, enligt arbetsgruppens uppfattning, att nästan alla elever finns i grundskolan. Andelen elever i grundskolan och specialskolan är mycket liten, cirka 1 procent. I gymnasieskolan är dels andelen elever i gymnasiesärskolan högre (cirka 2 procent), dels finns introduktionsprogrammen som fångar upp en relativt stor andel av eleverna (cirka 13 procent).

Enligt studierna och rapporterna finns det elever i både grundskolan och gymnasieskolan som behöver särskilt stöd men inte fullt ut får sitt behov tillgodosett. Det särskilda stödet sätts företrädesvis in inom ordinarie klass eller grupp. Särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång är inte särskilt vanligt. De åtgärderna är vanligare i de högre årskurserna i grundskolan än i de lägre. I gymnasieskolan ges det särskilda stödet ofta inom klassen eller gruppen, eller i någon typ av "stuga". Det vanligaste är att elever får särskilt stöd i kärnämnen. Särskilt stöd i karaktärsämnen är mycket ovanligt.

2.5.2 Kvalitet på det särskilda stödet och åtgärdsprogrammen

Arbetsgruppen drar slutsatsen att det finns kvalitetsbrister i skolornas arbete med särskilt stöd och åtgärdsprogram. Enligt Skolinspektionens regelbundna tillsyn 2012 uppvisar 65 procent av de granskade grundskolorna och 78 procent av de granskade gymnasieskolorna brister i arbetet med åtgärdsprogram. Många av de anmälningar som Skolinspektionen tar emot handlar också om särskilt stöd.

Det finns en oförklarlig variation i hur många åtgärdsprogram som utarbetas på en skola. Dessutom varierar kvaliteten på inne-

hållet i programmen. Vad gäller själva utarbetandet av åtgärdsprogrammen verkar det finnas brister i rutinerna för det. De åtgärder som presenteras i programmen tycks fokusera på individen i stället för på undervisningen. Åtgärder anger vad eleven ska göra, men inte hur undervisningen ska anpassas. Många åtgärder i åtgärdsprogrammen är särskiljande eller exkluderande, även om målet är att skolans insatser för elevens lärande så långt som möjligt ska ske genom variation av den ordinarie undervisningen eller i anslutning till den.

Trots kvalitetsbristerna finns tecken på förbättringar. Enligt de studier och rapporter som arbetsgruppen har tagit del av anser både lärare och elever att det särskilda stödet har blivit bättre över tid. Ungefär hälften av skolans personal är, enligt de senaste redovisade siffrorna, nöjd med de stödsatser som ges. Arbetsgruppen anser dock att det förbättringsarbete som pågår kan behöva stärkas och att det fortfarande finns kvalitetsbrister som behöver rättas till.

2.5.3 Stöd eller särskilt stöd

En slutsats som arbetsgruppen drar är att det stöd som ges i den ordinarie undervisningen behöver förstärkas. Skolan måste bedriva en ordinarie undervisning som möter elevernas olika förutsättningar och behov. När behovet av stöd och särskilt stöd ökar måste den ordinarie undervisningen ses över för att bättre anpassas till eleverna. Eleverna bör så långt som möjligt få särskilt stöd i ordinarie undervisningsgrupp så att de inkluderas i stället för att exkluderas. Det är dock viktigt att en sådan bedömning görs utifrån en helhetsbild av vad som ger eleven bäst förutsättningar att uppnå kunskapskraven. Vid behov måste därför, enligt arbetsgruppens uppfattning, möjligheten till enskild undervisning, till undervisning i särskild undervisningsgrupp eller till anpassad studiegång finnas.

Det är svårt att dra en gräns mellan vad som avses med stöd som ges inom ramen för den ordinarie undervisningen och vad

som är särskilt stöd. Det kan också vara svårt att skilja på den framåtsyftande delen av en skriftlig individuell utvecklingsplan och den skriftliga dokumentationen av särskilt stöd i ett åtgärdsprogram. Dessa faktorer, tillsammans med dokumenterade brister i rutiner för, utformning av och genomförande av arbetet med särskilt stöd och åtgärdsprogram, gör att arbetsgruppen drar slutsatsen att huvudmän, rektorer och lärare behöver stärka sina kunskaper om stöd, särskilt stöd och utarbetande av åtgärdsprogram.

2.5.4 Åtgärder och åtgärdsprogram

En slutsats som arbetsgruppen drar är att det nuvarande regelverket tycks leda till att lärare och rektorer ibland fokuserar mer på proceduren att utarbeta åtgärdsprogram än på att tidigt sätta in åtgärder. Vissa lärare anser att det här har förstärkts av överklagandemöjligheten och av Skolinspektionens regelbundna tillsyn. Formalia i utredningar och utarbetande av åtgärdsprogram blir viktigare än stöd och särskilt stöd i det dagliga arbetet. Arbetsgruppen anser att regelverket bör uppmuntra åtgärder och uppföljning av åtgärderna före utredningar och utarbetande av åtgärdsprogram. Samtidigt krävs ibland utredningar för att kunna tydliggöra vad undervisningsproblemet är så att lämpliga åtgärder kan bestämmas och sättas in.

2.5.5 Möjligheten att överklaga åtgärdsprogram

Antalet överklaganden av åtgärdsprogram har ökat sedan den 1 juli 2011. I cirka två tredjedelar av fallen får elever och vårdnadshavare bifall till sina överklaganden av beslutet om åtgärdsprogram inklusive innehållet i programmen, eftersom åtgärdsprogrammet brister i ett eller flera avseenden. Denna höga andel gör att arbetsgruppen drar slutsatsen att överklagandemöjligheten fyller en viktig funktion för elevernas rättssäkerhet.

3 Förslag och bedömningar

I det här avsnittet lämnar arbetsgruppen sina förslag och bedömningar när det gäller stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Förslagen innebär att fokus läggs på att tidigt sätta in åtgärder, snarare än på att utarbeta själva åtgärdsprogrammen. Det medför att resurser omfördelas från skrivande av åtgärdsprogram till undervisning, stöd och särskilt stöd.

3.1 Stöd

Arbetsgruppens förslag: Om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller om en elev uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation, ska eleven skyndsamt ges stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen.

Skälen för arbetsgruppens förslag: Arbetsgruppen anser att det stöd som ges i den ordinarie undervisningen behöver stärkas. Fokus behöver läggas på åtgärder i undervisningen och dessa åtgärder behöver sättas in direkt för en elev med stödbehov. Elevers stödbehov bör i större utsträckning än i dag kunna hanteras av undervisande lärare och lärarlag genom att den ordinarie undervisningen planeras och genomförs för att passa alla elever.

Mot denna bakgrund föreslår arbetsgruppen att en elev skyndsamt ska ges stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen om det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kun-

skapskrav som minst ska uppnås eller om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. När det gäller kunskapskraven handlar det om elevens möjligheter att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i slutet av årskurs 3, 6 eller 9 (4, 7 eller 10 för specialskolan), eller i slutet av en kurs. Det innebär att läraren måste bedöma om eleven riskerar att inte nå kunskapskraven nu eller längre fram.

Det finns flera sätt som det kan framkomma att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. I lagförslagen anges, liksom i nuvarande lagstiftning, att detta kan framkomma inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt. När det gäller resultatet på ett nationellt prov kan det, enligt arbetsgruppens uppfattning, handla om att en elev inte får godkänt resultat på hela ämnesprovet eller att en elev inte får godkänt resultat på ett eller flera av delproven. De nationella proven med sina delprov fungerar som viktiga indikatorer på om en elev har behov av stödinsatser, men även som uppföljning av om redan insatt stöd fungerar. Därför anser arbetsgruppen att proven bör användas såväl för bedömning av om en elev har behov av stödinsatser som i uppföljningen av vilka effekter redan insatt stöd har.

Arbetsgruppens förslag bygger på att det finns en undervisning som möter elevers olika förutsättningar och behov. En sådan undervisning omfattar alla elever och kan hantera en variation inom elevgruppen. Undervisningen bedrivs av läraren. Stöd är, enligt arbetsgruppens förslag, den första extra insats som sätts in för en elev som behöver det. Stödet ska ges i den ordinarie undervisningen av undervisande lärare. För att kunna tillgoda en elevs behov av stöd kan läraren behöva göra anpassningar av undervisningen och ta hjälp av lärarlaget. Elevers behov av stöd bör huvudsakligen kunna hanteras inom ramen för de resurser som lärarlaget har till sitt förfogande, till exempel i form av kompetens, tid och olika pedagogiska verktyg.

