

Konsekvensutredning avseende förslag till allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram

Innehållet i konsekvensutredningen utgår från 6-8 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Bakgrund

Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2014:40) om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram grundar sig i huvudsak på bestämmelser i skollagen (2010:800). Sedan de nuvarande råden beslutades har flera författningsändringar gjorts på området, till exempel införandet av åtgärdsgarantin för tidiga insatser¹. Därutöver har det skett en ytterligare utveckling av praxis från Skolväsendets överklagandenämnd samt granskningar från Skolinspektionen på området. Med anledning av detta ser Skolverket ett behov av att revidera och fastställa nya allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram. Flera av de tidigare råden finns kvar men är omformulerade.

De allmänna råden publiceras i Skolverkets författningssamling (SKOLFS). Skolverket ger också ut en publikation där de allmänna råden följs av kommentarer som syftar till att underlätta förståelsen och tillämpningen av råden - *Skolverkets allmänna råd med kommentarer*. Denna benämns i det följande som *publikationen*. De allmänna råden med kommentarer är tänkta att fungera som hjälp i skolans arbete med att stödja elevernas utveckling i riktning mot utbildningens mål och främja en enhetlig rättstillämpning.

A Allmänt

Det som framgår av punkterna nedan utgår från 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

1. Beskrivning av problemet och vad Skolverket vill uppnå

Problembild

Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2014:40) om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram beslutades och publicerades i Skolverkets författningssamling i juni 2014. De allmänna råden grundar sig i huvudsak på bestämmelserna om stöd och elevers utveckling mot målen i skollagen (2010:800), gymnasieförordningen (2010:2039) och läroplanerna för respektive skolform². Skolornas arbete med särskilt stöd har länge

¹ 3 kap. 4§ skollagen.

² 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, förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall, förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan, förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan, förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasiesärskolan samt förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

varit ett av de områden där det funnits brister. Detta visar bland annat Skolinspektionens granskningar. Detta förhållande låg även till grund för den tidigare revideringen av de allmänna råden som ledde fram till nuvarande allmänna råd. Senare granskningar visar att svårigheterna trots detta kvarstår, något som Skolinspektionen konstaterar i sin årsrapport 2019.³ Skolinspektionens erfarenhet över tid visar att många skolor saknar ett tydligt och strukturerat arbetssätt kring särskilt stöd. Det kan saknas upparbetade samarbetsformer med elevhälsan och arbetsrutinerna är ofta inte kända av all personal. Detta medför, enligt Skolinspektionen, att det många gånger saknas dokumentation och beslut om åtgärdsprogram. Det handlar också om att elever inte får sina stödbehov tillgodosedda och att deras behov inte blir utredda. En av de vanligaste bristerna är att den utredning som åtgärderna grundar sig på inte är tillräckligt djup eller att den inte gjorts skyndsamt efter att elevens behov uppmärksammats.

Skolverket får många frågor inom området extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram, vilket tyder på att det fortfarande finns vissa svårigheter i tillämpningen av bestämmelserna inom området.

Skolverket har i revideringsarbetet analyserat vilka delar av de nuvarande råden som kan göras tydligare och mer anpassade för målgrupperna. Detta kan bidra till en mer likvärdig tillämpning av lagstiftningen. I arbetet har myndigheten beaktat de författningsändringar som gjorts sedan 2014, utvecklingen av praxis, granskningar från Skolinspektionen, OECD:s rapport *Improving schools in Sweden - an OECD prospective (2015)*, frågeställningar som har kommit in till Skolverket samt synpunkter från de samråd som myndigheten har haft.

Skolverket vill uppnå följande med en revidering

Övergripande förslag kring struktur

Skolverket ser ett behov av att strukturera råden så att de i stället för att helt utgå från arbetsgången, dvs. hur ett ärende kring särskilt stöd hanteras, ska vara mer uppdelade enligt styrkedjan, det vill säga de olika ansvarsnivåerna, huvudman – rektor – lärare.

