



Utbildningsdepartementet

Läsa, skriva, räkna – en åtgärdsgaranti

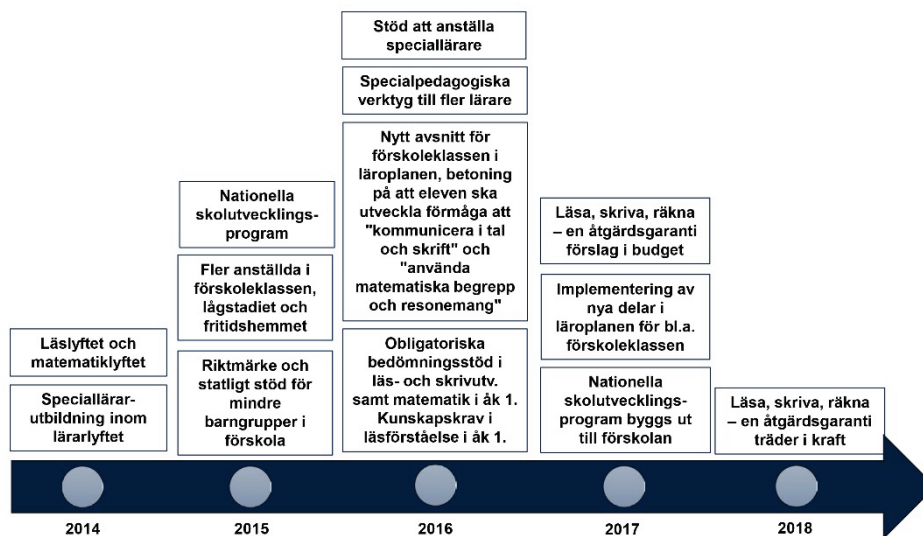
För att alla elever ska få det stöd de behöver för att lära sig läsa, skriva och räkna föreslår regeringen att en åtgärdsgaranti införs i förskoleklassen och lågstadiet i grundskolan, sameskolan och specialskolan. Genom åtgärdsgarantin garanteras att elever i behov av stöd upptäcks tidigt och får de insatser som de behöver för att nå så långt som möjligt i sitt lärande. Åtgärdsgarantin är uppfylld när skolorna har genomfört den av garantin reglerade kartläggningen och analysen, planerat och vidtagit de stödåtgärder som behövs samt följt upp åtgärderna och överfört resultatet av uppföljningen till ansvarig lärare i kommande årskurs. Garantin som nu planeras att skickas på remiss till Lagrådet avses införas från hösten 2018.

Syftet med åtgärdsgarantin

Många elever behöver vid något tillfälle extra stöd i skolan. En del elever behöver mer stöd och en del elever behöver mindre. Men oavsett hur litet behovet är när en elev börjar skolan, kan problemen växa sig stora om stödinsatser uteblir. Därför är det inte bra för eleverna att stödinsatser i dag främst ges i årskurs 9. Ofta är det för sent för att elever som halkat efter kunskapsmässigt ska få det stöd som de behöver.

Elever har redan i dag rätt till olika typer av stödinsatser och på många skolor vidtas rätt åtgärder. Men insatserna sätts i regel in för sent och på många håll brister behovsanalysen och utformningen av stödet. Skolinspektionens granskningar tyder på att de stödinsatser som sätts in i dag inte alltid är anpassade efter elevens individuella behov. 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.

Att elever ska få stöd tidigt är ett av regeringens prioriterade områden inom skolan. Sedan 2014 har en rad insatser genomförts för att stärka de tidiga insatserna och förbereda för en åtgärdsgaranti i förskoleklassen och lågstadiet.



Förslaget om åtgärdsgaranti innebär att alla elever som behöver extra anpassningar och särskilt stöd ska få det tidigt och att stödsatserna ska vara utformade utifrån elevens behov. Forskning och internationell erfarenhet visar att det förebyggande arbetet och de tidiga insatserna har en avgörande betydelse för en framgångsrik skolgång.

Åtgärdsgarantin kommer att skapa goda förutsättningar för en likvärdighet i skolornas systematiska kvalitetsarbete med stödsatser. Insatser redan i de första årskurserna stärker också skolans möjlighet att bryta kopplingen mellan elevernas resultat och föräldrarnas utbildningsnivå. Skolkommissionen, som under våren 2017 lämnat sitt slutbetänkande till regeringen understryker 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.

Åtgärdsgarantins utformning

Regeringen avser att föreslå att det införs bestämmelser i skollagen om en åtgärdsgaranti i förskoleklassen samt i lågstadiet i grundskolan, sameskolan och specialskolan.