3.2 Särskilt stöd

Arbetsgruppens förslag: Om en elevs behov av stöd inte kan tillgodoses inom ramen för den ordinarie undervisningen ska detta anmälas till rektorn. Om rektorn bedömer att eleven är i behov av särskilt stöd för att ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller för att eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation, ska rektorn besluta att eleven ska ges sådant stöd. Om rektorn bedömer att särskilt stöd inte ska ges, ska rektorn fatta beslut om det. Ett ärende om särskilt stöd ska avgöras skyndsamt och beslut i fråga om särskilt stöd ska vara möjligt att överklaga.

Skälen för arbetsgruppens förslag: Det finns elever som behöver mer stöd än det stöd som läraren och lärarlaget kan ge inom ramen för den ordinarie undervisningen. Därför föreslår arbetsgruppen att när läraren och lärarlaget har gett en elev stöd i den ordinarie undervisningen och genom anpassningar av den, och därefter bedömer att stödet inte räcker till för att tillgodose elevens stödbehov ska detta anmälas till rektorn. En anmälan kan göras av en lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare.

Arbetsgruppen anser att det inte är möjligt att ange någon tidsgräns för hur länge stöd ska ges i den ordinarie undervisningen innan en anmälan görs till rektorn. Den närmare tidpunkten för när en anmälan ska göras måste grunda sig på en bedömning i det enskilda fallet. Det är viktigt att stödet trappas upp om stöd har getts under en längre tid och eleven fortfarande inte når de kunskapskrav som minst ska uppnås. Om stödet inte är tillräckligt för eleven ska frågan om behovet av särskilt stöd anmälas till rektorn. Särskilt stöd kan behöva sättas in väldigt snabbt, till exempel om stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen inte är tillräckligt för att en elev ska lära sig läsa. Det kan också finnas fall där läraren direkt bedömer att stöd i den ordinarie

undervisningen inte kommer att motsvara elevens stödbehov och därför omgående anmäler behov av särskilt stöd till rektorn.

I dag ska en utredning av elevens behov av särskilt stöd ta vid efter en anmälan till rektorn. Behovet av särskilt stöd ska utredas skyndsamt. Enligt de studier och rapporter som arbetsgruppen har tagit del av finns brister i utredningar av elevers behov av särskilt stöd. Personer som arbetsgruppen har träffat betonar vikten av att utredningarna blir mer rimliga i sin omfattning. Arbetsgruppen anser att regelverket snarare bör uppmuntra stöd, särskilt stöd, åtgärder och uppföljning av åtgärderna i det dagliga arbetet än omfattande utredningar. Därför föreslår arbetsgruppen att utredningen inte längre ska regleras i skollagen. Däremot behöver rektorn, efter att en anmälan är gjord, bedöma om eleven är i behov av särskilt stöd för att ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller för att eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Rektorn måste inför detta ställningstagande se till att inhämta de uppgifter som hon eller han bedömer är nödvändiga för att kunna avgöra frågan om särskilt stöd. Syftet med inhämtandet är att säkerställa att rektorn har ett tillräckligt underlag när hon eller han fattar ett beslut i fråga om särskilt stöd.

Vilket underlag som krävs för att göra bedömningen om eleven är i behov av särskilt stöd eller inte kan variera från fall till fall. Rektorn måste bedöma hur grundligt och omfattande underlaget behöver vara med utgångspunkt i tillgänglig information om elevens behov och lärarens eller lärarlagets beskrivning av situationen. Det kan vara så att rektorn med ett begränsat underlag snabbt kan göra bedömningen att elevens behov även fortsättningsvis kan tillgodoses med stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen. I dessa fall ska rektorn fatta beslut om att eleven inte behöver särskilt stöd. I andra fall kan det krävas ett mer grundligt och omfattande underlag, och då kan det också bli aktuellt att göra olika typer av utredningar, till exempel pedagogiska, sociala, medicinska eller psykologiska utredningar. Rektorn behöver även besluta om vem som ska ta fram underlaget.

Om det utifrån bedömningen visar sig att en elev är i behov av särskilt stöd för att ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller för att eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation, ska rektorn besluta att eleven ska ges sådant stöd. Om rektorn bedömer att eleven inte är i behov av särskilt stöd, ska rektorn fatta beslut om att särskilt stöd inte ska ges. Ett ärende om särskilt stöd ska avgöras skyndsamt. När det handlar om särskilt stöd kan det ofta bli aktuellt att använda andra resurser än de som läraren och lärarlaget förfogar över.

Det är, enligt arbetsgruppens uppfattning, viktigt att elever och vårdnadshavare kan ifrågasätta och få en rektors beslut i fråga om särskilt stöd granskat. För att möjliggöra detta behöver beslut i fråga om särskilt stöd kunna överklagas. Därför föreslår arbetsgruppen att ett beslut i fråga om särskilt stöd alltid ska fattas och att beslutet ska vara möjligt att överklaga hos Skolväsendets överklagandenämnd. Det ska gå att överklaga såväl beslut om att ge särskilt stöd som beslut om att inte ge det.

Det särskilda stödet kan, enligt arbetsgruppens uppfattning, inte alltid dras in så fort en elev har nått de kunskapskrav som minst ska uppnås. I vissa fall kan en elev ha ett fortsatt behov av särskilt stöd. Det handlar om elever som utan det särskilda stödet skulle riskera att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. I dessa fall ska det särskilda stödet inte avslutas.

Arbetsgruppen anser att det är rektorns ansvar att se till att resurser fördelas på lämpligt sätt till undervisning, stöd och särskilt stöd. Därför behöver rektorns ansvar för resursfördelningen ses över. Det har kommit till arbetsgruppens kännedom att Utbildningsdepartementet avser att se över skollagen i fråga om att förtydliga rektorns ansvar för resursfördelning och stödinsatser för att eleverna ska nå kunskapskraven. Med anledning av detta lämnar arbetsgruppen inga förslag i den frågan.

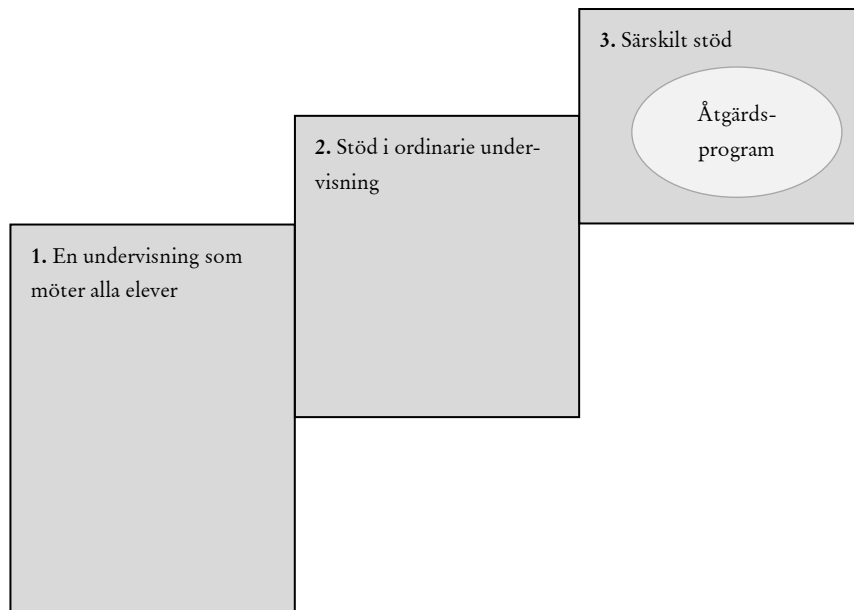
3.3 En modell för arbetet med stöd och särskilt stöd

Den modell som arbetsgruppen föreslår för arbetet med stöd och särskilt stöd kan beskrivas som en trappstegsmodell. Den bygger på att det redan i nuvarande bestämmelser indikeras en ordning med olika steg i arbetet med elever i behov av stöd och särskilt stöd. Arbetsgruppen anser att denna ordning behöver bli tydligare än i dag och att stegen behöver definieras i högre utsträckning. Det går dock inte, vilket även följer av förarbetena till nuvarande lagstiftning, att med hög precision definiera varje steg, eftersom elevers behov och skolors förutsättningar ser olika ut.

Genom att försöka definiera och ge exempel på vad som kan vara stöd och särskilt stöd anser arbetsgruppen att skillnaderna mellan dessa stödformer tydliggörs. Praxis och ställningstaganden från de skolmyndigheter som hanterar tillsyn och överklagande kommer också, enligt arbetsgruppens uppfattning, att bidra till att ytterligare klargöra gränsdragningarna mellan stöd och särskilt stöd. När skillnaderna mellan stöd och särskilt stöd tydliggörs kommer, enligt arbetsgruppens uppfattning, betydligt färre insatser att klassas som särskilt stöd och i stället ingå som stöd i den ordinarie undervisningen.

