

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

*Betänkande av
Utredningen om en läsa-skriva-räkna-garanti*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:59

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24496-8

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Gustav Fridolin

Regeringen beslutade den 17 juni 2015 att tillkalla en särskild utredare för att undersöka förutsättningarna för att införa en s.k. läsa-skriva-räkna-garanti och lämna förslag på hur en sådan bör utformas. Utredningens syfte har varit 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 samt i årskurs 4 i specialskolan. I uppdraget har dessutom ingått att lämna förslag om vad garantin bör innehålla, hur den förhåller sig till den gällande stödlagstiftningen och föreslå vilka åtgärder som kan vidtas redan i förskoleklassen. Utredaren ska lämna förslag om när garantin kan anses vara uppfylld samt föreslå insatser för kompetensutveckling av huvudmän, rektorer och lärare.

Ulf Fredrikson, docent i pedagogik, Stockholms universitet, utsågs den 10 augusti 2015 till särskild utredare för detta uppdrag.

Som experter i utredningen utsågs den 22 september 2015 kanslirådet Matilda Berggren, ämnesrådet Tarja Birkoff, departementssekreteraren Anna Castberg, departementssekreteraren Åsa Karlsson, departementssekreteraren Tina Pettersson samt ämnes-sakkunniga Kristina Söderberg. Kristina Söderberg entledigades den 5 mars 2016. Rättsakkunnige Karl Lorentzon utsågs den 29 mars 2016 till expert i utredningen. Anna Castberg entledigades den 1 april 2016. Departementssekreterare Åsa Karlsson och ämnesrådet Tarja Birkoff entledigades den 1 juni 2016.

Som huvudsekreterare anställdes den 8 september 2015 seniora rådgivaren Ingrid Lindskog och som sekreterare anställdes den 28 september 2015 avdelningsjuristen Carin Holtz. Amanda Eriksson har varit anställd i utredningen som biträdande sekreterare fr.o.m. den 13 juni 2016 t.o.m. den 15 juli 2016.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om en läsa-skriva-räkna-garanti, överlämnar härmed sitt betänkande På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik (SOU 2016:59).

Stockholm i september 2016

Ulf Fredriksson

/ Ingrid Lindskog
Carin Holtz

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	19
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	19
2 Utredningens uppdrag och arbete	31
2.1 Utredningens uppdrag	31
2.2 Utredningens arbete	31
2.3 Betänkandets disposition	33
3 Läsning, skrivning och matematik i skolan	35
3.1 Bakgrund	35
3.1.1 Nationella prov och bedömningsstöd	36
3.1.2 Internationella kunskapsundersökningar	46
3.1.3 Några observationer kring andelen svaga elever	57
3.2 Forskningsöversikt	59
3.2.1 Vad säger forskningen om elevers förutsättningar?	60
3.2.2 Vad är en god undervisning i läsning, skrivning och matematik?	63
3.2.3 Hur och när bedömer man om eleverna behöver stöd?	68
3.2.4 Vilket stöd behöver elever?	73

3.3	Internationella exempel.....	76
3.3.1	Finland	77
3.3.2	Några exempel från olika europeiska länder	83
4	Exempel från kommuner och fristående skolor	95
4.1	Läsa-skriva-räkna-garantier hos olika huvudmän.....	95
4.1.1	Vanligt förekommande projekt och modeller	98
4.2	Helsingborg	99
4.3	Jokkmokk	104
4.4	Kävlinge.....	106
4.5	Linköping.....	109
4.6	Södertälje.....	115
4.7	Umeå	117
4.8	Västerås	119
4.9	Åtvidaberg.....	123
4.10	Läsa-skriva-räkna-garanti i friskolekoncernen AcadeMedia.....	125
4.11	Sammanfattande iakttagelser	127
5	Behöver stödlagstiftningen förändras?	129
5.1	Undervisning och vad eleverna ska lära sig.....	129
5.2	Elevernas rätt till stöd	131
5.2.1	Genomslag för nya stödlagstiftningen.....	137
5.2.2	Vilka åtgärder behöver vidtas?	142
5.3	Utredningens förslag.....	144
5.3.1	Dokumentation av extra anpassningar	144
6	En läsa-skriva-räkna-garanti – en åtgärdsgaranti	147
6.1	Bakgrund.....	147
6.2	Vad är läsa, skriva och räkna?	150

