

Lagrådsremiss

Läsa, skriva, räkna – en åtgärdsgaranti

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den xx månad 2017

Gustav Fridolin

Eva Lenberg
(Utbildningsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att det införs bestämmelser i skollagen (2010:800) om en åtgärdsgaranti i förskoleklassen och lågstadiet i grundskolan, sameskolan och specialskolan. Syftet med åtgärdsgarantin är att en elev i behov av stöd ska få det tidigt och att stödinsatserna ska vara utformade utifrån elevens behov.

Det ska redan i förskoleklassen genomföras en kartläggning av elevens språkliga medvetenhet och matematiska tänkande. Om det utifrån användningen av ett sådant kartläggningsmaterial, ett nationellt bedömningsstöd eller ett nationellt prov finns en indikation på att en elev i förskoleklassen eller i lågstadiet inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i svenska, svenska som andraspråk eller matematik, ska ansvarig förskollärare eller lärare genomföra en särskild analys av elevens kunskapsutveckling för att avgöra om eleven är i behov av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen eller särskilt stöd, för att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Om ett sådant behov finns ska det göras en planering av extra anpassningar eller en anmälan till rektorn för att utreda behovet av särskilt stöd. Om det vid användning av ett nationellt kartläggningsmaterial, ett nationellt bedömningsstöd eller ett nationellt prov direkt kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås behöver en särskild analys inte göras, utan åtgärder ska i så fall sättas in skyndsamt. Det ska vidare göras en uppföljning av vidtagna åtgärder i slutet av förskoleklassen och i slutet av lågstadiet. Resultatet av uppföljningen ska lämnas över till lärare i nästa årskurs. Analysen samt planering och upp-

följning av stödinsatserna ska som huvudregel genomföras i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	5
3	Ärendet och dess beredning	13
4	Det finns brister i de stödinsatser som sätts in för att elever ska nå kunskapskraven	13
5	Nuvarande reglering.....	20
6	En åtgärdsgaranti bör införas för att ge eleverna rätt stöd tidigt	26
6.1	Det ska införas en åtgärdsgaranti i förskoleklassen och i lågstadiet.....	26
6.2	Åtgärdsgarantin ska bestå av flera led, bl.a. särskilda analyser av elevernas kunskapsutveckling	32
6.3	Stödinsatserna ska följas upp och resultatet ska överlämnas till läraren i nästa årskurs	42
6.4	Personal med specialpedagogisk kompetens ska delta vid analys, planering och uppföljning.....	45
6.5	Åtgärdsgarantin ska regleras i anslutning till övriga stödbestämmelser	52
6.6	Garantin bör anses uppfylld när åtgärderna har vidtagits	56
6.7	Extra anpassningar ska dokumenteras i en elevs individuella utvecklingsplan.....	59
7	Ikraftträdande	62
8	Konsekvenser av förslagen	62
8.1	Konsekvenser för det kommunala självstyret.....	62
8.2	Ekonomiska konsekvenser för kommunala huvudmän	64
8.3	Konsekvenser för enskilda huvudmän	67
8.4	Konsekvenser för staten	68
8.5	Konsekvenser för elever	68
8.6	Konsekvenser för jämställdheten.....	69
8.7	Konsekvenser för de integrationspolitiska målen	69
8.8	Förslagen berör inte Sveriges medlemskap i Europeiska unionen	70
9	Författningskommentar	70
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik	81
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	85
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	93

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring av skollagen (2010:800).

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)¹
dels att 3 kap. 2 och 5 §§ ska upphöra att gälla,
dels att rubrikerna närmast före 3 kap. 2 och 7 §§ ska utgå,
dels att nuvarande 3 kap. 3, 4, 5 a, 7 och 8 §§ ska betecknas 3 kap. 2, 3, 5, 8 och 7 §§,
dels att de nya 3 kap. 2, 3, 5 och 7 §§ ska följande lydelse,
dels att 3 kap. 1 § och 10 kap. 13 §, 11 kap. 16 §, 12 kap. 13 §, 13 kap. 13 § och 29 kap. 28 a § ska ha följande lydelse,
dels att rubrikerna närmast före 3 kap. 3, 4, 5 a och 8 §§ ska sättas närmast före de nya 3 kap. 2, 3, 5 respektive 7 §,
dels att det ska införas två nya paragrafer, 3 kap. 4 och 5 a §§ och närmast före 3 kap. 4 § en ny rubrik av följande lydelse,
dels att det närmast före den nya 3 kap. 8 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Hur särskilt stöd får ges”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §²

I detta kapitel finns bestämmelser om

- *tillämpningsområde* (2 §),
- barnens och elevernas lärande och personliga utveckling (3 §),
- information om barnets och elevens utveckling (4 och 5 §§),
- stöd i form av extra anpassningar (5 a §),
- särskilt stöd (6–12 §§),
- mottagande och undervisning av nyanlända elever (12 a–12 f §§),
- och
- allmänna bestämmelser om betyg (13–21 §§).

2 §

Alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever

Alla barn och elever *i samtliga skolformer och i fritidshemmet* ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som

¹ Senaste lydelse av 3 kap. 5 § 2015:246.

² Senaste lydelse 2015:246

som till följd av funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling.

möjligt enligt utbildningens mål. Elever som till följd av funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling.

3 §

Eleven och elevens vårdnadshavare och vårdnadshavare för ett barn i förskolan ska fortlöpande informeras om *elevens* eller *barnets* utveckling.

Vårdnadshavare för ett barn i förskolan *samt eleven och elevens vårdnadshavare i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan* ska fortlöpande informeras om *barnets* eller *elevens* utveckling.

Åtgärdsgaranti i förskoleklassen och lågstadiet

4 §

Det ska göras en särskild analys av en elevs kunskapsutveckling i

1. förskoleklassen om det utifrån användning av ett nationellt kartläggningmaterial finns en indikation på att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i årskurs 1 och 3 i svenska, svenska som andraspråk eller matematik,

2. lågstadiet i grundskolan och i sameskolan om det utifrån användning av ett nationellt bedömningsstöd eller ett nationellt prov i svenska, svenska som andraspråk eller matematik, finns en indikation på att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav för årskurs 1 eller 3 som minst ska uppnås, och

3. lågstadiet i specialskolan om det utifrån användning av ett nationellt bedömningsstöd eller ett nationellt prov i svenska, svenska

som andraspråk eller matematik, finns en indikation på att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav för årskurs 1 eller 4 som minst ska uppnås.

Det behöver inte göras någon analys enligt första stycket om förutsättningarna i 5 § andra stycket eller 7 § är uppfyllda utifrån användning av ett sådant nationellt kartläggningsmaterial, nationellt bedömningsstöd eller nationellt prov som avses i första stycket. I stället ska det i så fall skyndsamt planeras extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen enligt 5 § eller göras en anmälan till rektor enligt 7 §.

Sådana åtgärder som anges i andra stycket ska även vidtas om en analys enligt första stycket leder fram till en bedömning enligt 5 § första stycket att eleven är i behov av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen eller en bedömning att eleven kan vara i behov av särskilt stöd.

En analys enligt första stycket eller åtgärder enligt andra och tredje styckena ska utföras av ansvarig förskollärare eller lärare i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens. Sådant samråd behöver inte ske om förskolläraren eller läraren har specialpedagogisk kompetens.

Lydelse enligt lagrådsremissen *Föreslagen lydelse*
Nationella prov – rättvisa,
likvärdiga, digitala

5 §³

En elev i förskoleklassen eller lågstadiet ska skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervis-

³ Senaste lydelse 2014:456.

Om det inom ramen för undervisningen eller genom användning av ett nationellt bedömningsstöd, resultatet på ett nationellt prov, 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 i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, *såvida* inte annat följer av 8 §.

Nuvarande lydelse

ningen om en analys enligt 4 § första stycket leder fram till bedömningen att det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås och inte annat följer av 7 §.

Utöver vad som följer av första stycket ska elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, om det inom ramen för undervisningen, genom användning av ett nationellt bedömningsstöd resultatet på ett nationellt prov, 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 och inte annat följer av 7 §.

Föreslagen lydelse

5 a §

I slutet av förskoleklassen, årskurs 3 i grundskolan och same-skolan samt årskurs 4 i specialskolan, ska det genomföras en uppföljning av de extra anpassningar som gjorts inom ramen för den ordinarie undervisningen i syfte att eleven ska nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i svenska, svenska som andraspråk eller matematik. Resultatet av denna uppföljning ska överföras till den lärare som ska ansvara för eleven i nästa årskurs.

Uppföljningen ska genomföras av ansvarig förskollärare eller lärare i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens. Sådant samråd behöver inte genomföras om förskolläraren eller läraren har specialpedagogisk kompetens.

7 §⁴

Om det inom ramen för undervisningen eller genom användning av ett nationellt bedömningsstöd, resultatet på ett nationellt prov, 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, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

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

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

Bestämmelserna i första–tredje styckena och i 9–12 §§ ska inte tillämpas, om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända och andra elever vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

13 §⁵

I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklingsamtalen, 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 2. sammanfatta vilka *extra an-*

⁴ Senaste lydelse 2015:246.

⁵ Senaste lydelse 2014:456.

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

passningar inom ramen för den ordinarie undervisningen enligt 3 kap. 5 § eller andra 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.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven.

11 kap.

16 §⁶

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.

2. sammanfatta vilka *extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen enligt 3 kap. 5 § eller andra* 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.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven.

⁶ Senaste lydelse 2014:456.

12 kap.

13 §⁷

I årskurs 1–6 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklings-samtalen, 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.

2. sammanfatta vilka *extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen enligt 3 kap. 5 § eller andra* 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.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven.

13 kap.

13 §⁸

I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklings-samtalen, 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.

2. sammanfatta vilka *extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen enligt 3 kap. 5 § eller andra* 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.

⁷ Senaste lydelse 2014:456.

⁸ Senaste lydelse 2014:456.

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

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven.

Lydelse enligt lagrådsremissen Föreslagen lydelse
Nationella prov – rättvisa,
likvärdiga, digitala

29 kap.

28 a §⁹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmän att använda nationella bedömningsstöd i årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmän att använda *nationella kartläggningmaterial i förskoleklassen och* nationella bedömningsstöd i årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 17 juni 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att införa en s.k. läsa-skrivavärka-garanti och lämna förslag på hur en sådan bör utformas. Syftet med utredningen var att utarbeta ett förslag till system som ser till att alla elever får det stöd eller särskilda stöd de behöver för att få förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i ämnena svenska eller svenska som andraspråk och matematik i årskurs 3 i grundskolan och sameskolan respektive i årskurs 4 i specialskolan (dir. 2015:65).

Utredningen lämnade den 27 september 2016 betänkandet På goda grunder – en åtgärds garanti för läsning, skrivning och matematik (SOU 2016:59). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning av remissinstanserna redovisas i *bilaga 3*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2016/04040/S).

Under den fortsatta beredningen har vissa myndigheter och organ beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss. Utkastet överensstämmer i huvudsak med utredningens förslag i sak, men innebär andra författningstekniska lösningar. De myndigheter och organ som har beretts tillfälle att yttra sig är Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Skolväsendets överklagandenämnd, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Skolledarförbund och Handikappförbunden. Inkomna yttrande finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2017/XXXXX/S).

4 Det finns brister i de stödinsatser som sätts in för att elever ska nå kunskapskraven

I utbildningen inom skolväsendet ska det enligt skollagen (2010:800) tas hänsyn till barns och elevers olika behov. Alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de kunskapskrav som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling. För att detta ska kunna förverkligas ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. På skolenhetsnivå är det rektorn som beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar

för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (1 kap. 4 §, 2 kap. 8 a och 10 §§ och 3 kap. 3 § skollagen).

Enligt skollagen ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 8 och 9 §§ skollagen). Skolans huvuduppgift är att ge alla elever förutsättningar att uppnå de nationella kunskapskraven och målen för utbildningen, dvs. tillräckliga kunskaper för att de ska klara framtida studier och yrkesliv.

Svenska elevers resultat har sjunkit i internationella undersökningar

Det genomförs fortlöpande uppföljningar av elevers kunskapsutveckling och under de senaste årtiondena har kunskapsresultaten försämrats. Som exempel kan nämnas ett antal internationella studier. I Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) undersöks elevernas kunskaper i matematik och naturvetenskap i årskurs 4 och 8. Den första TIMSS-studien genomfördes 1995. Sedan dess har TIMSS genomförts vart fjärde år. Sverige deltog i TIMSS 1995, 2003, 2007 och 2011 med elever från årskurs 8 och 2007 och 2011 även med elever i årskurs 4. Resultatet av undersökningarna visar på en nedgång i elevernas kunskaper i matematik 1995–2011. Medelvärdet för eleverna i årskurs 8 sjönk från 499 poäng 2003 till 484 poäng 2011. Medelvärdet 2011 var mer än 100 poäng lägre än de högst presterande länderna. För årskurs 4 var resultatet något stigande. För såväl eleverna i årskurs 4 som för eleverna i årskurs 8 gällde dock att deras position hade försämrats i relation till andra länder. 2007 och 2011 var det 7 procent av eleverna i årskurs 4 som inte nådde upp till den elementära kunskapsnivån. I årskurs 8 var det 9 procent som inte nådde upp till den elementära kunskapsnivån 2007. 2011 hade denna andel ökat till 11 procent (Skolverket Svenska elevers matematikkunskaper i TIMSS 2007, rapport nr 323 och TIMSS 2011 – Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv, rapport nr 380). I den senaste kunskapsmätningen, TIMSS 2015, noteras dock ett trendbrott i resultatutvecklingen. De svenska elevernas genomsnittliga resultat i matematik och naturvetenskap i årskurs 8 är högre än den föregående mätningen (TIMSS 2011) och ligger återigen på 2003 års nivå. Resultatet är dock fortfarande lägre än 1995. I både årskurs 4 och årskurs 8 presterade flickorna och pojkarna i genomsnitt lika bra i såväl matematik som naturvetenskap 2015. När det gäller matematik presterar eleverna bättre än i TIMSS 2011. Det svenska resultatet i matematik är dock under genomsnittet för de EU- och OECD-länder som deltagit i TIMSS 2015 i både årskurs 4 och årskurs 8. Resultatet i naturvetenskap ligger i nivå med EU- och OECD-genomsnittet i årskurs 8 och över genomsnittet i årskurs 4. I mätningen konstateras att elevernas socioekonomiska bakgrund har fortsatt stor betydelse för resultaten (Skolverket TIMSS 2015 – Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv [rapport nr 448]).

I Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) undersöks läsförmågan hos elever i årskurs 4. Undersökningen har genomförts

2001, 2006 och 2011. Vid undersökningen 2001 hade de svenska eleverna i årskurs 4 det allra högsta medelvärdet av alla deltagande länder med 561 poäng. Vid nästa undersökning 2006 hade resultatet sjunkit till 549 poäng. 2011 hade resultatet försämrats ytterligare till 542 poäng. PIRLS 2011 visar att det är flickornas resultat som har försämrats mest, även om flickor fortfarande är bättre på läsning än pojkar. En jämförelse mellan Sveriges position i förhållande till genomsnittet för de 18 deltagande ländernas medelvärden, visar enligt Skolverket att de svenska elevernas resultat inte bara sjunkit i absoluta tal, utan även relativt sett jämfört med många övriga länders. 2001 var svenska elevers resultat signifikant bättre än elevers resultat i alla övriga 17 länder. 2006 var svenska elevers resultat signifikant bättre än elevernas resultat i nio av dessa länder och 2011 signifikant bättre än elevernas resultat i sju av de jämförbara länderna. Samtidigt presterade elever i fem länder signifikant bättre än svenska elever 2011, länder som alla presterade signifikant sämre 2001 (Skolverket Barns läskompetens i Sverige och i världen, PIRLS 2006 – Läsförmågan hos elever i årskurs 4 – i Sverige och i världen, rapport nr 305 och PIRLS 2011 – Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv. Fortsatt nedåtgående resultat, rapport nr 381).

I Programme for International Student Assessment (PISA) undersöks 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, matematik och läsförståelse. PISA startade 2000 och har sedan dess genomförts vart tredje år. Syftet med PISA är att undersöka i vilken grad respektive utbildningssystem bidrar till att 15-åringar som snart avslutar den obligatoriska skolan är rustade att möta framtiden. Vid den första undersökningen hade de svenska eleverna ett medelvärde om 510 poäng i matematik, vilket var klart över medelvärdet inom OECD. 2012 hade det genomsnittliga resultatet i matematik sjunkit till 478 poäng, vilket var signifikant lägre än OECD-genomsnittet som var 494 poäng det året. I PISA 2003 hade 18 procent av de svenska eleverna svaga kunskaper i matematik. I PISA 2012 var motsvarande andel 28 procent. Även medelvärdet i läsförståelse hade minskat. 2000 hade de svenska eleverna ett medelvärde om 517 poäng i läsförståelse. 2012 hade det svenska medelvärdet i läsförståelse sjunkit till 483 poäng vilket var signifikant lägre än OECD-medelvärdet. Av totalt 34 OECD-länder kan noteras att 19 av dessa länder hade ett medelvärde som är signifikant högre än det svenska medelvärdet och 3 länder hade ett medelvärde som var signifikant lägre än det svenska. Även i läsförståelse hade andelen elever som har svaga kunskaper ökat. 2000 hade 13 procent av eleverna svaga kunskaper och 2012 var denna andel 23 procent (Skolverket PISA 2000 – Svenska femtonåringars läsförmåga och kunnande i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv [rapport nr 209], PISA 2003 – svenska femtonåringars kunskaper och attityder i ett internationellt perspektiv, rapport nr 254, PISA 2006 – 15-åringars förmåga att förstå, tolka och reflektera – naturvetenskap, matematik och läsförståelse, rapport nr 306, Rustad att möta framtiden? PISA 2009 om 15-åringars läsförståelse och kunskaper i matematik och naturvetenskap, rapport nr 352 och PISA 2012 – 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap, rapport nr 398). Även resultatet av PISA 2015 visar på ett positivt trendbrott där svenska elever fick ett förbättrat resultat i matematik och läsförståelse, jämfört med PISA 2012. Sverige presterade över OECD:s genomsnitt i

läsförståelse och matematik, vilket inte var fallet 2012. De svenska elevernas resultat har stigit främst inom matematik och läsförståelse och tycks inte längre sjunka vad gäller naturvetenskap. Sveriges resultat inom läsförståelse och matematik ligger på samma nivå som PISA 2009. När det gäller pojkars och flickors prestationer presterade pojkar och flickor på samma nivå i naturvetenskap och matematik. Flickorna presterade fortsatt bättre än pojkarna i läsförståelse men skillnaderna har minskat sedan PISA 2012. Pojkarna har dock förbättrat sina resultat i förhållande till flickorna framförallt då det gäller lågpresterande pojkar. I likhet med TIMSS 2015 visar resultatet i PISA 2015 att den socioekonomiska bakgrunden har en ökad betydelse för resultaten (Skolverket, PISA 2015 – 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik, rapport 450). Även om ett trenderbrott har skett och utvecklingen går i positiv riktning behövs det fler insatser som kan förbättra kunskapsnivån i den svenska skolan.

En relativt stor andel av eleverna når inte kravnivåerna på de nationella proven

Av skolförordningen (2011:185) framgår att nationella ämnesprov ska användas i ämnen och årskurser för att bedöma elevernas kunskaper i förhållande till kunskapskraven. Skolverket tillhandahåller årligen de nationella proven i årskurserna 3, 6 och 9 bl.a. i ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik. Proven genomförs i årskurs 9 sedan läsåret 1997/98, i årskurs 3 sedan läsåret 2008/09 och i årskurs 6 sedan läsåret 2011/12. Vidare har Skolverket utarbetat bedömningsstöd, vars syfte är att stödja en likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning av eleverna. Obligatoriska bedömningsstöd infördes i årskurs 1 från och med den 1 juli 2016 i grundskolan och sameskolan och från och med den 1 september 2016 i specialskolan i läs- och skrivutveckling och i taluppfattning inom matematik.

Av Skolverkets statistik om de nationella proven i matematik i årskurs 3 2010–2015 framgår att det årligen var mellan 28 och 35 procent av eleverna som deltagit på alla delprov som inte uppnådde kravnivån på alla delprov. I medeltal var det 31 procent av eleverna som inte uppnådde kravnivån under den aktuella perioden. I svenska var motsvarande andel mellan 20 och 26 procent. Medelvärde för perioden var 22 procent. För de elever som i stället gjorde de nationella proven i svenska som andraspråk var det årligen mellan 43 och 50 procent som inte uppnådde kravnivån på alla delprov. Medelvärde för perioden var 46 procent.

Av resultaten från de nationella proven i matematik i årskurs 9 2010–2015 framgår att av de elever som deltagit i alla delprov var det årligen mellan 10 och 19 procent av eleverna som inte uppnådde kravnivån på alla delprov. I medeltal var det 16 procent av eleverna som inte uppnådde kravnivån under den aktuella perioden. I svenska var motsvarande andel mellan 3 och 5 procent. Medelvärde för perioden var 4 procent. För de elever som i stället gjorde de nationella proven i svenska som andraspråk var det årligen mellan 17 och 25 procent som inte uppnådde kravnivån på alla delprov. Medelvärde för perioden var 22 procent. Det är svårt att tolka eventuella skillnader mellan olika år eftersom de kunskapskrav som provas i de nationella proven skiljer sig från år till år.

Även om det inte är möjligt att med utgångspunkt i de nationella proven dra någon säker slutsats om utvecklingen av elevernas kunskaper över tid, visar dock ovanstående att en relativt stor andel av eleverna i årskurs 3 inte når kravnivåerna i svenska eller svenska som andraspråk och matematik. Denna andel är mindre i årskurs 9, men det är fortfarande en relativt stor del av eleverna som inte når kravnivåerna i svenska som andraspråk och matematik. Faktorer som har en generell påverkan på elevernas resultat är bland annat föräldrarnas högsta utbildningsnivå och vid vilken ålder elever som är födda utomlands påbörjat sin skolgång i Sverige.

En stor andel av eleverna som lämnar grundskolan är inte behöriga till gymnasieskolans nationella program

Skolverkets statistik från 2016 visar att behörigheten till gymnasieskolan har ökat i fyra av fem elevgrupper. Den genomsnittliga andelen behöriga elever födda i Sverige har ökat från 90,2 till 91,2 procent och för elever som invandrat före skolstart har behörigheten ökat från 86,0 till 88,8 procent. För grupperna av elever som invandrat och börjat årskurs 1–5 eller årskurs 6–9 har behörigheten ökat från 71,7 till 74,0 procent respektive från 26,0 till 30,0 procent. Däremot har behörigheten för elever med okänd bakgrund i genomsnitt minskat från 13,1 till 3,6 procent. I den senare gruppen återfinns elever som ännu inte folkbokförts i Sverige och därför inte har fått ett svenskt personnummer. Även om andelen behöriga således har ökat i flertalet elevgrupper var det vårterminen 2016 drygt 17 800 elever som lämnade grundskolan utan att vara behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan (Skolverkets promemoria Slutbetyg i grundskolan, vårterminen 2016).

Elever i behov av stöd ska få stödinsatser för att kunna nå kunskapskraven ...

Kunskaper i läsning, skrivning och matematik har avgörande betydelse för elevernas fortsatta skolgång. Den elev som t.ex. har problem med sin läsning har svårigheter att läsa och förstå texter i olika ämnen och löper därmed en risk att inte bara få problem med själva läsningen utan också i flera skolämnen (Taube, Fredriksson och Olofsson 2015). Brister i dessa grundläggande ämnesområden påverkar dessutom vidare studier och kommande arbetsliv vilket gör det angeläget att så tidigt som möjligt minska andelen elever som har svårigheter eller kan komma att få svårigheter inom dessa områden. I skollagen finns bestämmelser som reglerar att om en elev riskerar att inte nå kunskapskraven ska det skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Om sådana insatser inte är tillräckliga ska detta anmälas till rektorn, som ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Särskilt stöd får ges i stället för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna. Om en elev ska få särskilt stöd ska det utformas ett åtgärdsprogram.

... men insatserna sätts ofta in sent ...

Sedan läsåret 2012/13 samlar Skolverket in uppgifter om särskilt stöd i grundskolan. Statistiken visar att läsåret 2015/16 hade 5,6 procent av

eleverna i grundskolan ett åtgärdsprogram. Detta motsvarar 55 200 elever. Det framgår vidare att andelen elever med åtgärdsprogram är störst i årskurs 9, där drygt 10 procent av pojkarna och 7 procent av flickorna hade ett åtgärdsprogram 2015/16 (Skolverkets promemoria Särskilt stöd i grundskolan läsåret 2015/16).

I sin årsrapport för 2015 konstaterade Statens skolinspektion att det i 40 procent av de granskade grundskolorna fanns brister i elevernas tillgång till extra anpassningar och särskilt stöd. Framförallt brister skolorna i fråga om att skyndsamt utreda och tillhandahålla det särskilda stödet eleven behöver. Enligt rapporten har Skolinspektionen i flera skolor sett att det finns brister i tillgång till elevhälsa och att det finns brister i samverkan mellan elevhälsan och övrig skolpersonal (Skolinspektionens årsrapport 2015 Ökat fokus på skolor med större utmaningar – Skolinspektionens erfarenheter och resultat 2015).

I en tematisk analys från 2016 konstaterar Skolinspektionen vidare att 11 procent av de grundskoleenheter som granskades under det första halvåret 2016 uppvisade brister i att skyndsamt ge stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Av de granskade grundskoleenheterna var det 29 procent som uppvisade brister när det gäller kravet att skyndsamt utreda elevernas behov av stöd där extra anpassningar inte varit tillräckliga. Även anmälningar som skickats till Skolinspektionen om särskilt stöd avser framförallt att eleven inte får rätt typ av stöd från skolorna. Det kan gälla hur skolornas utredning av elevens behov av stöd utförs, att utredningen tar för lång tid eller att åtgärderna inte är anpassade till den enskilda elevens behov. Enligt den tematiska analysen pekar forskning på att det också finns specifika grupper som inte får det särskilda stöd som de är i behov av. Det är dels elever som bedöms vara initiativsvaga och tysta, dels elever som ses som utåtagerande och störande. När det gäller den sistnämnda gruppen handlar det vanligen inte om för lite stöd, utan om fel sorts stöd. Studier visar även att pojkars stödbehov oftare tar sig uttryck genom utåtagerande beteende, medan flickors stödbehov ofta tar andra mindre utåtagerande uttryck. Flickornas agerande samt förväntningar från omgivningen kan leda till att deras behov ibland inte uppmärksammas alls, att det tar för lång tid, eller att andra insatser sätts in i stället för särskilt stöd. Det kan bero på att flickors stödbehov inte lika ofta som pojkars är kopplat till låga kunskapsresultat utan kan handla om andra svårigheter i skolan. Sammantaget kan det tyda på att många skolor behöver bli bättre på att se igenom det stereotypa stödbehovet och arbeta för att möta alla elevers behov – även de som inte hörs. Vidare var det 10 procent av grundskoleenheterna som hade brister i uppföljningen och utvärderingen av de särskilda stödinsatser som satts in (Skolinspektionen Tematisk analys över rätten till stöd – erfarenheter efter regelbunden tillsyn och anmälningsärenden första halvåret, dnr 2016:5836).

... och är i vissa fall bristfälliga

Den 26 augusti 2016 publicerade Skolinspektionen en kvalitetsgranskningsrapport om hur skolorna arbetar med elever som har behov av extra anpassningar. Granskningen genomfördes i årskurs 4 vid 15 skolenheter runt om i Sverige under perioden december 2015 till och med mars 2016.

