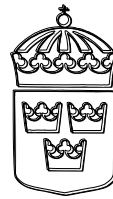


# Regeringens proposition

## 2013/14:160



Tid för undervisning – lärares arbete med stöd,  
särskilt stöd och åtgärdsprogram

Prop.  
2013/14:160

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 mars 2014

*Fredrik Reinfeldt*

*Jan Björklund*  
(Utbildningsdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i skollagen (2010:800) i syfte att förtydliga reglerna om stöd och särskilt stöd samt förenkla lärarnas arbete med åtgärdsprogram och annan dokumentation.

Förslagen innebär bl.a. att om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Den befintliga skyldigheten att göra en anmälan till rektorn ska ändras, så att en sådan anmälan ska göras först om det kan befaras att eleven, trots att stöd i form av extra anpassningar har getts, inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Om det finns särskilda skäl att anta att extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen inte skulle vara tillräckliga, ska en anmälan till rektorn göras direkt. Efter anmälan ska rektorn, liksom hittills, se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds.

Bestämmelsen om åtgärdsprogram ska ändras så att det blir tydligt att de behov som ska framgå av programmet är de behov av särskilt stöd som eleven har. Det ska inte längre krävas att det i åtgärdsprogrammet anges hur uppföljning och utvärdering ska ske utan det ska vara tillräckligt att ange vid vilken tidpunkt och vem som ansvarar för att det sker. Ett tillägg ska göras i skollagen med innebörden att om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla samma information.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

## Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	3
2	Lagtext .....	4
3	Ärendet och dess beredning .....	10
4	Problemställning och nuvarande reglering.....	10
5	Lärares arbete med stöd och särskilt stöd .....	15
6	Åtgärdsprogrammets utformning .....	26
7	Skriftlig individuell utvecklingsplan.....	31
8	Ikraftträdande .....	32
9	Konsekvenser av förslagen .....	33
10	Författningskommentar .....	36
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Tid för undervisning – lärares arbete med åtgärdsprogram (Ds 2013:50).....	42
Bilaga 2	Författningsförslag i promemorian .....	45
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser avseende promemorian....	53
Bilaga 4	Lagrådets yttrande.....	54
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2014.....	55

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2013/14:160

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

## Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)  
*dels* att 3 kap. 1, 8 och 9 §§, 10 kap. 13 §, 11 kap. 16 och 16 a §§, 12 kap. 13 och 13 a §§ och 13 kap. 13 § ska ha följande lydelse,  
*dels* att det i lagen ska införas en ny paragraf, 3 kap. 5 a §, samt närmast före 5 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **3 kap.**

#### 1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillämpningsområde (2 §),
- barnens och elevernas lärande och personliga utveckling (3 §),
- information om barnets och elevens utveckling (4–5 §§),
  - *stöd i form av extra anpassningar (5 a §),*
- särskilt stöd (6–12 §§), och
- allmänna bestämmelser om betyg (13–21 §§).

### ***Stöd i form av extra anpassningar***

#### 5 a §

*Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, såvida inte annat följer av 8 §.*

#### 8 §

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare, övrig skol-

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev

personal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska detta anmälas till rektorn. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, *trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen*, ska detta anmälas till rektorn. *Det samma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga*. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd.

## 9 §

Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska *det framgå vilka behoven är*, hur de ska tillgodoses och hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas.

Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska *behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå*. Av programmet ska *det också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen*. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas.

Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn. Om beslutet innebär att särskilt stöd ska ges i en annan elevgrupp eller enskilt enligt 11 § eller i form av anpassad studiegång enligt 12 § får rektorn inte överlåta sin beslutanderätt till någon annan.

Om en utredning enligt 8 § visar att eleven inte behöver särskilt stöd, ska rektorn eller den som rektorn har överlåtit beslutanderätten till i stället besluta att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas.

## 10 kap.

### 13 §<sup>1</sup>

I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklings- samtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2013:796.

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

*Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven.*

## **11 kap.**

### **16 §<sup>2</sup>**

I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen eller ämnesområden som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

*Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven.*

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2013:796.

I årskurs 6–9 ska läraren, om eleven får undervisning i ett ämnesområde eller ett ämne som eleven eller vårdnadshavaren inte begär betyg i, en gång per läsår vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i ämnesområdet eller ämnet, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen i det ämnesområdet eller ämnet.

Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även i andra fall än vad som följer av första stycket och även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

*Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven.*

## 12 kap.

### 13 §<sup>4</sup>

I årskurs 1–6 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen eller ämnesområden som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

*Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskaps-*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2013:796.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2013:796.

13 a §<sup>5</sup>

I årskurs 7–10 ska, om grundskolans kursplaner tillämpas och eleven får undervisning i ett ämnesområde eller ett ämne som eleven eller vårdnadshavaren inte begär betyg i, läraren en gång per läsår vid ett av utvecklingssamtalen i en skriftlig individuell utvecklingsplan

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i ämnesområdet eller ämnet, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen i det ämnesområdet eller ämnet.

Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även i andra fall än vad som följer av första stycket och även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

*Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven.*

**13 kap.**13 §<sup>6</sup>

I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

*Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven*

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2013:796.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2013:796.



---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

### 3 Ärendet och dess beredning

Den 23 oktober 2012 fick en utredare i uppdrag att biträda Utbildningsdepartementet med att utarbeta förslag som innebär en minskad administration för lärare (U2012/5725/SAM). Uppdraget genomfördes i en arbetsgrupp inom departementet (U2012:E). Uppdraget redovisades delvis den 1 juli 2013 i departementspromemorian Tid för undervisning – lärares arbete med åtgärdsprogram (Ds 2013:50). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning av remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttranden och en sammanställning av dessa finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (2013/4296/S).

Under den fortsatta beredningen har följande myndigheter och organ beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss: Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam), Barnombudsmannen, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska myndigheten och Skolväsendets överklagandenämnd. Inkomna yttranden finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2014/1202/S).

#### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 13 februari 2014 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslaget. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran.

### 4 Problemställning och nuvarande reglering

Flera studier har visat att lärares arbetsbelastning har ökat över tid och att arbetstiden i allt större utsträckning ägnas åt administration och dokumentation. Enligt Statistiska centralbyrån är lärare den yrkesgrupp som i störst omfattning upplever att arbetsbelastningen har ökat och många lärare anser att de numera inte hinner ägna tillräckligt med tid åt sitt kärnuppdrag, dvs. att undervisa.

Lärarnas arbete med stöd och särskilt stöd är centralt för elevernas lärande och tidiga adekvata insatser är en förutsättning för att alla elever ska kunna nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Det har dock visat sig att det råder osäkerhet kring vad som avses med stöd respektive särskilt stöd. När det gäller åtgärdsprogram, som ska utarbetas när en elev är i behov av särskilt stöd, förekommer det dels att de inte utarbetas när så ska ske, dels att sådana program upprättas i onödan. Det råder också osäkerhet om vad som ska dokumenteras i ett sådant program. Sammantaget förekommer såväl överdokumentation som kvalitetsbrister i arbetet med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Nedan redogörs det både för äldre och nuvarande reglering avseende stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram och för annan reglering som är av betydelse i sammanhanget.

Undervisning för elever i behov av särskilt stöd i grundskolan reglerades redan i 1962 års skollag. Termen åtgärdsprogram introducerades 1976 i propositionen Om skolans inre arbete m.m. (prop. 1975/76:39). Bestämmelser om särskilt stöd och åtgärdsprogram har därefter funnits i skolförfattningarna. I 1985 års skollag angavs bl.a. att särskilt stöd skulle ges till elever i grundskolan som hade svårigheter i skolarbetet. Vidare framgick det av grundskoleförordningen (1994:1194) att en elev skulle ges stöd- undervisning om det kunde befaras att eleven inte skulle komma att nå de mål som minst skulle ha uppnåtts vid slutet av det femte eller det nionde skolåret eller om eleven av andra skäl behövde särskilt stöd. Särskilt stöd skulle också ges till elever i behov av specialpedagogiska insatser. Om en elev behövde särskilda stödåtgärder skulle ett åtgärdsprogram utarbetas.

Den 1 juli 2006 ändrades grundskoleförordningens bestämmelser om åtgärdsprogram på så sätt att om det framkom att en elev kunde ha behov av särskilda stödåtgärder, skulle rektorn se till att behovet utreddes. Om utredningen visade att eleven behövde särskilt stöd skulle rektorn se till att ett åtgärdsprogram utarbetades. Vid samma tillfälle infördes bestämmelser om vad ett åtgärdsprogram skulle innehålla. I den nya skollagen (2010:800) ändrades bestämmelsen om särskilt stöd såtillvida att om det framkommer att en elev riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska detta anmälas till rektorn. Rektorn ska då skyndsamt utreda elevens behov av särskilt stöd.

#### *Den nuvarande regleringen av stöd, ledning och stimulans*

Bestämmelser om stöd finns i skollagens inledande kapitel. Där anges bl.a. att det i utbildningen ska tas hänsyn till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt (1 kap. 4 § skollagen).

Därutöver finns, i skollagens tredje kapitel, bestämmelser som innebär att alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling (3 kap. 3 § skollagen). Av förarbetena framgår bl.a. att en elevs svårigheter i första hand ska lösas inom ramen för den ledning och stimulans för lärande och personlig utveckling som alla elever ska ges enligt 3 §. En elev kan emellertid behöva ytterligare stöd eller annat stöd än det som ska ges enligt 3 §. Sådant stöd benämns särskilt stöd (prop. 2009/10:165 s. 663).

#### *Den nuvarande regleringen av särskilt stöd och åtgärdsprogram*

Bestämmelser om särskilt stöd och åtgärdsprogram återfinns i huvudsak i skollagens tredje kapitel. Bestämmelserna är tillämpliga i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och fritidshemmet (3 kap. 6 § skollagen).

Särskilt stöd får ges i stället för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna. Det särskilda stödet ska ges

Prop. 2013/14:160 inom den elevgrupp som eleven tillhör om inte annat följer av skollagen eller av en annan författning (3 kap. 7 § skollagen).