I arbetet med revideringen har myndigheten även sett över vissa redaktionella frågor. Bland annat har vi valt att ta bort vissa upprepningar. Skolverket föreslår även omflyttning av vissa delar av rådet för att minska upprepningar och sammanföra delar av råden som har nära koppling till varandra. Nuvarande avsnitt 5 *Genomföra, följa upp och utvärdera åtgärdsprogram* utgår och delar av det som är kopplat till *genomförandet* flyttas till avsnitt 2 *Rektorns ledning av arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd*. Delarna *Följa upp och utvärdera* flyttas till ett nytt avsnitt, 5, *Utreda, följa upp och utvärdera behov av särskilt stöd*. Nuvarande avsnitt 6 *Överklaga ett åtgärdsprogram* föreslås utgå och det aktuella allmänna rådet omformuleras och omhändertas i avsnittet om rektorns ledning av arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd. Slutligen föreslår Skolverket ett nytt avsnitt *Att involvera elev och vårdnadshavare i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd*. I samband med denna omflyttning får vissa avsnitt nya rubriker.

Förslag i syfte att lyfta fram och synliggöra elevhälsans roll – specialpedagogisk kompetens

Skolverket har även valt att föreslå att elevhälsans del i arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram lyfts fram ytterligare i råden. Bland annat förtydligar ett

³ Skolinspektionen, *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande*.

råd vikten av elevhälsans delaktighet i arbetet med att skapa miljöer som främjar elevers lärande, utveckling och hälsa.

Elevhälsan behöver ha ett nära samarbete med skolans övriga personal för att kunna ge stöd i det förebyggande och hälsofrämjande arbetet. Elevhälsan kan bidra till en hälsofrämjande skolutveckling och undanröja hinder för enskilda elevers lärande.

Förslag till ny rådspunkt om att involvera elev och vårdnadshavare i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd.

Skolverket föreslår att det i en ny rådspunkt anges att eleven och dennes vårdnadshavare bör informeras om att skolan kan göra en utredning om elevens behov av särskilt stöd och genomföra åtgärder som bedöms nödvändiga, även om det råder oenighet kring elevens behov. Detta utvecklas vidare i kommentarerna till rådet.

Förslag i syfte att ge ytterligare vägledning kring arbetet med utredning kring särskilt stöd

Utredning av en elevs behov av särskilt stöd är fortsatt ett område där det finns brister. Skolverket föreslår därför att det ska ges ytterligare råd och vägledning kring detta.

Punkten kring att en utredning ska dokumenteras i två delar föreslås utgå

Skolverket föreslår att den punkt i de nu gällande allmänna råden som anger att utredningen bör dokumenteras i två delar ska tas bort. Bedömningen är att det inte finns skäl att ge råd om hur en utredning bör dokumenteras på en så detaljerad nivå.

Allmänna råd som rör det systematiska kvalitetsarbetet föreslås utgå

De allmänna råd som uttryckligen nämner det systematiska kvalitetsarbetet föreslås utgå mot bakgrund av att det redan finns allmänna råd som särskilt avser systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet. Rektorns ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet på skolenhetsnivå och det underlag som rektor därigenom får för fördelning och omprioritering av resurserna berörs dock i kommentarerna.

Förslag på språkliga förändringar av vissa allmänna råd

Skolverket har gjort en översyn av de befintliga allmänna råden utifrån förändringar av de aktuella bestämmelserna. Begreppet kravnivåer har därför införts i ett råd. I vissa delar har det också gjorts språkliga justeringar. Det rör sig både om ändringar för att tydliggöra vissa delar och att omformuleringar som i delar som endast redogör för gällande rätt. Vidare har även flera allmänna råd slagits samman för att minska onödiga upprepningar.

Förslag på förändringar i publikationen

Skolverket har gjort en översyn av publikationen och kommentarerna till de allmänna råden. Texterna har setts över utifrån de författningsändringar som skett på området sedan nuvarande allmänna råd med kommentarer publicerades. Bland de större författningsändringar som genomförts kan nämnas åtgärdsгарantin för tidiga stödsatser i förskoleklassen samt grundskolan och motsvarande skolformer, nya bestämmelser gällande nyanlända elever och nya bestämmelser om distansundervisning som särskilt stöd. Flera av bestämmelserna i 3 kap. skollagen har till följd av ändringarna fått ändrad beteckning.

I det aktuella arbetet har Skolverket även haft som ambition att korta ned de delar av den nuvarande publikationen som är inriktade på att informera skolans aktörer. Sådan övergripande information om arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd bör i stället tas omhand i stödmaterial som ges ut av Skolverket. Strävan är att kommentarerna till de

allmänna råden ska ha ett tydligare fokus på att tydliggöra råden och undvika att redogöra för andra frågor.