Stöd kan handla om att en elev behöver hjälp för att planera och strukturera sina studier. Eleven kan behöva extra tydliga instruktioner och hjälp med att sätta igång med sitt arbete och att avsluta det. Stöd kan också handla om att en elev behöver hjälp för att förstå texter, behöver få ett ämnesområde förklarat på annat sätt eller behöver extra färdighetsträning, exempelvis lästräning. Dessutom kan stöd handla om tillfälliga specialpedagogiska insatser. En elev kan få tillfälligt stöd av en speciallärare som en del av den ordinarie undervisningen. Det tillfälliga specialpedagogiska stödet bör läggas upp på det sätt som passar bäst utifrån elevens behov. Särskilt stöd kan handla om att en elev har behov av insatser i form av en elevassistent, av regelbunden specialundervisning eller av kontinuerliga specialpedagogiska insatser.

Trappstegsmodellen illustreras i figuren nedan. För varje steg trappas stödet upp och andelen elever som omfattas av insatsen minskar.



3.4 Åtgärdsprogram

Arbetsgruppens förslag: För en elev som ska ges särskilt stöd ska det särskilda stödet dokumenteras i ett åtgärdsprogram om eleven, om han eller hon har fyllt 16 år, eller elevens vårdnadshavare begär det.

För de ämnen eller ämnesområden där det särskilda stödet dokumenteras i ett åtgärdsprogram behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen, i de skolformer och årskurser

sådana finns, innehålla en sammanfattning av de insatser som behövs.

Särskilt stöd ska inte, även om en elev eller elevens vårdnadshavare begär det, dokumenteras i ett åtgärdsprogram om en nyanländ elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom prioriterad timplan eller genom undervisning i förberedelseklass. Särskilt stöd ska inte heller dokumenteras i ett åtgärdsprogram om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom att särskilt stöd ges enskilt, i en särskild undervisningsgrupp, i form av anpassad studiegång eller i form av ett reducerat program.

Skälen för arbetsgruppens förslag: Arbetsgruppen anser att avståndet från elevens behov av stöd till att åtgärdsprogram utarbetas är för kort i dag. Det leder till att åtgärdsprogram utarbetas för tidigt och att antalet åtgärdsprogram blir för stort. Enligt de studier och rapporter som arbetsgruppen har tagit del av är det drygt 40 procent av grundskoleeleverna som får särskilt stöd någon gång under sin grundskoletid. Dagens bestämmelser kräver att åtgärdsprogram utarbetas för samtliga dessa elever. Det blir, enligt arbetsgruppens uppfattning, ett orimligt högt antal åtgärdsprogram.

Dessutom är arbetet med åtgärdsprogram tidskrävande. När många åtgärdsprogram utarbetas får lärare och rektorer mindre tid att arbeta med eleverna och sätta in åtgärder för de elever som behöver särskilt stöd. Arbetsgruppen har fått signaler om att även uppföljningen och revideringen av åtgärdsprogrammen tar mycket tid. Flera lärare vittnar om regelbundna uppföljningar och möten med elever och föräldrar. Ibland leder dessa möten inte framåt utan man återkommer i samtalet till elevens brister. Lärarna ifrågasätter dels behovet av så täta uppföljningar, dels vilken bild eleven får av sig själv, och föräldrarna av sitt barn, när elevens brister avhandlas så ofta.

Åtgärdsprogrammen uppvisar också bristande kvalitet, såväl i själva innehållet och åtgärderna som i rutinerna för utarbetandet

av programmen. Genom att utarbeta åtgärdsprogram för färre elever kan fokus läggas på att tidigt sätta in åtgärder. Kvaliteten i de program som utarbetas kan också öka.

Mot denna bakgrund föreslår arbetsgruppen att de formella dokumentationskraven avseende särskilt stöd minskas så att tid frigörs till undervisning och stödinsatser. Skyldigheten att alltid utarbeta ett åtgärdsprogram för en elev i behov av särskilt stöd föreslås avskaffas. Varje elev i behov av särskilt stöd har rätt till sådant stöd, liksom i nuvarande bestämmelser. Om eleven, om han eller hon har fyllt 16 år, eller elevens vårdnadshavare begär det ska det särskilda stödet dokumenteras skriftligt i ett åtgärdsprogram. Förslaget innebär alltså att en elev kan ges särskilt stöd utan att ett åtgärdsprogram utarbetas, men för att ett åtgärdsprogram ska utarbetas krävs att eleven har behov av särskilt stöd. När en elev eller elevens vårdnadshavare begär ett åtgärdsprogram måste skolan antingen utarbeta ett sådant eller besluta att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas. Om ett beslut i fråga om åtgärdsprogram begärs innan skolan har prövat att ge stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen och genom anpassningar av den, kan rektorn bedöma att stöd i första hand ska sättas in. Det är först när stödåtgärderna inte fungerar, eller om stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen är otillräckligt, som kravet på att sätta in särskilt stöd slår in.

När det gäller möjligheten att överklaga särskilt stöd ska den, enligt arbetsgruppens uppfattning, kvarstå som i dag. Enligt dagens bestämmelser dokumenteras särskilt stöd alltid i ett åtgärdsprogram, som kan överklagas. Med de förslag som arbetsgruppen lämnar ska särskilt stöd dokumenteras i ett åtgärdsprogram endast om en elev eller elevens vårdnadshavare begär det. Därför föreslår arbetsgruppen att beslut i fråga om särskilt stöd ska kunna överklagas. Om eleven eller vårdnadshavaren är missnöjd med innehållet i det särskilda stöd som ges, kommer sannolikt en skriftlig dokumentation i form av ett åtgärdsprogram att begäras och så blir det åtgärdsprogrammet som överklagas. Såväl beslut i fråga om särskilt stöd som beslut i fråga om åtgärdsprogram i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola,

sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola är offentliga. Därför behöver dessa beslut utformas på ett sådant sätt att de tar hänsyn till elevens integritet, men ändå uppfyller kraven i skollagen.

De förslag som arbetsgruppen lägger fram om åtgärdsprogram kommer att medföra att antalet åtgärdsprogram minskar samtidigt som elever garanteras rätt till särskilt stöd. Arbetsgruppen vill också peka på att uppföljningen av åtgärdsprogrammen behöver ske med rimliga tidsintervall, dvs. inte oftare än vad programmets omfattning och karaktär kräver.

Åtgärdsprogram och skriftliga individuella utvecklingsplaner

Enligt de studier och rapporter som arbetsgruppen har tagit del av samt i kontakter med lärare framkommer att det är oklart vad som skiljer en skriftlig individuell utvecklingsplan och ett åtgärdsprogram åt. Dessa dokument upplevs ibland som överlappande. För elever med åtgärdsprogram upplevs den individuella utvecklingsplanen som ett onödigt ”dubbelarbete”.

Både åtgärdsprogrammet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen syftar till att tydliggöra hur elevens kunskapsutveckling bäst kan stödjas. För en elev kan åtgärdsprogrammet och den framåtsyftande delen av utvecklingsplanen därmed innehålla i stort sett samma uppgifter. Detta riskerar, enligt arbetsgruppens uppfattning, såväl att skapa en otydlighet för elever och föräldrar som att innebära ett omfattande dokumentationsarbete för läraren. Mot denna bakgrund föreslår arbetsgruppen att en elevs skriftliga individuella utvecklingsplan inte behöver innehålla en sammanfattning av de insatser som behövs i de ämnen eller ämnesområden där det särskilda stödet dokumenteras i ett åtgärdsprogram.

Vissa av de referensgrupper som arbetsgruppen har träffat befarar att när skriftliga individuella utvecklingsplaner tas bort i årskurs 6–9 så kan det leda till att fler åtgärdsprogram kommer att utarbetas. Referensgrupperna menar att det stöd som ges

inom ramen för den ordinarie undervisningen i dag dokumenteras i utvecklingsplanen. När individuella utvecklingsplaner tas bort finns risken att dokumentationen i stället görs i ett åtgärdsprogram.

