

PM 2013:165 RIV (Dnr 001- 1144/2013)

Tid för undervisning - lärares arbete med åtgärdsprogram (Ds 2013:50)

Remiss från Utbildningsdepartementet

Remisstid den 9 oktober 2013

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som svar på remissen ”Tid för undervisning - lärares arbete med åtgärdsprogram (Ds 2013:50)” hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Lotta Edholm anför följande.

Ärendet

Utbildningsdepartementet har remitterat ”Tid för undervisning – lärares arbete med åtgärdsprogram” (Ds 2013:50) till Stockholms stad.

Lärarnas administrativa arbete har ökat under lång tid. De dokumentationskrav som regleras i lag och förordning berör både direkta krav på dokumentation och sådant som föranleder dokumentation.

En utredare är tillsatt för att se över hur lärarnas administrativa arbete kan minskas och förenklas, samtidigt som uppföljningen av varje elevs kunskapsutveckling och behov av stöd säkerställs. Förslagen i promemorian har arbetats fram av en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet. Denna skrivelse är en delredovisning av uppdraget och berör stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

I promemorian föreslås att den ordinarie undervisningen behöver stärkas och att skolan ska bedriva en undervisning som möter elevernas olika förutsättningar och behov. Rektor ska fatta beslut om särskilt stöd och åtgärdsprogram ska utformas om elev, om eleven fyllt 16 år, eller elevens vårdnadshavare begär det.

Remissen finns att läsa i sin helhet på regeringens hemsida:

<http://www.regeringen.se/sb/d/16736/a/220538>

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden, utbildningsnämnden, Lärarnas Riksförbund Stockholm, Lärarförbundet i Stockholm och Sveriges Skolledarförbund Stockholm.

Arbetsmarknadsförvaltningen och utbildningsförvaltningen har inkommit med kontorsyttranden.

Lärarnas Riksförbund Stockholm, Lärarförbundet i Stockholm och Sveriges Skolledarförbund Stockholm har valt att inte besvara remissen.

Stadsledningskontoret anser att det är positivt att kraven på dokumentation föreslås minska.

Arbetsmarknadsförvaltningen instämmer i utredningens slutsats att stödet som ges i ordinarie undervisningen behöver förstärkas.

Utbildningsförvaltningen ser positivt på de föreslagna förändringarna när det gäller lärares arbete med åtgärdsprogram.

Mina synpunkter

Lärarna är skolans viktigaste resurs. Därför måste de ges både möjligheten och tiden att koncentrera sig på sin viktigaste uppgift – att undervisa.

De senaste årens viktiga reformer med fokus på kunskap och uppföljning har inneburit att lärarna fått nya arbetsuppgifter, utan att tidigare arbetsuppgifter minskats i tillräcklig utsträckning. De föreslagna förändringarna, med minskade dokumentationskrav, när det gäller lärares arbete med åtgärdsprogram är därför mycket välkomna. Det är inte dokumentationen av åtgärderna som är det viktigaste, det är det stöd som eleven får.

Jag delar samtidigt utredningens uppfattning om att det stöd som ges i den ordinarie undervisningen behöver stärkas. Elever som är i behov av stöd ska få det omgående och så långt som möjligt ska det ske i den ordinarie undervisningen. Alla elever har rätt till det stöd som krävs för att få en bra undervisning. Detta stöd har man rätt till enligt skollagen och det kan aldrig åsidosättas av skolan.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Tid för undervisning - lärares arbete med åtgärdsprogram (Ds 2013:50)” hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 25 september 2013

LOTTA EDHOLM

Bilaga

Tid för undervisning - lärares arbete med åtgärdsprogram (Ds 2013:50),
sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet Karin Wanngård (S) enligt följande.

Vi har tidigare efterlyst och välkomnar därför nu insatser som minskar den administrativa bördan för stadens lärare. Vi delar den principiella åsikten i att skolan ska ägna mindre tid åt att dokumentera problem och mer tid åt att göra något åt problemen.