Av rapporten framgår att flera av de skolor som har ett fungerande system för att upptäcka och identifiera tänkbara behov hos eleverna rutinemässigt har involverat ansvarig specialpedagog eller speciallärare. Här används också elevhälsans kompetens i form av exempelvis specialpedagog för observationer i klassrummet, handledning, kompetensutveckling, implementering av nya modeller och rutiner kring exempelvis kartläggning. Rapporten pekar dock på att många skolor inte har rutiner för samråd mellan lärare och elevhälsa samt att det i många fall råder en osäkerhet bland lärarna om vad extra anpassningar kan vara och hur de kan utföras med god kvalitet. Det finns enligt rapporten flera skäl till att eleverna inte får de extra anpassningar som de behöver för att nå kunskapskraven. Det beror främst på att beslutade anpassningar inte genomförs alls, att anpassningarna inte utgår från elevens behov, att eleven behöver fler anpassningar, att anpassningarna är kortsiktiga eller att beslutade insatser inte är extra anpassningar utan i stället är en form av särskilt stöd. Rapporten visar också att i nästan hälften av elevfallen följer skolan inte systematiskt upp att de extra anpassningarna ger effekt på elevens kunskapsnivå och kunskapsutveckling. I rapporten framhåller Skolinspektionen vikten av att det sker ett noggrant planeringsarbete för att det ska uppnås en god kvalitet i arbetet med extra anpassningar. Vidare framhålls vikten av att det är väl förankrat hos skolpersonalen hur skolans arbetsprocesser och rutiner för arbetet med stöd är upplagt. Slutligen beskrivs personal med specialpedagogisk kompetens som central för att utveckla ett fungerande arbete med stödinsatser (Skolinspektionen Skolans arbete med extra anpassningar – Kvalitetsgranskningsrapport, dnr 2015:2217).

Det finns även en ”vänta-och-se-attityd” i de lägre årskurserna

Den forskningsöversikt som utredningen om en läsa-skriva-räkna-garanti (U2015:04) har genomfört visar på behovet av att tidigt fånga upp elever med behov av stöd och att dessa elever får rätt stödåtgärder. Enligt utredningen finns det dock studier som visar att det är vanligt med en ”vänta-och-se-attityd” i de lägre årskurserna. Det innebär att specialpedagogiska insatser genomförs först i de högre årskurserna.

Tidigt insatt stöd, dvs. i förskoleklassen, årskurs 1 eller årskurs 2, till elever som är svaga i läsning är effektivare än senare insatt stöd. Ju längre tiden går desto mer omfattande åtgärder kan behövas för att verkligen ge eleverna det stöd som de behöver. Det är också enligt utredningen tveksamt hur effektiv hjälp som ges i högre årskurser är. Under den tid som går då eleverna inte får hjälp får de inte bara svårt att följa med i andra skolämnen utan de missar också den lästräning som de andra eleverna får. Vidare framhåller utredningen att uteblivet stöd även kan bidra till negativa spiraler. Det innebär att de elever som är svaga läsare bland eleverna läser lite eftersom de tycker att det är svårt att läsa och eftersom de läser lite får de inte den träning de behöver och deras läsning försvagas ytterligare (SOU 2016:59 s. 70 och 149).

Det behövs insatser för att stödåtgärder ska sättas in vid rätt tidpunkt och vara rätt utformade

Förmåga att läsa, skriva och räkna utgör som tidigare nämnts grundläggande kunskaper som eleven behöver tillgodogöra sig för att även kunna hämta in nödvändiga kunskaper i övriga skolämnen. Av den anledningen är det av central betydelse att det genomförs tidiga insatser för att komma till rätta med bristande resultat i svenska, svenska som andraspråk och matematik. På så sätt minskar andelen elever som dels inte når upp till de kunskapskrav som minst ska uppnås, dels andelen elever som lämnar grundskolan och specialskolan utan behörighet till gymnasieskolans nationella program. Insatser redan i de första årskurserna stärker också skolans möjlighet att bryta kopplingen mellan elevernas resultat och föräldrarnas utbildningsnivå. En skola med undervisning av god kvalitet, som har beredskap att identifiera elever i svårigheter i sin skolsituation och komplettera den vanliga undervisningen med olika extra anpassningar för elevens utveckling, skyddar både mot skolmisslyckanden och vad som kan ses som beteendeproblematik. En elev som upplever svårigheter i skolan måste snabbt få hjälp. Det handlar om att uppmärksamma och identifiera elevens behov, påbörja arbetet och vid behov korrigera de extra anpassningar som eleven får. Den enskilt viktigaste faktorn för elevens studieresultat är dock lärarens kompetens och erfarenhet. En lärare som har goda kunskaper om eleven såväl kunskapsmässigt som socialt och har en bred undervisningsrepertoar utifrån elevens olika förutsättningar och behov har bättre förutsättningar att stödja och motivera eleverna (Skolinspektionen Skolans arbete med extra anpassningar – Kvalitetsgranskningsrapport, dnr 2015:2217).

Då stödåtgärder i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen och särskilt stöd ofta sätts in för sent och inte är adekvat utformade är det nödvändigt att det genomförs åtgärder som medför att stödåtgärderna sätts in vid rätt tidpunkt och att dessa är utformade utifrån elevens behov.

5 Nuvarande reglering

Det finns kunskapskrav som eleverna ska uppnå

För varje skolform och för fritidshemmet finns en läroplan som utgår från bestämmelserna i skollagen. Läroplanen anger utbildningens värdegrund och uppdrag. Den anger också mål och riktlinjer för utbildningen. I läroplanerna finns kursplaner som kompletteras av kunskapskrav. Statens skolverk får meddela föreskrifter om kunskapskrav (1 kap. 11 § skollagen, förordningen [SKOLFS 2010:37] om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, förordningen [SKOLFS 2010:250] om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall och förordningen [SKOLFS 2010:251] om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall).

För grundskolan gäller att kunskapskrav ska finnas i läsförståelse i årskurs 1, i svenska, svenska som andraspråk, matematik, samt gemensamt för samhällsorienterande ämnen och för naturorienterande ämnen i årskurs 3, i samtliga ämnen utom moderna språk i årskurs 6 och i samtliga ämnen i årskurs 9. Kunskapskraven i årskurs 1 och 3 anger den lägsta godtagbara kunskapsnivån för en elev vid slutet av årskursen. Kunskapskraven i årskurs 6 anger den kunskapsnivå som krävs för ett visst betyg när betyg sätts sista gången före slutet av årskurs 6. Kunskapskraven i årskurs 9 anger den kunskapsnivå som krävs för ett visst betyg när ett ämne avslutas (9 kap. 2 § skolförordningen [2011:185]).

De kursplaner och kunskapskrav som gäller för grundskolan ska användas i specialskolan och sameskolan. I fråga om specialskolan ska föreskrifter om centralt innehåll i årskurs 1–3, 4–6 och 7–9 samt om kunskapskrav i årskurs 3, 6 och 9 i stället avse centralt innehåll i årskurs 1–4, 5–7 och 8–10 respektive kunskapskrav i årskurs 4, 7 och 10. Vidare får Skolverket meddela föreskrifter om särskilda kursplaner och kunskapskrav som ska användas i den utsträckning som grundskolans eller grundsärskolans kursplaner och kunskapskrav inte kan användas på grund av elevernas funktionsnedsättningar, och för ämnen som inte finns i grundskolan eller grundsärskolan (3 § förordningen om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall och 3 § förordningen om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall).

Nationella bedömningsstöd och nationella prov

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter dels om skyldighet att delta i nationella prov, dels om skyldighet för huvudmän att använda bedömningsstöd i årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan (29 kap. 28 och 28 a §§ skollagen). Tidigare var det frivilligt för huvudmän att använda bedömningsstöd i alla ämnen och årskurser. Genom en förordningsändring som trädde i kraft den 1 juli 2016 för grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och den 1 september 2016 för specialskolan har det dock införts en skyldighet för huvudmän att använda sig av bedömningsstöd i årskurs 1 i ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik (9 kap. 19 a §, 10 kap. 11 §, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 9 a § skolförordningen). Syftet med dessa nationella bedömningsstöd är att förbättra förutsättningarna för att tidigt identifiera elever som riskerar att inte nå de delar av kunskapskraven i svenska och svenska som andraspråk som avser läs- och skrivutveckling eller kunskapskraven i matematik samt för de elever som behöver extra utmaningar för att nå så långt som möjligt, så att relevanta stödsatser sätts in när så behövs. Ytterligare syften med bedömningsstöden är att främja en likvärdighet i lärarnas bedömningar av elevernas kunskaper. Bedömningsstöden gagnar även det kollegiala arbetet mellan lärare genom att gemensamma begrepp och mallar används vid bedömningen, vilket i sin tur bidrar till en högre kvalitet i bedömningarna. Ytterst är avsikten att detta ska ge ökade förutsättningar för fler elever att klara de kunskapskrav som minst ska uppnås (prop. 2014/15:137 s. 10).

Nationella prov i grundskolan, ska användas i matematik och svenska eller svenska som andraspråk i bl.a. årskurs 3 i grundskolan och sameskolan respektive i årskurs 4 i specialskolan (9 kap. 21 § första stycket 1, 11 kap. 11 § första stycket 1 och 12 kap. 11 § 1 skolförordningen). Ett viktigt syfte med de nationella proven är att stödja lärarens kunskapsbedömning av enskilda elever. I grundskolan, sameskolan och specialskolan ska proven användas för att bedöma elevernas kunskaper i förhållande till kunskapskraven och även som stöd för betygssättning i de årskurser som betyg ges. Att bedöma elevers kunskapsutveckling är en betydelsefull del av lärarens uppdrag.

Elever har vid behov rätt till stödåtgärder ...

Minst en gång varje termin ska läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ha ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas samt om vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Informationen vid utvecklingssamtalet ska grunda sig på en utvärdering av elevens utveckling i förhållande till läroplanen och kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i. Utvecklingssamtal ska i vissa fall resultera i ett åtgärdsprogram som utformas för en elev som ges särskilt stöd. I grundskolans, grundskolans och sameskolans årskurs 1–5 samt i specialskolans årskurs 1–6 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan ge omdöme om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i och 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 även ges vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal. Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven (10 kap. 12 och 13 §§, 11 kap. 15 och 16 §§, 12 kap. 12 och 13 §§ samt 13 kap. 12 och 13 §§ skollagen).

Förskoleklassen, fritidshemmet och skolan ska samverka för att stödja elevernas utveckling och lärande i ett långsiktigt perspektiv. Inför övergångar ska de berörda skolformerna och fritidshemmet utbyta kunskaper, erfarenheter och information om innehållet i utbildningen för att skapa sammanhang, kontinuitet och progression i elevernas utveckling och lärande. Läraren ska bl.a. vid övergångar särskilt uppmärksamma elever som är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd (förordningen om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, förordningen om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall och förordningen om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall). Om det kan be-

faras att en elev inte kommer nå de kunskapskrav som minst ska uppnås är skolpersonalen skyldig att sätta in stödåtgärder.

... och en sådan stödåtgärd är extra anpassningar...

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, 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 i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen (3 kap. 5 a § skollagen).

Extra anpassningar kan vara att hjälpa en elev med att planera och strukturera sina studier. Vidare kan extra anpassningar ske med hjälp av ett särskilt schema över skoldagen, extra tydliga instruktioner eller stöd för att sätta igång arbetet. Även hjälp med att förstå texter, att förklara ett ämnesområde på ett annat sätt än tidigare eller extra färdighetsträning inom ramen för den ordinarie undervisningen som exempelvis lästräning, är att anse som stöd i form av extra anpassningar. Till dessa stödåtgärder hör även enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid, särskilda läromedel eller utrustning i form av t.ex. tidsstöd samt digital teknik med anpassade programvaror (prop. 2013/14:160 s. 21). I Skolverkets allmänna råd anges att insatser i form av extra anpassningar ska skrivas in i utvecklingsplanen i de årskurser där elever får skriftliga individuella utvecklingsplaner (Skolverket, Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram, s. 31).

... och om extra anpassningar inte är tillräckliga ska eleven få särskilt stöd ...

Om det, trots att eleven har getts stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. 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 hon eller han ges sådant stöd. Det nyss sagda gäller inte om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända och andra elever vars kunskaper har bedömts enligt 3 kap. 12 c § skollagen (3 kap. 8 § skollagen).

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 ett beslut om åtgärdsprogram innebära att särskilt stöd ska ges enskilt eller i en annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp) än den som eleven normalt tillhör. Om det särskilda stödet inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar får ett beslut om särskilt stöd innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (anpassad studiegång). Rektorn ansvarar för att en elev med an-

passad studiegång får en utbildning som så långt det är möjligt är likvärdig med övrig utbildning i den aktuella skolformen (3 kap. 10–12 §§ skollagen).

Skolverket har utformat allmänna råd om arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram och av dessa framgår bl.a. att utredningen av en elevs behov av särskilt stöd kan bestå av två delar. Först görs en kartläggning av elevens svårigheter på individ-, grupp- och skolnivå. Därefter görs en pedagogisk bedömning av elevens eventuella behov av särskilt stöd. Tyngdpunkten i analysen ska ligga på hur skolan utformar och anpassar lärmiljöerna inom verksamheten, undervisningens innehåll och metoderna för att skapa förutsättningar för den enskilda eleven. Vidare betonas vikten av att skolpersonalen är uppmärksam på att de åtgärder som sätts in verkligen ger resultat. Ansvarig personal ska var och en kontinuerligt arbeta med att följa upp de insatta åtgärderna. Genom en analys och helhetsbedömning görs sedan en gemensam utvärdering av hur åtgärderna har fungerat. Att processen följs är väsentligt eftersom det förekommer att samma åtgärder kan pågå mycket länge, även om det inte syns något resultat (Skolverket, *Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 30 ff.).

Som nämnts ovan kan särskilt stöd omfatta bl.a. placering i särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning eller anpassad studiegång. Det kan även innebära att en elev får en assistent (elevassistent). Det rör sig således om insatser av mer ingripande karaktär som normalt inte är möjliga att genomföra för lärare inom ramen för den ordinarie undervisningen. Även insatsernas omfattning och varaktighet måste beaktas. Enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid kan, som ovan nämnts, vara att betrakta som stöd i form av extra anpassningar medan mer omfattande eller regelbundna specialpedagogiska insatser utgör särskilt stöd (prop. 2013/14:160 s. 21).

... och det ska utformas ett åtgärdsprogram

Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av åtgärdsprogrammet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Av programmet ska det också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen. 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 eller i form av anpassad studiegång får rektorn inte överlåta sin beslutanderätt till någon annan. Om en utredning 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 (3 kap. 8 § skollagen).

Det är viktigt att de konkreta åtgärder som planeras med anledning av det identifierade behovet av särskilt stöd anges i åtgärdsprogrammet. Om en elev har behov av regelbundna specialpedagogiska insatser i ett visst ämne kan det t.ex. anges att eleven ska undervisas av en speciallärare i det ämnet, hur många timmar per vecka det ska ske samt om denna undervisning ska ske utöver ordinarie undervisning i det aktuella ämnet eller i stället för den ordinarie undervisningen. Att såväl behovet av sär-

skilt stöd som de konkreta åtgärder som ska vidtas anges i åtgärdsprogrammet är viktigt då åtgärdsprogrammet är ett redskap för lärare, rektorer och annan skolpersonal i arbetet med att stödja eleven så att hon eller han kan nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Dessutom är det viktigt för att eleven och vårdnadshavarna ska kunna ta ställning till om de är nöjda med de åtgärder som planeras eller om de vill överklaga beslutet om åtgärdsprogram. Det är även viktigt för att beslutet och dess effekter ska kunna följas upp och utvärderas (prop. 2013/14:160 s. 29).

Möjlighet att överklaga beslut om stödåtgärder

Rektors beslut om åtgärdsprogram, särskilt stöd enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Vid prövning av ett sådant överklagande 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 (28 kap. 16 § skollagen).

Elevhälsan ska bl.a. omfatta specialpedagogiska insatser

För elever i bl.a. förskoleklassen, grundskolan, sameskolan och specialskolan ska det finnas elevhälsa. Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande. Elevernas utveckling mot utbildningens mål ska stödjas. För medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Vidare ska det finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses.

Elevhälsans mål är att skapa en så positiv lärandesituation som möjligt för eleven. Personal med specialpedagogisk kompetens kan utifrån de uppgifter som finns om elevens hälsa, sociala situation m.m. bedöma och planera hur elevens problem bäst kan mötas i undervisningen. Syftet med en samlad elevhälsa är bl.a. att den ska resultera i beslut om specialpedagogiska åtgärder för eleven. Tillgången till specialpedagogisk kompetens behöver dock inte enbart syfta på personer med specialpedagogutbildning. Det kan också innefatta t.ex. speciallärare eller en skolledare med särskilt ansvar för specialpedagogiska insatser på skolan (prop. 2009/10:165 s. 278). En stor del av dem som arbetar inom elevhälsans specialpedagogiska insats är dock, enligt Skolverkets statistik, specialpedagoger och speciallärare.

Utbildning till speciallärare eller specialpedagog

Speciallärarprogrammet omfattar 90 högskolepoäng vilket motsvarar 1,5 års studier på heltid. För att kunna söka till programmet krävs att sökanden har en grundlärar-, ämneslärar-, yrkeslärar- eller förskollärarexamen eller motsvarande äldre examen. Vidare krävs att sökanden efter tidigare avlagd examen har minst tre års yrkeserfarenhet av lärartjänstgöring som omfattar minst halvtid. Motsvarande krav ställs på sökanden till specialpedagogprogrammet, som även det omfattar 90 högskolepoäng.

Speciallärarprogrammet ges med fem inriktningar mot språk-, läs- och skrivutveckling, matematikutveckling, dövhet eller hörselskada, synskada och utvecklingsstörning. Utbildningen syftar till att lärare ska fördjupa sina kunskaper inom något av dessa områden och på så sätt få redskap för att analysera elevers utvecklingsmöjligheter och anpassa arbetssätt mot deras behov. En speciallärare ska även arbeta förebyggande med att undanröja hinder, utveckla arbetet med stödinsatser och ge stöd i arbetet för elever i behov av särskilt stöd. Utbildningen leder fram till en speciallärarexamen på avancerad nivå.

Specialpedagogprogrammet syftar till att ge fördjupad kunskap om det pedagogiska arbetet för att skapa goda lärmiljöer. Specialpedagoger har ett övergripande ansvar för det specialpedagogiska arbetet i en verksamhet. Det innebär att specialpedagogen arbetar med skolutveckling, uppföljning och utvärdering samt fungerar som en kvalificerad samtalspartner och rådgivare i pedagogiska frågor. Syftet är att utveckla det pedagogiska arbetet för att skapa goda lärmiljöer och ge de barn och elever stöd och hjälp som är i särskilt behov av det.

6 En åtgärdsgaranti bör införas för att ge eleverna rätt stöd tidigt

6.1 Det ska införas en åtgärdsgaranti i förskoleklassen och i lågstadiet

Regeringens förslag: Det ska införas en åtgärdsgaranti i förskoleklassen och i lågstadiet i grundskolan, specialskolan och sameskolan. Syftet med åtgärdsgarantin är att elever ska få de stödinsatser som behövs för att de ska nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i svenska, svenska som andraspråk och matematik i årskurs 1 och 3 i grundskolan och samskolan samt i årskurs 1 och 4 i specialskolan.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Detta gäller bl.a. *Myndigheten för delaktighet (MFD)*, *Barnombudsmannen*, *Statens skolinspektion*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)*, *Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN)*, *Göteborgs universitet*, *Halmstads*, *Karlskrona*, *Linköpings*, *Piteå*, *Stockholms*, *Vellinge* och *Örebro kommuner*, *AcadeMedia AB*, *Lärarnas Riksförbund* och *Sveriges Skolledarförbund*.

Stockholms kommun framhåller att ett systematiskt arbete i de tidiga årskurserna för att upptäcka och ge adekvat stöd till de elever som är i farozonen, är den viktigaste faktorn för att kunna garantera en likvärdig utbildning för varje enskild elev. Förslaget om en åtgärdsgaranti är enligt kommunen välkommet eftersom fokus är att ge skolan och lärarna bättre förutsättningar för tidig upptäckt och snabba insatser i stället för det senaste decenniets fixering vid krav på ökad dokumentation och tidiga betyg.

Föräldraalliansen Sverige ställer sig bakom förslaget om en åtgärdsgaranti och välkomnar en mer ingående styrning av skolans arbets sätt och att staten därigenom tar ett större ansvar. Vidare anser förbundet att åtgärdsgarantin är ett steg i rätt riktning i ambitionen att öka kvaliteten i den svenska skolan och att förslaget kan motverka den vänta-och-se-attityd som finns i dag. Även *Handikappförbunden* och *Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och med grav språkstörning (DHB)* framhåller att vänta-och-se-attityden många gånger får ett förödande resultat och att den negativa spiralen måste brytas tidigt.

Södertälje kommun delar utredningens uppfattning att det är av största vikt att så tidigt som möjligt identifiera och ge stöd till elever som har svårigheter i den tidiga läs-, skriv- och matematikinläringen, för att minska risken för problem längre fram under skoltiden. *Idéburna skolors riksförbund* framhåller att tidiga insatser kan förhindra att svårigheter förvärras då misslyckanden ofta ger negativa spiraler.

Göteborgs universitet, *Karlskrona kommun* och *Svenska Dyslexiföreningen* ställer sig positiva till att utredningen föreslår att specialpedagogiska åtgärder huvudsakligen ska styras mot de tidiga skolåren, och att planering och utredning av svårigheter ska utföras av personal med specialpedagogisk kompetens.

Sameskolstyrelsen anser att tidiga insatser är nödvändiga för att garantera elevernas lärande. En åtgärdsgaranti i läsning, skrivning och matematik rör enligt Sameskolstyrelsen inte enbart dessa ämnen utan får också ett genomslag på övriga ämnen. *Riksförbundet DHB* framhåller att misslyckanden i läsning spiller över på andra ämnen då läsförmåga krävs för att inhämta andra ämneskunskaper och anser att en strategi med relevanta stödinsatser tidigt är en rättighet för eleven.

Karlskrona kommun ser likvärdighetsfaktorn som ett starkt motiv för satsningen då just resultatskillnader utifrån kön samt socioekonomisk och etnisk bakgrund är en av de stora utmaningarna i kommunen.

Statens skolverk, *SPSM* och *ÖKN* anser att åtgärdsgarantin även bör gälla elever i grundsärskolan. *Diskrimineringsombudsmannen (DO)* och *Sameskolstyrelsen* ser även ett behov av att åtgärdsgarantin införs för samiska. *DO* anser att åtgärdsgarantin även bör omfatta övriga nationella minoritetsspråk och teckenspråk.

Stockholms universitet och *Kramfors* och *Helsingborgs kommuner* framhåller att det redan i dag finns bestämmelser om att särskilt stöd skyndsamt ska sättas in vid behov och menar att en förändring av skollagen inte är nödvändig.

Bland de remissinstanser som avstyrker eller är i huvudsak negativa till förslaget finns bl.a. *Statskontoret*, *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* och *Statens skolverk*. *Statskontoret* avstyrker förslaget och befarar att en åtgärdsgaranti kommer att leda till att fokus blir på processen och inte på innehållet i undervisningen och stödåtgärderna. *Statskontoret* menar att det utifrån materialet i betänkandet är svårt att bedöma om vänta-och-se-attityden är ett stort generellt problem och vad som i så fall är orsakerna till det. *Statskontoret* konstaterar att förslaget inte ligger i linje med regeringens tillitsreform. Även *SKL* anser att förslaget, genom att reglera själva arbetsprocessen och det professionella utövandet i skolan, stämmer illa överens med ambitionen att skapa en mer tillitsfull och mindre detaljerad styrning av välfärdstjänsterna. Ett införande av

åtgärdsgarantin skulle innebära att det i lag regleras hur själva arbetet i skolan ska gå till och det är ett avsteg från den grundläggande principen att författningar ska ange vad det är som ska göras och att de professionella förfogar över hur det ska göras. Statskontoret och SKL anser dock att intentionen med en åtgärdsgaranti är god, dvs. att i grunden säkra att alla elever får det stöd som de behöver för att utvecklas mot och nå utbildningens mål. Skolverket avstyrker förslaget och menar att gällande lagstiftning är tydligt formulerad vad gäller skolans skyldighet att skyndsamt sätta in det stöd som eleverna behöver. De föreslagna bestämmelserna skulle, enligt Skolverket, skapa en komplicerad dubbelreglering av arbetet med stödinsatser. Bestämmelserna skulle också innebära att skolans personal blir mer detaljstyrd och får lägga mer tid på administration. Skolverket delar dock utredningens bedömning att elever som riskerar att inte nå kunskapskraven behöver upptäckas tidigt och få det stöd de behöver.

Skälen för regeringens förslag

Det finns brister i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd ...

Som nämnts tidigare innehåller 3 kap. skollagen bestämmelser som ska garantera att eleverna får det stöd de har behov av. Det kan röra sig om allt från enklare stödinsatser, exempelvis extra tydliga instruktioner, som ryms inom ramen för extra anpassningar, till mer omfattande åtgärdsprogram inom ramen för särskilt stöd. Ett antal remissinstanser, däribland *Skolverket*, *Stockholms universitet* och *Helsingborgs kommun*, framhåller att de nuvarande bestämmelserna är tydliga i fråga om skolans skyldighet att skyndsamt sätta in det stöd som elever är i behov av. Det behövs därför enligt dessa remissinstanser inte någon ytterligare reglering och den åtgärdsgaranti som utredningen föreslår skulle därmed vara onödig.

Mot denna ståndpunkt talar Skolinspektionens rapporter om extra anpassningar och särskilt stöd. Även om många skolor har väl fungerande rutiner avseende arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd visar rapporterna att det även finns många skolor som brister i arbetet med stödinsatser. I sin årsrapport för 2015 har myndigheten konstaterat att det i 40 procent av de granskade grundskolorna fanns brister i elevernas tillgång till extra anpassningar och särskilt stöd. Framför allt återfinns bristerna när det gäller att skyndsamt utreda och tillhandahålla det särskilda stöd eleven behöver. Vidare har det konstaterats brister i samverkan mellan elevhälsan och övrig skolpersonal. I en tematisk analys från 2016 konstaterar Skolinspektionen att 11 procent av de grundskoleenheter som granskades första halvåret 2016 uppvisade brister i att skyndsamt ge stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Slutligen har myndigheten i augusti 2016 presenterat en kvalitetsgranskningsrapport om skolans arbete med extra anpassningar som visar på ett liknande resultat. Rapporten pekar på att den enskilt viktigaste faktorn för elevers studieresultat är lärarens kompetens och erfarenhet. Lärare som har goda kunskaper om eleven och har en bred undervisningsrepertoar utifrån elevers olika förutsättningar och behov har bättre förutsättningar att stödja och motivera eleverna (Skolinspektionen Skolans arbete med extra anpassningar – Kvalitetsgransk-

ningsrapport, dnr 2015:2217). Det kan dock konstateras att det i många av de granskande fallen råder en osäkerhet bland lärarna om vad extra anpassningar kan vara och hur de kan utföras med god kvalitet. Av statistik från Skolverket framgår dessutom att andelen av elever med åtgärdsprogram är störst i årskurs 9.

... vilket kan leda till negativa spiraler

Det ovan redovisade talar för att vissa skolor avvaktar med att sätta in stödinsatser och när de väl sätts in, är elevernas behov så pass omfattande att det inte är tillräckligt att de får stöd genom extra anpassningar. Utredningen om en läsa-skriva-räkna-garanti (U2015:04) benämner detta som en "vänta-och-se-attityd" och menar att den kan leda till en spiral av skolmisslyckanden som förvärrar elevernas svårigheter.

Förmåga att läsa, skriva och räkna utgör grundläggande kunskaper som alla elever behöver tillgodogöra sig för att även kunna lyckas nå kunskapskraven i övriga skolämnen. I likhet med *Sameskolstyrelsen* och *Riksförbundet DHB* anser regeringen därför att det är av central betydelse att eleverna tidigt får adekvat stöd i syfte att motverka en negativ utveckling i grundläggande ämnen, som svenska, svenska som andraspråk och matematik. Om en elev inte får rätt stöd i exempelvis läsning riskerar det att även föra med sig inlärningssvårigheter i andra ämnen.