Arbetsgruppen anser att de förslag som läggs fram är tydliga på den punkten att stöd inte behöver dokumenteras skriftligt i ett åtgärdsprogram. Inte heller behöver särskilt stöd dokumenteras skriftligt i ett åtgärdsprogram. Om lärare finner behov av att dokumentera det stöd som ges till elever i den ordinarie undervisningen, exempelvis när flera personer är inblandade i verksamheten, finns möjlighet att göra det. Dokumentationen kan göras i en skriftlig individuell utvecklingsplan, om en sådan finns, eller som en professionell dokumentation mellan kollegor. Utformningen av den professionella dokumentationen av stöd ska inte, enligt arbetsgruppens uppfattning, regleras i skolförfattningarna. När det gäller särskilt stöd anser arbetsgruppen att det måste finnas en professionell dokumentation. Lärare och rektorer behöver dokumentera det särskilda stöd, som enligt skollagen inte behöver nedtecknas i ett åtgärdsprogram. Inte heller denna dokumentation av särskilt stöd ska, enligt arbetsgruppens uppfattning, regleras i skolförfattningarna.

När särskilt stöd inte ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram

Arbetsgruppens förslag syftar till att lägga fokus på stöd, särskilt stöd och åtgärder som sätts in. Det här möjliggörs genom att minska kravet på att utarbeta åtgärdsprogram. Som tidigare nämnts ska särskilt stöd kunna ges utan att det måste dokumenteras i ett åtgärdsprogram. Det särskilda stödet ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram endast om en elev eller elevens vårdnadshavare begär det. För nyanlända elever som har prioriterad timplan eller går i förberedelseklass, elever med enskild undervisning eller i särskilda undervisningsgrupper, elever med anpassad studiegång samt elever med reducerat program föreslår arbetsgruppen att särskilt stöd inte ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram,

även om eleven eller vårdnadshavaren begär det, om elevens stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom den insatta åtgärden. Om eleven är i behov av annat eller ytterligare särskilt stöd än det som kan tillgodoses genom de nämnda åtgärderna, kan det särskilda stödet behöva dokumenteras i ett åtgärdsprogram efter en begäran.

3.5 Formuleringar om stöd i läroplanerna

Arbetsgruppens bedömning: I avsnittet om kunskaper i läroplanerna för de obligatoriska skolformerna bör det framgå att alla som arbetar i skolan ska ge stöd och stimulans till alla elever så att de utvecklas så långt som möjligt. Dessutom bör det framgå att läraren ska stödja eleven.

Skälen för arbetsgruppens bedömning: I läroplanerna för de obligatoriska skolformerna⁶⁸ saknas skrivningar om att alla elever ska ges stöd och stimulans för att utvecklas så långt som möjligt. Sådana skrivningar finns däremot i läroplanen för gymnasieskolan.⁶⁹ Arbetsgruppen föreslår att det stöd som ges i den ordinarie undervisningen, innan särskilt stöd sätts in, ska stärkas. Som en konsekvens av det förslaget, och för att likställa de obligatoriska skolformerna med gymnasieskolan, anser arbetsgruppen att tilllägg behöver göras i läroplanerna för de obligatoriska skolformerna. Det bör, i avsnittet om kunskaper, framgå att alla som arbetar i skolan ska ge stöd och stimulans till alla elever så att de utvecklas så långt som möjligt. Dessutom bör det framgå att läraren, utöver att stimulera och handleda eleven, även ska stödja honom eller henne.

⁶⁸ Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. Förordning (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan. Förordning (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall. Förordning (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

⁶⁹ Förordning (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

3.6 Formuleringar om reducerat program i gymnasieförordningen

Arbetsgruppens bedömning: Reducerat program bör inte beslutas inom ett åtgärdsprogram. Beslut i fråga om reducerat program i gymnasieskolan bör fattas av huvudmannen och i gymnasiesärskolan av rektorn. Beslut i fråga om reducerat program bör kunna överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Skälen för arbetsgruppens bedömning: I dag ska reducerat program för elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan beslutas inom ett åtgärdsprogram. Att beslutet fattas inom ett åtgärdsprogram gör det möjligt att överklaga.

Arbetsgruppen föreslår att särskilt stöd behöver dokumenteras i ett åtgärdsprogram endast om eleven, om han eller hon har fyllt 16 år, eller elevens vårdnadshavare begär det. Mot bakgrund av att åtgärdsprogram endast ska utarbetas på begäran bör reducerat program inte beslutas inom ett åtgärdsprogram.

Det bör vara huvudmannen som fattar beslut i fråga om reducerat program för elever i gymnasieskolan eftersom det enligt 16 kap. 14 § i skollagen är huvudmannen som får besluta att en elevs utbildning på ett nationellt program till sitt innehåll får avvika från vad som annars gäller för programmet. Huvudmannen kan dock, enligt kommunallagen⁷⁰, delegera beslutet till rektorn. För elever i gymnasiesärskolan bör det vara rektorn som fattar beslut i fråga om reducerat program eftersom det enligt 19 kap. 13 § i skollagen är rektorn som får besluta att en elevs utbildning på ett nationellt program till sitt innehåll får avvika från vad som annars gäller för programmet.

Reducerat program bör, enligt arbetsgruppens uppfattning, kunna överklagas. Även beslut att inte reducera en elevs program bör kunna överklagas. Arbetsgruppen anser därför att en be-

⁷⁰ Kommunallagen (1991:900).

stämmelse om att kunna överklaga ett beslut i fråga om reducerat program hos Skolväsendets överklagandenämnd bör föras in i gymnasieförordningen. Dessutom ska det, precis som i dag, framgå av elevens individuella studieplan om eleven följer ett reducerat program.

3.7 Tillämpning av bestämmelserna

Arbetsgruppens bedömning: Skolverket bör ges i uppdrag att revidera sina allmänna råd med kommentarer om åtgärdsprogram samt att utarbeta stödmaterial om stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram. Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) bör ges i uppdrag att utarbeta motsvarande stödmaterial för specialskolan. Dessutom bör Skolverket ges i uppdrag att genomföra utbildnings- och implementeringsinsatser inom dessa områden för huvudmän, rektorer och lärare.

Läro- och lärutbildningen och befattningsutbildningen för rektorer bör innehålla obligatoriska moment om stöd, särskilt stöd och skriftlig dokumentation i form av åtgärdsprogram. Dessutom bör forskning kring arbetet med stöd och särskilt stöd utifrån vilka insatser som är effektiva för att eleverna ska uppnå kunskapskraven stimuleras.

Skolinspektionen bör i sin regelbundna tillsyn i större utsträckning granska det stöd och särskilda stöd som sätts in med fokus på hur väl stödet och det särskilda stödet fungerar för att eleverna ska uppnå kunskapskraven.

Huvudmännen bör se över sin organisation och sina rutiner när det gäller arbetet med elever i behov av särskilt stöd.

Skälen för arbetsgruppens bedömning: Arbetsgruppen kan konstatera att det finns kvalitetsbrister i skolornas arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram. Skolverket har i mars 2013 utfärdat allmänna råd med kommentarer. Dessa utgör, enligt arbetsgruppens uppfattning, ett gott stöd i arbetet med åt-

gärdsprogram. De allmänna råden med kommentarer innehåller i dag bland annat exempel på blanketter för att dokumentera utredningar och åtgärdsprogram samt för att fatta beslut i fråga om åtgärdsprogram. Arbetsgruppen anser att den typen av exempel kan underlätta lärares arbete. Om ändringar genomförs i bestämmelserna om stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram utifrån arbetsgruppens förslag bör Skolverket snarast ges i uppdrag att revidera de allmänna råden med kommentarer. Exempel på blanketter för att dokumentera underlag inför beslut om särskilt stöd, dokumentera åtgärdsprogram, fatta beslut i fråga om särskilt stöd och fatta beslut i fråga om åtgärdsprogram är viktiga inslag i reviderade allmänna råd med kommentarer. För att komma tillrätta med kvalitetsbristerna bör Skolverket också ges i uppdrag att utarbeta stödmaterial. Motsvarande stödmaterial bör utarbetas av Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) för specialskolan.

De förändringar som arbetsgruppen föreslår är genomgripande och ändrar synen på stöd och särskilt stöd samt på när särskilt stöd ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram. För att förändringarna verkligen ska få genomslag och för att informera om allmänna råd och stödmaterial, bör Skolverket ges i uppdrag att genomföra utbildnings- och implementeringsinsatser för huvudmän, rektorer och lärare.

Det är viktigt att såväl lärare som rektorer har goda kunskaper om stöd, särskilt stöd och skriftlig dokumentation i form av åtgärdsprogram. Därför anser arbetsgruppen att dessa områden ska ingå i såväl lärarutbildningen som befattningsutbildningen för rektorer. För att få bättre beslutsunderlag i arbetet med stöd och särskilt stöd samt för att öka kunskapen om stödinsatsers effekter för elevers kunskapsresultat bör forskning kring dessa områden stimuleras.

