

Handläggare
Annika Risel
Telefon: 08-50833607

Till
Utbildningsnämnden
2016-11-24

På goda grunder - en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik

Svar på remiss från kommunstyrelsen, dnr 110-1541/2016

Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Tony Mufic
Utbildningsdirektör

Inger Pripp
Grundskoledirektör

Sammanfattning

Regeringen beslutade i juni 2015 att tillsätta en särskild utredare för att undersöka förutsättningarna för att införa en så kallad läsa-skriva-räkna-garanti och lämna förslag på hur en sådan bör utformas. 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. Bakgrunden är att 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.

Sammantaget finner förvaltningen att utredningens förslag är bra och förstärker möjligheterna till tidig upptäckt av elever i behov av stöd och särskilt stöd samt till att tidigt sätta in åtgärder utifrån behov. Förvaltningen lämnar dock vissa synpunkter under respektive förslag.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av grundskoleavdelningen i samråd med avdelningen för uppdrag kring lärande och elevhälsa samt avdelningen för utveckling och samordning.

Bakgrund/Ärendet

Regeringen beslutade i juni 2015 att tillsätta en särskild utredare för att undersöka förutsättningarna för att införa en så kallad läsa-skriva-räkna-garanti och lämna förslag på hur en sådan bör utformas. Bakgrunden är att 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. I utredningens internationella utblick har de 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 och 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

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 i behov av stöd upptäcks tidigt och får adekvat stöd.

Förslaget är att åtgärdsgarantin ska införas från och med den 1 juli 2018. Under våren 2018 ska Skolverket genomföra implementeringsinsatser.

Förvaltningens synpunkter

Sammantaget finner förvaltningen att utredningens förslag är bra och förstärker möjligheterna till tidig upptäckt av elever i behov av stöd och särskilt stöd samt till att tidigt sätta in åtgärder utifrån behov.

Förvaltningen lämnar synpunkter nedan under respektive förslag.

5.3.1 Dokumentation av extra anpassningar

Förslag: I bestämmelsen om den skriftliga individuella utvecklingsplanen (10 kap. 13 §) i grundskolan ska det i första stycket läggas till en punkt 3 enligt vilken läraren sammanfattningsvis ska dokumentera de stödinsatser i form av extra anpassningar som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Motsvarande ska gälla för specialskolan och sameskolan (12 kap. 13 § och 13 kap.13 §).

Förslag 5.3.1

Utredningen hänvisar till att det i skollagen inte finns någon särskild bestämmelse om hur stöd i form av extra anpassningar ska dokumenteras. I de allmänna råden med kommentarer för *Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram* konstaterar Skolverket att extra anpassningar ska skrivas in i elevens individuella utvecklingsplan (IUP).

Förvaltningens synpunkter

Förslaget ligger därmed i linje med de allmänna råden och att det i skollagens skrivningar om IUP framgår att det ska finnas en sammanfattning av vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. I de årskurser där inte en IUP ska upprättas föreslås inga förändringar men rutiner för dokumentation gällande extra anpassningar ska finnas.

6.3.4 Åtgärdsgaranti i grundskolan, specialskolan och sameskolan

Förslag: Skollagen ska tillföras en ny bestämmelse om åtgärdsgaranti för elever i grundskolan, specialskolan och sameskolan. Åtgärdsgarantin innebär att 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 (årskurs 1 och 4 i specialskolan) ska det ske en analys av elevens kunskapsutveckling. Om analysen visar att eleven är i behov av stöd i form av extra anpassningar 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 som anges i andra stycket ska utföras av ansvarig lärare, i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens. Sådant samråd behöver dock inte ske om läraren har specialpedagogisk kompetens.

Resultatet av uppföljningen av stödinsatserna enligt andra stycket 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 åtgärdsgarantierna.

6.3.6 Reviderade bedömningsstöd

Förslag: Skolverket ska få i uppdrag att revidera de nationella bedömningsstöden för årskurs 1 och årskurs 3.

6.3.7 Förändringar i läroplanen

Förslag: Skolverket ska få i uppdrag att utarbeta ett förslag till tillägg i avsnitt 2.2. *Kunskaper* i läroplanerna för grundskolan, specialskolan och sameskolan med innebörden att skolan ska ansvara för att varje elev efter årskurs 3 (årskurs 4 i specialskolan) har uppnått de kunskapskrav som minst ska uppnås i läsning, skrivning och grundläggande matematik. Rubriken ska vara *Åtgärdsgaranti för årskurs 1–3* i grundskolan och sameskolan samt *Åtgärdsgaranti för årskurs 1–4* i specialskolan.

Förslag 6.3.4-6.3.7

Utredningen har flera andra aktuella förändringar att förhålla sig till inom området. Regeringen har beslutat att från och med den 1 juli 2016 ska lärare bedöma elevers kunskaper mot ett nytt kunskapskrav i läsförståelse i årskurs 1. Det blev då också obligatoriskt med nationella bedömningsstöd för årskurs 1 i svenska, svenska som andraspråk och matematik.