Statskontoret menar att det utifrån materialet i betänkandet är svårt att bedöma om vänta-och-se-attityden är ett stort generellt problem och vad som i så fall är orsakerna till det. Ett antal remissinstanser, däribland *Föräldraalliansen Sverige*, *Handikappförbunden* och *Riksförbundet DHB*, framhåller att denna attityd är en realitet. Vidare talar enligt regeringen det förhållandet att en majoritet av åtgärdsprogrammen upprättas för elever i de högre årskurserna för att vissa skolor avvaktar med att sätta in stödinsatser.

Utredningen har med sitt förslag om åtgärdsgarantin velat komma till rätta med vänta-och-se-attityden. Garantin är en metod som syftar till att genom ett antal steg säkerställa att elever i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd får rätt stöd i rätt tid. Regeringen delar utredningens bedömning av värdet av att elever i behov av stöd får tidiga insatser av god kvalitet. Tidiga insatser behöver inte bli lika omfattande, jämfört med om de sätts in senare under elevens skoltid, och de inlärningssvårigheter som en elev har behöver därmed inte bli lika stigmatiserande. Det kan konstateras att det stora flertalet av remissinstanserna som har yttrat sig i denna del inte har någon avvikande uppfattning. Vidare understryker 2015 års skolkommission (U2015:03) att införandet av en åtgärdsgaranti är ett steg i rätt riktning när det gäller att tidigt upptäcka de elever som är i behov av extra anpassningar och särskilt stöd. Det som vissa remissinstanser, däribland *Skolverket*, *Statskontoret* och *SKL*, däremot vänder sig emot är utredningens förslag om att en åtgärdsgaranti ska regleras i skollagen.

Regeringen har förståelse för den mer allmänna synpunkten om att de professionella aktörerna måste ges ett betydande inflytande över *hur* arbetet i skolan ska bedrivas. Regeringen delar *Statskontorets* och *SKL:s* uppfattning om en tillitsfull styrning där professionens arbete i skolan ska värdesättas. Det är i första hand förskollärare, lärare och personal

med specialpedagogisk kompetens som har bäst förutsättningar att avgöra vad för typ av stödinsatser som en elev har behov av. Förslagen innehåller således inte några nya bestämmelser som styr hur stödinsatserna ska utformas. Däremot innebär förslagen, i likhet med nuvarande bestämmelser om bedömningsstöd, nationella prov, extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen och särskilt stöd, att det införs bestämmelser om att ett visst material ska användas för att bedöma elevernas kunskapsutveckling, att personal med specialpedagogisk kompetens ska vara är delaktig i stödarbetet och att stödinsatser behöver sättas in om det finns tecken på att det behövs. Materialet utgör också ett stöd för forskollärare och lärare att göra likvärdiga bedömningar avseende sambandet mellan undervisningens utformning och elevernas kunskapsutveckling.

Åtgärdsgarantin säkerställer att eleverna får tillgång till personal med specialpedagogisk kompetens ...

Regeringen kommer senare att närmare utveckla vad en åtgärdsgaranti ska innehålla (se avsnitt 6.2–6.4). Det finns dock skäl att redan här lyfta fram att ett centralt moment i utredningens förslag är att ansvarig forskollärare eller lärare ska vara skyldig att i vissa situationer samråda med personal med specialpedagogisk kompetens. Det övergripande syftet med förslaget är att försöka omdirigera specialpedagogiska resurser från de högre årskurserna till förskoleklassen och de lägre årskurserna. Flera remissinstanser, däribland *Göteborgs universitet*, *Karlskrona kommun* och *Svenska Dyslexiföreningen* delar utredningens uppfattning om behovet av att försöka uppnå en sådan förskjutning och det finns enligt regeringen dubbla syften med en sådan förskjutning.

För det första är syftet att användandet av personal med specialpedagogisk kompetens i förskoleklassen och de lägre årskurserna kan bidra till att stödinsatserna blir bättre utformade. För det andra kan personal med specialpedagogisk kompetens också bidra till att fler elever som har behov av stödinsatser uppmärksammas. Med hjälp av personal med specialpedagogisk kompetens kan ansvarig forskollärare eller lärare få stöd när det gäller att exempelvis avgöra om de behov som en elev har är sådana som tillgodoses inom ramen för den ordinarie undervisningen eller om eleven har ett behov av särskilda stödinsatser för att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Avsikten är att på så sätt komma till rätta med de problem som Skolinspektionen har noterat i sina rapporter. I likhet med *Läraryförbundet* anser regeringen att det finns ett fortsatt behov av specialpedagogiska insatser även för elever i skolans senare år. För att bland annat öka antalet speciallärare och specialpedagoger satsar regeringen på förstärkningar i elevhälsan. Utformningen av dessa förstärkningar beskrivs i avsnitt 6.4.

... och därmed får mer likvärdiga förutsättningar för sin kunskapsutveckling ...

Det finns, som *Stockholms kommun* har poängterat, skäl att betona vikten av att tidigt identifiera elever i behov av särskilda stödinsatser och planera för dessa för att skapa en likvärdig utbildning. Målet för utbild-

ningen på grundskolenivå är att den ska vara av hög och likvärdig kvalitet. En grundläggande princip är att alla elever ska få växa och utvecklas i skolan till att bli de individer de vill vara. Utan tidiga insatser kan skillnader som har sitt ursprung i skilda uppväxtförhållanden växa och leda till framtida ojämlikheter i möjligheter till arbete och inkomst, men även när det gäller möjligheten att delta aktivt i samhälls- och föreningsliv. Att elevernas socioekonomiska bakgrund har betydelse för deras skolresultat har även uppmärksammats i TIMSS 2015 och PISA 2015. Det är därför enligt regeringen av vikt att genomföra förändringar i syfte att minska betydelsen av sådana skillnader och skapa en mer likvärdig skola.

Utredningens förslag innebär att elever i olika skolor i olika delar av landet i högre grad får likvärdiga förutsättningar när det gäller bedömningen av när extra anpassningar eller särskilt stöd bör sättas in. Bestämmelserna kommer därutöver att få betydelse för planering och utvärdering av de stödinsatser som genomförs. *Föräldraalliansen Sverige* framhåller att åtgärdsgarantin är ett steg i rätt riktning i ambitionen att öka kvaliteten i den svenska skolan och att förslaget får en ökad betydelse för den grundläggande kunskapsinhämtningen. Även *Karlskrona kommun* framhåller likvärdighetsfaktorn som ett starkt motiv för förslaget, då just resultatskillnader utifrån kön samt socioekonomisk och etnisk bakgrund är en av de stora utmaningarna när det gäller att skapa en jämlik skola.

... och det gör att det finns goda skäl för att införa en sådan garanti

Införandet av den garanti som utredningen föreslår kommer ofrånkomligen att innebära en viss styrning av skolornas verksamhet. Detta måste ställas i förhållande till att garantin förväntas motverka negativa spiraler. Tidiga insatser kan dessutom medföra att eventuella negativa spiraler inte behöver bli lika omfattande vilket gagnar elevens kunskapsutveckling. Därtill kan sådana insatser även motverka en negativ utveckling i andra ämnen. På ett mer generellt plan kan tidiga insatser leda till att eleverna inte behöver uppleva misslyckanden i skolan och att de därmed får en i grunden positiv inställning till skolan och lärandet. Åtgärdsgarantin kan således bidra till att skapa goda förutsättningar för en likvärdighet i skolornas systematiska kvalitetsarbete med stödinsatser. Dessa förhållanden, i förening med att åtgärdsgarantin inte innebär en statlig styrning av hur stödet ska utformas, gör att det enligt regeringens bedömning framstår som proportionerligt att i skollagen införa en åtgärdsgaranti i förskoleklassen och i lågstadiet i grundskolan, specialskolan och sameskolan.

En utökning av åtgärdsgarantin?

Med anledning av att ett antal remissinstanser väckt frågan om att utöka åtgärdsgarantin till grundsärskolan och till att avse fler ämnen, finns det anledning att framhålla att utredningen inte har haft i uppdrag att utreda en mer omfattande åtgärdsgaranti än vad som föreslagits i betänkandet. Det saknas således beredningsunderlag att i det här sammanhanget överväga någon sådan utökning. Det förhållandet att det numera finns en skyldighet att använda bedömningsstöd i grundsärskolan kan dock tala för att åtgärdsgarantin framöver bör utökas till att även omfatta denna

skolform. Även den omständigheten att en elev kommer att gå miste om åtgärdsgarantin om hon eller han efter förskoleklassen börjar i grundskolan, talar för att garantin framöver bör gälla i samtliga obligatoriska skolformer.

Syftet med åtgärdsgarantin är att den ska garantera att alla elever tidigt får de stödinsatser som hon eller han är i behov av för att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i svenska, svenska som andraspråk och matematik. Det rör sig således om grundläggande ämnen som bedöms viktiga för att även kunna inhämta nödvändiga kunskaper i andra ämnen. Det finns en risk för att detta särskilda fokus urvattnas och syftet med åtgärdsgarantin motverkas om ytterligare ämnen inkluderas. Av den anledningen anser regeringen att det för närvarande saknas skäl att utreda en utökning av åtgärdsgarantin till att omfatta ytterligare ämnen som vissa remissinstanserna har föreslagit.

6.2 Åtgärdsgarantin ska bestå av flera led, bl.a. särskilda analyser av elevernas kunskapsutveckling

Regeringens förslag: Åtgärdsgarantin ska bestå av flera led.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om en skyldighet för huvudmän att använda nationella kartläggningsmaterial i förskoleklassen.

Ansvarig förskollärare eller lärare ska vara skyldig att i förskoleklassen, årskurs 1 och 3 i grundskolan och sameskolan respektive i årskurs 1 och 4 i specialskolan under vissa förutsättningar genomföra en särskild analys av elevens kunskapsutveckling.

I förskoleklassen ska analysen göras utifrån användningen av nationella kartläggningsmaterial. I grundskolan, specialskolan och sameskolan ska analysen ske med utgångspunkt i användningen av nationella bedömningsstöd i årskurs 1 och resultatet på nationella prov i årskurs 3 (årskurs 4 i specialskolan). En sådan analys ska göras om det finns en indikation på att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i årskurs 1 och 3 (årskurs 4 i specialskolan) i svenska, svenska som andraspråk eller matematik.

Det ska inte behöva göras någon analys om förutsättningarna för extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen eller för en anmälan till rektorn om utredning av elevens behov av särskilt stöd, redan är uppfyllda utifrån resultatet av en användning av nationella kartläggningsmaterial, nationella bedömningsstöd eller nationella prov. I stället ska det i ett sådant fall skyndsamt planeras extra anpassningar eller göras en anmälan till rektorn om att det behöver göras en utredning av om eleven behöver särskilt stöd.

Sådana åtgärder ska också vidtas om en särskild analys av elevens kunskapsutveckling leder fram till bedömningen att eleven är i behov av extra anpassningar eller kan vara i behov av särskilt stöd.

Resterande led i åtgärdsgarantin beskrivs i avsnitt 6.3 och 6.4.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår att det i årskurs 3 i grundskolan och same-skolan samt årskurs 4 i specialskolan ska göras en analys av resultatet av en bedömning med ett nationellt bedömningsstöd. Vidare föreslår utredningen att skyldigheten att genomföra en kartläggning i förskoleklassen ska regleras direkt i skollagen. Utredningen lämnar inte något förslag om att det i vissa situationer ska vara möjligt att avstå från att göra en särskild analys av en elevs kunskapsutveckling. Slutligen föreslår utredningen en annan författningsteknisk lösning än regeringen.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Det gäller bl.a. *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)*, *Malmö högskola*, *Umeå kommun* och *Piteå kommun*. *Myndigheten för delaktighet (MFD)* tillstyrker utredningens förslag och framhåller att en tidig analys av elevens kunskapsutveckling och därefter en skyndsam planering av eventuella nödvändiga insatser skapar möjligheter till en mer likvärdig skola och bidrar till att förbättra förutsättningarna för eleven att nå kunskapskraven och ytterst sin fulla potential.

Halmstads kommun har förtroende för den forskningsbakgrund som kartläggningens fokus utgår ifrån och är positiv till formalisering av analys kring kunskapsutveckling.

Statens skolinspektion bedömer att samma terminologi bör användas i de nya bestämmelserna om åtgärdsgarantin jämfört med de bestämmelser som redan finns idag avseende extra anpassningar och särskilt stöd (3 kap. 5 a § och 8 § skollagen). Utifrån hur Skolinspektionen tolkat förslagen är inte avsikten att det ska vara olika bedömningar, varför det för tydlighetens skull skulle kunna användas samma terminologi.

Nationellt centrum för svenska som andraspråk (NC) och *Läraryrket förbundet* framhåller att det är viktigt att flerspråkiga elever kartläggs lika noga som andra elever så tidigt som möjligt. Vidare menar NC att det finns en risk att läs-, skriv- och matematiksvårigheter bland flerspråkiga elever upptäcks i senare årskurser eller inte upptäcks alls och att dessa elever då blir utan de anpassningar och det stöd som de har rätt till.

Uppsala universitet framhåller att det, till skillnad från ämnet svenska, inte finns några kunskapskrav för årskurs 1 i ämnet matematik. Denna skillnad är märklig och i utredningen saknas det motivering för varför det inte behövs kunskapskrav i matematik. Universitetet menar att avsaknaden av tydliga kunskapskrav gör att förskollärare, lärare, specialpedagoger och föräldrar får en svagare position, eftersom en skolledare helt enkelt kan hävda att hon eller han gör en annorlunda tolkning av vad elever borde kunna i årskurs 1. Det riskerar i sin tur leda till ett olikvärdigt system.

Läraryrket förbundet instämmer i utredningens slutsats om vikten av tidiga insatser. Förbundet efterfrågar dock tid att diskutera och utveckla undervisningen med andra lärare och specialpedagoger, samt tillgång till insatser från huvudmannen, inte nya kartläggningsmaterial.

Stockholms universitet står bakom förslaget att satsa på att identifiera barn i behov av extra stöd redan i förskoleklassen. Universitetet menar dock att det finns risker med att testa och diagnosticera elever så tidigt som i förskoleklassen och årskurs 1, en uppfattning som också har omfattande stöd i forskningen. Om skolan ska fungera utjämmande är risken

med tidiga tester och kartläggningar, enligt universitet, att elever av skol-systemet identifieras och själva identifierar sig som elever i behov av stöd.

Linnéuniversitetet är tveksamt till att utredningens förslag leder till signifikant skillnad avseende stöd för elevers lärande och utveckling. Sett mot befintliga kunskapskrav, bedömningsstöd och nationella prov för årskurs 1 respektive 3, är det enligt universitetet oklart vad utredningens förslag om att eleverna ska genomgå obligatorisk kartläggning och genomföra bedömningsstöd kan tillföra för att främja barns lärande.

Lärarnas Riksförbund samt *Halmstads, Linköpings* och *Piteå kommuner* anser att åtgärdsgarantin förutsätter att förskoleklassen blir obligatorisk.

Statens skolverk saknar dels en analys av hur en kartläggning kan påverka yngre barn, dels en diskussion om för- och nackdelar med obligatorisk respektive frivillig användning av ett kartläggningsmaterial. Myndigheten är tveksam till att kartlägga elevers kunskaper redan i förskoleklassen då lagstiftaren har reglerat förskoleklassen som en frivillig skolform där läroplanens kursplaner och kunskapskrav inte gäller. Om kartläggning i förskoleklassen blir obligatorisk menar Skolverket att den bör ta sikte på de kunskapskrav som kommer i senare skolformer. Vidare anser myndigheten att bedömningsstöden i årskurs 1 bör utvärderas innan ett införande av krav på kartläggning i förskoleklassen övervägs. I läroplanen beskrivs skolformens särart att framför allt undervisningen ska skilja sig från den i grundskolan, sameskolan och specialskolan. Det framgår också att lärarens undervisning i förskoleklassen ska ge eleverna förutsättningar att utveckla ett antal förmågor. Kartläggning av elevernas utveckling i förskoleklassen är således redan idag reglerad i lärarens pedagogiska uppdrag och då utifrån de förmågor som eleven ska utveckla.

Skälen för regeringens förslag

Regeringen föreslår i avsnitt 6.1 att det i skollagen ska införas en åtgärdsgaranti i förskoleklassen, grundskolan, specialskolan och sameskolan. För att åtgärdsgarantin ska nå sitt syfte, och garantera att eleverna får de stödinsatser de är i behov av tidigt, är det enligt regeringen nödvändigt att regleringen innehåller ett antal moment som berörda aktörer ska följa för att garantera ett likvärdigt system.

Åtgärdsgarantin bör ta sin utgångspunkt i nationella bedömningsstöd och nationella prov ...

I dag sker bedömning av elevernas kunskapsutveckling i svenska, svenska som andraspråk och matematik med hjälp av obligatoriska bedömningsstöd och nationella prov i grundskolans och sameskolans årskurs 1 och 3. I specialskolan görs dessa bedömningar i årskurs 1 och 4. Det rör sig om bedömningar som ska ske inom vissa angivna perioder och materialet är nationellt och likvärdigt utformat.

Syftet med åtgärdsgarantin är bl.a. att skapa jämlika förutsättningar för elever att nå kunskapskraven och att en elevs rätt till stöd inte ska vara beroende av var eleven går i skola. Mot den bakgrunden framstår det enligt regeringen som rimligt att åtgärdsgarantin, i enlighet med utred-

ningens förslag, i årskurs 1 tar sin utgångspunkt i resultatet av de bedömningar som sker med nationella bedömningsstöd. Som *Uppsala universitet* framhåller finns det i årkurs 1 inte några kunskapskrav i matematik. Förhållanden i denna del är därmed desamma som gäller i förskoleklassen. Avsaknaden av kunskapskrav innebär att ansvarig lärare vid bedömningen måste utgå från de kunskapskrav som kommer att gälla i en senare årskurs. Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att revidera bedömningsstöden i årskurs 1. Ett välutformat nationellt framtaget material kan utgöra ett komplement när det saknas kunskapskrav. Regeringen delar därför inte Uppsala universitetets uppfattning om att avsaknaden av kunskapskrav riskerar att leda till ett godtyckligt och olikvärdigt system.

Utredningen föreslår att åtgärdsgarantin även i årskurs 3 i grundskolan och sameskolan samt årskurs 4 i specialskolan ska utgå från nationella bedömningsstöd. Förslaget ligger i denna del i linje med Utredningen om nationella provs förslag, i betänkandet Likvärdigt, rättssäkert och effektivitet – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning (SOU 2016:25), om att de nationella proven i årskurs 3 ska ersättas med nationella bedömningsstöd. Regeringen lämnar dock i lagrådsremissen Nationella prov – Rättvisa, likvärdiga, digitala inte något sådant förslag och det innebär att eleverna i årskurs 3 (årskurs 4 i specialskolan) även fortsättningsvis kommer att genomföra de nationella prov som genomförs idag. Av den anledningen bör åtgärdsgarantin i dessa årskurser utgå från resultatet på de nationella proven.

... och i förskoleklassen ska åtgärdsgarantin utgå från nationella kartläggningsmaterial

Utredningen föreslår att det i skollagen ska införas en skyldighet att göra en kartläggning av elevernas språkliga medvetenhet och matematiska tänkande. *Stockholms universitet* ställer sig bakom förslaget att redan i förskoleklassen identifiera elever i behov av extra stödinsatser, men framhåller samtidigt risken med att testa och diagnosticera yngre elever. Det kan enligt universitetet medföra att elever av skolsystemet identifieras och själva identifierar sig som elever i behov av stöd. Med anledning av denna synpunkt vill regeringen understryka vikten av att även de yngsta eleverna får de stödinsatser som de har behov av. Utredningen ger exempel på att det redan idag finns kommuner där förskollärare, lärare och personal med specialpedagogisk kompetens gör en kartläggning av både undervisningens utformning och elevernas kunskapsutveckling med stöd av olika material i förskoleklassen. Det saknas dock ett nationellt material för detta ändamål. Skyldigheten att använda nationella kartläggningsmaterial i förskoleklassen innebär att förskollärare och lärare får ett nytt gemensamt verktyg att använda dels i kartläggningen av elevernas kunskapsutveckling, dels i utvecklingen av den egna undervisningen. Det finns också skillnader både inom och mellan skolor när det gäller lärares kompetens att göra bedömningar av elevernas kunskapsutveckling. Nationellt fastställda stöd för bedömning främjar det kollegiala arbetet genom att gemensamma begrepp och mallar används i bedömningen vilket i sin tur kan ge en högre kvalitet i bedömningarna (Promemoria En bättre skolstart för alla: bedömning och betyg för progression i lärandet, U2014/04873/S). Ett nationellt kartläggningsmaterial

leder därför till ökad likvärdighet och säkerställer rätten för alla elever att tidigt få den ledning och stimulans som de behöver för att de ska kunna utvecklas så långt som möjligt.

Som framhållits tidigare, behöver tidiga insatser inte vara lika omfattande jämfört med om de sätts in i ett senare skede. Tidiga insatser kan i fråga om grundläggande färdigheter, som exempelvis läsa och skriva, även motverka att eleven får svårigheter i andra ämnen. Det innebär att en kartläggning i förskoleklassen, i förening med väl avvägda insatser, kan motverka att eleven behöver uppleva en längre tid av misslyckanden innan hon eller han får adekvat stöd. Samtidigt är det viktigt att kartläggningen i förskoleklassen utformas och genomförs på sådant sätt att den inte stigmatiserar eleven. Undervisningen i förskoleklassen förenar förskolans och skolans arbetssätt och pedagogik och bidrar till att skapa sammanhang och progression för eleverna i deras övergångar mellan förskola, skola och fritidshem (Förskoleklassen – ett kommentarmaterial till läroplanens tredje del, Skolverket 2016). Dessa aspekter behöver beaktas i samband med utformningen av kartläggningsmaterialen. Materialen ska därtill utformas så att det fungerar som ett naturligt inslag i den ordinarie undervisningen. Av betydelse i sammanhanget är även att åtgärdsgarantin ska medföra en skyldighet för ansvarig förskollärare eller lärare att samråda med personal med specialpedagogisk kompetens (se vidare i avsnitt 6.4). Syftet med detta är att insatserna ska utformas på ett mer ändamålsenligt sätt och det kan förväntas medföra att de inte uppfattas som lika stigmatiserande för eleven.

Även *Skolverket* är tveksamt till att redan i förskoleklassen kartlägga elevers kunskaper och saknar en analys av för- och nackdelar med obligatorisk respektive frivillig användning av ett kartläggningsmaterial. Ett viktigt skäl för regeringens förslag om införandet av en åtgärdsgaranti är att den, genom att den medför ett krav på att samtliga ansvariga förskollärare och lärare ska agera på ett likartat sätt, bidrar till en likvärdig skola. Rätten till stöd ska inte vara beroende av i vilken skola en elev går eller var i landet en elev går i skolan. Ett system där en huvudman kan välja att använda ett kartläggningsmaterial skulle motverka detta syfte och av den anledningen framstår inte detta som ett lämpligt alternativ.

Några remissinstanser bl.a. *Lärarnas Riksförbund* anser att åtgärdsgarantin förutsätter att förskoleklassen blir obligatorisk. Regeringen delar inte den uppfattningen. Enligt 3 kap. 3 § skollagen ska alla barn och elever ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de kunskapskrav som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Dessa bestämmelser och bestämmelserna i 3 kap skollagen om extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen och om särskilt stöd gäller även för förskoleklassen. En åtgärdsgaranti som omfattar såväl förskoleklassen som lågstadiet i grundskolan, specialskolan och sameskolan innebär att samtliga barn och elever i dessa skolformer garanteras att de får det stöd som de har rätt till enligt skollagen. Det är en annan fråga att det är angeläget att så många barn som möjligt går i förskoleklassen. Läsåret 2016/17 gick 98 procent av sexåringarna i förskoleklass vilket innebär att de allra

flesta barn kommer att få ta del av åtgärdsgarantin även om förskoleklassen är frivillig. Regeringen har dock för avsikt att återkomma till riksdagen med förslag om en obligatorisk skola från sex års ålder (se prop. 2016/17:156 s. 48 f.).

Regeringen delar *Skolverkets* uppfattning om värdet av att förskoleklassen får behålla sin ”särart”. Särarten kommer bl.a. till uttryck på så vis att de delar av de läroplanerna som avser kursplaner och kunskapskrav inte gäller förskoleklassen (förordningen om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, förordningen om läroplan för specialskolan samt förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall och förordningen om läroplan för sameskolan samt förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall). Avsikten med åtgärdsgarantin är inte att förändra detta. Det bör dock framhållas att läroplanerna nyligen har setts över. I syfte att höja den pedagogiska kvaliteten och öka likvärdigheten i skolan har ett särskilt avsnitt om förskoleklassen införts i respektive läroplan. Därigenom har dels förskoleklassens syfte, uppdrag och innehåll förtydligats, dels har avsnitten om övergång och samverkan mellan de olika skolformerna förtydligats. I läroplanerna anges hur undervisningen i förskoleklassen ska ge eleverna förutsättningar att utvecklas i riktning mot de kunskapskrav som senare kommer att ställas i de obligatoriska skolformerna. Det betyder att förskollärare och lärare i förskoleklassen redan i dag måste förhålla sig till de kunskapskrav som senare kommer att gälla i lågstadiet. Även bestämmelserna om extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen och särskilt stöd utgår från de kunskapskrav som minst ska uppnås. Det innebär att förskoleklassen inte tillförs något väsentligt nytt moment om åtgärdsgarantin i förskoleklassen tar sikte på de kunskapskrav som gäller för lågstadiet. Den särskilda roll som förskoleklassen intar bör också återspeglas vid utformningen av de material som ska användas vid kartläggningen. Nationellt framtagna kartläggningsmaterial bedöms öka likvärdigheten i kvaliteten på de stödinsatser som sätts in och skapa ett gemensamt språk kring bedömning, progression och kunskapskrav vilket leder till högre kvalitet i bedömningarna. Materialen kan på så sätt bidra till en gemensam referensram för de professionella i skolväsendet och på så sätt ge förskollärare och lärare möjlighet att diskutera och utveckla undervisningen. Regeringen delar därför inte *Läraryrkesförbundets* bedömning att kartläggningsmaterial i förskoleklass inte bör tas fram. Regeringen anser att det är möjligt att utforma kartläggningsmaterial som dels tar hänsyn till förskoleklassens funktion och syfte, dels utgör ett relevant stöd för ansvarig förskollärare eller lärare i arbetet med att identifiera elever i behov av stödinsatser i förhållande till kunskapskraven i lågstadiet. Av detta skäl och då det är viktigt att även elever i förskoleklassen får väl utformade stödinsatser anser regeringen att det bör göras obligatoriskt att genomföra en kartläggning i förskoleklassen.

Skyldigheten att använda kartläggningsmaterial bör regleras på förordningsnivå

Som framgått av avsnitt 4 har det i skollagen införts bemyndiganden för regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om dels skyldigheten att delta i nationella prov, dels skyldighet

för huvudmän att använda nationella bedömningsstöd i årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan (29 kap. 28 och 28 a §§ skollagen). Författningstekniskt innebär utredningens förslag om kartläggning i förskoleklassen dels att skyldigheten för huvudmännen att genomföra kartläggningen regleras i det kapitel i skollagen som avser förskoleklassen (9 kap.), dels att det ska införas ett bemyndigande i 29 kap. 28 a § skollagen för regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmän att använda nationellt kartläggningsmaterial i förskoleklass. Utredningen anger inte några särskilda skäl för sitt förslag att reglera kartläggningen i 9 kap. skollagen och ingen av remissinstanserna har haft någon synpunkt i denna fråga. Regeringen anser att det, i likhet med vad som gäller för nationella prov och bedömningsstöd, bör räcka med att det införs ett bemyndigande i skollagen för regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmän att använda kartläggning i förskoleklass. En sådan lösning innebär att eventuella förändringar av vilka aspekter som ska kartläggas i förskoleklassen inte behöver föregås av en lagändring.