Om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska detta anmälas till rektorn, som då ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skol-situation. Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt. Om utredningen visar att eleven är i behov av särskilt stöd ska han eller hon ges sådant stöd (3 kap. 8 § skollagen). Det finns inte någon definition av formuleringen ”behov av särskilt stöd”. I förarbetena anges att det inte anses möjligt att i lagtext närmare definiera vilka förutsättningar som ska finnas för att särskilt stöd ska ges i skolarbetet. Bestämmelserna måste därför vara allmänt hållna och knytas till ett ansvar för skolan att utreda elevens stödbehov. Det anförs att det är viktigt att skolan inte väntar för länge med att utreda en elevs eventuella behov av särskilt stöd. Utredningen ska göras i samråd med den berörda eleven och med beaktande av bestämmelsen om särskild hänsyn till barnets bästa (prop. 2009/10:165 s. 287).

För en elev som ska ges särskilt stöd ska ett åtgärdsprogram utarbetas. Av programmet ska det framgå vilka behoven är, hur de ska tillgodoses och hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas. Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn eller en person som rektorn har överlåtit beslutanderätten till. Om beslutet innebär att särskilt stöd ska ges i en annan elevgrupp eller enskilt, eller i form av anpassad studiegång, får rektorn inte överlåta sin beslutanderätt till någon annan. Om utredningen visar att eleven inte behöver särskilt stöd ska beslut fattas om att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas (3 kap. 9 § skollagen). Enligt förarbetena till denna bestämmelse är syftet med att ställa krav på utarbetandet av ett åtgärdsprogram att det ska finnas ett dokument för planering och utvärdering av elevens utbildning, så att förutsättningarna för elevens fortsatta lärande blir de bästa. Arbetet med åtgärdsprogrammet ska utgå från elevens behov, styrkor och svårigheter samt från en analys av vilka hinder och möjligheter som finns i elevens omgivning. Även elevens och dennes vårdnadshavares syn på skolsituationen och förslag till tänkbara lösningar ska vägas in. Programmet ska omfatta elevens hela skolsituation. Om eleven vistas i fritidshem kan programmet även omfatta åtgärder under vistelsen där. Det är således viktigt att lägga fokus på elevens hela studiemiljö och inte på den enskilda elevens svårigheter. Åtgärderna ska vara av både kort- och långsiktig karaktär. De ska relatera till målen i läroplanerna och uppställda kunskapskrav och vara möjliga att följa upp och utvärdera. Det bör också framgå vem som är ansvarig för att stödinsatserna genomförs, följs upp och utvärderas (prop. 2009/10:165 s. 290 och 665).

När det gäller elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan anges i skollagen att det särskilda stödet ska ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (3 kap. 10 § skollagen). Om det finns särskilda skäl får särskilt stöd för elever i nämnda skolformer ges enskilt eller i en annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp) än den som respektive elev normalt tillhör (3 kap. 11 § skollagen). Om

det särskilda stödet för en elev i dessa skolformer inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar får avvikelser göras från den timplan och från de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (anpassad studiegång). Rektorn ansvarar för att en elev med anpassad studiegång får en utbildning som så långt det är möjligt är likvärdig med övrig utbildning i den aktuella skolformen (3 kap. 12 § skollagen).

Beslut av rektorn i fråga om åtgärdsprogram får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd. Detsamma gäller beslut i fråga om särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp eller enskilt samt beslut i fråga om anpassad studiegång (28 kap. 16 § skollagen).

#### *Allmänna råd om arbete med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd*

Statens skolverk utfärdar allmänna råd till skolor och förskolor om hur de ska tillämpa förordningar och föreskrifter. Råden ska följas om skolan inte handlar på ett annat sätt som gör att kraven i bestämmelserna uppfylls. Syftet med de allmänna råden är att främja en enhetlig rättstillämpning.

År 2008 utfärdade Skolverket allmänna råd för arbete med åtgärdsprogram (SKOLFS 2008:25). Dessa råd ersattes 2013 med allmänna råd om arbete med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd (SKOLFS 2013:8).

Av de allmänna råden framgår bl.a. att huvudmannen bör förvissa sig om att rektorn för en skolenhet har förutsättningar och tillräckliga resurser för att leva upp till skollagens bestämmelser om särskilt stöd. Rektorn bör se till att det finns tillräckliga resurser för att tillgodose elevernas behov av särskilt stöd och vid behov omprioritera resurser på skolenheten. Rektorn bör också skapa rutiner för hur kvalitetsarbetet med åtgärdsprogrammen ska bedrivas på skolenheten.

#### *Skriftlig individuell utvecklingsplan*

Skriftliga individuella utvecklingsplaner regleras i skollagens respektive skolformskapitel (10 kap. 13 §, 11 kap. 16 och 16 a §§, 12 kap. 13 och 13 a §§ och 13 kap. 13 § skollagen). Skriftliga individuella utvecklingsplaner ska upprättas en gång per år vid ett av utvecklingssamtalen i årskurs 1–5 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan samt i årskurs 1–6 i specialskolan. Skriftliga individuella utvecklingsplaner ska även upprättas en gång per läsår för elever i årskurs 6–9 i grundskolan i de fall betyg inte sätts. Motsvarande gäller för elever i årskurs 7–10 i specialskolan som läser enligt grundsärskolans kursplaner.