Åtgärdsgarantin ska bestå av flera led. Åtgärdsgarantin innebär en skyldighet att genomföra en särskild analys av en elevs kunskapsutveckling om det finns en indikation på att eleven inte kommer att nå kunskapskraven i svenska, svenska som andraspråk eller matematik. Detta ska gälla i förskoleklassen samt i årskurs 1 och 3 i grundskolan. Det som gäller för grundskolan ska också gälla för motsvarande årskurser i sameskolan och specialskolan.

I förskoleklassen ska analysen göras utifrån nationella kartläggningsmaterial. I grundskolan ska analysen göras med utgångspunkt i användningen av nationella bedömningsstöd i årskurs 1 och resultatet på nationella prov i årskurs 3. Om det vid användning av ett nationellt kartläggningsmaterial, ett nationellt bedömningsstöd eller ett nationellt prov direkt kan konstateras att det finns förutsättningar för att ge stöd i form av extra anpassningar, eller att vidta åtgärder för att utreda elevens behov av särskilt stöd, behöver en särskild analys inte göras, utan åtgärder ska i så fall sättas in

skyndsamt. Den särskilda analysen ska avse om eleven är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd och om åtgärder anses nödvändiga ska sådana därefter skyndsamt sättas in.

Åtgärdsgarantin innebär också att specialpedagogisk kompetens som huvudregel ska kopplas in vid analys av elevens behov och vid planering och uppföljning av stödinsatser. Detta för att säkerställa att åtgärderna utformas utifrån elevens individuella behov. Sammantaget kommer åtgärdsgarantin innebära att lärare får stöd av personal med specialpedagogisk kompetens i sitt arbete och större gehör för sina bedömningar av stödbehov.

Åtgärdsgarantin är 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.

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018. Skolinspektionen utövar tillsyn över att de åtgärder som följer av garantin vidtas.

Bakgrund:

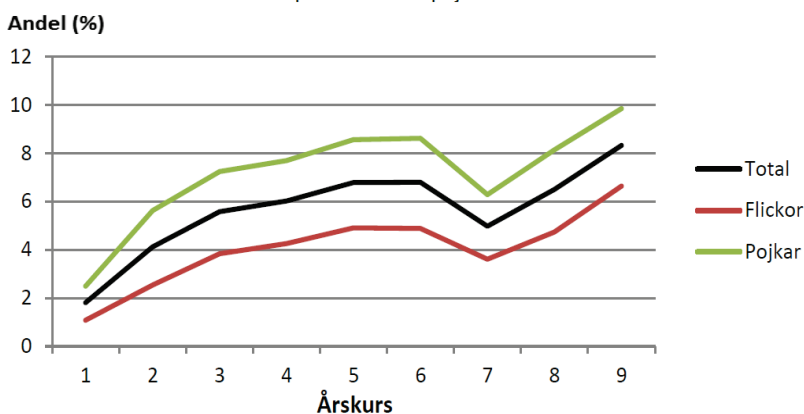
Elevers rätt till stödinsatser

Redan i dag har elever rätt till olika typer av stödinsatser och på många skolor vidtas rätt åtgärder. Bestämmelserna i skollagen reglerar att om en elev riskerar att inte nå kunskapskraven ska denne 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. Sedan läsåret 2012/13 samlar Skolverket in uppgifter om särskilt stöd i grundskolan.

Elever får inte det stöd de behöver

Statistiken visar att 5,6 procent av eleverna i grundskolan hade ett åtgärdsprogram läsåret 2015/16. Detta motsvarar 55 200 elever. Andelen elever med åtgärdsprogram är som tidigare nämnts störst i årskurs 9, där drygt 10 procent av pojkarna och 7 procent av flickorna hade ett åtgärdsprogram 2015/16.

Diagram 1 Andel (%) elever i grundskolan som har åtgärdsprogram, per årskurs totalt samt fördelat på flickor och pojkar läsåret 2015/16



Skolinspektionens granskningar tyder på att de stödinsatser som sätts in idag inte alltid är anpassade efter elevens individuella behov. 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 har 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 brister skolorna när det gäller att skyndsamt utreda och tillhandahålla det särskilda stöd 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. 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 enskilde 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.

Vidare var det enligt Skolinspektionens tematiska analys 10 procent av grundskoleenheterna som hade brister i uppföljningen och utvärderingen av de särskilda stödinsatser som satts in.

Stödet i vissa fall bristfälligt

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 runtom 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 rutinmässigt har involverat ansvarig specialpedagog eller speciallärare. Här används också elevhälsans kompetens i form av exempelvis specialpedagog för observationer i klassrummet, handledning, kompetensutveckling, införande 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).

”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).

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

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 elevers 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.