När det kommer till benämningen av det material som ska användas i förskoleklassen delar regeringen utredningens bedömning att det bör benämnas kartläggningsmaterial. Detta för att tydliggöra att det inte är fråga om en bedömning som ska ske i förhållande till kunskapskrav i förskoleklassen, då kursplaner och kunskapskrav inte finns för skolförskolan. Som regeringen har angett tidigare är avsikten att ansvarig förskollärare eller lärare vid bedömningen av om det finns skäl att göra en särskild analys av en elevs kunskapsutveckling ska, i likhet med vad som gäller exempelvis vid bedömningen av om en elev är i behov av extra anpassningar, utgå från de kunskapskrav som gäller i lågstadiet. Det är dock fråga om en prognos och regeringen anser att den benämning som utredningen föreslår på ett bra sätt fångar upp att det som ska ske är en kartläggning av elevens kunskapsutveckling i förhållande till de kunskapskrav som ska uppnås i lågstadiet. Därmed tydliggörs förskoleklassens särskilda funktion som en brygga mellan förskolan och lågstadiet.

Utredningen har vidare föreslagit att det i lagtexten ska användas formuleringen ”obligatorisk kartläggning”. Regeringen föreslår i lagrådsremissen Nationella prov – Rättvisa, likvärdiga, digitala att de bedömningsstöd, som det finns en skyldighet att använda, ska benämnas nationella bedömningsstöd. I syfte att skapa en enhetlig klassificering bör även kartläggningsmaterial som det ska finnas en skyldighet att använda benämnas som nationella kartläggningsmaterial. Sammantaget föreslår regeringen att det i skollagen ska införas ett bemyndigande i skollagen för regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmän att använda nationella kartläggningsmaterial i förskoleklassen.

Det ska i vissa situationer göras en analys av resultatet

Utredningens förslag innebär att det i vissa situationer ska göras en särskild analys av resultatet av den nationella kartläggningen, de nationella bedömningsstöden och de nationella proven. En sådan analys ska enligt förslagen ske om resultatet visar att eleven riskerar att inte nå kunskaps-

kraven i svenska, svenska som andraspråk eller matematik. *Skolinspektionen* tolkar förslaget i denna del som att utredningens avsikt är att en sådan analys ska ske i samma situationer som när en elev ska ges stöd i form av extra anpassningar eller särskilt stöd, dvs. när det ”kan befaras” att eleven inte kommer nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Myndigheten förordar av den anledningen att bestämmelsen om åtgärdsgarantin utformas så att en analys ska ske under samma förutsättningar som när en elev ska få extra anpassningar.

Utredningens konsekvensanalys är av betydelse i detta sammanhang. Utredningen bedömer att cirka 20 procent av eleverna i förskoleklassen och lågstadiet kommer att vara i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. För att inte någon elev ska ”tappas bort” i processen bedömer utredningen att ansvarig förskollärare eller lärare i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens behöver analysera cirka 50 procent av elevernas resultat. Utredningens förslag innebär således att analysen enligt åtgärdsgarantin ska ske beträffande en betydligt större elevgrupp, än den som kan förväntas vara i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd.

Som tidigare har nämnts är en viktig del av förslaget om åtgärdsgarantin att de elever som i dag inte får det stöd som de har behov av får möjlighet till sådana insatser tidigt under skolgången. I avsnitt 6.4 lämnar regeringen förslag om att ansvarig förskollärare eller lärare inom ramen för åtgärdsgarantin ska samråda med personal med specialpedagogisk kompetens. I det avsnittet utvecklas det närmare hur detta samråd ska gå till. Det finns dock skäl att redan här framhålla att personal med sådan kompetens har en viktig roll att fylla. Förutom att bistå ansvarig förskollärare eller lärare vid utformningen av stödinsatserna, kan personal med specialpedagogisk kompetens bidra till att upptäcka elever i behov av stödinsatser som annars skulle förbli oupptäckta. Det handlar om situationer där elevens eventuella problem är svårbedömda, och där ansvarig förskollärare eller lärare kan behöva stöd av personal med specialpedagogisk kompetens. I likhet med *Läraryrket* och *NC* anser regeringen att ett specialpedagogiskt men även ett flerspråkigt perspektiv behöver beaktas så att kvalificerade bedömningar görs av elevernas kunskapsutveckling vid analysen i syfte att avgöra om eleven har ett särskilt stödbehov. Det rör sig således om elever som befinner sig i zonen mellan de elever där det inte råder någon tvekan om att de kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås och de elever där det kan befaras att de inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. För att ansvarig förskollärare eller lärare inte ska riskera att förbise någon elev i behov av stöd, delar regeringen utredningens bedömning att analysen måste göras beträffande ett betydligt större antal elever än de som i slutändan kan förväntas vara i behov av en särskild stödinsats. Genom en sådan reglering tillförs arbetet med stödinsatser ett viktigt nytt moment. Regeringen delar således inte *Linnéuniversitetets* uppfattning om att åtgärdsgarantin inte skulle göra någon skillnad i fråga om elevernas tillgång till rätt utformade stödinsatser.

Om man enbart ser till den av utredningen föreslagna lagtexten delar regeringen *Skolinspektionens* uppfattning att man skulle kunna tolka förslaget som att avsikten är att en analys enligt förslaget ska ske i samma situationer som när en elev ska ges stöd i form av extra anpassningar

eller särskilt stöd, dvs. när det ”kan befaras” att eleven inte kommer nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Som framgått ovan anser dock regeringen att det framgår av utredningens konsekvensanalys att detta inte är avsikten. Syftet är istället att kunskapsutvecklingen ska analyseras beträffande fler elever än de antal elever som slutligen kan förväntas vara i behov av särskilda stödinsatser. Av den anledningen bör enligt regeringen lagtexten utformas på ett annat sätt än vad utredningen har föreslagit.

För att uppnå det syfte som utredningen har avsett bör bestämmelsen utformas på ett sådant sätt att den ställer ett lägre krav på när analys ska ske, jämfört med när en elev har rätt till extra anpassningar och särskilt stöd. Mot den bakgrunden är det lämpligt att en analys ska ske om det finns en indikation på att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Detta är ett lägre krav än att det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som lägst ska uppnås. Syftet är bl.a. att på så sätt fånga upp de mer svårbedömda eleverna. Regeringen har gett Skolverket ett uppdrag att utforma ett förslag till nationella kartläggningsmaterial som ska användas i förskoleklassen. I uppdraget ingår även att göra en revidering av de obligatoriska bedömningsstöden och de nationella proven (U2017/02561/S). De nationella kartläggningsmaterialen, de nationella bedömningsstöden och de nationella proven ska utformas på ett sådant sätt att skillnaden mellan begreppen ”en indikation” och ”befaras” tydliggörs. Regeringen vill inte föregå detta arbete genom att i denna lagrådsremiss närmare gå in på vad som kan utgöra en sådan indikation. Det bör dock framhållas att valet av hur bestämmelsen har utformats har skett, i enlighet med utredningens syfte, så att en analys ska göras beträffande ett betydligt större antal elever än de som i slutändan kan förväntas vara i behov av en särskild stödinsats. Detta för att säkerställa att inte någon elev som har ett sådant stödbehov förbises. Det är således viktigt att bestämmelsen tillämpas på ett tämligen generöst sätt. Av den anledningen bör det göras en analys om det finns något förhållande som gör att det råder en osäkerhet om eleven kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, utan att det för den skull finns tillräckliga förutsättningar för att anordna exempelvis extra anpassningar.

De lågt ställda kraven på när en analys ska göras kommer att innebära att en analys ska kunna leda fram till såväl bedömningen att eleven har ett behov av stödinsatser, som bedömningen att eleven inte har behov av sådana insatser. Vid osäkerhet om huruvida det ska göras en särskild analys, bör det lågt ställda kraven medföra att det ska ske en sådan analys. En viktig tumregel, när det gäller frågan om bestämmelsen tillämpas på rätt sätt, bör vara att det ska vara ett mindre antal elever som får extra anpassningar eller särskilt stöd än det antal elever vars resultat analyseras.

Det ska inte ske någon särskild analys om förutsättningarna för extra anpassningar redan är uppfyllda

Det är viktigt att åtgärdsgarantin inte medför mer administration än vad som är absolut nödvändigt för att garantins syften ska uppnås, dels för att de särskilda stödinsatser som eleven är i behov av inte ska fördröjas i

onödan, dels för att undvika onödig belastning på ansvarig förskollärare eller lärare m.fl.

Till skillnad från särskilt stöd behöver inte extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen föregås av en särskild utredning. Det ska inte heller fattas något formellt beslut om extra anpassningar. Den relativt okomplicerade processen som omger extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, möjliggör att eleven snabbt får tillgång till de stödinsatser som hon eller han är i behov av. Det är viktigt att detta syfte inte motverkas av åtgärdsgarantin. Av den anledningen bör det enligt regeringen införas ett undantag från skyldigheten att genomföra en särskild analys av en elevs kunskapsutveckling. Ansvarig förskollärare eller lärare bör kunna avstå från en sådan analys, om förutsättningarna för extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen eller för en anmälan till rektorn om att behov av särskilt stöd behöver utredas, redan är uppfyllda utifrån resultatet av en nationell kartläggning, ett nationellt bedömningsstöd eller ett nationellt prov. I dessa fall fyller inte den särskilda analysen någon funktion och en sådan analys skulle bara bidra till att fördröja stödinsatserna. En undantagsregel ligger således i linje med tankarna bakom bestämmelserna om extra anpassningar (prop. 2013/14:160 s. 19 ff.). Därtill bidrar möjligheten att avstå från analysen till att åtgärdsgarantin inte medför onödigt administrativt arbete för förskollärare och lärare. Däremot är det väsentligt att skolan även i dessa fall har rutiner för hur de beslutade stödinsatserna genomförs och följs upp för att motverka de brister som finns idag och som beskrivs i avsnitt 4.1.

Analysen kan leda vidare till extra anpassningar eller särskilt stöd

En analys av elevens kunskapsutveckling kan leda fram till bedömningen att eleven inte är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd för att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i svenska, svenska som andraspråk eller matematik eller, tvärtom, att eleven är i behov av sådana anpassningar eller särskilt stöd.

Utredningens förslag till åtgärdsgaranti innebär, som nämnts i avsnitt 6.1, inte några förslag till förändringar av bestämmelserna som styr när en elev ska få extra anpassningar eller särskilt stöd. Inte heller lämnar utredningen några förslag som styr hur sådana insatser ska utformas. Däremot innebär åtgärdsgarantin att förskollärare eller lärare genom användandet av en analys kan upptäcka fler elever som är i behov av stödinsatser än vad de hade gjort utan analys. Om analysen visar att eleven inte är i behov av särskilda stödåtgärder behöver ansvarig förskollärare eller lärare inte vidta några ytterligare åtgärder inom ramen för åtgärdsgarantin.

Syftet med förslaget om åtgärdsgarantin är inte bara att de elever som är i behov av stödinsatser ska få sådana insatser tidigt. Avsikten är också att det ska säkerställas att dessa insatser är utformade utifrån elevens behov. Vid planeringen av extra anpassningar ska därför ansvarig förskollärare eller lärare samråda med personal med specialpedagogisk kompetens så att rätt stödinsatser utformas för eleven. Detta ska ske oavsett om de extra anpassningarna har föregåtts av en analys av elevens kunskapsutveckling eller inte. Samråd ska således ske även beträffande

de elever där det utifrån resultatet av användningen av ett nationellt kartläggningmaterial i förskoleklassen eller ett nationellt bedömningsstöd eller nationellt prov i lågstadiet eller av andra skäl finns en indikation på eller kan befaras att eleven inte kommer nå kunskapskraven. Som regeringen återkommer till i nästa avsnitt ska vidtagna åtgärder också följas upp. De extra anpassningar som planeras, genomförs och följs upp ska följa skollagens krav på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet samt bygga på Skolverkets allmänna råd. Hur anpassningar kan utformas för elever som är i behov av stöd i sin tidiga språk-, läs- och skrivutveckling finns exemplifierat i Vetenskapsrådets kunskapsöversikt om läs- och skrivundervisning för yngre elever (Taube, Fredriksson och Olofsson 2015).

6.3 Stödinsatserna ska följas upp och resultatet ska överlämnas till läraren i nästa årskurs

Regeringens förslag: I slutet av förskoleklassen och i slutet av lågstadiet i grundskolan, specialskolan och sameskolan ska det ske en uppföljning av de extra anpassningar som skett i syfte att eleven ska nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i svenska, svenska som andraspråk eller matematik. Resultatet av uppföljningen ska överföras till den lärare som ska ansvara för eleven i nästa årskurs.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag innebär att uppföljning och överlämning enbart ska göras i de fall åtgärder har vidtagits inom ramen för åtgärds-garantin.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Detta gäller bl.a. *Barnombudsmannen, Stockholms universitet, Göteborgs, Lindesbergs, Linköpings, Nässjö, Stockholms, Södertälje* och *Umeå kommuner, AcadeMedia AB* och *Handikappförbunden*.

Svenska dyslexiföreningen delar helt utredningens bedömning att bl.a. uppföljning av insatser för elever med läs- och skrivsvårigheter är nödvändiga för att skolan ska ge alla barn möjlighet att nå målen.

Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN) ser positivt på förslaget, men ifrågasätter om inte uppföljningen bör omfatta samtliga delar av en elevs skolsituation och att bestämmelsen därmed bör tas in i 3 kap. 5 a § skollagen. *Diskrimineringsombudsmannen (DO)* pekar på att det i anmälningar till myndigheten ofta framgår att stödinsatser och extra anpassningar försvinner eller försenas i samband med överlämning till annan huvudman eller mellan klasser och lärare. Detta beror delvis på att insatserna inte funnits dokumenterade och att överlämningen inte varit formaliserad. Av den anledningen ser DO positivt på förslaget.

Myndigheten för delaktighet (MFD) betonar att kontinuitet, dokumentation och uppföljning är avgörande för elever med funktionsnedsättning. I MFD:s uppföljning av funktionshinderspolitiken har det framkommit att det tar lång tid för elever med funktionsnedsättning att få de insatser eleverna har rätt till och att det finns risk för försenade eller indragna åt-

gärder i samband med byte av skolform, skola eller årskurs. Utbildnings-systemet måste vara utformat så att det är möjligt att ta med sig insatser vid eventuellt byte av skola eller skolform. Myndigheten välkomnar därför att den föreslagna åtgärdsгарantin innebär åtgärder i flera steg, där uppföljning av insatser samt överlämning utgör två steg.

Sveriges elevråd – SVEA anser att det är bra att resultaten från uppföljningen av stödinsatser ska lämnas över till årskurs 1 och 4. Detta motverkar att eleven som befinner sig i riskzonen glöms bort samt att det sparar tid då uppföljningen inte behöver göras om.

Sveriges Skolledarförbund kan se betydande administrativa problem med att ge skolor ansvar för att utvärderingsresultat från årskurs 3 överförs till den lärare som ansvarar för eleven i årskurs 4 om eleven av något skäl lämnar skolan/huvudmannen.

Statens skolverk framhåller att utredningens förslag innebär att en lärare ska agera på olika sätt när en elev riskerar att inte uppnå de kunskapskrav som ska uppnås i svenska, svenska som andraspråk eller matematik, beroende på om elevens svårigheter framkommer genom resultatet av ett nationellt bedömningsstöd eller på annat sätt. Detta kan ifrågasättas ur ett likvärdighetsperspektiv. Vidare anser myndigheten att nuvarande skrivning i läroplanen, om att läraren vid övergångar särskilt ska uppmärksamma elever som är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd, är tillräcklig.

Skälen för regeringens förslag

En uppföljning ska göras för att säkerställa kvaliteten på extra anpassningar

När det gäller behovet av att genomföra den förändring som utredningen föreslår, framhåller *Skolverket* att det redan i dag anges i läroplanen att läraren vid övergångar särskilt ska uppmärksamma elever som är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. Enligt myndigheten är detta tillräckligt för att uppnå den kontinuitet som utredningen efterlyser. Mot den ståndpunkten talar enligt regeringen *DO:s* erfarenhet att extra anpassningar ofta glöms bort eller försenas i samband med överlämning mellan huvudmän eller lärare. Enligt *DO* beror detta på att överlämningen inte är formaliserad. Även andra remissinstanser, som *MFD* och *Sveriges Elevråd – SVEA*, framhåller att utredningens förslag kan motverka att elevers stödbehov glöms bort i samband med skolbyten och byten av stadier. Vidare pekar *Statens skolinspektion* i sitt yttrande över förslaget att extra anpassningar ska dokumenteras i elevens skriftliga individuella utvecklingsplan (se vidare avsnitt 6.7) på att dokumentation utifrån ett elevperspektiv är ett sådant viktigt instrument för uppföljning och utvärdering av stödinsatserna att kravet bör framgå direkt av lagstiftningen. Av motsvarande skäl kan det enligt regeringen hävdas att det inte är tillräckligt att kravet på uppföljning enbart anges i läroplanen.

Som framhålls i avsnitt 4 har *Skolinspektionen* i en tematisk analys konstaterat att 20 procent av de granskade grundskoleenheterna inte gav eleverna stöd i tillräcklig omfattning. I avsnitt 6.7 föreslås att extra anpassningar ska dokumenteras i elevens skriftliga individuella utvecklingsplan. Detta förslag, i förening med kravet på uppföljning av extra anpassningar, kan enligt regeringen bidra till att insatser verkligen blir

utformade efter elevens behov. I sin förlängning kan utredningens förslag i denna del motverka de brister som Skolinspektionen har noterat. En central del i regeringens förslag om en åtgärdsgaranti är att ansvarig förskollärare eller lärare enligt huvudregeln ska samråda med personal med specialpedagogisk kompetens. Även detta förslag gör det nödvändigt att i skollagen reglera formerna för uppföljning och överlämning av extra anpassningar.

Sammanfattningsvis innebär det ovan redovisade enligt regeringens uppfattning att det finns övervägande skäl att införa ett krav på uppföljning och överlämning av extra anpassningar i skollagen.

Något behov av att införa motsvarande bestämmelser om uppföljning av åtgärder som vidtagits inom ramen för regleringen om särskilt stöd finns inte då det av bestämmelserna om åtgärdsprogram redan i dag framgår att det i ett sådant program ska framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen (3 kap. 9 § skollagen).

Förslaget innebär inte en ökning av det administrativa arbetet för ansvarig förskollärare eller lärare

Sveriges Skolledarförbund framhåller att utredningens förslag riskerar att öka lärarnas administrativa börda. Som regeringen har konstaterat framgår det redan av läroplanerna att läraren vid övergångar särskilt ska uppmärksamma elever som är i behov av extra anpassningar. Vidare finns det ett generellt krav på att läraren ska utvärdera varje elevs kunskapsutveckling allsidigt och redovisa denna utvärdering muntligt och skriftligt för eleven och elevens vårdnadshavare (se avsnitt 2.7 förordningen om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet).

Det förhållandet att det i skollagen föreslås att uppföljning och överlämning ska ske vid en viss tidpunkt utgör därmed inte några nya krav på lärarna och därmed inte något ytterligare administrativt arbete för dem. Som regeringen återkommer till i avsnitt 6.4 föreslås dock att ansvarig förskollärare eller lärare ska samråda med personal med specialpedagogisk kompetens vid uppföljningen och detta utgör ett nytt inslag. Utredningen räknar med att behovet av administration för förskollärare och lärare blir oförändrat eller minskar genom att speciallärare eller specialpedagoger ska samarbeta med förskollärarna eller lärarna i analysen, planeringen av åtgärder och uppföljningen. Regeringen återkommer i avsnitt 8.1 till de ekonomiska konsekvenser detta kan förväntas föra med sig.

I detta sammanhang finns det skäl att framhålla att kravet på uppföljning i skollagen inte innebär att den mer generella skyldigheten att utvärdera elevs kunskapsutveckling faller bort. Avsikten är i stället att regleringen ska säkerställa att viktiga insatser i form av extra anpassningar inte glöms bort i samband med att eleven byter från förskoleklassen till lågstadiet, från lågstadiet till mellanstadiet eller från en skola till en annan.

Vad ska följas upp?

Utredningens förslag innebär att det enbart är de extra anpassningar som kommit till stånd inom ramen för åtgärdsgarantin som ska följas upp och

att resultatet ska överlämnas till läraren som ska ansvara för eleven i nästa årskurs. Att införa en sådan reglering som innebär att ansvarig förskollärare eller lärare ska göra på olika sätt beroende av hur behovet av stödinsatser upptäcks kan skapa ett system som är svårt att tillämpa. Att eleverna därtill ska få olika former av stödinsatser beroende på hur deras behov upptäcks kan, som *Skolverket* framhåller, ifrågasättas ur ett likvärdighetsperspektiv. Med anledning av detta bör kravet på uppföljning och överlämning inte begränsas på det sätt utredningen föreslår.

Uppföljningen fyller en viktig funktion för att säkerställa att de extra anpassningar som sker är ändamålsenliga och i sin förlängning att eleven når de kunskapskrav som minst ska uppnås i svenska, svenska som andraspråk och matematik. I syfte att skapa ett likvärdigt system bör skyldigheten till uppföljning och överlämning omfatta samtliga extra anpassningar som skett i förskoleklassen och lågstadiet i syfte att motverka en elevs inlärningssvårigheter i dessa ämnen. *ÖKN* anser att uppföljning och överlämning bör omfatta samtliga delar av en elevs skolsituation. En sådan långtgående skyldighet skulle medföra att personal med specialpedagogisk kompetens skulle behövas tas i anspråk i en betydligt större omfattning än vad utredningens förslag kan förväntas medföra. Även om regeringen har förståelse för *ÖKN*:s uppfattning i denna del saknas det beredningsunderlag för att lämna ett sådant förslag.

6.4 Personal med specialpedagogisk kompetens ska delta vid analys, planering och uppföljning

Regeringens förslag: Vid analys av en elevs kunskapsutveckling ska ansvarig förskollärare eller lärare samråda med personal med specialpedagogisk kompetens. Sådant samråd ska även ske i samband med planering av extra anpassningar som syftar till att eleven ska nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i svenska, svenska som andraspråk och matematik. Detta ska gälla oavsett i vilket sammanhang behovet av extra anpassningar har uppmärksammats. Även uppföljningen av extra anpassningar ska göras av ansvarig förskollärare eller lärare i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens. Samråd behöver dock inte ske om ansvarig förskollärare eller lärare har specialpedagogisk kompetens.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En stor andel av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Detta gäller bl.a. *Göteborgs och Umeå universitet, Malmö högskola, Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN), Umeå och Vellinge kommuner, Nationellt centrum för svenska som andraspråk (NC) och Handikappförbunden.*

Statens skolinspektion delar utredningens bedömning att den specialpedagogiska kompetensen behövs i arbetet med stödinsatser och att det av författningstext bör framgå att samråd med specialpedagogisk kompetens ska ske.

Myndigheten för delaktighet (MFD) välkomnar förslaget och anser att systematiskt involvera personal med specialpedagogisk kompetens är en

viktig del i att skapa fungerande system och lärmiljöer för eleverna. Myndigheten uttrycker även att det blir lättare att identifiera ytterligare individuella behov hos eleverna.

Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN) anser att kravet på att genomföra analysen i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens bör kunna medföra att stödåtgärder sätts in tidigare än i dag för elever med svårigheter inom läs- och skrivutvecklingen eller med det matematiska tänkandet. Användningen av specialpedagogisk kompetens kan enligt ÖKN även bidra till att de åtgärder som sätts in kan komma att hålla en högre kvalitet.

Karlskrona och *Piteå kommuner* ser särskilt positivt på att förskolläraren och läraren ges fortsatt huvudansvar för elevens kunskapsutveckling, men med stöd av personal med specialpedagogisk kompetens. *Handikappförbunden* anser att den enskilde läraren måste uppmärksamma behoven och ha en nyckelroll vid genomförandet och uppföljningen av dessa.

Läraryrket och *AcadeMedia AB* framhåller att specialpedagogisk kompetens behöver finnas i varje arbetslag och att lärare behöver kunna diskutera och planera undervisningen utifrån både specialpedagogiskt och flerspråkiga perspektiv. *Nationellt centrum för svenska som andraspråk (NC)* poängterar vikten av att specialpedagogisk kompetens innefattar stöd för alla elever och att det är avgörande att speciallärare och specialpedagoger har kunskap om flerspråkiga elevers specifika behov.

Malmö högskola framhåller att det är viktigt att utgå ifrån elevens behov när man väljer vilken specialpedagogisk kompetens man använder i det enskilda fallet. Arbetet med åtgärdsгарantin kommer enligt högskolan att kräva specifik kompetens och menar därför att skollagens skrivning om att det inom elevhälsan ska finnas tillgång till specialpedagogisk kompetens bör tolkas som att det inom elevhälsan ska finnas specialpedagog eller speciallärare. *Svenska dyslexiföreningen* och *Göteborgs universitet* framhåller att det är av största vikt att det är personal med specialpedagogisk kompetens inom kunskapsområdet som avses. *Linné-universitetet* anser att det ska finnas en skyldighet att samråda med personal med adekvat specialpedagogisk kompetens. När det gäller kravet på medverkan av personal med specialpedagogisk kompetens påpekar *Statens skolverk* att speciallärare och specialpedagoger inte alltid har en utbildning inriktad mot läs-, skriv- och matematikinläring. I vissa fall skulle den föreslagna analysen enligt myndigheten kunna utföras av personer utan sådan kompetens som utredningen åsyftar.

Statskontoret kan inte se hur en åtgärdsгарanti skulle förändra något i sak då det redan i dag är reglerat i skollagen att det måste finnas specialpedagogisk kompetens i skolan, även skyldigheten att ge elever stöd finns reglerad.

AcadeMedia AB samt *Borlänge*, *Piteå* och *Halmstads kommuner* är några av de remissinstanser som efterfrågar en tydlig definition av vad som avses med personal med specialpedagogisk kompetens.

Diskrimineringsombudsmannen (DO) efterfrågar en analys av om kravet på samråd med personal med specialpedagogisk kompetens kan riskera att åtgärder försenas för det fall utbildningsanordnaren inte har tillgång till rätt kompetens. *Gotlands* och *Kalmar kommuner* menar att det finns en risk att kravet på samråd med personal med specialpeda-

gogisk kompetens gör att stödinsatserna blir fördröjda. Kommunerna framhåller att tiden för planering kommer att öka kraftigt, vilket medför att tiden med elever i behov av särskilt stöd kommer att minska.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anser att förslaget riskerar att förändra specialpedagogens roll och uppdrag till att främst hantera enskilda elevärenden i administrativ bemärkelse. SKL poängterar bristen på specialpedagoger och speciallärare och att det inte är så enkelt som att huvudmän och skolor genomgående kan omfördela specialpedagogisk kompetens från skolans senare år till de tidigare. SKL framhåller att en utveckling mot att stärka de specialpedagogiska resurserna i skolans tidigare år bör fortsätta, men det behövs sådan kompetens i hela grundskolan.

Läraryrket anser att det varken är troligt eller lämpligt att huvudmän kommer att omfördela specialpedagogisk kompetens från de äldre årskurserna till de yngre. Det är enligt förbundet viktigt att i stället öka tillgången från förskoleklass och uppåt då alla elever oavsett årskurs har behov av och rätt till specialpedagog och speciallärare.

Skälen för regeringens förslag

Specialpedagogisk kompetens kan bidra till mer ändamålsenliga stödinsatser ...