Det är riktigt att stödet som kan och ska ges i ordinarie verksamhet behöver förstärkas. Utvecklingen går dock i verkligheten i motsatt håll. Mellan 2006 och 2012 har lärartätheten försämrats från 11,6 elever per lärare till 12,6 elever per lärare. För elever utan större behov innebär detta att det blir svårare att nå kunskapsmålen, för elever med större behov kan det vara skillnaden mellan att nå eller inte nå kunskapsmålen. Därför är det nödvändigt att förändringar i regleringen på nationell nivå åtföljs av en vilja att investera i kunskap i Stockholm.

Utan sådana investeringar och i en situation där ansvarig rektor kläms mellan lagstiftningens krav och ett hårt budgetkrav riskerar de elever vars föräldrar inte kan hävda barnets rättigheter att hamna i en svår situation. Vi tillstyrker i grunden förslaget i promemorian men anser det angeläget att förändringen tar sin utgångspunkt i barnets rätt till individuellt anpassad undervisning. Vi vill därför att förändringen följs upp för att se hur det enskilda barnets rätt till stöd utvecklas och att barnens stödbehov hanteras på ett rättssäkert sätt.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet Daniel Helldén (MP) enligt följande.

Ett av våra viktigaste demokratiska samhällsuppdrag är att tillgodose varje barns rätt till en god och likvärdig utbildning. Alla barn ska ges samma möjligheter att utvecklas i en trygg och stimulerande skolmiljö och få odla sin nyfikenhet och sina förmågor och talanger.

För att lyckas med detta uppdrag krävs duktiga lärare som ges goda förutsättningar att nå framgång i sin yrkesroll. Lärarna spelar en avgörande roll för att eleverna ska nå de uppsatta kunskapsmålen. Stockholms stad behöver både locka och behålla duktiga lärare i stadens skolor. För att uppnå detta behövs inte minst en arbetsmiljö där lärarna orkar göra skillnad under ett helt yrkesliv och där de känner att de räcker till för eleverna.

Många lärare är pressade av att mängden administrativa uppgifter växer på bekostnad av tiden för samtal och vägledning med de enskilda eleverna. Det handlar inte minst om att lärarna anser att tiden inte räcker till för att hinna med arbetsuppgifterna. I enkäten från Stockholms stad år 2011 sätter fyra av tio respondenter lägsta betyg (1-4 på tiogradig skala) på detta område. Även möjligheterna till återhämtning i arbetet genom exempelvis pauser får lågt betyg.

Flera av de utökade arbetsuppgifterna har sin grund i de skolpolitiska reformer som har genomförts på nationell nivå av regeringen. Fler nationella prov, nytt betygssystem från årskurs 6 och omdömen med krav på omfattande skriftliga kommentarer är reformer som alla påverkat lärarnas arbetsituation. Det är nödvändigt att tillägg av nya arbetsuppgifter går hand i hand med att andra arbetsuppgifter prioriteras ner eller på olika sätt effektiviseras. Annars blir arbetsbelastningen för stadens lärare på sikt ohållbar. Ytterst är det elevernas utbildningskvalitet som drabbas.

I framtiden är det viktigt att staden vid beslut om nya uppdrag för stadens lärare utreder konsekvenser för arbetsbelastningen samt att staden har en idé om vad lärarna och verksamheten ska prioritera bort. Lärarnas kompetens ska användas där den behövs som bäst. Det tjänar staden på. Det tjänar lärarna på. Och det tjänar barnen i stadens skolor på.

Lärarnas arbetssituation måste också ses ur ett helhetsperspektiv. Tillgången på kvalificerad personal, såsom specialpedagoger och kuratorer, en förstärkt elevhälsa och en fritidsverksamhet som håller hög kvalitet är alla viktiga delar i en skola. Om dessa verksamheter fungerar väl skapar de även utrymme för lärarna att lyckas i sitt arbete.