6.3	Utredningens förslag	152
6.3.1	Att tidigt identifiera elever i behov av stöd	152
6.3.2	Vilka åtgärder behöver vidtas?	155
6.3.3	Ska de nya bestämmelserna benämnas som en läsa-skriva-räkna-garanti?	159
6.3.4	Åtgärdsgaranti i grundskolan, specialskolan och sameskolan	161
6.3.5	Vad sker i skolorna i dag?	166
6.3.6	Reviderade bedömningsstöd	167
6.3.7	Förändringar i läroplanen	168
6.4	När är åtgärdsgarantin uppfylld?	169
6.4.1	Vad händer om åtgärdsgarantin inte är uppfylld?	170
7	En åtgärdsgaranti i förskoleklassen	175
7.1	Förskoleklassen i dag	175
7.1.1	Läsning, skrivning och matematik i läroplanen ...	177
7.2	Utredningens förslag	181
7.2.1	Tydligare skrivning i läroplanen	181
7.2.2	Obligatorisk kartläggning och åtgärdsgaranti i förskoleklassen	182
7.2.3	Uppdrag till Skolverket att ta fram obligatoriskt kartläggningsmaterial för förskoleklassen	187
7.3	Stöd i förskoleklassen	188
7.3.1	En förändring i bestämmelserna om stöd	190
7.3.2	Fortbildning av förskollärare i förskoleklassen ...	191
8	En garanti för god kompetens	193
8.1	Förskollärare, lärare, speciallärare och specialpedagoger i förskoleklass och skola	193
8.1.1	Inledning	193
8.1.2	Examenskrav för förskollärare och lärare	194
8.1.3	Lärarytbildningen	195
8.1.4	Krav på lärarkompetetens utifrån utredningens förslag	196

8.1.5	Lärarbristen	196
8.1.6	Specialpedagogisk kompetens	198
8.1.7	Speciallärar- och specialpedagogutbildning.....	200
8.1.8	Utredningens slutsatser	201
8.2	Kompetensutveckling – utredningens förslag	202
8.2.1	Nya moduler i Matematiklyftet och Läslyftet	202
8.2.2	Fortbildning för förskollärare i förskoleklass	203
8.2.3	Kompetensutveckling av huvudmän och rektorer	205
8.2.4	Kompetensutveckling för speciallärare och specialpedagoger.....	206
9	Fördelning och omfördelning av resurser för bättre resultat.....	207
9.1	Resurser för specialpedagogisk kompetens	207
9.1.1	Utredningens slutsatser	209
9.2	Utredningens förslag.....	209
9.2.1	Personalförstärkning.....	209
9.2.2	Undervisning utanför timplanebunden tid, läxhjälp och lovskola för årskurs 1–3.....	212
10	Framtidsfrågor	215
10.1	Att kunna läsa och skriva på andra språk än svenska	215
10.2	Stöd till nyanlända.....	216
10.3	Lärarytbildningen	217
10.4	Behov av forskning och utvecklingsarbete	218
10.5	Läsning i fritidshemmet	219
10.6	Översyn av hela 3 kap. i skollagen.....	219
11	Genomförande, tidsplan och utvärdering	221
11.1	Genomförande och tidsplan	221

11.2	Utvärdering av reformerna.....	222
11.2.1	Vad är en god utvärdering?	222
11.2.2	Utvärdering av åtgärdsgarantin	223
12	Konsekvensanalys.....	225
12.1	Bakgrund	225
12.2	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna	226
12.2.1	Blir finansieringsprincipen aktuell?	226
12.2.2	Åtgärdsgarantin medför skärpta krav på när och hur specialpedagogisk kompetens ska användas	228
12.2.3	Lärarnas administrativa börda.....	235
12.2.4	Resursförstärkning till huvudmännen.....	237
12.2.5	Kompetensutveckling.....	240
12.2.6	Sammanlagda kostnader (miljoner kr)	243
12.3	Finansiering.....	243
12.4	Övriga konsekvenser	244
12.4.1	Konsekvenser för små företag – fristående skolor.....	244
12.4.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	244
12.4.3	Konsekvenser för sysselsättning och service i olika delar av landet	245
12.4.4	Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män.....	245
12.4.5	Konsekvenser för möjligheter att nå de integrationspolitiska målen	246
12.4.6	Konsekvenser för personlig integritet.....	246
12.4.7	Barnperspektivet.....	246
12.4.8	Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning	247
12.4.9	Övrigt.....	248
13	Författningskommentarer	249
13.1	Förslaget till ändringar i skollagen (2010:800)	249