Som tidigare framhållits framgår det av skollagen att det för elever i förskoleklassen, grundskolan, specialskolan och sameskolan ska finnas en elevhälsa med bl.a. tillgång till personal med specialpedagogisk kompetens. Enligt regeringen har personal med sådan kompetens en viktig roll att fylla exempelvis vid analysen av en elevs eventuella behov av extra anpassningar och särskilt stöd. Då det i många fall råder en osäkerhet bland lärarna om vad extra anpassningar kan vara och hur de kan utföras med god kvalitet kan personal med specialpedagogisk kompetens bidra till att stödinsatser utformas på ett ändamålsenligt sätt och även bidra i utvärderingen av sådana insatser. Denna uppfattning bekräftas i rapporter från Skolinspektionen, som framhåller att personal från elevhälsan tidigt bör involveras i kartläggning och analys av elevers svårigheter (se avsnitt 4).

... därför bör det införas en skyldighet om samråd

En del av utredningens förslag om åtgärdsgarantin innebär att det ska införas en bestämmelse om en skyldighet för ansvarig förskollärare eller lärare att i vissa situationer samråda med personal med specialpedagogisk kompetens. *Statskontoret* invänder mot förslaget och anser att det inte förändrar något i sak eftersom det redan i dag finns en skyldighet att ha tillgång till sådan personal. Regeringen vill dock framhålla att Skolinspektionen i ett antal rapporter uppmärksammat att det finns brister i tillgång till elevhälsa och att det finns brister i samverkan mellan elevhälsan och övrig skolpersonal (se avsnitt 4). Till detta kommer även att myndigheten har uppmärksammat brister i utformningen av stödinsatser. Dessa förhållanden talar enligt regeringen för att den nuvarande lagstiftningen inte är tillräcklig och att det, som utredningen konstaterat, behöver preciseras när ansvarig förskollärare och lärare ska vara tvungna

att samråda med personal med specialpedagogisk kompetens. Denna uppfattning delas av bl.a. *Skolinspektion, MFD* och *ÖKN*, som framhåller att förslaget bör kunna medföra att stödåtgärder håller en högre kvalitet och sätts in i ett tidigare skede.

Förslaget till åtgärdsgaranti innebär bl.a. att ansvarig förskollärare eller lärare ska vara skyldig att analysera resultatet för ett större antal elever än som kan förväntas vara i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. Avsikten är att ”fånga upp” de elever som befinner sig i gränslandet mellan de elever som är i behov av sådana stödinsatser och de elever som inte har några sådana behov. Det rör sig således om elever vars eventuella behov av stöd är mer svårbedömt. I dessa fall kan personal med specialpedagogisk kompetens utgöra ett viktigt stöd för ansvarig förskollärare och lärare och med sin kunskap bidra till att bedöma om en elev har ett behov av stödinsatser. Genom att en sådan analys sker tidigt under en elevs skolgång, kan personal med specialpedagogisk kompetens bidra till att rätt insatser sätts in i ett tidigare skede och på så sätt motverka den vänta-och-se-attityd som utredningen anser finns i dag.

Förslaget medför inte någon onödig ökning av den administrativa bördan

Några remissinstanser, däribland *Kalmar* och *Gotlands kommuner*, pekar på att utredningens förslag riskerar att föra med sig en ökad administration för personal med specialpedagogisk kompetens, och därmed befaras att den tid som de kan tillbringa med elever minskar. Regeringen delar uppfattningen om vikten av att förändringen inte bör föra med sig onödig administration. Förslaget om åtgärdsgarantin innebär bl.a. att extra anpassningar ska följas upp i slutet av förskoleklassen och lågstadiet och resultatet lämnas över till den lärare som ska ansvara för eleven i nästa årskurs. Uppföljningen av extra anpassningarna är starkt förknippade med elevernas rätt att få stödinsatser av god kvalitet. Som *Skolverket* har påpekat anges det redan idag i läroplanen att läraren vid övergångar särskilt ska uppmärksamma elever som är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. Specialpedagoger har i sin yrkesroll ett övergripande ansvar för det specialpedagogiska arbetet i en verksamhet. Det innebär att specialpedagogen arbetar med skolutveckling, uppföljning och utvärdering samt fungerar som en kvalificerad samtalspartner och rådgivare i pedagogiska frågor. En specialpedagog utvecklar det pedagogiska arbetet för att skapa goda lärmiljöer och ge de elever som är i behov av stöd det stöd de behöver. Utredningen menar att administrationen på sikt borde kunna minska eftersom man ”gör rätt från början”. Stegen i stödprocessen tydliggörs och kvaliteten på analyserna av elevernas kunskapsutveckling samt planering och uppföljning av elevernas stödinsatser förbättras. Sammantaget innebär det att den tid som personal med specialpedagogisk kompetens avsätter till samråden gör att elever i behov av stödinsatser får adekvat stöd i rätt tid.

Samråd bör ske med en specialpedagog eller en speciallärare

Begreppet ”personal med specialpedagogisk kompetens” kan uppfattas tämligen brett, men av förarbeten till skollagen framgår att det avses främst personal som har en utbildning som speciallärare eller special-

pedagog (prop. 2009/10:165 s. 278). *Malmö högskola* framhåller att bestämmelsen bör tolkas som att det inom elevhälsan ska finnas tillgång till specialpedagog eller speciallärare. Det förhållandet att en stor del av dem som arbetar med specialpedagogiska insatser enligt Skolverkets statistik antingen är specialpedagoger eller speciallärare, visar enligt regeringen att bestämmelsen tolkas på det sätt som *Malmö högskola* efterlyser. Vidare har regeringen förståelse för de synpunkter som *Svenska Dyslexiföreningen*, *Göteborgs universitet* och *NC* framför. Det är dock enligt regeringens mening inte möjligt att i en bestämmelse om en åtgärdsgaranti införa den typ av detaljstyrning som remissinstanserna efterfrågar. Naturligvis är det önskvärt att det hos elevhälsan finns tillgång till personal med särskild inriktning mot språk-, läs-, skriv- och matematikutveckling och personal med kunskap om flerspråkiga elevers behov. Att ange en så pass långtgående skyldighet som exempelvis *Linnéuniversitetet* förordar skulle dock, precis som *DO* framhåller, riskera att föra med sig att åtgärderna försenas. Det bör framhållas att en av avsikterna med åtgärdsgarantin är att elever i behov av insatser tidigt ska få rätt stödinsatser av god kvalitet och det vore enligt regeringen olyckligt om detta grundläggande syfte motverkas med en allt för stor detaljstyrning.

Även om det inte bedöms möjligt att införa den detaljreglering som vissa remissinstanser efterfrågar, innebär även ett mer generellt krav på samråd med personal med specialpedagogisk kompetens en viktig del i förstärkningen av en elevs möjlighet att få tillgång till väl anpassade stödinsatser. Den generella kunskap som personal med specialpedagogisk kompetens förväntas ha om inlärningssvårigheter och hur stödinsatser kan utformas bör vara till stor nytta för ansvarig förskollärare eller lärare. Utredningens förslag kan därmed förväntas innebära ett viktigt komplement till skollagens bestämmelser om elevhälsa (2 kap. 25 § skollagen) och upprätthåller enligt regeringen en rimlig balans mellan styrning och flexibilitet. Det är dock önskvärt att samrådet i första hand sker med en specialpedagog eller en speciallärare. De har, genom sin specialistkunskap, som regel bättre förutsättningar att bedöma om en elev är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. I undantagsfall bör samrådet kunna ske med någon annan pedagog som har fördjupade kunskaper i specialpedagogik, utan att ha en examen som speciallärare eller specialpedagog. Ansvarig förskollärare eller lärare bör vara skyldig att samråda beträffande varje elev där det finns en indikation på att eleven inte kommer att uppnå kunskapskraven i svenska, svenska som andraspråk eller matematik. När bedömningen av elevers prestationer görs tillsammans kan det ge effekter som påverkar den enskilde lärarens kompetens i hans eller hennes yrkesutövning. Genom sambedömning kan kompetensen att urskilja kvaliteter i elevernas prestationer öka. Därtill kan förmågan att finna belägg för elevers kunnande och sedan använda dessa för att förbättra undervisningen utvecklas (Thornberg och Jönsson, 2015).

Förutom vid analysen av en elevs kunskapsutveckling är avsikten att samråd dessutom ska ske vid planeringen av extra anpassningar för en elev. Vidare ska samråd ske i samband med den uppföljning av extra anpassningar som ska ske i slutet av förskoleklassen och lågstadiet. Hur samrådet ska gå till måste avgöras från fall till fall. I vissa situationer kan

det vara möjligt att förskolläraren eller läraren gör hela analysen och därefter vänder sig till personalen med specialpedagogisk kompetens för att hon eller han ska kunna göra en bedömning av om analysen framstår som rimlig utifrån ett specialpedagogiskt perspektiv. I andra fall kan det vara nödvändigt att förskolläraren eller läraren analyserar tillsammans med personalen med specialpedagogisk kompetens. Detta innebär att det kan variera från fall till fall hur omfattande och resurskrävande åtgärds- garantin blir.

Det har vidtagits åtgärder för att förstärka elevhälsan

En viktig del för en väl fungerande åtgärdsgaranti är att det finns god tillgång till personal med specialpedagogisk kompetens. SKL pekar på att det i dag finns en brist på specialpedagoger och speciallärare. Av den anledningen vill regeringen framhålla att det under de senaste åren har vidtagits en rad åtgärder för att öka tillgången på sådan personal. I oktober 2011 fick Skolverket i uppdrag att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa under åren 2011–2015 (U2011/05947/S). Av Skolverkets redovisning av regeringsuppdraget (U2015/03324/S) framgår att statsbidraget till personalförstärkningar enligt huvudmännen haft positiva effekter och bidragit till att stärka elevhälsans verksamhet. Närmare 90 procent av huvudmännen som har tagit del av bidraget bedömer att eleverna har kunnat få mer stöd i syfte att nå kunskapsmålen. Totalt har statsbidraget resulterat i 2 164 heltidstjänster inom elevhälsan, varav 674 specialpedagoger och 310 speciallärare.

Sedan hösten 2011 erbjuds fortbildningsinsatsen Lärarlyftet II, som syftar till att legitimerade lärare ska bli behöriga i alla de skolformer, ämnen och årskurser de undervisar. För att säkerställa att alla elever som har behov av specialpedagogiskt stöd ges tillgång till det, och ge fler förskollärare och lärare möjlighet att utöka sin kompetens, vidgade regeringen under 2016 Lärarlyftet II. Förutom speciallärarexamen med inriktning mot utvecklingsstörning, erbjuds även inriktning mot språk-, läs- och skrivutveckling, matematikutveckling, dövhet eller hörselskada, synskada och grav språkstörning. Av förordningen (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande följer att huvudmän kan få statsbidrag om 500 kronor per högskolepoäng för de som deltar i Lärarlyftet. För att särskilt locka till speciallärarutbildningar inom Lärarlyftet II höjde regeringen 2016 statsbidraget till 1000 kronor per högskolepoäng. Under 2016 förbättrades villkoren ytterligare för de huvudmän som har förskollärare och lärare som deltar i utbildning till speciallärare eller specialpedagog eller i utbildning i svenska som andraspråk, då det sökbara statsbidraget täcker delar av deltagarens lönekostnad under utbildningstiden.

Vidare har regeringen beslutat förordningen (2015:215) om statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning. Syftet med statsbidraget är bl.a. att utöka antalet förskollärare, lärare inklusive speciallärare och fritidspedagoger eller motsvarande i fritidshemmet i förhållande till antalet elever och på så sätt höja utbildningens kvalitet för de lägre årskurserna och ge förskollärare och lärare i förskoleklass och årskurs 1–3 mer tid för varje elev. Intresset för lågstadiesatsningen har varit stort. Samtliga av landets 290 kommu-

ner och drygt hälften av de enskilda huvudmännen sökte bidrag i lågstadiesatsningen första året. Tillsammans ansökte huvudmännen om bidrag till förstärkning av cirka 2 150 heltidstjänster för lärare, 390 förskollärare och 630 speciallärare.

Fler lärare än speciallärare och specialpedagoger behöver ökad kunskap om specialpedagogiska metoder och arbetssätt för att i större utsträckning kunna utforma och individanpassa undervisningen för att tillgodose alla elevers olika behov. I syfte att stärka den specialpedagogiska kompetensen generellt i grundskolan, motsvarande utbildning vid särskilda ungdomshem och sameskolan beslutade regeringen i december 2015 att ge Skolverket i uppdrag att ansvara för fortbildning i specialpedagogik. Fortbildningen som ska utgå från lärarnas behov och vara verksamhetsnära baseras på kollegialt lärande med professionellt stöd i form av handledare (U2015/05783/S).

I syfte att öka den genomsnittliga personaltäteten inom elevhälsan beslutade regeringen den 5 maj 2016 förordningen (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser. Statsbidraget får bl.a. lämnas till en huvudman för förskoleklassen, grundskolan, specialskolan och sameskolan för kostnader för personalförstärkning när det gäller specialpedagogiska insatser i skolformen. Förordningen innehåller även bestämmelser om statsbidrag för fortbildning av förskollärare och lärare i bl.a. förskoleklassen och grundskolan i syfte att förskollärarna och lärarna ska avlägga en speciallärarexamen eller specialpedagogexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100).

I vissa situationer bör det finnas möjlighet att avstå från samråd

Regeringen har således vidtagit ett antal åtgärder för att förbättra tillgången till personal med specialpedagogisk kompetens. Vissa av dessa satsningar har pågått en kortare tid och har därför ännu inte fått fullt genomslag. En avsikt med utredningens förslag är att det ska leda till en omfördelning av specialpedagogiska resurser från skolans senare år till de tidigare då tidiga insatser bedöms motverka behovet av insatser i de högre årskurserna. Några remissinstanser, däribland *Läraryförbundet*, framhåller dock att det även fortsättningsvis kommer finnas ett behov av personal med specialpedagogisk kompetens i samtliga årskurser. Regeringen delar denna uppfattning, men konstaterar samtidigt att åtgärdsгарantin efter en övergångsperiod kan förväntas medföra en viss förskjutning av specialpedagogiska resurser till förskoleklassen och de lägre årskurserna.

Syftet med åtgärdsгарantin är att garantera att elever med behov av stöd upptäcks tidigt och får adekvata stödåtgärder. För att detta ska åstadkommas är det en viktig del i åtgärdsгарantin att personal med specialpedagogisk kompetens deltar i arbetet med analyser av barnens kunskapsutveckling och planering och utformning av stödåtgärder. På så sätt får elever i behov av stöd stödinsatser av god kvalitet och utifrån individuella behov. För det senare syftet saknar det betydelse vem som har den fördjupade specialpedagogiska kompetensen. Av den anledningen delar regeringen utredningens bedömning om att det bör finnas en

möjlighet för ansvarig förskollärare eller lärare att avstå från sådant samråd om förskolläraren eller läraren själv har specialpedagogisk kompetens. Undantaget kan bidra till att mildra de konsekvenser det ökade behovet av personal med specialpedagogisk kompetens kan förväntas föra med sig under en övergångsperiod. För att en förskollärare eller lärare ska kunna avstå från ett samråd är det önskvärt att hon eller han har en specialpedagog- eller speciallärarexamen. Mot bakgrund av vad som redovisats ovan bör det även vara möjligt för en förskollärare eller lärare att avstå från samråd om hon eller han har en djupare kunskap i specialpedagogik utan att ha en sådan examen.

Även om det finns möjligt att avstå från samråd när förskolläraren eller läraren har specialpedagogisk kompetens bör det dock framhållas att det ändå är att föredra att läraren samråder med annan personal med specialpedagogisk kompetens.

6.5 Åtgärdsgarantin ska regleras i anslutning till övriga stödbestämmelser

Regeringens förslag: Bestämmelserna om en åtgärdsgaranti ska införas i samma kapitel i skollagen som övriga bestämmelser om stöd. Bestämmelserna om extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen och särskilt stöd ska ges en något annan utformning för att bättre harmoniera med den nya bestämmelsen om åtgärdsgarantin. Det ska även göras vissa andra lagtekniska justeringar i kapitlet.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att bestämmelserna om åtgärdsgaranti ska införas i respektive skolformskapitel. Vidare föreslår utredningen att det ska göras andra redaktionella förändringar i 3 kap. 5 a och 8 §§ skollagen än de regeringen föreslår.

Remissinstanserna: *Statens skolinspektion* framhåller att åtgärdsgarantin är att se som en del av och en förstärkning av redan befintliga stödbestämmelser. Av den anledningen skulle regleringen kunna föras in i de befintliga bestämmelserna i 3 kap. skollagen, alternativt i en egen bestämmelse i detta kapitel, för att på så sätt hålla ihop regelverket kring extra anpassningar och särskilt stöd och för att underlätta för skolorna att följa de olika stegen i arbetet. *Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN)* är av en liknande uppfattning och anser att de föreslagna bestämmelserna bör föras in i 3 kap. skollagen. Utredningens förslag riskerar enligt ÖKN att göra stödbestämmelserna splittrade och mer svårtillgängliga. Myndigheten är även kritisk till de föreslagna förändringarna av 3 kap. 5 a och 8 §§ skollagen och har svårt att se behovet av de redaktionella förändringarna. Vidare menar myndigheten att bedömningsstöd redan omfattas av uppräknningen i paragraferna. Om varje ny kartläggning eller motsvarande ska räknas upp kommer bestämmelserna på sikt att bli mer svåröverskådliga.

Statens skolverk anser att är oklart hur gällande stödlagstiftning och de föreslagna bestämmelserna om åtgärdsgaranti förhåller sig till varandra.

De föreslagna bestämmelserna kommer att skapa en komplicerad dubbelreglering av arbetet med stödinsatser. En oklarhet handlar om förhållandet mellan utredningen av elevers behov av särskilt stöd som nämns i 3 kap. 8 § skollagen och analysen av elevers kunskapsutveckling som nämns i de föreslagna bestämmelserna om åtgärdsgaranti.

Flera remissinstanser, däribland *Skolinspektionen* och *Handikappförbunden*, framhåller att i utredningens förslag till ändring i 3 kap. 8 § skollagen har bestämmelsen om att behovet av särskilt stöd även ska utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation, tagits bort utan närmare motivering.

Skälen för regeringens förslag

Ett införande av bestämmelserna om åtgärdsgarantin i 3 kap. skollagen kan underlätta tillämpningen av bestämmelserna

Regeringen bedömer i avsnitt 6.1 att det är nödvändigt att införa bestämmelser om en åtgärdsgaranti, för att därigenom säkerställa att elever i förskoleklassen och lågstadiet får de extra anpassningar och särskilt stöd de är i behov av. Avsikten med åtgärdsgarantin är inte att förändra barns och elevers rätt till sådana stödinsatser. I stället är syftet att de nya bestämmelserna ska vara ett kompletterande regelverk till stöd för ansvarig förskollärare och lärare samt bidra till att redan existerande stödbestämmelser tillämpas på ett riktigt sätt. Regeringen delar således inte *Skolverkets* uppfattning om att åtgärdsgarantin utgör en dubbelreglering. Det är i stället, som *Skolinspektionen* framhåller, fråga om en förstärkning av redan befintliga stödbestämmelser.

En bidragande orsak till *Skolverkets* uppfattning om att åtgärdsgarantin utgör en dubbelreglering, kan vara det förhållandet att utredningen valt att placera de aktuella bestämmelserna i respektive skolformskapitel samt att rekvisitet för när en analys ska göras i den av utredningen föreslagna lagtexten har fått en utformning som kan uppfattas vara synonymt med rekvisitet i 3 kap. 5 a § skollagen om när extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen ska sättas in. Som framgår av avsnitt 6.2 föreslår dock regeringen att bestämmelserna om åtgärdsgarantin, för att uppnå det syfte som utredningen har avsett, bör utformas på sådant sätt att de ställer ett lägre krav på när en analys ska ske, jämfört med när en elev har rätt till extra anpassningar och särskilt stöd. När det gäller placeringen av de nya bestämmelserna har utredningen inte närmare motiverat varför de ska placeras i skolformskapitlen. Den av utredningen föreslagna placeringen av bestämmelserna om åtgärdsgarantin gör enligt regeringen att det kan bli svårt att se åtgärdsgarantins koppling till de befintliga stödbestämmelserna. Förslaget kan, som *ÖKN* framfört, leda till att regleringen upplevs som splittrad och att stödbestämmelserna upplevs om mer svårtillgängliga.

Avsikten är att åtgärdsgarantin ska samspela med bestämmelserna om extra anpassningar och särskilt stöd. Om de nya bestämmelserna om åtgärdsgaranti placeras i anslutning till dessa bestämmelser tydliggörs sambandet mellan bestämmelserna och därmed underlättas tillämpningen av dem. På så sätt säkerställs även att det inte uppstår oavsedda dubbelregleringar. De nuvarande stödbestämmelserna bör vidare justeras något för att de ska överensstämma med åtgärdsgarantin. På så sätt motverkas

den splittring och i förlängningen de tillämpningssvårigheter som ÖKN befarat att utredningens förslag kan leda till. Slutligen innebär en sådan lösning att det inte behöver införas flera bestämmelser med i stort sett likalydande lydelse i den redan omfattande skollagen. Regeringen delar således bl.a. *Skolinspektionens* uppfattning om att bestämmelserna om åtgärdsgaranti bör placeras i 3 kap. skollagen.

Det bör införas en ny paragraf med rubriken åtgärdsgaranti ...

En placering av bestämmelsen om åtgärdsgaranti i 3 kap. skollagen innebär att det analysarbete som ska utföras i förskoleklassen och i lågstadiet i grundskolan, specialskolan och sameskolan kan regleras i en och samma paragraf. Av bestämmelserna bör det framgå när det finns en skyldighet att göra en sådan analys. Som framgår av avsnitt 6.2 ska en analys göras om det vid användning av ett nationellt kartläggningsmaterial i förskoleklassen, ett nationellt bedömningsstöd i årskurs 1 eller resultatet på ett nationellt prov i årskurs 3 i grundskolan, specialskolan och sameskolan (årskurs 4 i specialskolan), finns en indikation på att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i årskurs 1 och 3 (årskurs 4 i specialskolan) i svenska, svenska som andraspråk eller matematik. Om analysen leder fram till bedömningen att eleven är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd är avsikten att ansvarig skolpersonal antingen ska tillämpa bestämmelserna om extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen i 5 a § eller bestämmelserna om särskilt stöd i 6–12 §§. Det ska dock inte behöva göras någon analys, om förutsättningarna för extra anpassningar eller anmälan till rektorn om utredning av elevens behov av särskilt stöd redan är uppfyllda utifrån resultatet av användningen av det nationella kartläggningsmaterialet, det nationella bedömningsstödet eller det nationella provet. I så fall ska det skyndsamt planeras extra anpassningar eller göras en anmälan till rektorn.

Som framgår av avsnitt 6.2 är syftet att analysen enligt åtgärdsgaranti ska omfatta fler elever än de som slutligen kan komma att bedömas vara i behov av stödåtgärder. Av den anledningen bör paragrafen om åtgärdsgaranti placeras före den paragraf som reglerar extra anpassning inom ramen för den ordinarie undervisningen (nuvarande 5 a §). Genom en sådan placering och tydliga hänvisningar i paragrafen om åtgärdsgaranti till de paragrafer som reglerar stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen och särskilt stöd, tydliggörs enligt regeringen att åtgärdsgaranti inte är en dubbelreglering av redan existerande stödbestämmelser. Det är i stället fråga om en metod för att i fler fall än för närvarande upptäcka när det finns skäl att tillämpa bestämmelserna om stödåtgärder.

En viktig förutsättning för att uppnå syftet med åtgärdsgaranti, dvs. att alla elever som är i behov av stödåtgärder ska få rätt stöd tidigt, är vidare att det ska finnas en skyldighet för ansvarig förskollärare eller lärare att såväl vid den särskilda analysen, som vid planeringen av sådana åtgärder som den särskilda analysen föranleder, samråda med personal med specialpedagogisk kompetens. Detta för att säkerställa att stödinsatser sätts in när sådana behövs och att de är utformade efter elevens

behov. I enlighet med utredningens förslag ska även skyldigheten till samråd regleras i den nya paragraf som reglerar åtgärdsgarantin.

... och en paragraf som reglerar uppföljningen av extra anpassningar

Som föreslås i avsnitt 6.3 ska det ske en uppföljning av beslutade extra anpassningar. Resultatet av uppföljningen ska lämnas över till den lärare som ska ansvara för eleven i nästa årskurs. Regeringen delar dock inte utredningens bedömning att bestämmelserna om uppföljning och överlämning bör placeras i den nya paragrafen om åtgärdsgaranti. Bestämmelserna tar nämligen direkt sikte på regleringen av extra anpassningar och uppföljningen av vidtagna åtgärder ska enligt regeringens förslag göras oavsett i vilket sammanhang det i förskoleklassen eller i lågstadiet i grundskolan, specialskolan och sameskolan har upptäckts att extra anpassningar behöver sättas in inom ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik. För att tydliggöra att uppföljningen inte bara ska göras i de fall behovet av åtgärder har upptäckts inom ramen för åtgärdsgarantin bör bestämmelserna om uppföljning och överlämning placeras i en ny paragraf som förs in direkt efter paragrafen om extra anpassningar. En sådan placering gör det tydligt när uppföljningen ska ske och kan således förväntas underlätta tillämpningen av bestämmelserna.

Bestämmelsen om extra anpassningar bör få en delvis annan utformning

Utredningen föreslår att paragraferna om extra anpassningar och särskilt stöd ska få en annan redaktionell utformning. Regeringen har förståelse för att utredningen genom sitt förslag försökt förtydliga två relativt omfattande och i viss mån svårtillgängliga paragrafer. Utredningens förslag innebär bl.a. att det i den uppräknning av på vilket sätt en elevs inlärningssvårigheter kan uppmärksammas som finns i paragrafen om extra anpassningar respektive särskilt stöd, ska läggas till ”genom resultatet av en bedömning med användning av en obligatorisk kartläggning”. I syfte att tydliggöra åtgärdsgarantins koppling till bestämmelserna om extra anpassningar och särskilt stöd anser dock regeringen att paragraferna bör justeras på annat sätt.

Den paragraf som reglerar när extra anpassningar ska sättas in bör enligt regeringen förses med ett nytt första stycke av vilket det framgår att en elev i förskoleklassen eller lågstadiet skyndsamt ska ges stöd i form av extra anpassningar, om en analys som skett enligt ramen för åtgärdsgarantin leder fram till bedömningen att det kan befaras att eleven inte kommer nå de kunskapskrav som minst ska uppnås och en anmälan om särskilt stöd inte ska göras enligt paragrafen om särskilt stöd. Andra stycket i paragrafen om extra anpassningar bör utgöras av de nuvarande bestämmelserna om extra anpassningar, som då avser övriga situationer i förskoleklassen och lågstadiet eller andra årskurser och skolformer samt i fritidshemmet när det skyndsamt ska sättas in stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen.

När det gäller paragrafen om särskilt stöd har ett antal remissinstanser påpekat att utredningens förslag till ändring i paragrafen innebär att bestämmelsen om att behovet av särskilt stöd även ska utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation, tas bort. Det rör sig om en inte obetydlig förändring och den har inte närmare motiverats av utred-

ningen. Av den anledningen anser regeringen att förslaget inte bör genomföras i denna del. Regeringen anser även att paragrafen inte bör omarbetas redaktionellt mer än nödvändigt.