Detta kan leda till att det kan bli svårare att få en helhetsuppfattning kring området enbart genom att läsa den aktuella publikationen. I stället kommer denna att behöva användas tillsammans med annat material på området som kan ge en fylligare bakgrund och utförligare förklara rättsläget.

Skolverket avser även att ta bort de mallar som idag finns i publikationen och i stället publicera sådana mallar i anslutning till annat stödmaterial om extra anpassningar och särskilt stöd på Skolverkets webbplats.

2. Beskrivning av alternativa lösningar för det Skolverket vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Utebliven revidering och upphävande av de aktuella råden

Alternativet att de allmänna råden inte revideras utifrån förändringar i lagstiftningen framstår inte som ett lämpligt alternativ då råden i så fall inte skulle ge en rättvisande beskrivning av gällande bestämmelser.

De allmänna råden om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram är en av de mest efterfrågade publikationerna som Skolverket ger ut. Under perioden 11 september 2017 till den 13 december 2019 beställdes 6 179 exemplar av den tryckta publikationen. Under perioden september 2019 till augusti 2020 laddades den digitala versionen av publikationen ned 36 400 gånger. Alternativet att upphäva de allmänna råden bedöms inte heller utgöra ett lämpligt alternativ eftersom det skulle innebära att målgrupperna skulle stå utan ett efterfrågat stöd.

3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

De allmänna råden vänder sig till huvudmän, rektorer, förskollärare⁴, lärare och övrig skolpersonal i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Det finns delar i råden som även gäller kommunal vuxenutbildning. De allmänna råden gäller oavsett huvudman för skolenheten. Även elever och i förekommande fall deras vårdnadshavare berörs indirekt av de allmänna råden.

Skolverkets statistik

Läsåret 2019/20 gick knappt 1 080 000 elever i grundskolan. Av samtliga elever var 48,6 procent flickor och 51,4 procent pojkar

- Läsåret 2019/20 har 5,5 procent av eleverna i grundskolan ett åtgärdsprogram, vilket motsvarar nästan 59 800 elever.
- Andelen elever i grundskolan som får särskilt stöd genom enskild undervisning har legat på 1 procent de senaste fyra läsåren. Detta motsvarar drygt 10 500 elever.

⁴ Förskollärare som undervisar i förskoleklass.

- Totalt sett får 1,2 procent av eleverna i grundskolan stöd i särskild undervisningsgrupp, vilket motsvarar knappt 13 400 elever.
- Totalt har 1 procent av eleverna i grundskolan anpassad studiegång, vilket motsvarar knappt 11 300 elever.
- Totalt har 3,1 procent av eleverna (knappt 33 800 elever) i grundskolan studiehandledning på modersmålet. Dessa elever kan, men behöver inte, omfattas av ett åtgärdsprogram.
- Både åtgärdsprogram totalt sett och de olika typerna av stöd är vanligare bland pojkar än flickor. Det är störst skillnad mellan flickor och pojkar vad gäller åtgärdsprogram, där skillnaden totalt för alla årskurser är 3,2 procentenheter. (7,1 procent respektive 3,9 procent). Bland de olika stödinsatserna är skillnaden störst när det gäller särskild undervisningsgrupp.
- I förskoleklassen var det 0,5 procent av eleverna som hade åtgärdsprogram. Antalet elever i förskoleklass som hade åtgärdsprogram var 629.

4. Uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Kostnadsmässiga konsekvenser

De allmänna råden utgår från redan befintliga bestämmelser och tydliggör bara hur huvudmannen och skolan kan eller bör handla för att leva upp till de krav som redan ställs i författningarna. Det remitterade förslaget innebär enbart en revidering av nuvarande råd. Skolverket bedömer därför att det inte kommer att finnas behov av några särskilda implementeringsinsatser i verksamheterna. Skolverket bedömer att detta kan ske inom ramen för befintliga tillfällen för verksamhets- eller kompetensutveckling. Förslaget bedöms därför inte leda till ökade kostnader för huvudmän och skolor.

Mänskliga rättigheter och icke-diskriminering

Skolverket tar hänsyn till frågor som rör mänskliga rättigheter och icke-diskriminering. I Skolverkets instruktion lyfts vissa grupper och delar av rättigheterna fram. Det gäller barns rättigheter, jämställdhetsperspektivet, funktionshinderperspektivet och nationella minoriteter.