I en skriftlig individuell utvecklingsplan ska läraren dels ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i, dels sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

#### *Offentlighet och sekretess*

Den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar gäller för skolor med offentlig huvudman. Det följer av tryckfrihetsförordningen

(TF) att en handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och har inkommit dit eller upprättats där (2 kap. 3 § TF). Det finns särskilda bestämmelser i TF om när en handling ska anses vara förvarad, inkommen respektive upprättad. En handling anses vara upprättad när den har expedierats eller, om den inte har expedierats, när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när handlingen har justerats eller på annat sätt färdigställts (2 kap. 7 § TF). En utredning om särskilt stöd blir alltså som huvudregel allmän handling när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats, dvs. när rektorn, eller den rektorn har delegerat till, har fattat beslut om ett åtgärdsprogram alternativt har fattat beslut om att inte upprätta ett åtgärdsprogram. Om utredningen expedieras dessförinnan blir den allmän handling redan när den expedieras. Ett beslut i fråga om åtgärdsprogram avser myndighetsutövning mot en enskild och den enskilde ska som huvudregel bli underrättad om beslutets innehåll (29 kap. 10 § skollagen och 21 § förvaltningslagen).

Regleringen i TF innebär att allmänheten har rätt att ta del av allmänna handlingar med de begränsningar som följer av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). När det gäller förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola inom det offentliga skolväsendet innebär bestämmelserna i OSL att det råder en presumtion för att uppgifter om enskildas personliga förhållanden i sådan elevhälsa som hänför sig till psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats omfattas av sekretess. Sådana uppgifter får bara lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller närstående till denne lider men om uppgiften röjs (23 kap. 2 § första stycket OSL).

I OSL används begreppet ”särskild elevstödande verksamhet i övrigt” som ett samlingsbegrepp för sådan särskild elevstödande verksamhet som ligger utanför de psykologiska, psykosociala eller specialpedagogiska insatser som bedrivs av psykologer, kuratorer eller specialpedagoger inom elevhälsan. För uppgifter om enskildas personliga förhållanden i särskild elevstödande verksamhet i övrigt gäller en presumtion för att uppgifterna är offentliga. Uppgifterna omfattas bara av sekretess, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Det görs vidare ett undantag från det sekretessreglerade området för beslut i ärende i särskild elevstödande verksamhet i övrigt (23 kap. 2 § andra stycket OSL). Sådana beslut är alltså offentliga.

Eftersom en utredning om särskilt stöd ligger utanför de insatser som bedrivs inom elevhälsan omfattas en sådan utredning av bestämmelsen om sekretess i särskild elevstödande verksamhet i övrigt. Uppgifter om enskildas personliga förhållande i en sådan utredning kan således hemlighållas om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Eftersom åtgärdsprogram utgör ett beslut faller åtgärdsprogram utanför det sekretessreglerade området. Regleringen innebär alltså att uppgifter om enskildas personliga förhållanden i en utredning om särskilt stöd kan omfattas av sekretess, men att ett beslutat åtgärdsprogram är en offentlig allmän handling.

För uppgifter som förekommer hos enskilda huvudmän gäller inte offentlighetsprincipen. I skollagen finns det dock bestämmelser om tystnadsplikt i enskilt bedriven verksamhet (29 kap. 14 § skollagen).

Prop. 2013/14:160

## 5 Lärares arbete med stöd och särskilt stöd

**Regeringens förslag:** Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultat på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen.

En anmälan till rektorn ska göras om det inom ramen för undervisningen eller genom resultat på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Detsamma ska gälla om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga.

**Regeringens bedömning:** Utredningen av en elevs behov av särskilt stöd bör även fortsättningsvis regleras i skollagen.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. I promemorian föreslås en ny bestämmelse med innebörden att om det framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller om en elev uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation, ska eleven skyndsamt ges stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen. Det föreslås också att om en elevs behov av stöd inte kan tillgodoses inom ramen för den ordinarie undervisningen ska detta anmälas till rektorn. Det föreslås inte att en sådan anmälan ska kopplas till att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. I promemorian föreslås slutligen att utredningen av elevens behov av särskilt stöd inte längre ska regleras i skollagen.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Statens skolinspektion*, *Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam)*, *Göteborgs*, *Luleå*, *Malmö*, *Stockholms* och *Uppsala kommuner* samt *Lärarnas Riksförbund* tillstyrker eller lämnar förslagen om stöd inom den ordinarie undervisningen och anmälan till rektorn, utan invändningar. *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)* anser att förslaget om stöd innebär en starkare betoning av skolans befintliga ansvar att anpassa den ordinarie undervisningen så att den passar alla elever. Ett antal remissinstanser, däribland *Göteborgs* och *Stockholms kommuner* samt *Friskolornas riksförbund*, framför att det är positivt att vikten av tidigt stöd tydliggörs och att fokus för skolans personal ska ligga på de stödinsatser som eleven

har behov av. Ett antal remissinstanser, däribland *Friskolornas riksförbund*, framhåller att den förtydligande modellen för stödinsatserna är bra. *Lärarnas Riksförbund* anser att det är viktigt att en omfördelning av tid och energi görs till förmån för att öka kvaliteten i undervisningen och på faktiska stödinsatser, på bekostnad av mängden dokumentation.