Ytterligare förändringar av 3 kap. kan bidra till att underlätta tillämpningen

Förutom de ovan redovisade förändringarna finns det enligt regeringen skäl att göra vissa ytterligare justeringar i 3 kap., utan att för den skulle påverka innehållet i sak. Av kapitlets 2 § framgår att om inte annat anges gäller bestämmelserna i kapitlet samtliga skolformer och fritidshemmet. Det är dock enbart ett fåtal bestämmelser som har detta vida tillämpningsområde. I en majoritet av paragraferna har det angetts att de gäller i ett mer begränsat antal skolformer och det gör att huvudregeln i 2 § utgör ett undantag. Den aktuella paragrafen fyller därmed inte någon egentlig funktion när det kommer till att underlätta förståelsen av bestämmelserna i kapitlet. Av den anledningen bör paragrafen upphävas och i stället bör det anges i varje paragraf vilket tillämpningsområde bestämmelserna har. Denna omarbetning av kapitlet gör det vidare möjligt att ge vissa paragrafer nya beteckningar och vissa av dem bör, för att kapitlets struktur ska bli tydligare, byta plats. Efter dessa förändringar får 3 kap. följande struktur:

- barnens och elevernas lärande och personliga utveckling (2 §),
- information om barnets och elevens utveckling (3 §),
- åtgärdsgaranti i förskoleklassen och lågstadiet (4 §),
- stöd i form av extra anpassningar (5 och 5 a §§),
- särskilt stöd (6–12 §§),
- mottagande och undervisning av nyanlända elever (12 a–12 f §§), och
- allmänna bestämmelser om betyg (13–21 §§).

Kapitlets inledande paragraf, som innehåller en innehållsförteckning för kapitlet, bör ändras i enlighet med det ovan redovisade.

6.6 Garantin bör anses uppfylld när åtgärderna har vidtagits

Regeringens bedömning: Åtgärdsgarantin bör anses vara uppfylld när skolan har följt arbetsgången i åtgärdsgarantin, dvs. när skolan har genomfört en kartläggning av elevernas kunskapsutveckling i förskoleklassen, gjort en särskild analys av elevens kunskapsutveckling när en sådan ska göras, planerat och vidtagit de åtgärder som en sådan analys föranleder, följt upp vidtagna extra anpassningar och överfört resultatet av uppföljningen till den lärare som ska ansvara för eleven i nästa årskurs.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Piteå kommun* är positiv till förslaget och anser att processen som beskrivs redan bör vara en del av det systematiska kvalitetsarbetet.

Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med grav språkstörning (Riksförbundet DHB) är av uppfattningen att det måste vara

tydligt när åtgärdsgarantin ska anses vara uppfylld. Förbundet betonar vikten av att föräldragruppen får adekvat information om vad garantin innebär. Det finns en klar risk att det från föräldrarhåll kan komma att uppfattas som att garantin inte i första hand handlar om åtgärderna för stöd, utan snarare en garanti för att barnet faktiskt kommer att lära sig läsa, skriva och räkna.

Att åtgärdsgarantin ska anses uppfylld om den arbetsgång som beskrivs i bestämmelserna har följts är enligt *Läraryrket* en alldeles för svag definition av garanti när det gäller huvudmannens ansvar att se till att förutsättningar finns på plats på varje skola.

Lärarnas Riksförbund ser ett problem när det gäller den helt centrala frågan om när garantin ska anses vara uppfylld och menar att det är svårt att se hur Statens skolinspektionens tillsyn kan bli tillräckligt skarp om tydliga nationella riktlinjer saknas. Förbundet anser därför att Skolverkets allmänna råd om åtgärdsgarantin behöver innehålla tydliga riktlinjer och riktvärden för att garantera att garantin tillämpas så rättssäkert och likvärdigt som möjligt.

LegiLexi framhåller att avsaknaden av förslag om nya sanktionssystem gör att det finns en stor risk för att den konstaterade ”vänta-och-se”-mentaliteten kan kvarstå även vid införandet av åtgärdsgarantin.

Handikappförbunden anser att det starkt bör övervägas att införa en möjlighet för den enskilde eleven eller dennes anhöriga att kunna ställa civilrättsliga krav på skadestånd för brister i stödinsatserna.

Skälen för regeringens förslag: Förslaget om åtgärdsgarantin innebär att det införs en reglering som garanterar att elever, som riskerar att inte uppnå kunskapskraven i svenska, svenska som andraspråk och matematik, upptäcks tidigt och får de stödinsatser de behöver. Som framgått av avsnitt 6.2-6.4 består åtgärdsgarantin av flera led. Dessa är sammanfattningsvis följande.

Det ska inledningsvis genomföras en obligatorisk kartläggning av elevernas språkliga medvetenhet och matematiska tänkande i förskoleklassen. Om det vid användningen av ett nationellt kartläggningmaterial i förskoleklassen eller ett nationellt bedömningsstöd eller ett nationellt prov i lågstadiet finns en indikation på att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i årskurs 1 och 3 (årskurs 4 i specialskolan) i svenska, svenska som andraspråk eller matematik ska en särskild analys av elevens kunskapsutveckling göras. Rekvisitet ”en indikation” har valts för att ett större antal elever än de som slutligen kommer att bedömas behöva stödinsatser ska analyseras, så att man inte missar någon elev som har sådana behov. För att inte fördröja stödinsatser ska det inte behöva göras någon särskild analys om förutsättningarna för extra anpassningar eller för en anmälan till rektorn om att det behöver göras en utredning av om eleven har behov av särskilt stöd, redan är uppfyllda utifrån resultatet av en användning av ett nationellt kartläggningmaterial, ett nationellt bedömningsstöd eller ett nationellt prov. I stället ska det i ett sådant fall skyndsamt planeras extra anpassningar eller göras en anmälan till rektorn. Sådana åtgärder ska också vidtas om en särskild analys av elevens kunskapsutveckling leder fram till bedömningen att eleven är i behov av extra anpassningar eller kan vara i behov av särskilt stöd.

Den särskilda analysen ska utföras av ansvarig förskollärare eller lärare i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens. Även planeringen av sådana åtgärder som en sådan analys föranleder ska ske i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens. Det är självklart och följer också redan av gällande rätt att de extra anpassningar och det särskilda stöd som planeras också ska vidtas. Vidare följer av förslaget att vidtagna extra anpassningar ska följas upp och resultatet av uppföljningen ska överföras till den lärare som ska ansvara för eleven i nästa årskurs. När det gäller elever som får särskilt stöd enligt 3 kap. 9 § skollagen har skolan redan idag en skyldighet att följa upp och utvärdera det särskilda stöd som ges.

Att de åtgärder som ingår i garantin vidtas innebär i och för sig inte någon garanti för att eleven verkligen lär sig läsa, skriva eller räkna. Däremot innebär garantin en starkt möjlighet för eleven att få stödinsatser av god kvalitet och därmed en ökad möjlighet att nå kunskapskraven. Regeringen delar utredningens bedömning att åtgärdsгарantin bör anses vara uppfylld när skolan har följt den arbetsgång och vidtagit de åtgärder som åtgärdsгарantin innehåller och som beskrivs ovan. Som *Lärarnas Riksförbund* framhåller är det dock viktigt att åtgärdsгарantin åtföljs av ett stödmaterial eller allmänt råd som säkerställer att garantin tillämpas så likvärdigt och rättssäkert som möjligt.

Några remissinstanser menar att det finns en risk att åtgärdsгарantin inte kommer att uppnå sitt syfte eftersom den inte är förenad med några särskilda sanktionsmöjligheter. Skolinspektionen utövar tillsyn över skolväsendet. Införandet av åtgärdsгарantin innebär således att Skolinspektionen har tillsyn över att skolorna vidtar de åtgärder som följer av garantin. Om elever i årskurs 3 inte når kunskapskraven i de berörda ämnena kan Skolinspektionen ställa specifika frågor om de olika leden i åtgärdsгарantin har utförts och i så fall på vilket sätt och vilka bedömningar som har gjorts i enskilda fall. Om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om en enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag, har Skolinspektionen möjlighet att bl.a. förelägga huvudmannen att fullgöra sina skyldigheter. Om huvudmannen inte följer ett sådant föreläggande och missförhållandet är allvarligt får tillsynsmyndigheten återkalla ett godkännande, ett medgivande eller beslut. I fråga om kommunal verksamhet får Skolinspektionen besluta att staten, på kommunens bekostnad, ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse om kommunen inte har följt ett föreläggande och grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt skollagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (26 kap. 10, 13 och 17 §§ skollagen).

Det finns således åtgärder som kan vidtas om en huvudman inte ser till att en elev får tillgång till de insatser som anges i åtgärdsгарantin. I detta ligger att huvudmannen även är skyldig att tillse att varje skolenhet har tillgång till de resurser som krävs för att åtgärdsгарantin ska kunna uppfyllas. Om så inte sker kan Skolinspektionen, efter en anmälan från en enskild eller efter tillsyn, vidta de åtgärder som redovisats ovan. I sammanhanget finns det skäl att framhålla att det saknas beredningsunderlag att överväga en sådan ordning som *Handikappförbunden* förordar. Att en elev och dennes vårdnadshavare skulle ges möjlighet att kunna föra en

skadeståndstalan mot en huvudman med anledning av uteblivna åtgärder inom åtgärdsgarantin skulle dessutom, enligt regeringen, bryta mot den ordning som gäller inom skolväsendet i övrigt. Därtill utgör de tillsynsmöjligheter som Skolinspektionen har en tillräcklig garanti för att åtgärdsgarantin ska bli effektiv..

6.7 Extra anpassningar ska dokumenteras i en elevs individuella utvecklingsplan

Regeringens förslag: Det ska förtydligas att en lärare i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan i årskurs 1–5 samt årskurs 1–6 i specialskolan en gång per läsår, vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan ska sammanfatta vilka extra anpassningar som eleven är i behov av.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår en annan författningsteknisk lösning och utredningens förslag omfattar inte grundsärskolan.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Detta gäller bl.a. *Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Skolväsendets överklagandenämnd, Malmö högskola, Umeå universitet, Borlänge, Göteborgs, Linköpings, Stockholms och Örebro kommuner, Lärarnas Riksförbund och Föräldraalliansen Sverige.*

Skolinspektionen framhåller att dokumentation är ett viktigt instrument för uppföljning och utvärdering av stödinsatserna. *Lärarnas Riksförbund* pekar på att det redan framgår av Skolverkets allmänna råd att extra anpassningar ska dokumenteras i den individuella utvecklingsplanen. Utredningens förslag kan dock enligt förbundet bidra till bättre likvärdighet. Även *Myndigheten för delaktighet (MFD)* menar att kravet på dokumentationen kan bidra till en ökad likvärdighet och rättssäkerhet, ökad kontinuitet, förbättrad uppföljning och underlätta överlämningen.

Föräldraalliansen Sverige uttrycker att det är viktigt att skolans insatser dokumenteras för att kunna följa upp skolans verksamhet och arbete. Även *Autism- och Aspergerförbundet* betonar vikten av att extra anpassningar måste dokumenteras för att säkerställa att insatserna följs upp och att man därmed får ett kvitto på om dessa fungerar och är tillräckliga eller om det finns skäl till vidare utredning av särskilt stöd.

Synskadades Riksförbund (SRF), Riksförbundet Attention och *Riksförbundet DHB* framhåller även att det är särskilt viktigt med en god dokumentation vid studieövergångar eller byte av skola.

Statskontoret anser att förslaget innebär en detaljreglering av hur lärare ska genomföra sitt uppdrag. Därutöver ser myndigheten en risk i att förslaget leder till ännu mer administration för berörda lärare när lagens krav på åtgärder ska dokumenteras. *Skolverket* avstyrker förslaget och ser inte något behov av den förändring som utredningen föreslår. Enligt myndigheten innebär bestämmelserna om individuella utvecklingsplaner redan en skyldighet att dokumentera extra anpassningar.

Skälen för regeringens förslag: I årskurs 1–5 i grundskolan, grundskoleförskolan och sameskolan samt i årskurs 1–6 specialskolan ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i. Vidare ska det i utvecklingsplanen sammanfattas vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen (10 kap. 13 §, 11 kap. 16 §, 12 kap. 13 § och 13 kap. 13 § skollagen).

Bestämmelserna om skriftliga individuella utvecklingsplaner reglerades tidigare på förordningsnivå (7 kap. 2 § grundskoleförordningen [1994:1194], 8 kap. 1 § specialskoleförordningen [1995:401] och 5 kap. 3 § sameskolförordningen [1995:205]). I samband med att bestämmelserna fick sin nuvarande utformning framhölls att föräldrar och elever har rätt till en god och tydlig information om elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling samt om eventuella behov av särskilt stöd eller andra insatser. En tydlig utvärdering och information är en förutsättning för att det ska bli möjligt att upptäcka brister i en elevs kunskaper och ge eleven stöd. Det framhölls vidare att föräldrar gett uttryck för att de vill ha information om sitt barns utveckling som ger klara signaler om vad som behövs förbättras för att målen i skolan ska uppnås (departementspromemorior En individuell utvecklingsplan med skriftliga omdömen, U2008/00204/S s. 4).

Att en elev är i behov av extra anpassningar för att nå kunskapskraven utgör sådan viktig information som har en given plats i en skriftlig individuell utvecklingsplan. 2015 års skolkommission tillstyrker utredningens förslag att skollagen ska förtydligas när det gäller kravet på dokumentation av extra anpassningar och framhåller i betänkandet *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet* (SOU 2017:35) att dokumentation om elevernas kunskaper och behov av stöd är en förutsättning för att rätt åtgärder ska kunna vidtas, samt för att övergångar mellan årskurser och skolor, och i förekommande fall mellan skolformer, ska fungera väl. Av lagtexten i skollagen framgår också att det i den skriftliga individuella utvecklingsplanen ska sammanfattas vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Av Skolverkets allmänna råd med kommentarer framgår att extra anpassningar ska dokumenteras i utvecklingsplanen. *Skolverket* anser av den anledningen att den nuvarande regleringen är tillräcklig och avstyrker utredningens förslag. Av utredningen framgår dock att den nuvarande ordningen medför att huvudmännen upplever att det finns ett visst utrymme för att kunna välja om dokumentationen ska ske i individuella utvecklingsplanen eller någon annanstans. Det talar enligt regeringen mot att den nuvarande regleringen är tillräckligt tydlig.

Skolinspektionens kvalitetsgranskningsrapport visar att det finns brister i uppföljningen av att genomförda extra anpassningar ger effekt på elevens kunskapsnivå och kunskapsutveckling. En uttrycklig reglering om skyldigheten att dokumentera extra anpassningar i utvecklingsplanen kan, som *MFD* och *Lärarnas Riksförbund* framhåller, bidra till en ökad likvärdighet och rättssäkerhet. Regeringen delar även *Skolinspektionens* uppfattning om att dokumentationen är ett viktigt instrument för upp-

följning och utvärdering av beslutade stödinsatser. Därtill kommer att, som *SRF*, *Riksförbundet Attention* och *Riksförbundet DHB* framhåller, en god dokumentation underlättar i samband med byte av stadie eller skola.

Statskontoret gör gällande att förslaget innebär en detaljreglering av hur lärare ska genomföra sitt uppdrag. Som nämnts ovan finns det redan idag en skyldighet enligt skollagen att i den skriftliga individuella utvecklingsplanen sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Det framgår av bestämmelserna att om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver den skriftliga individuella utvecklingsplanen inte innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven. Det är alltså andra insatser än sådana som kommer till uttryck i ett åtgärdsprogram som ska sammanfattas i utvecklingsplanen. Regeringen delar således den uppfattning som kommer till uttryck i Skolverkets allmänna råd med kommentarer, dvs. att extra anpassningar ska dokumenteras i utvecklingsplanen. Som framgår ovan upplever dock huvudmännen att det finns ett visst utrymme att välja om dokumentationen ska ske i individuella utvecklingsplanen eller någon annanstans. Syftet med förslaget är således inte att komma till rätta med bristen på dokumentation, utan att dokumentationen ska bli mer enhetlig och på så sätt säkerställa ett systematiskt arbete med stödinsatserna för eleverna. Av den anledningen delar inte regeringen Statskontorets farhåga om att förslaget kommer att leda till en ökad administration.

En tydlig reglering av skyldigheten att dokumentera extra anpassningar i den individuella skriftliga utvecklingsplanen kan förväntas föra med sig fördelar i fråga om uppföljning, likvärdighet och underlätta överföring av information. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen att det i bestämmelserna om den skriftliga individuella utvecklingsplanen bör regleras att det i planen ska sammanfattas vilka extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. För att det ska framgå att det är fråga om ett förtydligande av gällande rätt anser dock regeringen att förtydligandet inte bör ske genom införandet av en ny separat punkt, såsom utredningen har föreslagit, utan att den befintliga punkt, som avser en skyldighet för läraren att sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen, ska kompletteras så att den avser vilka extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen eller andra insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. De skäl som anförs för detta förtydligande gäller även i förhållande till elever i grundsärskolan. Av den anledningen finns det enligt regeringen skäl att göra motsvarande förtydligande även i den paragraf som reglerar den skriftliga individuella utvecklingsplanen i grundsärskolan.

7 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ett fåtal remissinstanser har lämnat synpunkter på tidpunkten för ikraftträdande.

Piteå och *Vellinge kommuner* ställer sig bakom utredningens förslag att åtgärdsgarantin ska genomföras den 1 juli 2018. *Kalmar*, *Umeå* och *Vänersborgs kommuner* anser att god framförhållning behövs så att det ges goda förutsättningar att implementera och genomföra förändringarna.

Statens skolverk avstyrker förslaget och anför att tiden för genomförandet är alltför knapp. Av erfarenhet vet myndigheten att det tar cirka två år att utveckla och konstruera bedömningsstöd. Tiden behövs särskilt när det rör sig om nya åldersgrupper och skolformer. Erfarenhet visar att ju yngre elevgrupp materialet ska konstrueras för, desto svårare och mer tidskrävande är arbetet.

Skälen för regeringens förslag: Åtgärdsgarantin innebär en viktig förstärkning i fråga om de allra yngsta elevernas möjligheter att få tillgång till stödinsatser av god kvalitet. Huruvida eleverna får tillgång till väl utformade stödinsatser redan i förskoleklassen och lågstadiet, kan ha stor betydelse för hur deras fortsatta skolgång ska gestalta sig. Av den anledningen finns det tungt vägande skäl för att förslagen om åtgärdsgarantin ska träda i kraft så snart som möjligt.

Det behöver vidtas förberedelser innan åtgärdsgarantin kan börja användas. Förutom att berörd skolpersonal måste ges rimliga förutsättningar att sätta sig in i det delvis nya arbetssättet som åtgärdsgarantin innebär, måste även huvudmännen ges möjlighet att vidta nödvändiga förberedelser. Därtill måste Skolverket ges möjlighet att ta fram de kartläggningsmaterial som ska användas i förskoleklassen. Regeringen har därför gett myndigheten ett förberedande uppdrag att ta fram sådant material och uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2018.

Med beaktande av det ovan redovisade gör regeringen bedömningen att det är rimligt att lagförslagen träder i kraft den 1 juli 2018.

8 Konsekvenser av förslagen

8.1 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. 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 föranleder inskränkningen, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Det innebär att förslaget inte får vara onödigt långtgående och om syftet med nya eller ändrade bestämmelser kan uppnås på ett mindre ingripande sätt ska det minst ingripande alternativet väljas. Det ska således göras dels en analys av de konsekvenser som förslaget får för den kommunala självstyrelsen, dels en avvägning mellan det kommunala intresset av självstyrelse och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

Elever måste få grundläggande kunskaper i läsning, skrivning och matematik så tidigt som möjligt i sin skolgång om de ska kunna uppnå kunskapskraven och utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Förslaget om en åtgärdsgaranti syftar till att upptäcka elever i behov av stöd tidigt, redan i förskoleklassen och lågstadiet, genom att förskollärare och lärare, i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens, ska analysera elevernas resultat vid användning av nationella kartläggningmaterial, nationella bedömningsstöd eller nationella prov, planera adekvata stödåtgärder för elever som behöver sådana och följa upp effekterna av åtgärderna i slutet av förskoleklassen och lågstadiet och överföra resultatet av uppföljningen till den lärare som ska ansvara för eleven i nästa årskurs. Förslaget syftar till att ge rektorer och huvudmän bättre möjligheter att planera och fördela resurser inom verksamheten utifrån den information om elevernas resultat som en tillämpning av bestämmelserna om en åtgärdsgaranti ger. Förslaget syftar också till att ge vårdnadshavarna möjlighet att i ett tidigt skede få en tydlig bild av sitt barns kunskapsutveckling och därmed får ett bättre underlag för att kommunicera med förskollärare, lärare och rektor om eventuellt behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. Förslaget kan dock till viss del begränsa kommunernas handlingsutrymme, eftersom det innebär ett åliggande för kommunen att följa arbetsgången i åtgärdsgarantin och vidta de åtgärder som garantin föreskriver. Detta innebär en inskränkning av det kommunala självstyret.

På nationell nivå syftar de kommande bestämmelserna till att ge elever i olika skolor i olika delar av landet i högre grad likvärdiga förutsättningar när det gäller bedömningen av när extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen eller särskilt stöd bör sättas in. På lokal nivå syftar bestämmelserna därutöver att underlätta planering och utvärdering av insatser för att öka måluppfyllelsen.

När det gäller möjligheterna att vidta åtgärder som är mindre ingripande för den kommunala självstyrelsen gör regeringen följande överväganden. Det följer redan av den gällande regleringen att kommunala huvudmän är skyldiga att skyndsamt vidta åtgärder när en elev kan befaras inte komma att nå kunskapskraven. Det måste också anses självklart att de åtgärder som sätts in ska vara adekvata och anpassade efter den enskilda elevens behov. Det finns också rekommendationer om hur gällande bestämmelser kan eller bör tillämpas för att huvudmännen ska uppfylla de krav som följer av dem i form av Skolverkets allmänna råd. Trots detta kan det konstateras att en relativt stor andel av eleverna inte når kravnivåerna på de nationella proven och att en stor andel av eleverna som lämnar grundskolan inte når behörighet till gymnasieskolan samt att stödåtgärder ofta sätts in för sent och inte är adekvat utformade (se avsnitt 4). Mot denna bakgrund kan alternativa åtgärder, som skulle vara

mindre ingripande, inte anses tillräckliga. Konsekvenserna av att inte vidta några åtgärder alls blir att ett antal elever inte får stöd tidigt i sin språk-, läs-, skriv- och matematikutveckling och att det kan ta längre tid innan resultaten i svensk skola förbättras. Vid en avvägning mellan intresset av kommunal självstyrelse och det allmänna, nationella intresset av att alla elever får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet med hjälp av en åtgärdsgaranti bedömer regeringen att det senare intresset väger tyngre. Regeringen bedömer således att behovet av tidiga insatser för att förbättra resultaten i svenska, svenska som andraspråk och matematik gör att inskränkningen är nödvändig och proportionerlig i förhållande till syftet.

8.2 Ekonomiska konsekvenser för kommunala huvudmän

Vilka nya åtaganden innebär åtgärdsgarantin?

Bestämmelsen om åtgärdsgarantin innebär att ansvarig förskollärare eller lärare kommer att vara skyldig att vidta vissa åtgärder och att delar av dessa åtgärder ska ske i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens.

Det finns redan i dag en generell skyldighet för förskollärare och lärare att bedöma elevers kunskapsutveckling och vid behov vidta nödvändiga åtgärder för att eleven ska nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Det kan exempelvis röra sig om utformning av extra anpassningar och dokumentation av vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven. Därtill ingår det i rollen som förskollärare och lärare att följa upp eventuella stödinsatser. I denna roll ingår det även att i samband med stadiemyten lämna över uppgifter om eleven har haft stödinsatser. Flera av de moment som ingår i åtgärdsgarantin ingår således redan i förskollärarens och lärarens arbetsuppgifter och utgör därmed inte sådana nya åtaganden som ska kompenseras ekonomiskt.

Åtgärdsgarantin innebär emellertid en skyldighet för ansvarig förskollärare och lärare att i vissa situationer göra en särskild analys av elevens kunskapsutveckling. En sådan skyldighet har inte funnits tidigare och utgör således ett sådant nytt åtagande som staten ska kompensera kommunerna ekonomiskt för. På samma sätt förhåller det sig med den nationella kartläggningen som ska ske i förskoleklassen. Däremot finns det redan i dag en skyldighet att använda sig av bedömningsstöd och nationella prov och denna del av åtgärdsgarantin innebär inte något nytt åtagande.

Åtgärdsgarantin innebär en tydlig skyldighet att anlita personal med specialpedagogisk kompetens i arbetet. Någon sådan skyldighet har inte funnits tidigare vilket innebär att samtliga moment som berör personal med specialpedagogisk kompetens ska ersättas enligt den kommunala finansieringsprincipen. Sammanfattningsvis innebär det att följande moment ska kommunerna ersättas ekonomiskt.

- kartläggning i förskoleklassen (ansvarig förskollärare eller lärare),
- analys av elevernas kunskapsutveckling i förskoleklassen och i årskurs 1 och 3 (ansvarig förskollärare eller lärare tillsammans med personal med specialpedagogisk kompetens),

- planering av extra anpassningar (ska enbart ersättas beträffande personal med specialpedagogisk kompetens), och
- uppföljning och överlämning till den lärare som ska ansvara för eleven i nästa årskurs (ska enbart ersättas beträffande personal med specialpedagogisk kompetens).

Hur många elever kommer att beröras av de nya åtagandena?

Utredningen har vid sin beräkning av kostnaderna för åtgärdsgarantin utgått från antalet elever läsåret 2015/16. Regeringen delar *Sveriges Kommuner och Landstings* uppfattning att antagandet av antalet elever som berörs av åtgärdsgarantin bör baseras på Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos för 2018. Om samtliga sexåringar går i förskoleklassen skulle antalet elever läsåret 2016/17 uppgå till 123 000. Antalet elever i årskurs 1 och 3 är i genomsnitt cirka 118 000 per årskurs. Enligt SCB:s befolkningsprognos beräknas antalet elever i förskoleklassen uppgå till cirka 122 800 och antalet elever i årskurs 1 och 3 till cirka 122 750 per årskurs läsåret 2018/19.

Förutsatt att samtliga barn börjar i förskoleklassen innebär det ovan redovisade att 122 800 elever beräknas genomgå den nationella kartläggningen. Det är naturligtvis svårt att med säkerhet ange hur stor andel av dessa elever och av eleverna i årskurs 1 och 3 som kommer att omfattas av den särskilda analysen av kunskapsutvecklingen. Antalet elever i lågstadiet som i dag får särskilt stöd är cirka 6 procent. Utredningen har uppskattat att det är lika stor andel elever i förskoleklassen som får särskilt stöd som i lågstadiet. Regeringen delar inte utredningens bedömning utan anser att andelen elever i förskoleklassen som får särskilt stöd är färre än i lågstadiet. En uppskattning är att andelen är hälften i förskoleklassen jämfört med andelen elever som får det i lågstadiet, dvs. cirka 3 procent. Utredningen uppskattar att 10 procent av eleverna i förskoleklassen kommer att behöva antingen extra anpassningar eller särskilt stöd. I årskurs 1 och 3 har motsvarande andel uppskattats till 20 procent. Avsikten med åtgärdsgarantin är att ansvarig förskollärare eller lärare ska genomföra den särskilda analysen av kunskapsutvecklingen för ett betydligt större antal elever än de som i slutändan kommer att vara i behov av stödinsatser. Detta för att inte riskera att förbise någon elev som har behov av sådana insatser. Utredningen har mot den bakgrunden uppskattat att ansvarig förskollärare eller lärare i förskoleklassen behöver analysera kunskapsutvecklingen för 25 procent av eleverna. Motsvarande andel i lågstadiet uppskattas till 50 procent.

Beräkningarna bygger på en mycket grov uppskattning. Enligt regeringen finns det skäl att framhålla att avsikten är att en elevs kunskapsutveckling inte ska analyseras om det direkt med anledning av resultatet vid användning av ett nationellt kartläggningsmaterial, ett nationellt bedömningsstöd eller ett nationellt prov kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Dessa elever ska antingen skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar eller så ska det göras en anmälan till rektor som ska se till att skyndsamt utreda behovet av särskilt stöd. Det innebär att en analys kommer att behöva göras beträffande ett mindre antal elever än vad utredningen har förutsatt. Det låter sig knappast uppskattas hur stor andel av eleverna det rör sig om,

men regeringen konstaterar att utredningens uppskattning i denna del synes väl tilltagen. Regeringen finner emellertid inte anledning att frångå utredningens beräkningar.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att en analys av kunskapsresultatet uppskattningsvis kommer att behöva ske för drygt 30 700 elever i förskoleklassen och 122 750 elever i lågstadiet. Av antalet elever i förskoleklassen beräknas knappt 12 300 elever vara i behov av antingen extra anpassningar eller särskilt stöd. I årskurs 1 och 3 bedöms detta behov omfatta cirka 49 100 elever. Efter att ha räknat bort de elever som bedöms vara aktuella för särskilt stöd – cirka 3 700 elever i förskoleklassen och 14 700 elever i lågstadiet – bedömer regeringen att planering av extra anpassningar, uppföljning och överlämning till nästa årskurs kommer att behöva ske beträffande cirka 8 600 elever i förskoleklassen och 34 400 elever i lågstadiet.