Skolinspektionen och Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN) har viktiga funktioner för att säkerställa att elevernas rätt till stöd och särskilt stöd fungerar. Arbetsgruppens förslag bör leda till att större fokus läggs på arbetet med elever i behov av särskilt stöd, snarare än på dokumentationen och själva utar-

betandet av åtgärdsprogram. Därför anser arbetsgruppen att Skolinspektionen i sin regelbundna tillsyn i större utsträckning bör granska det stöd och särskilda stöd som sätts in med fokus på hur väl stödet och det särskilda stödet fungerar för att eleverna ska uppnå kunskapskraven. De nationella proven med sina delprov kan utgöra ett bra underlag i sådana granskningar.

Arbetsgruppen föreslår förändringar i de bestämmelser som gäller stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram. Ansvar för tillämpningen av dessa bestämmelser vilar huvudsakligen på lärare och rektorer. Huvudmännen har dock ett ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skolförfattningarna. För att de förändringar som föreslås ska få genomslag ute i verksamheten anser arbetsgruppen att huvudmännen bör se över sin organisation och sina rutiner när det gäller arbetet med elever i behov av särskilt stöd.

Konsekvensutredning

Arbetsgruppen föreslår i den här delredovisningen förändringar i bestämmelserna om stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Syftet med förändringarna är att minska lärares arbete med att formellt dokumentera elevers kunskapsutveckling, samtidigt som individens rättsäkerhet och behov av stöd samt vårdnadshavarnas rätt till information om elevens lärande och utveckling säkerställs.

Ekonomiska konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser för staten

Arbetsgruppen gör bedömningen att Skolverket bör ges i uppdrag att genomföra utbildnings- och implementeringsinsatser i fråga om stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram för huvudmän, rektorer och lärare. Att genomföra utbildnings- och implementeringsinsatserna leder, enligt arbetsgruppens uppfattning, till ökade kostnader för staten.

Det finns 146 586 personer⁷¹ som arbetar i förskoleklassen, de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. I den siffran ingår samtlig personal, dvs. utöver lärare även exempelvis rektorer, studie- och yrkesvägledare och speciallärare eller specialpedagoger, på både kommunala och fristående skolor. De flesta av dessa personer berörs av arbetet med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram. Arbetsgruppen anser inte att det är rimligt att möta så stora grupper som det handlar om i

⁷¹ Enligt Skolverkets statistik för läsåret 2012/2013.

fysiska träffar, exempelvis informationskonferenser, eftersom det dels skulle vara alltför kostsamt, dels skulle vara omöjligt att nå alla berörda. Däremot kan dessa personer nås via digitala utbildnings- och implementeringsinsatser. Det kan exempelvis handla om studiedagspaket med material och diskussionsfrågor, informationsfilmer och så kallade webinarier, dvs. webbsända seminarier. I samtal med Skolverket bekräftas bilden av att det är bättre att satsa på information via webb och i trycksaker än via omfattande konferensserier. Arbetsgruppens bedömning är att den här typen av digitala utbildnings- och implementeringsinsatser beräknas kosta cirka 3 miljoner kronor under 2014.

Ekonomiska konsekvenser för kommuner

Arbetsgruppens förslag innebär att elevernas kunskapsutveckling och behov av stöd och särskilt stöd säkerställs. Organisationen för att ge stödet och det särskilda stödet förändras, men huvudmännens ansvar för elevernas behov av stödinsatser är detsamma som tidigare. Förslagen medför därför inte några ekonomiska konsekvenser för kommunerna och de fristående huvudmännen avseende insatser till eleverna.

Arbetsgruppens förslag innebär att fokus läggs på att tidigt sätta in åtgärder, snarare än på att utarbeta själva åtgärdsprogrammen. Det medför att resurser omfördelas från skrivande av åtgärdsprogram till undervisning, stöd och särskilt stöd. Arbetsgruppens bedömning är att antalet utarbetade åtgärdsprogram kommer att minska med de föreslagna förändringarna. Att färre åtgärdsprogram kommer att utarbetas får dock inte, enligt arbetsgruppens uppfattning, några ekonomiska konsekvenser. Däremot kommer det att leda till att arbetstid kan frigöras för lärare så att de kan fokusera på sin kärnuppgift: undervisningen.

Sammantaget leder de föreslagna förändringarna, enligt arbetsgruppens uppfattning, inte till ökade kostnader för kommunerna eller de fristående huvudmännen. Mot bakgrund av ovanstående resonemang framgår dock att förslagen kommer att leda till vissa omfördelningar av resurser och arbetstid. Kraven på kompetens hos lärare, rektorer och annan skolpersonal bör inte

heller förändras eftersom man redan i dag arbetar med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Detta innebär att om ett förslag påverkar den kommunala självstyrelsen ska dess konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslaget särskilt redovisas.

Eftersom förslaget innebär en minskad reglering av kraven på att formellt dokumentera åtgärdsprogram är arbetsgruppens bedömning att de föreslagna förändringarna inte medför någon påverkan för den kommunala självstyrelsen, och därför behöver ingen proportionalitetsprövning enligt 14 kap. 3 § ske.

Konsekvenser för berörda företag

De företag som främst berörs är fristående skolor inom de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Totalt berörs cirka 1350 fristående skolor⁷² av förslagen om stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram. Arbetsgruppens bedömning är att de föreslagna förändringarna inte medför några särskilda konsekvenser för de fristående skolorna i förhållande till de kommunala skolorna, eftersom de föreslagna bestämmelserna kommer att gälla för alla huvudmän.

I sammanhanget kan följande påtalas. Arbetsgruppen föreslår att den utredning som i dag ska göras av en elevs behov av särskilt stöd inte längre ska regleras i skollagen. Enligt arbetsgruppens förslag ska rektorn bedöma om eleven är i behov av särskilt stöd. I ett sådant ärende om särskilt stöd, som avser myndig-

⁷² Enligt Skolverkets statistik för läsåret 2012/2013.

hetsutövning, ska vissa av bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) tillämpas eftersom detta uttryckligen föreskrivs i skollagen. De bestämmelser i förvaltningslagen som anges i skollagen ska tillämpas såväl i kommunala som i fristående skolor. Övriga bestämmelser i förvaltningslagen gäller däremot inte i fristående skolor.

I förvaltningslagen finns ingen uttrycklig bestämmelse om myndigheternas utredningsskyldighet. Av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser följer dock att den så kallade officialprincipen gäller för myndigheter. Denna princip innebär att myndigheterna ska se till att ett ärende blir så utrett som ärendet kräver. Officialprincipen gäller inte för fristående skolor. I och med att utredningen av en elevs behov av särskilt stöd inte längre regleras i skollagen kommer en viss formell skillnad att finnas mellan kommunala och fristående skolor vad gäller utredningsskyldigheten. Det kan noteras att det redan i dag finns en viss skillnad eftersom utredningen inte regleras detaljerat i skollagen. Enligt arbetsgruppens uppfattning förutsätts det att även fristående skolor, inför sin bedömning av en elevs behov av särskilt stöd, genomför de utredningar och inhämtar de uppgifter som är nödvändiga för att kunna avgöra frågan om behovet av särskilt stöd. Arbetsgruppen föreslår också att ytterligare en av förvaltningslagens bestämmelser som rör allmänna krav på handläggningen av ärenden, förs in i skollagen och därmed blir tillämplig även för fristående skolor.

Sammantaget anser arbetsgruppen att det förhållandet att utredningskravet inte längre uttryckligen framgår av skollagen inte innebär några särskilda konsekvenser för de fristående skolorna i förhållande till de kommunala skolorna.

Konsekvenser för Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

Arbetsgruppens bedömning är att de föreslagna förändringarna överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Konsekvenser för jämställdhet

De bestämmelser som arbetsgruppen föreslår om stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram är lika för flickor och pojkar, precis som dagens bestämmelser. Trots det är andelen pojkar som får särskilt stöd i grundskolan högre än andelen flickor som får det. Pojkars resultat är generellt sett också sämre än flickors. Arbetsgruppens bedömning är att de föreslagna förändringarna inte kommer att påverka skillnaderna mellan flickors och pojkars resultat. Inte heller bedöms förslagen påverka att andelen pojkar som får särskilt stöd är högre än andelen flickor som får det. Mot denna bakgrund är arbetsgruppens bedömning att de föreslagna förändringarna inte medför några konsekvenser för jämställdhet.

Ikraftträdande

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2014.

Förordningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2014.

Författningskommentarer

Författningsförslagen lämnas med utgångspunkt i de förslag som har lämnats i promemorian Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner (Ds 2013:23).

Förslag till lag
om ändring i skollagen (2010:800)

3 kap.

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillämpningsområde (2 §),
- barnens och elevernas lärande och personliga utveckling (3 §),
- information om barnets och elevens utveckling (4–5 §§),
- *stöd och* särskilt stöd (6–12 §§), och
- allmänna bestämmelser om betyg (13–21 §§).