Vidare har utredningen om nationella prov (Provutredningen) den 31 mars 2016 lagt fram sina förslag. Förslagen innebär bland annat att de nationella proven i svenska, svenska som andraspråk och matematik i årskurs 3 utgår och ersätts av nationella bedömningsstöd i motsvarande ämnen. Bedömningsstöden ska enligt förslaget vara nationella och obligatoriska för lärarna att använda.

När det gäller bedömningsstöden i årskurs 1 och 3 är förslaget redan att de ska ha ett diagnostiskt syfte. Enligt denna utredning behöver de revideras för att utformas så att de ger lärarna mer information om elevens kunskapsutveckling för att kunna ge ett säkrare underlag för bedömning av elevens utveckling och vilket eventuellt stöd som ska sättas in

Förvaltningens synpunkter:

Förvaltningen kan konstatera att det redan idag finns reglerat i skollagen hur skolan ska fånga upp och ge stöd till elever som riskerar att inte uppnå kunskapskraven. Även de yngre elevernas måluppfyllelse följs upp och utifrån behov sätts extra anpassningar eller särskilt stöd in. Dock hänvisar utredningen till att det är många elever som inte uppnår kunskapskraven i årskurs 3 och att tidiga insatser kan förhindra att elever i behov av stöd inte ska behöva uppleva att de "misslyckas". Förvaltningen delar utredningens bedömning att tidig upptäckt och tidiga specialpedagogiska insatser inte behöver bli så omfattande eller dramatiska, jämfört med om de sätts in senare under elevens skolgång. Förvaltningen satsar på att utveckla elevhälsans arbete och framför allt att arbeta mer förebyggande och hälsofrämjande och mindre åtgärdande på ett mer generellt plan. Detta kompletteras med den individuella uppföljningen, från tidiga år och framåt. Detta är i paritet med utredningens förslag.

I utredningens förslag är fokus på uppföljning och analys av elevens resultat men förvaltningen vill också poängtera vikten av att analysera undervisningens kvalitet. I detta sammanhang bör lyftas fram att grunden är att anpassa och utveckla undervisningen vilket

kräver ett formativt förhållningssätt och utgör en del i det systematiska kvalitetsarbetet.

Utredningen har valt att inte föreslå en läsa-skriva-räkna-garanti utan att införa en åtgärds garanti, som alltså inte är en garanti för att eleverna verkligen ska lära sig läsa, skriva och räkna vid en viss tidpunkt. Detta är bra men förvaltningen anser att begreppet garanti kan vara problematisk och skulle kunna misstolkas. I utredningen står bland annat att genom införandet av åtgärds garantin bedömer utredningen att alla elever tidigt garanteras rätten till stöd och ges möjligheten att nå kunskapskraven. Förvaltningen menar att det ska vara tydligt att det handlar om att det garanterade stödet är kopplat till ett identifierat behov.

Förvaltningen anser att Skolverket bör ge tydliga direktiv kring när (under terminen) behovet ska identifieras för att stödåtgärderna ska genomföras på ett optimalt sätt. Om till exempel bedömningsstödet i årskurs 1 genomförs i början av höstterminen kan antas att många fler elever kommer att behöva ta del av det garanterade stödet än om identifieringen skulle ha skett efter att eleverna har undervisats ett tag. En annan konsekvens kan bli att dessa kartläggningar och stödåtgärder i så fall påverkar elevers självkänsla negativt i samband med lärandet.

7.2.1 Tydligare skrivning i läroplanen

Förslag: Ett nytt första stycke ska införas i avsnitt 2.2. Kunskaper i läroplanerna för grundskolan, sameskolan och specialskolan.
Målet innebär att det blir tydligare att även förskoleklassen ska bidra till att varje elev uppnår de kunskapskrav som minst ska uppnås i läsförståelse i årskurs 1 och kunskapskraven i svenska, svenska som andraspråk och matematik i årskurs 3 (årskurs 4 i specialskolan).

7.2.2 Obligatorisk kartläggning och åtgärdsgaranti i förskoleklassen

Förslag: En ny bestämmelse ska införas i skollagen (9 kap. 11 a §) som innebär att en obligatorisk kartläggning av varje elevs utveckling i språklig medvetenhet och matematiskt tänkande ska genomföras i förskoleklassen.

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 §.

Åtgärderna 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.

7.2.3 Uppdrag till Skolverket att ta fram obligatoriskt kartläggningsmaterial för förskoleklassen

Förslag: Skolverket ska få i uppdrag att ta fram obligatoriskt kartläggningsmaterial i språklig medvetenhet och matematiskt tänkande för förskoleklassen.

7.3.1 En förändring i bestämmelserna om stöd

Förslag: I 3 kap. 5 a respektive 8 §§ skollagen ska läggas till att eleven ska ges stöd i form av extra anpassningar eller särskilt stöd om resultatet av en bedömning med hjälp av en *obligatorisk kartläggning* gör att det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Bestämmelserna om extra anpassningar och särskilt stöd ska också få en annan redaktionell utformning.