Referenser.....	263
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2015:65	283
Bilaga 2 Rapport.....	297

Sammanfattning

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 verkligen 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.

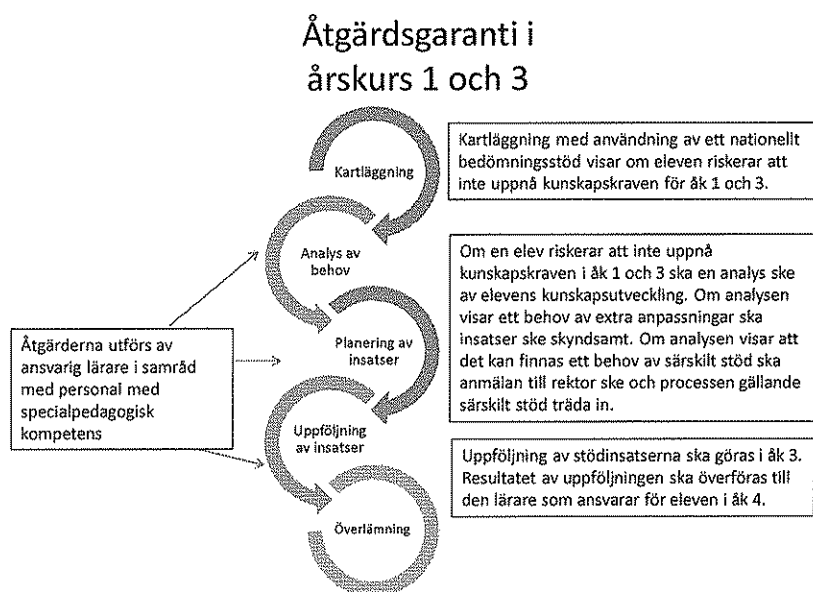
Åtgärdsgarantin gäller också om resultaten av bedömningsstöd i årskurs 3 (årskurs 4 i specialskolan) visar att en elev riskerar att inte uppnå kunskapskraven. Utredningen instämmer i Provutredningens förslag att de nationella proven i årskurs 3 ska ersättas av bedömningsstöd. Skolverket bör, enligt utredningen, 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 matematik-utveckling.

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.



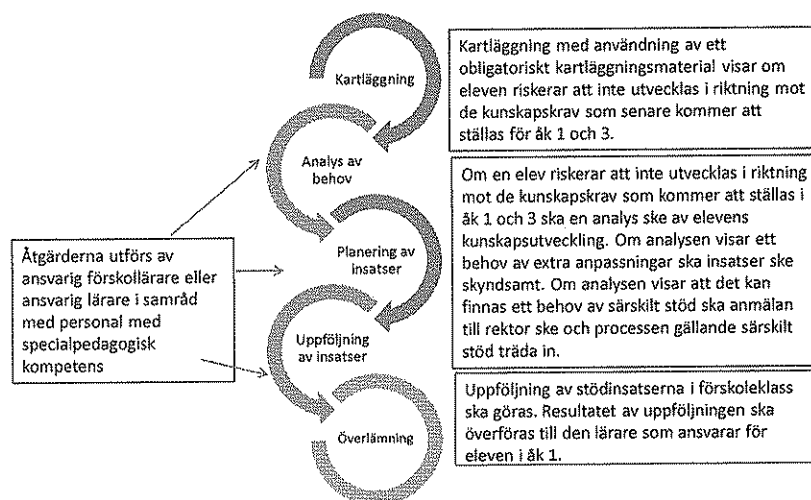
Åtgärdsgaranti i förskoleklassen

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.

Åtgärdsgaranti i förskoleklassen



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.