*Skolväsendets överklagandenämnd* tillstyrker att det införs en bestämmelse i skollagen som anger vad som gäller i fråga om stöd i den ordinarie undervisningen. Nämnden har dock i sina prövningar noterat att rektorerna har svårt att avgöra vad som hör till respektive stödform och att gränsdragningen behöver preciseras och tydliggöras för att garantera en rättssäker tillämpning. Ytterligare ett antal remissinstanser, bl.a. *Skolinspektionen*, anser att det är svårt att avgöra var gränsen mellan stödformerna ”stöd” och ”särskilt stöd” går och att begreppsindelningen behöver förtydligas. *Synskadades Riksförbund* ställer sig tveksamma till att färre insatser ska klassas som särskilt stöd.

Flera remissinstanser, bl.a. *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)* och *Handikappförbunden* framhåller behovet av att säkerställa att alla skolor har de kunskaper som krävs för att ge elever tillräckligt med stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen. *Pysslingen Förskolor och Skolor AB* befarar att stora skillnader för eleverna kan uppstå beroende på skolors olika pedagogiska utvecklingsnivå.

*Friskolornas riksförbund* anser att förslaget om arbetet med stöd kan leda till att rektorn inte automatiskt får kännedom om det antal elever som riskerar att inte nå målen för utbildningen. *Linköpings kommun* anser att det behöver förtydligas vem som har ansvar för att ha en helhetsbild av elevernas stödbehov. *Läraryrket* anser att lärare inte får ges ansvar för åtgärder som ligger utanför deras kompetensområde och att rektorns ansvar för stödåtgärder måste tydliggöras.

*Statens skolverk* avstyrker förslaget och är tveksamt till om det kommer att leda till ett minskat administrativt arbete för lärarna. Även *Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar (RBU)* avstyrker förslaget och anför att om läraren först ska ge stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen riskerar det att leda till att relevanta åtgärder inte sätts in i tid.

Promemorians förslag att utredningen av elevens behov av särskilt stöd inte längre ska regleras i skollagen avstyrks av en majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Statskontoret*, *Skolverket*, *Skolinspektionen*, *Skolväsendets överklagandenämnd*, *SPSM*, *Barnombudsmannen*, *Pysslingen Förskolor och Skolor AB*, *Ungdomsstyrelsen*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *IFAU* och *Handikappförbunden*. *Statskontoret* anser att förslaget att ta bort skollagens krav på att ett beslut om åtgärdsprogram ska föregås av en utredning minskar förutsättningarna för att elever ska få en rättsäker bedömning av rätten till särskilt stöd och åtgärdsprogram. *Skolväsendets överklagandenämnd* anför att ett borttagande av utredningskravet leder till en skillnad i utredningsskyldigheten vid kommunala respektive fristående skolor vilket är oacceptabelt med hänsyn till elevernas rättsäkerhet och rätt till en likvärdig utbildning. *Skolinspektionen* anför att en vanlig orsak till att inspektionen kritiserar skolor när det gäller arbetet med särskilt stöd är att utredningen är dålig eller inte existerar. *Skolinspektionen* har därför mycket svårt att se att förslaget kommer att avhjälpa denna brist. Genom att betona kravet på



utredning och tydliggöra skillnaden mellan stöd och särskilt stöd anser Skolinspektionen att rektorn ges bättre förutsättningar att fatta beslut om åtgärdsprogram endast för de elever som verkligen är i behov av särskilt stöd.

*Skolverket* anser att elevhälsans roll att stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål bör förtydligas i arbetet med tidiga insatser. Framförallt bör den specialpedagogiska kompetensen kopplas in tidigt. *Läraryrket* framhåller att även om rektorn är den som slutligen ansvarar för hur stödet ska utformas, måste det bygga på vad bl.a. specialpedagoger och i förekommande fall elevhälsan ordinerar. Även *Handikappförbundet*, *Autism- och Aspergerförbundet*, *Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB)* samt *Sveriges Skolkuratorers Förening* ser ett behov av att specialpedagogiken och speciallärnarnas/specialpedagogernas roll tydliggörs och förstärks.