Paragrafen anger innehållet i tredje kapitlet som gäller barns och elevers utveckling mot målen. Fjärde strecksatsen är ändrad i förhållande till bestämmelsens nuvarande lydelse eftersom 6 a § är ny. I 6 a § anges att en elev skyndsamt ska ges stöd om det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 7–12 §§.

Stöd och särskilt stöd

6 § Bestämmelserna om *stöd och särskilt stöd* i 6 a–12 §§ gäller *endast i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, fritidshem, gymnasieskola och gymnasiesärskola.*

I paragrafen anges tillämpningsområdet för bestämmelserna i 6 a–12 §§ om stöd och särskilt stöd. Den är ändrad i förhållande till bestämmelsens nuvarande lydelse i två avseenden.

För det första är bestämmelsen i 6 a § ny. Den andra skillnaden är språklig och består i att det uttryckligen anges att bestämmelserna om stöd och särskilt stöd gäller i angivna skolformer och i fritidshemmet.

6 a § Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska eleven skyndsamt ges stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen. Om en elev uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation, ska eleven också skyndsamt ges stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen.

Paragrafen är *ny* och anger vad som gäller i fråga om stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen. Den gäller för de skolformer som anges i 6 § och för fritidshemmet.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 8 § när det gäller på vilka sätt det kan framkomma att en elev befaras att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Ett av sätten är genom resultatet på ett nationellt prov. Det kan handla om att en elev inte får godkänt resultat på hela ämnesprovet eller på ett eller flera av delproven.

Av bestämmelsen framgår att stöd ska ges inom ramen för den ordinarie undervisningen. Med detta avses det stöd som lärare och lärarlag kan ge i den ordinarie undervisningen och genom anpassningar av den. Stöd ska ges om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås

eller om en elev uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Med andra svårigheter i sin skolsituation avses det som framgår av nuvarande 8 §.

Stöd kan handla om att en elev behöver hjälp för att planera och strukturera sina studier. Eleven kan behöva extra tydliga instruktioner och hjälp med att sätta igång med sitt arbete och att avsluta det. Stöd kan också handla om att en elev behöver hjälp för att förstå texter, behöver få ett ämnesområde förklarat på annat sätt eller behöver extra färdighetsträning, exempelvis lästräning. Dessutom kan stöd handla om tillfälliga specialpedagogiska insatser. En elev kan få tillfälligt stöd av en speciallärare som en del av den ordinarie undervisningen. Det tillfälliga specialpedagogiska stödet bör läggas upp på det sätt som passar bäst utifrån elevens behov.

Paragrafen behandlas i avsnitt 3.1.

8 § Om en elevs behov av stöd enligt 6 a § inte kan tillgodoses inom ramen för den ordinarie undervisningen ska detta anmälas till rektorn.

Om rektorn bedömer att eleven är i behov av särskilt stöd för att ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller för att eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation, ska rektorn besluta att eleven ska ges sådant stöd. Ett sådant beslut ska ändras, om det inte längre finns skäl för beslutet. Om rektorn bedömer att särskilt stöd inte ska ges, ska rektorn fatta beslut om det.

Ett ärende om särskilt stöd ska avgöras skyndsamt. Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt.

I paragrafen anges vad som gäller i fråga om när en elevs stödbehov ska anmälas till rektorn. Det anges även vad som ska ske om en elev är i behov av särskilt stöd, vem som fattar beslut i fråga om särskilt stöd och förutsättningar för arbetet med särskilt stöd.

Paragrafen motsvarar i sak nuvarande bestämmelse när det gäller att en anmälan om en elevs eventuella behov av särskilt stöd ska göras till rektorn. Detsamma gäller när samråd ska ske

med elevhälsan och att eleven har rätt till särskilt stöd om det finns behov av det.

Paragrafen är i andra avseenden ändrad i förhållande till bestämmelsens nuvarande lydelse.

Av *första stycket* följer att en anmälan ska göras till rektorn om det bedöms att det stöd som ska ges inom ramen för 6 a § inte kommer att leda till att elevens behov av stöd tillgodoses. Anmälan kan göras av en lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare. Den närmare tidpunkten för när en anmälan ska göras får bestämmas i det enskilda fallet. Det kan finnas fall där läraren direkt bedömer att stöd i den ordinarie undervisningen inte kommer att motsvara elevens stödbehov och därför omgående anmäler behov av särskilt stöd till rektorn.

Av *andra stycket* följer att efter det att en anmälan har gjorts ska rektorn bedöma om eleven är i behov av särskilt stöd för att ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller för att eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Med andra svårigheter i sin skolsituation avses det som framgår av nuvarande bestämmelse.

Särskilt stöd kan handla om att en elev har behov av insatser i form av en elevassistent, av regelbunden specialundervisning eller av kontinuerliga specialpedagogiska insatser. Rektorn måste inför ställningstagandet om eleven är i behov av särskilt stöd se till att inhämta de uppgifter som hon eller han bedömer är nödvändiga. Syftet med inhämtandet är att säkerställa att rektorn har ett tillräckligt underlag när hon eller han fattar ett beslut i fråga om särskilt stöd.

Om det utifrån bedömningen visar sig att en elev är i behov av särskilt stöd, ska rektorn besluta att eleven ska ges sådant stöd. När det inte längre finns skäl att ge eleven särskilt stöd ska rektorn ändra det tidigare beslutet. Om rektorn bedömer att eleven inte är i behov av särskilt stöd, ska rektorn fatta beslut om att särskilt stöd inte ska ges.

I beslutet att ge eller inte ge särskilt stöd bör rektorn enbart ta ställning till om behov av särskilt stöd föreligger eller inte. De konkreta stödåtgärder som kan vidtas behöver inte framgå av beslutet om särskilt stöd. Däremot ska stödåtgärderna, enligt 9 § tredje stycket, dokumenteras i ett åtgärdsprogram om ett sådant utarbetas. Av 28 kap. 16 § följer att såväl ett beslut om att ge särskilt stöd som ett beslut om att inte ge särskilt stöd kan överklagas. Även ett beslut om att ändra ett tidigare beslut om att ge särskilt stöd kan överklagas.

Av *tredje stycket* följer att frågan om en elev har rätt till särskilt stöd eller inte ska hanteras skyndsamt. Enligt 29 kap. 10 och 11 §§ ska några av bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) tillämpas i vissa ärenden enligt skollagen. Ärenden om särskilt stöd omfattas av dessa bestämmelser.

Paragrafen behandlas i avsnitt 3.2.

9 § För en elev som ska ges särskilt stöd enligt 8 § ska det särskilda stödet dokumenteras i ett åtgärdsprogram om eleven, om han eller hon har fyllt 16 år, eller elevens vårdnadshavare begär det.

Första stycket gäller inte om annat följer av 9 a § eller b §.

Av ett åtgärdsprogram ska det framgå vilka behoven är, hur de ska tillgodoses och hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas.

Ett åtgärdsprogram beslutas av rektorn.

Om en elev inte är i behov av särskilt stöd ska rektorn, eller den som rektorn har överlåtit beslutanderätten till, trots en begäran enligt första stycket besluta att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas. Detsamma gäller om det följer av 9 a § eller b § att det särskilda stödet inte ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram.

I paragrafen anges förutsättningar som gäller för arbetet med åtgärdsprogram.

Paragrafen motsvarar nuvarande bestämmelse när det gäller vad ett åtgärdsprogram ska innehålla, att elever och elevers vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid utarbetandet av programmet samt att programmet ska beslutas av rektorn.

Paragrafen är i andra avseenden ändrad i förhållande till bestämmelsens nuvarande lydelse.

Av *första stycket* följer att särskilt stöd ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram endast om en elev eller elevens vårdnadshavare begär det. För att en elev självständigt ska kunna begära ett åtgärdsprogram krävs att han eller hon har fyllt 16 år. Om både kravet på att eleven ska ges särskilt stöd och kravet på att eleven, eller elevens vårdnadshavare, begär ett åtgärdsprogram är uppfyllda ska ett åtgärdsprogram utarbetas för eleven. Av detta följer att en elev kan ges särskilt stöd utan att det utarbetas ett åtgärdsprogram.

I *femte stycket* anges en situation när rektorn, eller den som rektorn har överlåtit beslutanderätten till, ska fatta ett beslut om att inte utarbeta ett åtgärdsprogram. Ett sådant beslut ska fattas när en elev om han eller hon har fyllt 16 år, eller elevens vårdnadshavare, har begärt att ett åtgärdsprogram ska utarbetas, men det inte har bedömts finnas skäl att ge eleven särskilt stöd enligt 8 §.