Förslag 7.2.1-7.3.1

Syftet med en åtgärdsgaranti i förskoleklassen är i princip detsamma som den motsvarande åtgärdsgarantin i grundskolan, specialskolan och sameskolan. I förskoleklassen finns inga kunskapskrav. Anledningen till att reglerna om särskilt stöd ändå omfattar förskoleklassen är att den följer läroplanen för de obligatoriska skolformerna och arbetar därmed mot samma mål. Men eftersom grundskolans kunskapskrav ännu inte har börjat gälla kan dock inte huvudansvaret för den grundläggande läs-, skriv- och matematikinlärningen, enligt kursplaner och kunskapskrav i grundskolan, med dagens system läggas på förskollärare och lärare i förskoleklassen. De elever som behöver extra anpassningar eller särskilt stöd ska enligt utredningens förslag upptäckas via en kartläggning för att inte försenas i den viktiga språk- och matematikutvecklingen.

Förvaltningens synpunkter:

De synpunkter som förvaltningen har lämnat gällande en åtgärdsgaranti i grundskolan, specialskolan och sameskolan gäller även förskoleklassen.

Utredningen har dragit slutsatsen att det är vanligare att huvudmän gör kartläggningar av elevers språkliga och matematiska utveckling i förskoleklassen än att man inte gör det. Förvaltningen delar utredningens bedömning att det är viktigt för likvärdigheten att det görs en någorlunda likartad bedömning av elevernas utveckling. Därför ställer sig förvaltningen positiv till att det är Skolverket som ska utarbeta ett nationellt material som ska vara tillgängligt och obligatoriskt att använda för dem som arbetar i förskoleklassen.

8.2.1 Nya moduler i Matematiklyftet och Läslyftet

Förslag: Som stöd i genomförandet av åtgärdsgarantin ska förskollärare och lärare i förskoleklass och årskurs 1–3 erbjudas kompetensutveckling genom nya moduler i Matematiklyftet respektive Läslyftet.

8.2.2 Fortbildning för förskollärare i förskoleklass

Förslag: Förskollärare i förskoleklassen ska erbjudas en fortbildning i läs-, skriv- och matematikinläring, motsvarande cirka 15 hp. Deltagandet ska vara frivilligt och kunna ske i så flexibla former som möjligt på fritid eller arbetstid.

8.2.3 Kompetensutveckling av huvudmän och rektor

Förslag: Huvudmän och rektorer ska erbjudas implementeringsinsatser genom konferenser och webb-utbildningar. Rektorsutbildningen och rektorslyftet ska ha inslag om åtgärdsgarantin.

8.2.4 Kompetensutveckling för speciallärare och specialpedagoger

Förslag: Möjligheten till utbildning av speciallärare inom Läraryftet förlängs t.o.m. år 2022.

9.2.1 Personalförstärkning

Förslag: Huvudmännen ska kunna söka ett stimulansbidrag för nyanställning av speciallärare och specialpedagoger.

9.2.2 Undervisning utanför timplanebunden tid, läxhjälp och lovskola för årskurs 1–3

Förslag: Huvudmännen ska kunna söka statsbidrag till undervisning utanför timplanebunden tid, lovskola och läxhjälp för årskurs 1–3.

Förslag 8.2.1-9.2.2

Förvaltningens synpunkter

Utredningens förslag kräver kompetensutveckling på olika nivåer och bygger på att åtgärderna ska utföras av ansvarig förskollärare eller lärare, i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens. Det framgår att samråd inte behöver ske om förskolläraren eller läraren har specialpedagogisk kompetens. Innebörden av detta framkommer när man läser närmare i utredningen och avser främst personal som har utbildning som

speciallärare eller specialpedagog. Förvaltningen vill notera att det hade varit bra om det i utredningen hade framgått vilken specialpedagogisk kompetens som efterfrågas och att det handlar om fördjupade kunskaper i tidig läs-, skriv- och matematikinläring.

Förslagen bygger på att fler speciallärare och specialpedagoger ska anställas och utbildas. Förvaltningen vill betona att det råder stor brist på speciallärare och specialpedagoger, något som utredningen också är medveten om. Problemet att vidareutbilda fler till speciallärare och specialpedagoger är att det råder generell lärarbrist i Sverige och denna vidareutbildning innebär att andra kategorier lärare kommer att tas i anspråk. På samma sätt som det råder brist på specialpedagoger råder det också brist på lärare med kompetens i svenska som andraspråk vilket kan leda till ett bristperspektiv vid bedömning. Förvaltningen menar att staten måste se till helheten när det gäller tillgången till lärare, och att säkra tillgång till alla kategorier lärare.

Förvaltningen anser att en fortsatt satsning på Läs- respektive Matematiklyft är bra. Nuvarande upplägg är uppskattat av många lärare och modulerna anses hålla hög nivå. Förvaltningen vill framföra att det är bra med flexibilitet när det gäller fortbildning av förskollärare men anser att det finns en fara i att föreslå att den kan ske på fritiden. Att höja den pedagogiska kompetensen kan inte vila helt på frivillighet.

Förvaltningens förslag

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen och att beslutet justeras omedelbart.

Bilaga

Remiss På goda grunder - en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik (SOU 2016:59).