Hur mycket arbetstid kommer de nya åtagandena ta i anspråk?

Utredningen har beräknat att kartläggningen i förskoleklassen kommer att ta två timmar i anspråk per elev. För analysarbetet har utredningen beräknat en tidsåtgång om en halvtimme per elev i förskoleklassen och en timme per elev i lågstadiet för förskollärare eller lärare samt för personal med specialpedagogisk kompetens. Tidsåtgången för planering och utformning av extra anpassningar har beräknats till en timme och lika lång tid har beräknats för uppföljningen i lågstadiet. I förskoleklassen har tidsåtgången för uppföljningen beräknats till en halvtimme. Regeringen saknar skäl att frångå dessa uppskattningar. Det redovisade innebär att den totala tidsåtgången, för de nya åtaganden som åtgärdsгарantin innebär, beräknas enligt följande:

- kartläggning i förskoleklassen: 245 600 timmar (ansvarig förskollärare eller lärare),
- analys av elevernas kunskapsutveckling: 30 700 timmar i förskoleklassen och 245 500 timmar i lågstadiet (ansvarig förskollärare eller lärare och personal med specialpedagogisk kompetens),
- planering av extra anpassningar: 8 600 timmar i förskoleklassen och 34 500 timmar i lågstadiet (personal med specialpedagogisk kompetens), och
- uppföljning och överlämning till den lärare som ska ansvara för elevens i nästa årskurs: 4 300 timmar i förskoleklassen och 34 400 timmar i lågstadiet (personal med specialpedagogisk kompetens).

Vilka kostnader följer på de nya åtagandena?

I förskoleklassen arbetar förskollärare eller lärare. Dessa grupper har olika genomsnittslöner. Enligt uppgift från SCB uppgår den genomsnittliga månadslönen för en förskollärare till 27 600 kronor och för en grundskollärare till 30 200 kronor. Inklusiv semesterlön och arbetsgivaravgifter uppgår den årliga lönekostnaden för en förskollärare därmed till 446 870 kronor vilket, fördelat på en årsarbetstid om 1 807 timmar, ger en timkostnad om 247 kronor. Den årliga lönekostnaden för grundskollärare uppgår till 488 967 kronor vilket, fördelat på en årsarbetstid om 1 767 timmar, ger en timkostnad om 277 kronor. Den genomsnittliga timkostnaden för förskollärare och lärare uppgår därmed

till 262 kronor. Den genomsnittliga månadslönen för speciallärare och specialpedagoger är 34 100 kronor per månad enligt SCB:s statistik. För personal med specialpedagogisk kompetens uppgår den årliga lönekostnaden till 552 111 kronor vilket, fördelat på en årsarbetstid om 1 767 timmar, innebär en timkostnad om 312 kronor. Med utgångspunkt i dessa uppgifter och beräkningen av antalet arbetstimmar som de nya åtagandena genererar, beräknas den totala kostnaden för åtgärdsгарantin enligt följande:

- kartläggning i förskoleklassen; 245 600 timmar (ansvarig förskollärare eller lärare) med en total kostnad om 64,3 miljoner kronor,
- analys av elevernas kunskapsutveckling i förskoleklassen och i lågstadiet; 30 700 timmar i förskoleklassen och 245 500 timmar i lågstadiet (ansvarig förskollärare eller lärare och personal med specialpedagogisk kompetens) med en total kostnad om 81,1 miljoner kronor,
- planering av extra anpassningar; 8 600 timmar i förskoleklassen och 34 400 timmar i lågstadiet (personal med specialpedagogisk kompetens) med en total kostnad om 13,4 miljoner kronor, och
- uppföljning och överlämning till den lärare som ska ansvara för elevens i nästa årskurs; 4 300 timmar i förskoleklassen och 34 400 timmar i lågstadiet (personal med specialpedagogisk kompetens) med en total kostnad om 12 miljoner kronor.

Beräkningarna medför en total tillkommande kostnad för kommunerna om cirka 171 miljoner kronor. Utredningen har beräknat den totala kostnaden till 148,2 miljoner kronor för införandet av bestämmelsen om åtgärdsгарantin. Regeringen har i budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1) beräknat att 130 miljoner kronor per år avsätts för införandet av bestämmelserna om en åtgärdsгарanti från och med 2018. Lagförslagen föreslås att träda i kraft den 1 juli 2018. För att skapa förutsättningar för huvudmännen att förbereda införandet av bestämmelserna bedömer regeringen att kostnaden för 2018 bör beräknas för nio månader vilket innebär en kostnad om 128 miljoner kronor.

8.3 Konsekvenser för enskilda huvudmän

En utgångspunkt för regleringen av skolväsendet är bl.a. att den i så stor utsträckning som möjligt ska vara gemensam för alla skol- och verksamhetsformer och alla huvudmän. Lika villkor ska gälla så långt som möjligt oavsett huvudman. De företag som berörs av förslaget är fristående grundskolor. Det finns cirka 567 fristående grundskoleenheter med elever i förskoleklass och årskurserna 1–3 läsåret 2016/17.

Regeringen anser att de föreslagna förändringarna inte kommer att medföra några särskilda konsekvenser för de fristående grundskoleenheterna i förhållande till de kommunala skolorna, eftersom alla huvudmän berörs i lika stor utsträckning av de nya bestämmelserna om en åtgärdsгарanti.

8.4 Konsekvenser för staten

Specialskolan har staten som huvudman. Åtgärdsgarantin innebär en tydlig skyldighet att anlita personal med specialpedagogisk kompetens i arbetet. I behörighetsförordningen finns det redan krav på att alla lärare i specialskolan ska ha specialpedagogisk kompetens. Utredningen har därför bedömt att kostnaden i den delen inte beräknas öka. Skyldigheten att genomföra en kartläggning i förskoleklassen och en särskild analys i förskoleklassen, årskurs 1 och 3 är dock ett nytt åtagande.

Staten är även huvudman för sameskolan. I sameskolan uppgår antalet elever i förskoleklassen till 28 och i specialskolan 33 elever läsåret 2016/17. Elevantalet i årskurs 1 och 3 är 58 elever i sameskolan och 113 elever i specialskolan.

Med utgångspunkt från de genomsnittliga månadslönerna för förskollärare, lärare och personal med specialpedagogisk kompetens och beräkningen av antalet timmar som de nya åtagandena kommer att innebära, se avsnitt 8.2, kan den totala kostnaden för åtgärdsgarantin beräknas enligt följande för sameskolan och specialskolan:

- kartläggning i förskoleklassen med en total kostnad om 14 700 kronor i sameskolan och 17 300 kronor i specialskolan,
- analys av elevernas kunskapsutveckling i förskoleklassen och i lågstadiet med en total kostnad om 19 100 kronor i sameskolan och 35 900 kronor i specialskolan,
- planering av extra anpassningar med en total kostnad om 3 100 kronor i sameskolan, och
- uppföljning och överlämning till den lärare som ska ansvara för elevens i nästa årskurs med en total kostnad om 2 800 kronor i sameskolan.

Beräkningarna medför totala tillkommande kostnader om 39 700 kronor för sameskolan och 53 200 kronor för specialskolan. Utredningen har beräknat den sammanlagda kostnaden till cirka 18 000 kronor för sameskolan. Regeringen bedömer att kostnaderna för införandet av bestämmelsen för specialskolan och Sameskolstyrelsen kan finansieras inom ramen för avsatta medel.

8.5 Konsekvenser för elever

Sverige har förbundit sig att följa FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och har därmed åtagit sig att säkerställa varje barns rättigheter enligt konventionerna. Rättigheterna gäller för varje barn, oavsett kön eller funktionsförmåga. Enligt barnkonventionens artikel 3 ska vid alla åtgärder som rör barn, barnets bästa komma i främsta rummet.

Enligt huvudregeln ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Vidare ska utbildningen vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. Skolan ska ge alla elever förut-

sättningar att nå de nationella kunskapskraven och målen för utbildningen.

Som tidigare har framhållits lämnar många elever grundskolan utan att ha uppnått behörighet till gymnasieskolans nationella program. En ofullständig grundskoleutbildning försvårar ett framtida aktivt deltagande i såväl fortsatta studier som yrkes- och samhällsliv. Lärande i sig och att gå ut skolan med goda resultat leder till en minskad ohälsa och minskad risk för utanförskap. Att klara skolan är den enskilt viktigaste faktorn för barns framtida hälsa.

Syftet med förslaget om en åtgärdsgaranti är att de elever som har behov av stödinsatser ska få sådana insatser tidigt. Avsikten är vidare att dessa insatser ska vara utformade utifrån elevens behov. Genom att eleverna tidigt får adekvata insatser slipper eleven uppleva att hon eller han misslyckas genom att inte nå upp till kunskapskraven. Vidare behöver tidiga insatser inte bli lika omfattande jämfört med om de sätts in under de senare skolåren. Eleven slipper därmed uppleva det stigma som kan vara förknippat med mer omfattande stödinsatser. Det slutliga målet med de tidiga insatserna är att en så stor andel som möjligt av eleverna ska lämna grundskolan eller specialskolan med en fullständig utbildning. Åtgärdsgarantin innebär därmed en positiv förändring som kan motverka de negativa konsekvenser som en ofullständig grundskoleutbildning kan innebära. Regeringen gör således bedömningen att de föreslagna ändringarna är förenliga med barnkonventionen.

8.6 Konsekvenser för jämställdheten

Färre pojkar än flickor blir behöriga till gymnasieskolans nationella program. Andelen pojkar som var behöriga läsåret 2015/16 uppgick till 79 procent, medan andelen behöriga flickor var 88 procent. Avsikten med införandet av en åtgärdsgaranti är att fler elever genom att få tidiga och välutarbetade stödinsatser ska nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Stödet bedöms ha positiva effekter särskilt i fall där stödinsatser sker tillsammans med ett aktivt arbete kring jämställdhet som ifrågasätter normer kring att pojkar förväntas prestera sämre än flickor. Mot den bakgrunden finns det skäl att anta att andelen pojkar som lämnar grundskolan och specialskolan med behörighet till gymnasieskolans nationella program kommer att öka. Därmed kan regeringens förslag förväntas minska den skillnad som i dag finns mellan könen och därmed bedöms jämställdheten påverkas på ett positivt sätt.

8.7 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. En god utbildning minskar risken för utanförskap och förbättrar möjligheterna till integration.

Syftet med regeringens förslag är att elever i behov av stödåtgärder ska få sådana insatser så snart det kan finnas en indikation på att eleven inte når de kunskapskrav som minst ska uppnås. Avsikten är vidare att dessa insatser ska vara utformade utifrån elevens behov. Det vidare syftet med detta är att minska andelen elever som lämnar grundskolan, specialsolan och sameskolan med ofullständiga betyg och därigenom minska andelen elever som inte når behörighet till gymnasieskolans nationella program. Härigenom påverkas även de integrationspolitiska målen i positiv riktning.

8.8 Förslagen berör inte Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

Förslagen berör inte frågor som är reglerade i EU-rätten.

9 Författningskommentar

Lag om ändring i skollagen (2010:800)

3 kap.

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

- barnens och elevernas lärande och personliga utveckling (2 §),
- information om barnets och elevens utveckling (3 §),
- *åtgärdsgaranti i förskoleklassen och lågstadiet* (4 §),
- stöd i form av extra anpassningar (5 och 5 a §§),
- särskilt stöd (6–12 §§),
- mottagande och undervisning av nyanlända elever (12 a–12 f §§), och
- allmänna bestämmelser om betyg (13–21 §§).

Paragrafen beskriver innehållet i skollagens tredje kapitel. I kapitlet upphävs 2 och 5 §§ och de tidigare 3, 4 och 5 a §§ ska betecknas 2, 3 och 5 §§. Vidare införs två nya paragrafer, 4 och 5 a §§. Paragrafen om kapitlets innehåll ändras i enlighet med det nyss beskrivna.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.

2 § Alla barn och elever *i samtliga skolformer och i fritidshemmet* ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som till följd av funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling.

Paragrafen innehåller en generell beskrivning av den övergripande målsättning som ska utmärka utbildningen. Paragrafen, som för närvarande betecknas 3 §, ska betecknas 2 §.

I nuvarande 2 §, som upphävs, anges att om inte något annat anges gäller bestämmelserna i 3 kap. samtliga skolformer och fritidshemmet. I förevarande paragrafs *första mening* regleras att bestämmelserna i paragrafen gäller i samtliga skolformer och i fritidshemmet. Förändringarna innebär inte någon ändring i sak.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.

3 § Vårdnadshavare för ett barn i *förskolan samt eleven och elevens vårdnadshavare i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan* ska fortlöpande informeras om *barnets* eller *elevens* utveckling.

Paragrafen reglerar skyldigheten att fortlöpande informera barns vårdnadshavare samt elever och elevers vårdnadshavare om barnets eller elevens utveckling. Paragrafen, som för närvarande betecknas 4 §, ska betecknas 3 §. Frågan om vilka skolformer som informationsskyldigheten omfattar regleras för närvarande i 5 §. Denna paragraf upphävs och dess innehåll förs in i förvarande paragraf. Förändringen innebär inte någon ändring i sak.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.

4 § *Det ska göras en särskild analys av en elevs kunskapsutveckling i*

1. förskoleklassen om det utifrån användning av ett nationellt kartläggningsmaterial finns en indikation på att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i årskurs 1 och 3 i svenska, svenska som andraspråk eller matematik,

2. lågstadiet i grundskolan och i sameskolan om det utifrån användning av ett nationellt bedömningsstöd eller ett nationellt prov i svenska, svenska som andraspråk eller matematik, finns en indikation på att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav för årskurs 1 eller 3 som minst ska uppnås, och

3. lågstadiet i specialskolan om det utifrån användning av ett nationellt bedömningsstöd eller ett nationellt prov i svenska, svenska som andraspråk eller matematik, finns en indikation på att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav för årskurs 1 eller 4 som minst ska uppnås.

Det behöver inte göras någon analys enligt första stycket om förutsättningarna i 5 § andra stycket eller 7 § är uppfyllda utifrån användning av ett sådant nationellt kartläggningsmaterial, nationellt bedömningsstöd eller nationellt prov som avses i första stycket. I stället ska det i så fall skyndsamt planeras extra anpassningar enligt 5 § eller göras en anmälan till rektor enligt 7 §.

Åtgärder enligt andra stycket ska även vidtas om en analys enligt första stycket leder fram till en bedömning enligt 5 § första stycket att eleven är i behov av extra anpassningar eller en bedömning att eleven kan vara i behov av särskilt stöd.

En analys enligt första stycket eller åtgärder enligt andra och tredje styckena ska utföras av ansvarig förskollärare eller lärare i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens. Sådant samråd behöver inte ske om förskolläraren eller läraren har specialpedagogisk kompetens.

Paragrafen är ny och beskriver åtgärdsgarantin i förskoleklassen och lågstadiet i grundskolan, specialskolan och sameskolan. Syftet med åtgärdsgarantin är bl.a. att tidigt identifiera elever som kan vara i behov extra anpassningar enligt 5 § eller särskilt stöd enligt 6–12 §§.

Av paragrafens *första stycke* framgår att åtgärdsgarantin i förskoleklassen utgår från nationella kartläggningsmaterial. I lågstadiet i grund-

skolan, specialskolan och sameskolan ska åtgärdsgarantin utgå från användningen av nationella bedömningsstöd och nationella prov. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att delta i nationella prov och om skyldighet för huvudmän att använda nationella kartläggningsmaterial i förskoleklassen och nationella bedömningsstöd i årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan (29 kap. 28 och 28 a §§ skollagen).

Enligt första stycket finns det en skyldighet att analysera en elevs kunskapsutveckling om det utifrån användningen av ett nationellt kartläggningsmaterial, ett nationellt bedömningsstöd eller ett nationellt prov finns en indikation på att eleven inte kommer nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i svenska, svenska som andraspråk eller matematik i årskurs 1 eller 3 (årskurs 1 eller 4 i specialskolan). I förskoleklassen finns inte några kunskapskrav och av den anledning ska ansvarig förskolelärare vid bedömningen av om det behövs genomföras en analys av en elevs kunskapsutveckling utgå från de kunskapskrav som gäller i årskurs 1 och 3. Kravet för när det ska ske en analys är relativt lågt ställt och syftet är att säkerställa att elever som är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd verkligen får det. För att ansvarig förskollärare eller lärare inte ska riskera att förbise någon elev i behov av stöd måste analysen nämligen ske beträffande ett betydligt större antal elever än det antal som kan förväntas bli föremål för en stödinsats. Som framgår av andra stycket är inte avsikten att det ska göras en analys i de fall förutsättningarna i 5 § andra stycket (extra anpassning inom den ordinarie undervisningen) eller 7 § (anmälan för utredning om behov av särskilt stöd) är uppfyllda redan utifrån användning av ett sådant nationellt kartläggningsmaterial, nationellt bedömningsstöd eller nationellt prov som avses i första stycket. Under sådana förhållanden ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar eller så ska det göras en anmälan till rektorn, som ansvarar för att utreda elevens behov av särskilt stöd. Analysen enligt första stycket tar i stället sikte på de elever som befinner sig i gränslandet mellan de elever som inte bedöms ha några problem att uppnå kunskapskraven och de elever som direkt bedöms vara i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. Det är alltså fråga om fall av mer svårbedömd natur och där det behövs ytterligare analysinsatser för att avgöra ett eventuellt behov av stöd.

Skyldigheten att analysera en elevs kunskapsutveckling inträder om det finns en indikation på att eleven inte kommer uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Det är inte möjligt att i detalj redogöra för vad som kan utgöra en sådan indikation, utan det måste avgöras från fall till fall. Avgörande för om det finns en skyldighet att analysera en elevs kunskapsutveckling är om det finns något i resultatet från användning av ett nationellt bedömningsstöd m.m. som gör att det råder en osäkerhet om eleven kommer utvecklas på det sätt som krävs för att eleven ska nå kunskapskraven, utan att det för den skull finns tillräckliga förutsättningar att direkt besluta om exempelvis extra anpassningar. Som framgår av fjärde stycket är ansvarig förskollärare eller lärare enligt huvudregeln skyldig att genomföra analysen i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens. Syftet är att förskolläraren eller läraren ska få stöd i sin analys av elevens kunskapsutveckling, för att kunna avgöra om den indikation som identifierats gör att eleven är i behov av stödinsatser.

De lågt ställda kraven på när en analys ska ske kommer kunna leda fram såväl till bedömningen att eleven har ett behov av stödsatser som till bedömningen att eleven inte har något sådant behov. Vid osäkerhet om huruvida det ska ske en särskild analys, bör de lågt ställda kraven medföra att det ska ske en sådan analys. Detta för att säkerställa att ingen elev, som har behov av det, går miste om extra anpassningar eller särskilt stöd.

Av *andra stycket* framgår, som tidigare nämnts, att det inte behöver göras någon analys av elevens kunskapsutveckling om förutsättningarna för extra anpassningar eller vidare utredning av behov av särskilt stöd redan är uppfyllda. Det innebär att om exempelvis resultatet av ett nationellt prov gör att det kan befaras att en elev inte kommer nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i svenska, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar utan att någon analys görs. Syftet med undantaget är att elevens möjlighet att få extra anpassningar eller särskilt stöd inte ska fördröjas i onödan.

Undantaget i *andra stycket* innebär att det kommer kunna uppstå tre olika situationer efter användningen av ett nationellt kartläggningsmaterial, ett nationellt bedömningsstöd eller ett nationellt prov. I den första situationen står det utifrån resultatet klart att eleven inte kommer ha några problem att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Under sådana förhållanden behöver ansvarig förskollärare eller lärare inte vidta någon ytterligare åtgärd. Den andra situationen innebär att det redan utifrån användningen av ett nationellt kartläggningsmaterial m.m. kan befaras att eleven inte kommer nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Under sådana förhållanden ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar eller så göras det ske en anmälan till rektorn om att eleven kan vara i behov av särskilt stöd. Inte heller i en sådan situation ska det göras någon särskild analys av elevens kunskapsutveckling. Den tredje situationen innebär att det finns en indikation på att eleven inte kommer nå de kunskapskrav som minst ska uppnås utan att det för den skull direkt kan befaras att eleven inte kommer att uppnå nämnda kunskapskrav. Under sådana förhållanden ska det göras en särskild analys av elevens kunskapsutveckling. Syftet med analysen är att avgöra om eleven är i behov av extra anpassningar eller om det finns skäl att utreda elevens behov av särskilt stöd.

Om analysen av elevens kunskapsutveckling leder fram till en bedömning enligt 5 § första stycket att det kan befaras att eleven inte kommer nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, framgår det av paragrafens *tredje stycke* att det skyndsamt ska planeras extra anpassningar eller göras en anmälan till rektorn enligt 7 §. Om analysen däremot resulterar i en bedömning att eleven inte kommer ha några problem att uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås, behöver ansvarig förskollärare eller lärare inte vidta några ytterligare åtgärder inom ramen för åtgärdsgarantin.

Av *första meningen* i paragrafens *fjärde stycke* följer att åtgärderna enligt första och andra styckena ska vidtas av ansvarig förskollärare eller lärare i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens. Av 2 kap. 25 § första stycket skollagen följer att elevhälsan ska omfatta bl.a. specialpedagogiska insatser. Av sistnämndas paragrafs *andra stycke* framgår att det ska finnas tillgång till personal med sådan kompetens att

elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses. Tillgången till specialpedagogisk kompetens behöver inte enbart syfta på personer med specialpedagogutbildning. Det kan också innefatta t.ex. speciallärare eller en skolledare med särskilt ansvar för specialpedagogiska insatser på skolan (prop. 2009/10:165 s. 278).

Som nämnts ovan är avsikten att personal med specialpedagogisk kompetens ska utgöra ett stöd för ansvarig förskollärare eller lärare bl.a. vid bedömningen av behovet av stödinsatser hos de elever som befinner sig i gränslandet mellan de som inte bedöms ha något sådant behov och de elever där förutsättningarna för någon form av särskild stödinsats redan är uppfyllda. Det är alltså fråga om de mer svårbedömda fallen och även om begreppet ”personal med specialpedagogisk kompetens” är relativt brett, är det önskvärt att samrådet sker med en specialpedagog eller en speciallärare. De har, genom sin specialistkunskap, som regel bäst förutsättningar att bedöma om en elev är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. I undantagsfall bör samrådet kunna ske med någon annan pedagog som har fördjupade kunskaper i specialpedagogik, utan att ha en examen i specialpedagogik. Bestämmelsen innebär att det finns en skyldighet för förskolläraren eller läraren att samråda beträffande varje elev där det finns indikation på att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav i svenska, svenska som andraspråk eller matematik som minst ska uppnås. På vilket sätt samrådet ska ske måste avgöras från fall till fall. I vissa situationer kan det vara möjligt att förskolläraren eller läraren gör hela analysen och därefter vänder sig till personalen med specialpedagogisk kompetens för att hon eller han ska kunna göra en bedömning av om analysen framstår som rimlig utifrån ett specialpedagogiskt perspektiv. I andra, mer komplicerade, fall kan det vara nödvändigt att hela analysen görs tillsammans med personalen med specialpedagogisk kompetens.

Ansvarig förskollärare eller lärare är även skyldig att samråda med personal med specialpedagogisk kompetens i samband med utformningen av extra anpassningar. Sådant samråd ska ske oavsett om extra anpassningar har föregåtts av en särskild analys av elevens kunskapsutveckling eller inte. Samråd ska således ske även beträffande de elever där det direkt utifrån provresultatet kan befaras att hon eller han inte kommer nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. På vilket sätt samrådet ska ske måste även i dessa situationer avgöras från fall till fall. I vissa fall kan det vara tillräckligt att ansvarig förskollärare eller lärare stämmer av med personal med specialpedagogisk kompetens om att den planerade insatsen framstår som adekvat. I andra situationer kan det vara nödvändigt att personalen med sådan kompetens är mer involverad i planeringen.

I fjärde styckets *andra mening* finns ett undantag från huvudregeln om samråd med personal med specialpedagogisk kompetens. Sådant samråd behöver inte ske om den ansvarige förskolläraren eller läraren själv har sådan kompetens. För att det ska vara möjligt att avstå från samråd bör förskolläraren eller läraren ha samma kompetens som föreskrivs enligt styckets första mening. Det är således önskvärt att förskolläraren eller läraren har en specialpedagog- eller speciallärarexamen. Även om ansvarig förskollärare eller lärare har sådan kompetens är det inte något som hindrar att hon eller han ändå samråder med exempelvis en specialpedagog.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2 och 6.4.

5 § En elev i förskoleklassen eller lågstadiet ska skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen om en analys enligt 4 § första stycket leder fram till bedömningen att det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås och inte annat följer av 7 §.

Utöver vad som följer av första stycket ska elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, om det inom ramen för undervisningen, genom användning av ett nationellt bedömningsstöd resultatet på ett nationellt prov, 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 och inte annat följer av 7 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Paragrafen, som för närvarande har beteckningen 5 a §, ska betecknas 5 §. Paragrafen tillförs ett nytt första stycke för att korrespondera med åtgärdsgarantin i 4 §. Följdändringar görs i den bestämmelse som nu finns i första stycket och som flyttas till ett nytt andra stycke.

Av paragrafens första stycke framgår att en elev ska ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen om en analys som genomförs inom ramen för åtgärdsgarantin leder fram till bedömningen att det kan befaras att eleven inte kommer utvecklas mot de kunskapskrav som minst ska uppnås och inte annat följer av bestämmelserna om särskilt stöd i 7 §. Extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen kan vara att hjälpa en elev med att planera och strukturera sina studier. Så kan exempelvis ske med hjälp av ett särskilt schema över skoldagen eller extra tydliga instruktioner eller stöd för att sätta igång arbetet. Att hjälpa till med att förstå texter, att förklara ett ämnesområde på ett annat sätt eller ge extra färdighetsträning såsom lästräning är också att anse som stöd i form av extra anpassningar. Till stöd i form av extra anpassningar hör även specialpedagogiska insatser under en kortare tid. Även särskilda läromedel eller utrustning i form av t.ex. tidsstöd, dvs. hjälpmedel för att förstå och passa tider, samt digital teknik med anpassade programvaror kan som huvudregel anses falla inom ramen för stöd i form av extra anpassningar (prop. 2013/14:160 s. 36). Vad som utgör lämpliga extra anpassningar måste avgöras från till fall. Av 4 § tredje stycket följer att vid bedömningen av vilka anpassningar som är lämpliga ska ansvarig forskollärare eller lärare samråda med personal med specialpedagogisk kompetens.

Som framgår ovan anges i första stycket att extra anpassningar inte ska ske om något annat följer av 7 §. I den senare paragrafen regleras skyldigheten att anmäla till rektorn om extra anpassningar inte har gett önskat resultat. Detta för att rektorn skyndsamt ska kunna utreda elevens behov av särskilt stöd. Av 7 § första styckets andra mening följer att sådan anmälan även ska ske om det finns särskilda skäl att anta extra anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Så kan t.ex. vara fallet med en elev vars funktionsnedsättning ger upphov till ett behov av betydande anpassningar. Detsamma kan gälla en elev med andra svårigheter, vilka

kräver betydande anpassningar som inte kan hanteras inom ramen för den ordinarie undervisningen (prop. 2013/14:160 s. 37).