### Skälen för regeringens förslag och bedömning

#### *Arbetet med särskilt stöd tar tid och brister i kvalitet*

Enligt promemorian upplever lärarna att andelen elever i behov av särskilt stöd har ökat och att detta i kombination med utarbetandet av åtgärdsprogram tar mycket tid i anspråk. Vidare framgår att särskilt stöd och åtgärdsprogram är relativt vanligt förekommande. I genomsnitt får cirka 10–20 procent av en årskull och drygt 40 procent av alla elever särskilt stöd någon gång under sin grundskoletid. När det gäller åtgärdsprogram finns, enligt promemorian, belägg för att antalet har ökat. Omfattningen av särskilt stöd i gymnasieskolan är mer oklar men det finns belägg för att särskilt stöd förekommer i en mer begränsad omfattning. Att behovet av särskilt stöd är så pass stort i grundskolan förklaras av att nästan alla elever går i grundskolan. Andelen elever i grundsärskolan och specialsolan uppgår till cirka en procent av alla elever i det obligatoriska skolväsendet. Andelen elever i gymnasiesärskolan är cirka två procent och omkring 13 procent av eleverna får sin utbildning på introduktionsprogrammen, vilka är särskilt anpassade för elever som inte är behöriga för de nationella programmen.

Skolinspektionens tillsyn visar att det finns kvalitetsbrister i skolornas arbete med särskilt stöd och åtgärdsprogram. Under år 2012 uppvisade 65 procent av de granskade grundskolorna och 78 procent av gymnasieskolorna brister i arbetet med åtgärdsprogram. Många av de anmälningar som Skolinspektionen tar emot avser också särskilt stöd. Kritiken berör utredningen och bedömningen av elevers stödbehov men också att rektorn inte säkerställer att beslut om åtgärdsprogram fattas. Även åtgärdsprogrammets kvalitet varierar. De åtgärder som presenteras i programmen fokuserar, enligt Skolinspektionen, ofta på individen i stället för på undervisningen. Det anges t.ex. vad eleven ska göra, men inte hur undervisningen ska anpassas utifrån elevens behov. Många åtgärder är därutöver exkluderande. Det förekommer t.ex. att elever utan närmare analys av stödbehovet lyfts ur sin klass eller grupp för att få stöd. Detta trots att skolans insatser enligt skollagen så långt som möjligt ska ges genom variation av den ordinarie undervisningen eller i anslutning till denna.

Det finns vidare en stor variation i hur många åtgärdsprogram som utarbetas på skolorna. Detta kan bero på att det råder osäkerhet kring när en elevs stödbehov är av sådan karaktär att det kan hanteras inom ramen för den ordinarie undervisningen och när en elev ska anses vara i behov av särskilt stöd och ett åtgärdsprogram därmed ska utarbetas. Det finns enligt Skolinspektionen ett antal exempel på när åtgärdsprogram inte utarbetas trots att elever bedömts vara i behov av särskilt stöd. Samtidigt uppger en del lärare att åtgärdsprogrammen främst utarbetas för att tåla en granskning och inte för att stödja elevernas kunskapsutveckling. Av promemorian framgår vidare att det inte sällan saknas en analys av om elevernas stödbehov kan tillgodoses inom den ordinarie undervisningen och att det på vissa skolor utarbetas åtgärdsprogram för elever så snart det kan befaras att en elev inte kommer att uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

#### *Behov av att förtydliga skillnaden mellan stöd och särskilt stöd*

Som nämnts i avsnitt 4 följer av skollagen att det i utbildningen ska tas hänsyn till barns och elevers olika behov och att barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt (1 kap. 4 § skollagen). Alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål (3 kap. 3 § skollagen). I skollagen anges också att om en elev är i behov av särskilt stöd ska han eller hon ges ett sådant stöd (3 kap. 8 § skollagen).

Det finns ingen definition av det stöd och den ledning och stimulans som ska ges enligt 1 kap. 4 § och 3 kap. 3 § skollagen. Inte heller finns det någon definition av det särskilda stöd som regleras i 3 kap. 6–10 §§ skollagen. Det har inte heller ansetts möjligt att i lagtext närmare definiera vilka förutsättningar som ska föreligga för att en elev ska få särskilt stöd.

Av promemorian framgår att många lärare och rektorer anser att det är svårt att dra en gräns mellan vad som avses med det stöd som ska ges till alla barn och elever och det särskilda stöd som endast ska ges till vissa elever. Skolverket anför i sina allmänna råd, *Arbete med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd* (SKOLFS 2013:8), att ett åtgärdsprogram ska utarbetas om en elev behöver särskilt stöd, dvs. om denne riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Skolväsendets överklagandenämnd har i sina synpunkter avseende Skolverkets allmänna råd anført, att man måste skilja på grunden för att utreda en elevs behov av särskilt stöd och grunden för att utarbeta ett åtgärdsprogram. Särskilt stöd ska enligt Skolväsendets överklagandenämnd inte ges enbart på grunden att man befarar att en elev inte kommer att uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Förutsättningen för att en elev ska få särskilt stöd är, enligt Skolväsendets överklagandenämnds uppfattning, att rektorns utredning utmynnat i att elevens stödbehov inte kan tillgodoses inom ramen för den ledning och stimulans som ska ges alla barn och elever (3 kap. 3 § skollagen).