Vägen till en god och likvärdig skola går genom våra lärare. Därför behövs en åtgärdsplan som ger lärarnas arbetssituation ett ordentligt lyft.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av Karin Wanngård, Olle Burell och Emilia Bjuggren (alla S) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (S) i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande gjordes av Åsa Jernberg och Stefan Nilsson (båda MP) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (MP) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Utbildningsdepartementet har remitterat ”Tid för undervisning – lärares arbete med åtgärdsprogram” (Ds 2013:50) till Stockholms stad.

Lärarnas administrativa arbete har ökat under lång tid. De dokumentationskrav som regleras i lag och förordning berör både direkta krav på dokumentation och sådant som föranleder dokumentation.

En utredare är tillsatt för att se över hur lärarnas administrativa arbete kan minskas och förenklas, samtidigt som uppföljningen av varje elevs kunskapsutveckling och behov av stöd säkerställs. Förslagen i promemorian har arbetats fram av en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet. Denna skrivelse är en delredovisning av uppdraget och berör stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

I departementspromemorian föreslås att den ordinarie undervisningen behöver stärkas och att skolan ska bedriva en undervisning som möter elevernas olika förutsättningar och behov. Rektor ska fatta beslut om särskilt stöd och åtgärdsprogram ska utformas om elev, om eleven fyllt 16 år, eller elevens vårdnadshavare begär det.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden, utbildningsnämnden, Lärarnas Riksförbund Stockholm, Lärarförbundet i Stockholm och Sveriges Skolledarförbund Stockholm.

Arbetsmarknadsförvaltningen och utbildningsförvaltningen har på grund av den korta remisstiden inkommit med kontorsyttranden.

Lärarnas Riksförbund Stockholm, Lärarförbundet i Stockholm och Sveriges Skolledarförbund Stockholm har valt att inte besvara remissen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 27 augusti 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret delar arbetsgruppens uppfattning om att det stöd som ges i ordinarie undervisning behöver stärkas. Elever som är i behov av stöd ska få det omgående och så långt som möjligt ska det ske i den ordinarie undervisningen. Stadsledningskontoret anser att lärmiljön i skolan bör utvecklas så att undervisningen kan möta elevers olika förutsättningar och behov. I utredningen framgår att läraren kan behöva göra anpassningar av undervisningen och ta hjälp av lärarlaget för att kunna tillgodose en elevs behov. Stadsledningskontoret vill även framhålla elevhälsoteamens kompetens och betydelse för att utveckla lärmiljön för alla elever och specifikt för elever i behov av stöd.

Stadsledningskontoret anser att förslaget om att rektor ska fatta beslut om särskilt stöd ska ges eller inte ges är bra. Framförallt ökar rättsäkerheten om beslutet, i enlighet med förslaget, kan överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Förslaget om att det särskilda stödet ska dokumenteras i åtgärdsprogram om eleven, om denne fyllt 16, eller dess vårdnadshavare begär det anser stadsledningskontoret kan leda till rättsosäkerhet. Viss dokumentation kan i många fall vara bra då det tydliggör vilka beslut som är fattade, vilka det berör och vad, i detta fall, stödet innehåller. Viss dokumentation

behövs även för att underlätta uppföljningar. Stadsledningskontoret bedömer ändå att det är positivt att kraven på dokumentation föreslås minska. Lärarnas tid för administrativa arbete behöver minska för att istället öka tiden med eleverna. Det är undervisningssituationen som är det viktiga, lärarens förmåga att stimulera, stötta, utmana och uppmuntra eleverna. Skolans förmåga att organisera arbetet kring elever i behov av stöd och särskilt stöd är av stor betydelse.

Stadsledningskontoret anser att förslaget om att Skolinspektionen i sin regelbundna tillsyn i större utsträckning ska granska det stöd och särskilda stöd om sätts in med fokus på hur väl stödet och det särskilda stödet fungerar för att eleverna ska kunna nå kunskapskraven är bra. Tillsynen fokuserar idag mer på formalia och utformningen av dokumentationen än på innehållet.