Av 28 kap. 16 § följer att såväl ett beslut om åtgärdsprogram som ett beslut att inte utarbeta ett åtgärdsprogram kan överklagas.

Paragrafen behandlas i avsnitt 3.4.

9 a § Särskilt stöd ska inte dokumenteras i ett åtgärdsprogram om en nyanländ elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom prioriterad timplan eller genom undervisning i förberedelseklass.

Särskilt stöd ska inte heller dokumenteras i ett åtgärdsprogram om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom att särskilt stöd ges

- 1. enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp, enligt 11 §, eller*
- 2. i form av anpassad studiegång enligt 12 §.*

Paragrafen är *ny* och anger, utöver 9 § femte stycket, vad som gäller i fråga om beslut att inte utarbeta åtgärdsprogram. Den gäller för elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan.

Första stycket grundar sig på de förslag som har lämnats i promemorian Utbildning för nyanlända elever – Mottagande och skolgång (Ds 2013:6). I promemorian föreslogs att en definition av nyanlända elever skulle föras in i skollagen. Dessutom presenterades förslag om prioriterade timplaner och förberedelseklasser. Prioriterade timplaner innebär, enligt promemorian, att nyanlända elever får undervisningstiden i ett eller flera ämnen omfördelad till förmån för ämnet svenska eller svenska som andraspråk. Avseende förberedelseklasser angavs att elever som är nyanlända och som saknar tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna tillgodogöra sig den ordinarie undervisningen ska få undervisas i dessa klasser. Rektorn får fatta beslut om att eleven ska följa en prioriterad timplan eller undervisas i en förberedelseklass.

För att bestämmelsen i första stycket ska vara tillämplig krävs dels att en elev uppfyller den definition av nyanlända elever som föreslås i promemorian, dels att det, enligt 9 § första stycket, finns skäl att utarbeta ett åtgärdsprogram för eleven. Om en nyanländ elevs behov av särskilt stöd bedöms kunna tillgodoses genom en prioriterad timplan eller undervisning i förberedelseklass ska det särskilda stödet inte dokumenteras i ett åtgärdsprogram. Om en nyanländ elev är i behov av annat eller ytterligare särskilt stöd än det som kan tillgodoses genom de nämnda åtgärderna, kan det särskilda stödet behöva dokumenteras i ett åtgärdsprogram efter en begäran.

Av *andra stycket* och 9 § andra stycket följer att särskilt stöd inte ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram, även när det enligt 9 § första stycket finns skäl för det, om elevens stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom att särskilt stöd ges enskilt, i en särskild undervisningsgrupp eller i form av anpassad studiegång.

Av 9 § femte stycket följer att det är rektorn, eller den som rektorn har överlåtit beslutanderätten till, som ska fatta ett beslut att inte utarbeta ett åtgärdsprogram. Av 28 kap. 16 § följer att ett beslut om att inte utarbeta ett åtgärdsprogram får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Paragrafen behandlas i avsnitt 3.4.

9 b § Särskilt stöd ska inte dokumenteras i ett åtgärdsprogram om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom att särskilt stöd ges i form av ett reducerat program.

Paragrafen är *ny* och anger, utöver 9 § femte stycket, vad som gäller i fråga om beslut att inte utarbeta åtgärdsprogram. Den gäller för elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Av bestämmelsen och av 9 § andra stycket följer att särskilt stöd inte ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram, även när det enligt 9 § första stycket finns skäl för det, om elevens stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom att särskilt stöd ges i form av ett reducerat program enligt 9 kap. 6 § i gymnasieförordningen (2010:2039).

Av 9 § femte stycket följer att det är rektorn, eller den som rektorn har överlåtit beslutanderätten till, som ska fatta ett beslut att inte utarbeta ett åtgärdsprogram. Av 28 kap. 16 § följer att ett beslut om att inte utarbeta ett åtgärdsprogram får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Paragrafen behandlas i avsnitt 3.4.

11 § Om en elev är i behov av särskilt stöd enligt 8 § och det finns särskilda skäl, får rektorn besluta att särskilt stöd ska ges enskilt eller i en annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp) än den som eleven normalt hör till. Bestämmelsen gäller endast för elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan.

Rektorn får inte överlåta den beslutanderätt som följer av första stycket till någon annan.

Paragrafen är ändrad i förhållande till bestämmelsens nuvarande lydelse och anger när särskilt stöd får ges i form av enskild undervisning eller i en särskild undervisningsgrupp. Det framgår även i vilka skolformer bestämmelsen är tillämplig och vem som beslutar om detta särskilda stöd.

Första stycket motsvarar i sak nuvarande bestämmelse utom i ett avseende. Det krävs inte att det beslutas om ett åtgärdspro-

gram i samband med att ett beslut fattas om enskild undervisning eller särskild undervisningsgrupp. Det krävs dock att det fattas ett beslut om att ge särskilt stöd.

Andra stycket motsvarar i sak andra meningen i andra stycket i nuvarande 9 § och anger att det endast är rektorn som får fatta beslut om enskild undervisning eller särskild undervisningsgrupp.

Av 28 kap. 16 § framgår att beslut av en rektor i fråga om särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp eller enskilt enligt 11 §, får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

12 § *Om en elev är i behov av särskilt stöd enligt 8 § och detta stöd inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar, får rektorn besluta att särskilt stöd ska ges i form av anpassad studiegång.* Ett beslut om anpassad studiegång får innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen. *Bestämmelsen gäller endast för elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan.*

Rektorn ansvarar för att en elev med anpassad studiegång får en utbildning som så långt det är möjligt är likvärdig med övrig utbildning i den aktuella skolformen.

Rektorn får inte överlåta den beslutanderätt som följer av första stycket till någon annan.

Paragrafen är ändrad i förhållande till bestämmelsens nuvarande lydelse och anger när särskilt stöd får ges i form av anpassad studiegång. Det framgår även vem som beslutar om detta särskilda stöd, vad ett sådant beslut kan innebära och i vilka skolformer bestämmelsen är tillämplig. Dessutom följer att rektorn har ett ansvar för att en elev med anpassad studiegång får en utbildning som så långt det är möjligt är likvärdig med övrig utbildning.

Första stycket motsvarar i sak nuvarande bestämmelse utom i ett avseende. Det krävs inte att det beslutas om ett åtgärdsprogram i samband med att ett beslut fattas om anpassad studiegång. Det krävs dock att det fattas ett beslut om att ge särskilt stöd.

Tredje stycket motsvarar i sak andra meningen i andra stycket i nuvarande 9 § och anger att det endast är rektorn som får fatta beslut om anpassad studiegång.

Av 28 kap. 16 § framgår att beslut av en rektor i fråga om anpassad studiegång enligt 12 §, får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

10 kap.

13 § I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

För de ämnen där det särskilda stödet dokumenteras i ett åtgärdsprogram behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av de insatser som behövs enligt första stycket 2.

I paragrafen anges vad som gäller i fråga om skriftliga individuella utvecklingsplaner i grundskolan. Den är ändrad i ett avseende i förhållande till de förslag som har lämnats i promemorian Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner.

Av *fjärde stycket*, som är nytt, följer att om det särskilda stödet dokumenteras i ett åtgärdsprogram behöver viss information som finns i programmet inte samtidigt ingå i den skriftliga indi-

viduella utvecklingsplanen. Det som inte längre behöver ingå i utvecklingsplanen är en sammanfattning av vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Denna begränsning gäller endast för de ämnen som ingår i ett åtgärdsprogram.

Paragrafen behandlas i avsnitt 3.4.

11 kap.

16 § I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen eller ämnesområden som eleven får undervisning i, och
2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

För de ämnen eller ämnesområden där det särskilda stödet dokumenteras i ett åtgärdsprogram behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av de insatser som behövs enligt första stycket 2.

Paragrafen gäller grundsärskolan och är ändrad i förhållande till de förslag som har lämnats i promemorian Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner. Ändringarna motsvarar i sak de som har gjorts i 10 kap. 13 §. För ytterligare kommentarer hänvisas till nämnda paragraf.

12 kap.

13 § I årskurs 1–6 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen eller ämnesområden som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

För de ämnen eller ämnesområden där det särskilda stödet dokumenteras i ett åtgärdsprogram behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av de insatser som behövs enligt första stycket 2.

Paragrafen gäller specialskolan och är ändrad i förhållande till de förslag som har lämnats i promemorian Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner. Ändringarna motsvarar i sak de som har gjorts i 10 kap. 13 §. För ytterligare kommentarer hänvisas till nämnda paragraf.

13 kap.