Regeringen konstaterar att det förekommer att åtgärdsprogram upprättas så snart det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Detta trots att lagstiftarens intention varit att bedömningen av elevens behov av särskilt stöd, som ska göras efter en utredning, kan resultera i att eleven inte bedöms vara i behov av särskilt stöd utan att det är tillräckligt med stöd, ledning och stimulans enligt 1 kap. 4 § och 3 kap. 3 § skollagen. Som bl.a. *Skolväsendets överklagandenämnd* och *Skolinspektionen* framfört förekommer det att det fattas beslut om särskilt stöd och åtgärdsprogram trots att eleverna skulle kunna få sina behov tillgodosedda med hjälp av stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen. Skolväsendets överklagandenämnd har vidare framhållit att många åtgärdsprogram består av en blandning av insatser, både sådana som är att betrakta som stöd och sådana insatser som utgör särskilt stöd. Det innebär att lärare och rektorer i viss utsträckning dokumenterar mer än vad som krävs enligt nuvarande lagstiftning. Detta ökar mängden administrativt arbete på bekostnad av undervisning och stöd. Den ökade dokumentationen har dock inte lett till att kvaliteten på arbetet med stöd och särskilt stöd har ökat. Inte heller uppnår fler elever de kunskapskrav som minst ska uppnås. Gällande rätt tillämpas således inte fullt ut så som lagstiftaren avsett. I likhet med bl.a. *Skolinspektionen*, *Skolväsendets överklagandenämnd* och *Läraryrket* anser regeringen därför att det finns behov av att förtydliga regleringen kring vad som avses med stöd respektive särskilt stöd.

*Stöd i form av extra anpassningar – en naturlig del av den ordinarie undervisningen – och gränsdragningen i förhållande till särskilt stöd*

I promemorian föreslås att om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller om en elev uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation, ska eleven skyndsamt ges stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen. En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft några invändningar mot förslaget. Ett antal remissinstanser, däribland *Göteborgs och Stockholms kommuner* samt *Friskolornas riksförbund*, framför att det är positivt att vikten av tidigt stöd tydliggörs och att det är på detta som skolans personal ska lägga sitt fokus. *Läraryrket* betonar dock att lärare inte får ges ansvar för åtgärder som ligger utanför deras kompetensområde och att rektorns ansvar för stödåtgärder måste tydliggöras.

Att uppmärksamma elevers stödbehov och tillhandahålla stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen faller redan i dag inom lärarnas kompetensområde. Regeringen anser således att förslaget inte ålägger lärarna något som inte redan ingår i professionen. Som huvudregel bör elevers behov av stöd alltså kunna hanteras inom ramen för de resurser som lärare eller t.ex. läraryrket har tilldelats. Rektorn ansvarar dock alltid för att se till att givna resurser fördelas på ett lämpligt sätt utifrån elevernas behov och att resursfördelningen vid behov ses över. Detta framgår av läroplanerna för de olika skolformerna. Av läroplanerna för de obligatoriska skolformerna framgår att rektorn har ett särskilt ansvar för att undervisningen utformas så att eleverna får det särskilda stöd och den hjälp de behöver, samt att resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör

(SKOLFVS 2010:37, SKOLFVS 2010:250, SKOLFVS 2010:251 och SKOLFVS 2010:255). Av läroplanen för gymnasieskolan följer att rektorn har ett särskilt ansvar för att lärarna anpassar undervisningens upplägg, innehåll och arbetsformer efter elevernas skiftande behov och förutsättningar samt att undervisningen utformas så att elever som behöver särskilt stöd eller andra stödåtgärder får detta (SKOLFVS 2011:144). I propositionen Vissa skollagsfrågor (prop. 2013/2014:148) föreslås att det i skollagen ska förtydligas att rektorn och förskolechefen har ansvar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

*Pysslingen Förskolor och Skolor AB* anför att förmågan att möta elevernas stödbehov är avhängig skolors pedagogiska utvecklingsnivå och befarar därför att förslaget kan leda till att stora skillnader uppstår. Skollagens utgångspunkt är att alla elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Lärare ska således redan i dag bedriva en undervisning som så långt som möjligt möter elevers olika behov och förutsättningar. Regeringen konstaterar vidare att skollagen föreskriver att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform, oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 § skollagen). En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser ska fördelas lika. Hänsyn ska i stället tas till elevernas olika förutsättningar och behov, och skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen (jfr prop. 2009/10:165 s. 229 och prop. 1990/91:18 s. 28). Undervisningen kan således aldrig utformas lika för alla. När det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås är det därför, enligt regeringens uppfattning, i första hand den ordinarie undervisningen som ska ses över och anpassas efter elevens behov. Det finns således, som *IFAU* har framfört, skäl att betona skolans befintliga ansvar för att individanpassa den ordinarie undervisningen. En förtydligad lagstiftning innebär bl.a. att det blir lättare för skolorna att leva upp till skollagens krav på att utbildningen ska vara likvärdig i den mening som avses i skollagen.

Flera remissinstanser, bl.a. *Skolväsendets överklagandenämnd*, har efterfrågat en tydlig gränsdragning mellan vad som utgör stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen och vad som utgör särskilt stöd. *Skolverket* avstyrker promemorians förslag i det avseendet och anser att det som i förslaget definieras som stöd är insatser som alla elever har rätt till inom ramen för en individanpassad undervisning och att förslaget medför att begreppet stöd får en otydlig innebörd.