I paragrafens *andra stycke* regleras skyldigheten att sätta in stöd i form av extra anpassningar i andra situationer än de som avses i paragrafens första stycke. Stycket motsvarar i sak bestämmelserna i den tidigare 5 a §, men har getts en något annan inledning med anledning av paragrafens nya första stycke. Avsikten är inte att ändra bestämmelsens sakliga innehåll. I stycket ges exempel på i vilka situationer som behovet av extra anpassningar kan uppmärksammas. Av central betydelse är att rätten till extra anpassningar inte är beroende av hur behovet av sådana insatser uppmärksammas. I likhet med vad som gäller enligt första stycket ska det inte göras extra anpassningar om annat följer av 7 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.

5 a § I slutet av förskoleklassen, årskurs 3 i grundskolan och sameskolan samt årskurs 4 i specialskolan, ska det genomföras en uppföljning av de extra anpassningar som skett i syfte att eleven ska nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i svenska, svenska som andraspråk eller matematik. Resultatet av denna uppföljning ska överföras till den lärare som ska ansvara för eleven i nästa årskurs.

Uppföljningen ska genomföras av ansvarig förskollärare eller lärare i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens. Sådant samråd behöver inte genomföras om förskolläraren eller läraren har specialpedagogisk kompetens.

Paragrafen är ny och reglerar skyldigheten att i vissa situationer följa upp extra anpassningar.

I *första meningen* i paragrafens *första stycke* anges att det i slutet av förskoleklassen, årskurs 3 i grundskolan och sameskolan samt årskurs 4 i specialskolan ska genomföras en uppföljning. Syftet är att avgöra om de extra anpassningar som skett för att eleven ska nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i svenska, svenska som andraspråk eller matematik har gett avsedd effekt. Vidare är syftet att resultatet av uppföljningen ska kunna lämnas över till den lärare som ska ansvara för eleven i nästa årskurs (se styckets andra mening). Uppföljningen ska avse de insatser som gjorts i ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik. Det är således fråga om de ämnen som ingår i åtgärdsgarantin. Uppföljningen har dock inte gjorts beroende av att elevens stödbehov har uppmärksamats inom ramen för åtgärdsgarantin och beslutats enligt 5 § första stycket, utan även extra anpassningar som görs enligt 5 § andra stycket omfattas av skyldigheten att göra en uppföljning.

Av styckets *andra mening* följer att resultatet av uppföljningen ska lämnas över till den lärare som ska ansvara för eleven i nästa årskurs. Syftet härmed är att säkerställa att ansvarig lärare i den högre årskursen får kännedom om de insatser som skett och också får kunskap om huruvida den förskollärare eller lärare som haft ansvar för eleven så långt gör bedömningen att eleven alltjämt har ett behov av extra anpassningar. Överlämningen bidrar därmed till att en övergång till ett nytt stadium inte behöver medföra en risk att stödåtgärder i det högre stadiet fördröjs. Lämpligen bör överlämningen genomföras i juni i samband med vårterminens avslutande. Därmed ges den lärare som ska ansvara för eleven i nästa årskurs möjlighet att förbereda de extra anpassningar som eleven eventuellt är i behov av. I fall det då inte är känt vilken lärare som kom-

mer att ansvara för elevens undervisning kan överföringen ske enbart genom att skriftlig dokumentation överlämnas som läraren kan ta del av senare.

I paragrafens *andra stycke* anges att uppföljningen enligt första stycket ska genomföras av ansvarig förskollärare eller lärare i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens. Sådant samråd behöver inte äga rum om förskolläraren eller läraren har specialpedagogisk kompetens. Stycket har motsvarande utformning som 5 § tredje stycket och syftet är att personal med specialpedagogisk kompetens ska utgöra en del av uppföljningen av beslutade extra anpassningar. Detta i syfte att säkerställa att beslutade åtgärder framstår som rimliga utifrån ett specialpedagogiskt perspektiv.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3 och 6.4.

7 § Om det inom ramen för undervisningen eller genom användning av ett nationellt bedömningsstöd, resultatet på ett nationellt prov, 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, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen *enligt 5 §*, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

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

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

Bestämmelserna i första–tredje styckena och i 9–12 §§ ska inte tillämpas, om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända och andra elever vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §.

Paragrafen reglerar i vilka situationer som behovet av särskilt stöd ska utredas.

För att tydliggöra paragrafens koppling till bestämmelserna om extra anpassning har det i *första stycket* gjorts en hänvisning till 5 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.

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 *extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen enligt 3 kap. 5 § eller andra* 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.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven.

Paragrafen reglerar innehållet i den skriftlig individuella utvecklingsplanen som i grundskolan ska upprättas för varje elev i samband med utvecklingssamtalet.

I *första stycket andra punkten* har det gjorts ett förtydligande genom att det uttryckligen anges att extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen ska dokumenteras i utvecklingsplanen. Av punkten framgår att det ska göras en sammanfattning av sådana åtgärder och att det ska framgå vilka extra anpassningar som det är frågan om. Syftet med att dokumentera sådana stödåtgärder är att underlätta dels uppföljning av genomförda insatser, dels överlämning i samband med skol- eller stadiebyten.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.7.

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 som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka *extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen enligt 3 kap. 5 § eller andra* 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.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven.

Paragrafen reglerar innehållet i den skriftlig individuella utvecklingsplanen som i grundsärskolan ska upprättas för varje elev i samband med utvecklingssamtalet.

I *andra punkten* i paragrafens *första stycke* har det skett ett förtydligande genom att det uttryckligen anges att extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen ska dokumenteras i utvecklingsplanen. Motsvarande förtydligande har skett i 10 kap. 13 §, se kommentaren till den paragrafen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.7.

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 som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka *extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen enligt 3 kap. 5 § eller andra* 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.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven.

Paragrafen reglerar innehållet i den skriftlig individuella utvecklingsplanen som i specialskolan ska upprättas för varje elev i samband med utvecklingssamtalet.

I *andra punkten* i paragrafens *första stycke* har det skett ett förtydligande genom att det uttryckligen anges att extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen ska dokumenteras i utvecklingsplanen. Motsvarande förtydligande har skett i 10 kap. 13 §, se kommentaren till den paragrafen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.7.

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 *extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen enligt 3 kap. 5 § eller andra* 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.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven.

Paragrafen reglerar innehållet i den skriftlig individuella utvecklingsplanen som i sameskolan ska upprättas för varje elev i samband med utvecklingssamtalet.

I *andra punkten* i paragrafens *första stycke* har det skett ett förtydligande genom att det uttryckligen anges att extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen ska dokumenteras i utvecklingsplanen. Motsvarande förtydligande har skett i 10 kap. 13 §, se kommentaren till den paragrafen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.7.

29 kap.

28 a § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmän att använda *nationella kartläggningsmaterial i förskoleklassen och nationella bedömningsstöd* i årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmän att använda nationella bedömningsstöd i årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

Bemyndigandet har utökats till att även avse en skyldighet för huvudmän att använda nationella kartläggningsmaterial i förskoleklassen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2.

Sammanfattning av betänkandet På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik

Bakgrund

Internationella och nationella undersökningar visar att svenska elevers kunskaper i läsning, skrivning och grundläggande matematik har försämrats både över tid och i jämförelse med andra länder. Andelen elever med svaga kunskaper i läsning och matematik har ökat och dessa elevers kunskaper har också försämrats i jämförelse med motsvarande grupper i andra länder. Oavsett hur stor andel av eleverna som har svaga kunskaper i läsning, skrivning och matematik så har alla elever rätt att uppnå kunskapskraven. Forskningen säger att i stort sett alla elever har förutsättningar för att lära sig läsa, skriva och behärska grundläggande matematik. Däremot kan den tid och det stöd som de behöver för att utveckla dessa kunskaper variera. Elever som har problem med sin läsning, skrivning och grundläggande matematik men som får stöd tidigt riskerar i mindre grad att få problem längre fram under sin skoltid än de som inte får sådant stöd.

Syfte med åtgärdsgarantin

För att garantera att elever, som riskerar att inte uppnå kunskapskraven, upptäcks tidigt och får adekvat stöd, lägger utredningen fram förslag om en åtgärdsgaranti i förskoleklassen och i årskurs 1 och 3 i grundskolan och sameskolan samt i årskurs 1 och 4 i specialskolan. En åtgärdsgaranti kan inte garantera att alla elever lär sig läsa, skriva och behärska grundläggande matematik utan garanterar att elever med behov av stöd upptäcks tidigt och får adekvata stödåtgärder.

De viktigaste syftena med åtgärdsgarantin är:

- att alla elever ska genomgå en obligatorisk kartläggning i förskoleklassen och genomföra nationella bedömningsstöd i årskurs 1 och 3
- att elever i behov av stöd ska garanteras rätt till tidigt stöd i sin läs-, skriv- och matematikutveckling
- att elever i behov av stöd garanteras att personal med specialpedagogisk kompetens deltar i analys, planering och uppföljning av stödåtgärderna.

Åtgärdsgaranti i kommuner och fristående skolor

Utredningen har besökt ett antal kommuner och en friskolekoncern, som använder sig av begreppet garanti. Hos samtliga dessa huvudmän står benämningen läsa-skriva-räkna-garanti för en satsning, som huvudmannen själv tagit initiativ till, i syfte att förbättra resultatet i grundskolans lägre årskurser. Målet är att eleverna ska ha nått kunskapskraven i svenska och matematik när de lämnar årskurs 3 i grundskolan. Garantin ska inte tolkas som en garanti för att alla elever verkligt lär sig läsa, skriva eller behärska grundläggande matematik.

Formen är vanligtvis en tjänstegaranti eller åtgärdsgaranti, dvs. en garanti att åtgärder ska sättas in så tidigt som möjligt för elever som behöver stöd i sin utveckling.

De åtgärder, som beskrivs i handlingsplaner och andra dokument hos huvudmännen, består vanligtvis av rutiner för kartläggning av elevernas kunskaper, noggrann uppföljning och användning av speciallärar- och specialpedagoginsatser, i vissa fall kompetensutveckling av lärarna samt utvärdering. I några fall anges också att systemet för resursfördelning ska ses över och att mer resurser kommer att avsättas för tidiga insatser. En del huvudmän har utvecklat dokumentationen av elevresultat, bl.a. genom användning av digitala verktyg.

Internationell utblick

Utredningens har i sin internationella utblick särskilt studerat systemet för tidigt stöd i elevernas läs-, skriv- och matematikutveckling i Finland. Slutsatsen är att tidig upptäckt av elever i behov av stöd och tidiga, adekvata åtgärder som är baserade på specialpedagogisk kompetens tycks vara centrala delar i det finska systemet och en orsak till Finlands framgångsrika resultat i PISA-undersökningarna.

Det finns inte några exempel på en läsa-, skriva- och räknagaranti i de europeiska länder, som utredningen har haft kontakt med. Alla länder har mål i de nationella läroplanerna som anger att alla barn och ungdomar ska få de kunskaper och färdigheter som anges. Däremot varierar omfattningen av ytterligare regleringar av hur skolor ska organisera stödinsatser för elever som inte har uppnått föreskrivna nivåer i läsning, skrivning och matematik.

Åtgärdsgaranti i årskurs 1 och 3

En ny bestämmelse om åtgärdsgaranti för elever i grundskolan, specialskolan och sameskolan ska införas i skollagen. Åtgärdsgarantin innebär att om resultatet av ett nationellt bedömningsstöd för årskurs 1 i svenska, svenska som andraspråk och matematik visar att en elev riskerar att inte uppnå kunskapskraven ska det ske en analys av elevens kunskapsutveckling. Analysen av resultaten och planeringen av stödåtgärderna ska göras av den ansvariga läraren i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens. Stödåtgärderna ska sättas in skyndsamt enligt den process som finns i stödlagstiftningen redan i dag. Utredningen föreslår inga förändringar av stödlagstiftningens grundstruktur med extra anpassningar och särskilt stöd med anledning av åtgärdsgarantin. Utredningen föreslår dock att elevens extra anpassningar ska dokumenteras i den individuella utvecklingsplanen.

Åtgärdsgarantin gäller också om resultaten av bedömningsstöd i årskurs 3 (årskurs 4 i specialskolan) visar att en elev riskerar att inte uppnå kunskapskraven. Utredningen instämmer i Utredningen om nationella provs förslag att de nationella proven i årskurs 3 ska ersättas av bedömningsstöd. Skolverket bör, enligt utredningen, få i uppdrag att revidera bedömningsstöden i årskurs 1 och 3, så att de tydligare visar vilka elever som behöver stöd i sin läs-, skriv- och matematikutveckling.

Åtgärdsgarantin innebär att läraren i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens ska analysera resultaten och planera stödåtgärder. I slutet av årskurs 3 (årskurs 4 i specialskolan) ska det ske en uppföljning av de insatser som har vidtagits, även här i samråd med specialpedagogisk kompetens. Resultatet av uppföljningen ska överföras till den lärare som ska ansvara för eleven i årskurs 4 (årskurs 5 i specialskolan).

Skolverket ska få i uppdrag att utarbeta allmänna råd för hela det område som berörs av åtgärdsgarantin. Skolinspektionens tillsyn omfattar alla krav på huvudmännen som följer av skollagstiftningen och därför kan Skolinspektionen även granska om huvudmannen lever upp till åtgärdsgarantin. Att garantin är uppfylld innebär därmed att huvudmännen och skolorna har följt den process som beskrivs i bestämmelserna om åtgärdsgaranti i respektive skolform.

Åtgärdsgaranti i förskoleklassen

För att garantera att elever i behov av stöd hittas så tidigt som möjligt föreslår utredningen att en bestämmelse om en åtgärdsgaranti för förskoleklassen ska införas i skollagen. Den innebär att en obligatorisk kartläggning ska genomföras av varje elevs språkliga medvetenhet och matematiska tänkande. Om resultatet av kartläggningen visar att en elev riskerar att inte utvecklas i riktning mot de kunskapskrav som senare kommer att ställas i årskurs 1 och 3 ska det ske en analys av elevens språkliga och matematiska utveckling. Analysen ska göras av den ansvariga förskolläraren eller ansvariga läraren i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens. Resultatet av analysen ska skyndsamt läggas till grund för en bedömning av elevens behov av stödåtgärder.

I slutet av förskoleklassen ska det i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens ske en uppföljning av de stödinsatser som har skett. Resultatet ska föras vidare till den lärare som ska ansvara för eleven i årskurs 1 i grundskolan, sameskolan eller specialskolan. Av likvärdighetskäl ska Skolverket få i uppdrag att ta fram ett nationellt material som ska användas vid kartläggningen av elevernas språkliga medvetenhet och matematiska tänkande.

Kompetensutveckling

För att kunna arbeta i enlighet med åtgärdsgarantin behöver förskollärare och lärare kompetensutveckling. Utredningen föreslår att det tas fram nya moduler i Läs- och Matematiklyftet för förskollärare och lärare i förskoleklassen och lärare i årskurs 1–3. Modulerna ska behandla läs-, skriv- och matematikutveckling hos yngre elever, kartläggning och stödåtgärder. Förskollärare i förskoleklassen ska erbjudas kompetensutveckling i läs-, skriv- och matematikutveckling, som motsvarar cirka 15 högskolepoäng. Utredningen föreslår också insatser för kompetensutveckling av speciallärare och specialpedagoger samt för rektorer och huvudmän.

Fördelning, omfördelning och förstärkning av resurser

Åtgärdsgarantin ställer krav på en ny obligatorisk kartläggning i förskoleklassen och ökade insatser av personal med specialpedagogisk kompetens i förskoleklass och årskurs 1 och 3 i grundskolan och sameskolan (i specialskolan årskurs 1 och 4). Huvudmännen ska kompenseras för de nya åtagandena. Utredningen bedömer att många huvudmän på sikt kommer att sträva efter en omfördelning av de specialpedagogiska resurserna mot de yngre åldrarna.

Huvudmannen ska kunna ansöka om ett statsbidrag för nyanställning av speciallärare och specialpedagoger. Utredningen föreslår också ett statsbidrag till undervisning utanför timplanebunden tid, lovskola och läxhjälp för årskurs 1–3.

Genomförande och utvärdering

Utredningen föreslår att åtgärdsgarantin ska genomföras den 1 juli 2018.

Om en åtgärdsgaranti införs är det angeläget att utvärdera hur den fungerar och vilka effekter den får för elevernas resultat. Utredningen anser därför att regeringen bör planera för en utvärdering av åtgärdsgarantin tre år efter genomförandet. Det bör utvärderas om åtgärdsgarantin har påverkat verksamheten hos huvudmannen. Likaså bör på sikt undersökas om och hur resultaten i svenska, svenska som andraspråk och matematik i årskurs 9 har förändrats.

Framtidsfrågor

Utredningen har stött på frågor, som ingår i ett större sammanhang och där utredningen varken har mandat eller resurser att utreda frågan ”i botten”. Exempel på sådana frågor, där det finns behov av fortsatt utredning, är läsning och skrivning på andra språk än svenska, stöd i svenska som andraspråk för nyanlända elever, lärarutbildningen, behov av forskning och utvecklingsarbete samt läsning på fritidshem.

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

Häri genom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 3 kap. 5 a och 8 §§, 9 kap. 1 §, 10 kap. 1 och 13 §§, 12 kap. 1 och 13 §§, 13 kap. 13 § och 29 kap. 28 a § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 9 kap. 11 a §, 10 kap. 13 a §, 12 kap. 13 b § och 13 kap. 13 a § och närmast före de nya paragraferna fyra nya rubriker med följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2016:25

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 a §¹⁰

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt bedömningsstöd eller nationellt prov, 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 i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, såvida inte annat följer av 8 §.

En elev ska skyndsamt ges stöd i form av extra anpassning inom ramen för den ordinarie undervisningen, såvida inte annat följer av 8 §, om det framkommer uppgifter som gör att det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Extra anpassningar ska ske om sådana uppgifter framkommer

1. inom ramen för undervisningen,

2. genom resultatet av en bedömning med användning av en obligatorisk kartläggning, ett nationellt bedömningsstöd eller ett nationellt prov,

3. genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare, eller

4. på annat sätt.

8 §¹¹

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

Om det trots att en elev har fått stöd i form av extra anpassningar enligt 5 a § framkommer uppgifter som gör att det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska detta anmälas till

¹⁰ Senaste lydelse 2014:456.

¹¹ Senaste lydelse 2015:246.

framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

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

Om en utredning visar att en elev eller hon ges sådant stöd.

Bestämmelserna i första–*tredje* styckena och i 9–12 §§ ska inte tillämpas, om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända och andra elever vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §.

Nuvarande lydelse

rektorn. *Anmälan ska ske om sådana uppgifter framkommer*

1. inom ramen för undervisningen,

2. genom resultatet av en bedömning med användning av en obligatorisk kartläggning, ett nationellt bedömningsstöd eller ett nationellt prov,

3. genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller elevs vårdnadshavare, eller

4. på annat sätt.

Anmälan enligt första stycket ska även ske om det finns särskilda skäl att anta att extra anpassningar enligt 5 a § inte skulle vara tillräckliga.

Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd utreds skyndsamt. Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövt.

är i behov av särskilt stöd, ska han

Bestämmelserna i första–*fjärde* styckena och i 9–12 §§ ska inte tillämpas, om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända och andra elever vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §.

Föreslagen lydelse

9 kap.

1 §

I detta kapitel finns

- allmänna bestämmelser (2–11 §§),
- bestämmelser om förskoleklass med offentlig huvudman (12–16 §§), och
- bestämmelser om fristående förskoleklass (17–22 §§).

Åtgärdsgaranti i förskoleklass

11 a §

I förskoleklassen ska det göras en obligatorisk kartläggning av varje elevs utveckling i språklig medvetenhet och matematiskt

tänkande.

Om kartläggningen visar att en elev riskerar att inte utvecklas i riktning mot de kunskapskrav som senare kommer att ställas i årskurs 1 och 3, ska det ske en analys av elevens kunskapsutveckling. Om analysen visar att eleven är i behov av stöd i form av extra anpassning enligt 3 kap. 5 a § ska det skyndsamt ske en planering av en sådan insats. Om analysen i stället visar att eleven kan vara i behov av särskilt stöd ska det ske en anmälan till rektor enligt 3 kap. 8 §. I slutet av förskoleklassen ska det ske en uppföljning av de insatser som genomförts med stöd av 3 kap. 5 a §.

Åtgärder enligt andra stycket ska utföras av ansvarig förskollärare eller ansvarig lärare, i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens. Sådant samråd behöver inte ske om förskolläraren eller läraren har specialpedagogisk kompetens.

Resultatet av uppföljningen av stödinsatserna enligt andra stycket ska överföras till den lärare som ska ansvara för eleven i årskurs 1.

10 kap.

1 §

I detta kapitel finns

- allmänna bestämmelser – allmänna bestämmelser (2–13 §§), (2–13 a §§),
 - bestämmelser om betyg (14–23 §§),
 - bestämmelser om grundskola med offentlig huvudman (24–34 §§),
- och
- bestämmelser om fristående grundskola (35–41 §§).

13 §¹²

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

- | | |
|--|--|
| 1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till | 1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till |
|--|--|

¹² Senaste lydelse 2014:456.

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.

kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i,

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

3. *i förekommande fall sammanfatta vilka stödinsatser i form av extra anpassningar enligt 3 kap. 5 a § som eleven är i behov av.*

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.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven.

Åtgärdsgaranti i årskurs 1–3

13 a §

Om resultatet av en bedömning med användning av ett nationellt bedömningsstöd i svenska, svenska som andraspråk eller matematik visar att en elev riskerar att inte uppnå kunskapskraven för årskurs 1 och 3 ska det ske en analys av elevens kunskapsutveckling. Om analysen visar att eleven är i behov av stöd i form av extra anpassning enligt 3 kap. 5 a § ska det skyndsamt ske en planering av en sådan insats. Om analysen i stället visar att eleven kan vara i behov av särskilt stöd ska det ske en anmälan till rektor enligt 3 kap. 8 §. I slutet av årskurs 3 ska det ske en uppföljning av de insatser som genomförts med stöd av 3 kap. 5 a §.

Åtgärderna enligt första stycket ska utföras av ansvarig lärare, i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens. Sådant samråd behöver inte ske

om läraren har specialpedagogisk kompetens. Bilaga 2

Resultatet av uppföljningen av stödinstanserna enligt första stycket ska överföras till den lärare som ska ansvara för eleven i årskurs 4.

12 kap.¹³

1 §

I detta kapitel finns

- allmänna bestämmelser (2–13 a §§),
- allmänna bestämmelser (2–13 b §§),
- bestämmelser om betyg (14–23 §§), och
- bestämmelser om huvudmannens skyldigheter i särskilda fall grundskola med offentlig huvudman (24–26 §§).

13 §¹⁴

I årskurs 1–6 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklingsamtalen, 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.

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

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

3. *i förekommande fall sammanfatta vilka stödinsatser i form av extra anpassningar enligt 3 kap. 5 a § som eleven är i behov av.*

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 utvecklingsamtal.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven.

Åtgärdsgaranti i årskurs 1–4

¹³ Senaste lydelse 2013:796.

¹⁴ Senaste lydelse 2014:456.

13 b §

Om resultatet av en bedömning med användning av ett nationellt bedömningsstöd i svenska, svenska som andraspråk eller matematik visar att en elev riskerar att inte uppnå kunskapskraven för årskurs 1 och 4 ska det ske en analys av elevens kunskapsutveckling. Om analysen visar att eleven är i behov av stöd i form av extra anpassning enligt 3 kap. 5 a § ska det skyndsamt ske en planering av en sådan insats. Om analysen i stället visar att eleven kan vara i behov av särskilt stöd ska det ske en anmälan till rektor enligt 3 kap. 8 §. I slutet av årskurs 4 ska det ske en uppföljning av de insatser som genomförts med stöd av 3 kap. 5 a §.

Åtgärderna enligt första stycket ska utföras av ansvarig lärare, i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens. Sådant samråd behöver inte ske om läraren har specialpedagogisk kompetens.

Resultatet av uppföljningen av stödinstanserna enligt första stycket ska överföras till den lärare som ska ansvara för eleven i årskurs 5.

13 kap.

13 §¹⁵

I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklings-samtalen, 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 ut-

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

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt ut-

¹⁵ Senaste lydelse 2014:456.

vecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

vecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen, och

Bilaga 2

3. i förekommande fall sammanfatta vilka stödinsatser i form av extra anpassningar enligt 3 kap. 5 a § som eleven är i behov av.

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.

Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven.

Åtgärdsgaranti i årskurs 1–3

13 a §

Om resultatet av en bedömning med användning av ett nationellt bedömningsstöd i svenska, svenska som andraspråk eller matematik visar att en elev riskerar att inte uppnå kunskapskraven för årskurs 1 och 3 ska det ske en analys av elevens kunskapsutveckling. Om analysen visar att eleven är i behov av stöd i form av extra anpassning enligt 3 kap. 5 a § ska det skyndsamt ske en planering av en sådan insats. Om analysen i stället visar att eleven kan vara i behov av särskilt stöd ska det ske en anmälan till rektor enligt 3 kap. 8 §. I slutet av årskurs 3 ska det ske en uppföljning av de insatser som genomförts med stöd av 3 kap. 5 a §.

Åtgärdena enligt första stycket ska utföras av ansvarig lärare, i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens. Sådant samråd behöver inte ske om läraren har specialpedagogisk kompetens.

Resultatet av uppföljningen av stödinstanterna enligt första stycket ska överföras till den

Lydelse enligt SOU 2016:25

Föreslagen lydelse

29 kap.
28 a §¹⁶

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmän att använda nationella bedömningsstöd i grundskolan, specialskolan och sameskolan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmän att använda *obligatorisk kartläggning i förskoleklass och* nationella bedömningsstöd i grundskolan, specialskolan och sameskolan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

¹⁶ Senaste lydelse 2015:798.

Efter remiss har yttranden över departementspromemorian avgetts av Myndigheten för delaktighet, Barnombudsmannen, Statskontoret, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Skolväsendets överklagandenämnd, Barn- och elevombudet, Göteborgs universitet, Linnéuniversitetet, Malmö högskola, Stockholms universitet, Umeå universitet, Uppsala universitet, Diskrimineringsombudsmannen, Borlänge kommun, Gotlands kommun, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Helsingborgs kommun, Kalmar kommun, Karlskrona kommun, Kramfors kommun, Lindsbergs kommun, Linköpings kommun, Nässjö kommun, Piteå kommun, Stockholms kommun, Sundsvalls kommun, Södertälje kommun, Umeå kommun, Vellinge kommun, Vänersborgs kommun, Västerås kommun, Åtvidabergs kommun, Örebro kommun, AcadeMedia AB, Idéburna skolors riksförbund, Läraförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges elevråd – SVEA, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Skolledarförbund, Föräldraalliansen Sverige, Handikappförbunden, Svenska dyslexiföreningen och Nationellt centrum för svenska som andra språk.

Följande remissinstanser har avgett spontana yttranden: Autism och Aspergerförbundet, Afasiförbundet, Legilexi Stiftelse, Synskadades Riksförbund, Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med grav språkstörning, Föräldraföreningen för Dyslektiska barn och Riksförbundet Attention.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig över remisspromemorian, men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med yttrande: Riksdagens ombudsmän, Ekonomistyrningsverket, Institutionen för neurovetenskap Karolinska institutet, Linköpings universitet, Hedemora kommun, Jokkmokks kommun, Katrineholms kommun, Kristinehamns kommun, Kävlinge kommun, Storumans kommun, Svenljunga kommun, Uppsala kommun, Östersunds kommun, Kunskapsskolan, Magelungen Utveckling AB, Friskolornas riksförbund, Sveriges Elevkårer, Lika Unika, Nätverket unga för tillgänglighet, Svenska Förbundet för Specialpedagogik och Nationellt centrum för matematik.