13 § I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

För de ämnen där det särskilda stödet dokumenteras i ett åtgärdsprogram behövs inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av de insatser som behövs enligt första stycket 2.

Paragrafen gäller sameskolan och är ändrad i förhållande till de förslag som har lämnats i promemorian Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner. Ändringarna motsvarar de som har gjorts i 10 kap. 13 §. För ytterligare kommentarer hänvisas till nämnda paragraf.

28 kap.

16 § Beslut av en rektor får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. särskilt stöd enligt 3 kap. 8 §,
2. åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9–9 b §§,
3. särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp eller enskilt enligt 3 kap.

11 §, eller

4. anpassad studiegång enligt 3 kap. 12 §.

Vid prövning av ett överklagande enligt första stycket 1 och 2 ska nämnden antingen fastställa eller upphäva det överklagade beslutet. Om det överklagade beslutet upphävs ska ärendet, om det behövs, visas åter till rektorn för ny prövning.

I paragrafen anges att beslut i fråga om särskilt stöd och åtgärdsprogram får överklagas. Den är ändrad i förhållande till bestämmelsens nuvarande lydelse eftersom det, enligt 3 kap. 8 §, ska

fattas beslut i fråga om särskilt stöd. Dessutom är 3 kap. 9 a och 9 b §§ nya.

29 kap.

10 § I ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild enligt denna lag hos en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman ska följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) tillämpas:

- 7 § om allmänna krav på handläggningen av ärenden,
- 14 § första stycket om en parts rätt att meddela sig muntligen,
- 15 § om anteckning av uppgifter,
- 16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter,
- 20 § om motivering av beslut,
- 21 § om underrättelse av beslut, och
- 26 § om rättelse av skrivfel eller liknande.

I sådana ärenden hos en enskild huvudman ska också 11 och 12 §§ förvaltningslagen tillämpas.

Bestämmelserna i 16 och 17 §§ förvaltningslagen gäller dock inte uppgifter som rör någon annan sökande i ett ärende om plats i utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag.

Det som sägs i denna paragraf gäller inte vid betygssättning.

I paragrafen anges vilka bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) som ska tillämpas vid handläggningen av ärenden som avser myndighetsutövning. Första strecksatsen i första stycket är *ny*. I 7 § förvaltningslagen anges att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen ska myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Myndigheten ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Även på andra sätt ska myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2014.

Referenser

Lagar

Skollagen (2010:800).

Lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800).

Skollagen (1985:1100).

Skollagen (1962:319).

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Kommunallagen (1991:900).

Tryckfrihetsförordningen (1949:105).

Förordningar

Skolförordningen (2011:185).

Gymnasieförordningen (2010:2039).

Grundskoleförordningen (1994:1194).

Särskoleförordningen (1995:206).

Specialskoleförordningen (1995:401).

Sameskolförordningen (1995:205).

Grundskoleförordningen (1988:655).

Gymnasieförordningen (1992:394).

Förordning (1994:741) om gymnasiesärskolan.

Förordning (1996:1206) om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet.

Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Förordning (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundskolan.

Förordning (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

Förordning (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

Förordning (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

Förordning (SKOLFS 1994:1) om läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet.

Läroplan för grundskolan, Lgr 80.

Allmänna råd

Skolverket (2013). Arbete med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd. Skolverkets allmänna råd.

Propositioner

Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet. Prop. 2009/10:165.

Budgetpropositionen för 2007. Prop. 2006/07:1.

Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd. Prop. 1998/99:105.

Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet m.m. Prop. 1997/98:94.

Betyg i det obligatoriska skolväsendet. Prop. 1994/95:85.

En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska sarskolan. Prop. 1992/93:220.

Regeringens proposition om skolans inre arbete m.m. Prop. 1975/76:39.

Utbildningsutskottets betänkanden

Ny skollag. Utbildningsutskottets betänkande 2009/10:UbU21.

Betyg i det obligatoriska skolväsendet. Utbildningsutskottets betänkande 1994/95:UbU6.

Ny läroplan för grundskolan, m.m. Utbildningsutskottets betänkande 1993/94:UbU1.

Regeringsskrivelser

Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – samverkan, ansvar och utveckling. Skr. 1998/99:121.

Utbildningsdepartementet

Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner. Ds 2013:23.

Utbildning för nyanlända elever – Mottagande och skolgång. Ds 2013:6.

Hävande av riksdagsbindningar avseende avstämningstillfällen i grundskolan. U2006/9726/S.

Bilaga A3.1.2 till Konstitutionsutskottets granskningsärende Regeringens användning av förordningsmakten (2006/07:5). Promemoria från Utbildningsdepartementet. 2007-01-12.

Statens offentliga utredningar (SOU)

Skolans arbetsmiljö. Betänkande angivet av utredningen om skolans inre arbete – SIA. SOU 1974:53.

Skolverket

Skolverket (2013). Beskrivande data 2012. Förskola, skola och vuxenutbildning. Rapport 383.

Skolverket (2010). Attityder till skolan 2009 – Elevernas och lärarnas attityder till skolan. Rapport 344.

Skolverket (2010). Skriftliga omdömen i grundskolans individuella utvecklingsplaner – En uppföljning och utvärdering av skolornas arbete ett år efter reformen. Rapport 340.

Skolverket (2008, reviderad 2011). Särskilt stöd i grundskolan – En sammanställning av senare års forskning och utvärdering.

Skolverket (2007). Hur används individuella utvecklingsplaner? En studie efter införandet av nya bestämmelser.

Skolverket (2007). Skolverkets utbildningsinspektion – en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år. Skolverkets aktuella analyser.

Skolverket (2006). Lusten och möjligheten: om lärarens betydelse, arbetssituation och förutsättningar. Fördjupande utvärdering utifrån den nationella utvärderingen 2003 av grundskolans årskurs 9. Rapport 282.

Skolverket (2005). Utbildningsinspektionen 2004 – Sammanställningar och analyser av inspektionsresultaten. Rapport 266.

Skolverket (2003). Kartläggning av åtgärdsprogram och särskilt stöd i grundskolan.

Skolinspektionen

Skolinspektionen (2013). Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring – Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2012. 2013-05-02.

Skolinspektionen (2013). Regelbunden tillsyn 2012. Dnr 2013:1208.

Skolinspektionen (2013). Skolinspektionens anmälningsärenden 2012. Dnr 2012:1520.

Skolinspektionen (2009). Varannan i mål – Om gymnasieskolans (o)förmåga att få alla elever att fullfölja sin utbildning. Kvalitetsgranskning, Rapport 2009:1.

Myndigheten för skolutveckling

Myndigheten för skolutveckling (2004). Elever som behöver stöd men får för lite.

Övrigt

Giota, Joanna och Lundborg, Olof (2007). Specialpedagogiskt stöd i grundskolan – omfattning, former och konsekvenser. IPD-rapport 2007:03.

Lärarförbundet (2013). Lyssna på lärarna – så kan alla elever nå målen. 2013-03-25.

Nilholm, C., Persson, B., Hjerm, M. och Runesson, S. (2007). Kommuners arbete med elever i behov av särskilt stöd – en enkätundersökning. Jönköping: Högskolan i Jönköping.

Statistiska centralbyrån (2008). Varannan elev får stödundervisning någon gång under grundskoletiden. Publicerad i tidskriften Valfärd, nr 3, 2008.

Överklagandenämnden (2012). Två ärenden om överklagande av åtgärdsprogram. Dnr 2012:488. Dnr 2012:472.

Bilaga 1: Förteckning över genomförda skolbesök

Arbetsgruppen har gjort elva skolbesök. Vid ett av besöken (Piteå kommun) träffade arbetsgruppen representanter från fyra skolenheter. Nedan finns en förteckning över de skolor arbetsgruppen har besökt.

Kommun	Skolenhet	Skolform och årskurser	Driftsform
Göteborg	Guldhedsskolan	3–9	Kommunal
Göteborg	Katrinelundsgymnasiet	Gymn.	Kommunal
Götene	Prästgårdsskolan	F–6	Kommunal
Jönköping	Ljungarumsskolan	7–9	Kommunal
Jönköping	Per Brahegymnasiet	Gymn.	Kommunal
Lidköping	De la Gardiegymnasiet	Gymn.	Kommunal
Luleå	Residensskolan	7–9	Kommunal
Piteå	Alterdalens skola, Backgårdsskolan, Sjulnässkolan, Ström- backaskolan	F–9, gymn.	Kommunal
Stockholm	Internationella kun- skapsgymnasiet	Gymn.	Fristående
Stockholm	Lillholmsskolan	F–9	Kommunal
Stockholm	Västbergaskolan	F–9	Fristående