Arbetsmarknadsförvaltningen

Arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 20 september 2013 har i huvudsak följande lydelse.

I utredningen har kartläggningen av lärares arbete med särskilt stöd och åtgärdsprogram avgränsats till de obligatoriska skolformerna och till gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Det innebär att vuxenutbildningen inte ingår i kartläggningen. Utredningen föreslår också att det särskilda stödet ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram endast om eleven, om han eller hon har fyllt 16 år, eller elevens vårdnadshavare begär det.

Utredningens generella uppdrag omfattar dock samtliga skolformer och förvaltningen instämmer i utredningens slutsats att stödet som ges i ordinarie undervisningen behöver förstärkas. Varje skola och enhet inom vuxenutbildningen måste bedriva en undervisning som möter elevernas skilda förutsättningar och behov. Inom vuxenutbildningen är detta särskilt aktuellt då det finns många elever med olika studiebakgrund och språkkunskaper. Inte minst gäller detta den grundläggande vuxenutbildningen och utbildning i svenska för invandrare. I utredningen Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå - en översyn för ökad individanpassning och effektivitet (SOU 2013:20) betonas också det individuella perspektivet. Här blir den individuella studieplanen snarare än åtgärdsprogrammet ett viktigt verktyg att anpassa utbildningen efter varje elevs förutsättningar och behov.

Utredaren lyfter fram att möjligheterna att få särskilt stöd är betydligt mindre på gymnasiet än i grundskolan. Förvaltningen vill särskilt lyfta behovet av att denna fråga uppmärksammas. I arbetet med det kommunala uppföljningsansvaret möter förvaltningen en stor grupp unga som valt att hoppa av gymnasiet och där det är uppenbart att skolan inte klarat av att möta deras behov av särskilt stöd på ett sätt som skulle ha kunnat förhindra avhopp. Denna observation bekräftas i en aktuell rapport från Ungdomsstyrelsen, ”Tio orsaker till avhopp”, där de har låtit 379 ungdomar som inte har fullföljt sina gymnasiestudier svara på frågor om orsakerna till avhoppet och vad som hade kunnat förhindra det. Som orsak till avhoppet är bristande pedagogiskt stöd den näst främsta orsaken och som svar på vad som hade kunnat förhindra avhoppet uppger ungdomarna som främsta förbättringsåtgärd lärare och andra vuxna som bryr sig och tillräckligt pedagogiskt stöd. Eftersom avslutat gymnasium idag i stort sett är ett krav på arbetsmarknaden vill förvaltningen betona vikten av en förstärkning av möjligheterna till särskilt stöd inom gymnasieskolan.

Utbildningsförvaltningen

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 27 augusti 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ser positivt på de föreslagna förändringarna när det gäller lärares arbete med åtgärdsprogram.

Förvaltningen instämmer i gruppens slutsats att lärarnas arbete med att utarbeta åtgärdsprogram är mycket tidskrävande. Det finns signaler från skolorna att dokumentationen av åtgärderna för elever i behov av stöd ibland upplevs ta mer tid än stödet i sig.

Utgångspunkten i förslaget är att en elev som får svårigheter ska ges stöd inom den ordinarie undervisningen, av undervisande lärare och arbetslag. Förvaltningen anser att detta synsätt stödjer professionen i uppdraget att utforma undervisning utifrån varje elevs förutsättningar.

Förvaltningen är även positiv till arbetsgruppens förslag när det gäller stöd som inte kan tillgodose inom ramen för den ordinarie undervisningen. Behovet av särskilt stöd ska anmälas till rektor, som ska fatta beslut om särskilt stöd ska ges eller ej. Detta beslut föreslås kunna överklagas. Det beslutade särskilda stödet ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram endast om elevens vårdnadshavare begär det.

Förvaltningen förutsätter att Skolverket får uppdraget att revidera sina allmänna råd om åtgärdsprogram samt utarbeta stödmaterial om stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.