Funktionshinderperspektivet

Bland elever i behov av särskilt stöd förekommer elever som har svårigheter i sin skolsituation på grund av en funktionsnedsättning. Utformningen av lärmiljöerna, skolsituationen i övrigt samt det stöd som finns tillgängligt kan vara avgörande faktorer för att en elev ska få sin rätt till utbildning tillgodosedd. Syftet med de allmänna råden är att underlätta för de som arbetar i skolväsendet med att tillhandahålla utbildning och annan pedagogisk verksamhet på ett sådant sätt att elevers behov tillgodoses oavsett funktionshinder.

Jämställdhetsperspektivet

Sammanställningar över det särskilda stöd som ges i skolväsendet visar att pojkar i högre utsträckning än flickor ges särskilt stöd och har åtgärdsprogram. Statistik från Skolverket visar att både åtgärdsprogram och de olika typerna av stöd är vanligare för pojkar än för flickor under läsåret 2018/2019. Det är störst skillnad mellan pojkar och flickor när det gäller åtgärdsprogram, där skillnaden totalt för alla årskurser är 3,0 procentenheter.

Om de reviderade allmänna råden kan medverka till ett mer välfungerande stödarbetet kan detta indirekt leda till att dessa elever i behov av stöd lyckas bättre i sin skolgång. Då pojkar som grupp har sämre studieresultat kan detta vara positivt för jämställdheten mellan pojkar och flickor.

Barnens bästa

I processen med revideringen av råden har ambitionen varit att synliggöra eleven i arbetet med stöd och att betona vikten av att elevens röst kommer fram såväl i det löpande arbetet som i arbetet med olika former av stöd. I de fall bestämmelserna inte efterlevs riskerar enskilda elevers mående och måluppfyllelse att påverkas vilket kan få allvarliga konsekvenser såsom till exempel att elever stannar hemma från skolan eller avbryter sina studier.

I arbetsprocessen har nödvändig kunskap och information inhämtats på olika sätt. Skolverket har haft för avsikt att intervjua elever i de olika skolformerna för att göra elevernas röster hörda. Dock har den rådande pandemin medfört att detta inte gått att genomföra. Samråd har genomförts med föräldraföreningar och elevorganisationer och Skolverket bedömer att detta i viss mån tillvaratar elevperspektivet.

Nationella minoriteter

Skolverket bedömer inte att de aktuella råden påverkar förhållandena för de nationella minoriteterna på ett sådant sätt att det funnits behov av att beakta detta särskilt.

5. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslagen bedöms inte ha relevans för de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (EU).

6. Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Skolverket bedömer att det inte finns skäl för att ta några särskilda hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdande. Det bedöms dock vara en fördel att de allmänna råden kan beslutas inför det att ett nytt läsår tar sin början.

De allmänna råden kommer att publiceras i Skolverkets författningssamling (SKOLFS) och finnas tillgängliga på Skolverkets webbplats. Skolverket planerar även att genomföra andra informationsinsatser under hösten 2021.

B Företag

Regleringen bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför inte någon beskrivning av punkterna i avsnitt B.

C Samråd

Skolverket har inhämtat kunskap och synpunkter från lärosäten, myndigheter och intresseorganisationer. Skolverket anordnade tre samråd i slutet av januari 2020 och följande myndigheter, lärosäten och organisationer var inbjudna:

Autism och Aspbergerförbundet, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Elevhälsan, Friskolornas riksförbund, Funktionsrätt Sverige, Föräldraalliansen Sverige, Göteborgs universitet. Kommunal, Lika Unika, Luleå tekniska universitet, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, Mensa, Sameskolstyrelsen, Skolinspektionen, Skolväsendets överklagandenämnd, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sveriges elevråd, Sveriges elevkårer, Sveriges elevråd Svea, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges skolledarförbund, Uppsala universitet, Örebro universitet.

Av de inbjudna närvarade följande:

Autism och Aspbergerförbundet, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Friskolornas riksförbund, Funktionsrätt Sverige, Föräldraalliansen Sverige, Göteborgs universitet, Luleå tekniska universitet, Mensa, Skolinspektionen, Skolväsendets överklagandenämnd, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sveriges elevkårer, Sveriges Kommuner och regioner och Uppsala universitet.

E Kontaktperson

Vid eventuella frågor om de föreslagna allmänna råden, kontakta undervisningsrådet Marie Wiberg Scott på e-postadress: marie.wiberg@skolverket.se