Som nämnts ovan anser regeringen och majoriteten av remissinstanserna att det finns skäl att i lagtexten ytterligare betona skolans befintliga ansvar för att individanpassa den ordinarie undervisningen. Regeringen anser dock att ett införande av ordet ”stöd” ytterligare en gång i lagtexten inte är ett tillräckligt förtydligande. Regeringen föreslår därför att det ska införas en ny paragraf i skollagen av vilken det framgår att om det inom ramen för undervisningen eller genom resultat på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan

befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Stöd i form av extra anpassningar är t.ex. att hjälpa en elev med att planera och strukturera sina studier. Det kan t.ex. ske med hjälp av ett särskilt schema över skoldagen, extra tydliga instruktioner eller stöd för att sätta igång arbetet. Även hjälp med att förstå texter, att förklara ett ämnesområde på annat sätt eller extra färdighetsträning inom ramen för den ordinarie undervisningen, såsom lästräning eller mattestugor, är att anse som stöd i form av extra anpassningar. Till stöd i form av extra anpassningar hör även enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid, t.ex. två månader. Likaså kan särskilda läromedel eller utrustning i form av t.ex. tidsstöd, dvs. hjälpmedel för att förstå och passa tider, samt digital teknik med anpassade programvaror som huvudregel anses falla inom ramen för stöd i form av extra anpassningar.

Det särskilda stödet ska enligt nuvarande regler, i de obligatoriska skolformerna, ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjligheter att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (3 kap. 10 § skollagen). Det är viktigt att bedömningen görs utifrån en helhetsbild av vad som ger eleven bäst förutsättningar att uppnå kunskapskraven. Insatser som är att betrakta som särskilt stöd är t.ex. placering i särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning (3 kap. 11 § skollagen), anpassad studiegång (3 kap. 12 § skollagen) eller elevassistent. Det rör sig således om insatser av mer ingripande karaktär som normalt inte är möjliga att genomföra för lärare inom ramen för den ordinarie undervisningen. Även insatsernas omfattning och varaktighet måste beaktas. Enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid kan, som ovan nämnts, vara att betrakta som stöd i form av extra anpassningar medan mer omfattande eller regelbundna specialpedagogiska insatser utgör särskilt stöd.

*Synskadades Riksförbund (SRF)* ställer sig tveksamma till att färre insatser ska klassas som särskilt stöd. SRF menar att om ett antal åtgärder i stället klassas som stöd innebär det minskade överklagandemöjligheter. *RBU* har en liknande invändning. Som har framgått ovan har bl.a. *Skolväsendets överklagandenämnd* och *Skolinspektionen* framfört att det förekommer att det fattas beslut om särskilt stöd och åtgärdsprogram trots att eleverna skulle kunna få sina behov tillgodosedda med hjälp av stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen. Skolväsendets överklagandenämnd har vidare framhållit att många åtgärdsprogram består av en blandning av insatser, både sådana som är att betrakta som stöd men också insatser som utgör särskilt stöd. Regeringens förslag innebär således endast ett förtydligande av gällande rätt, inte att åtgärder som enligt gällande rätt utgör särskilt stöd framöver ska anses utgöra stöd.

*Upplands Väsby kommun* anser att promemorians beskrivning av särskilt stöd går emot den rättspraxis som finns kring beslut om tilläggsbelopp för elever i behov av särskilt stöd. Tilläggsbelopp ska enligt skollagen lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd (se t.ex. 10 kap. 39 § skollagen). Enligt förarbetena ska tilläggsbelopp avse extraordinära stödåtgärder, som inte har koppling till den vanliga undervisningen, t.ex. tekniska hjälpmedel, assistenthjälp och anpassning

av en skollokal. Det kan också vara fråga om stödåtgärder åt elever med stora inlärningssvårigheter som beror på språkliga eller sociala faktorer (prop. 2008/09:171 s. 42). Enligt regleringen på förordningsnivå avses med tilläggsbelopp ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder som inte har anknytning till den vanliga undervisningen (14 kap. 8 § skolförordningen [2011:165] och 13 kap. 6 § gymnasieförordningen [2010:2039]). Regeringen avser att se över denna reglering i syfte att få den att bättre överensstämja med nämnda förarbeten. Oaktat detta omfattar begreppet särskilt stöd, även enligt nuvarande reglering, fler åtgärder än de åtgärder som tilläggsbeloppet är avsedda att täcka. Regeringens förslag till ändring i skollagen innebär ingen ändring i det avseendet.

Regeringen bedömer att förslaget, att det i skollagen ska förtydligas att en elev i första hand ska ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen om det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, inte bara tydliggör skolans befintliga ansvar för att individanpassa den ordinarie undervisningen, utan också medför en tydligare gränsdragning mellan stöd och särskilt stöd. En sådan tydligare gränsdragning skapar enligt regeringen bättre förutsättningar för att beslut om åtgärdsprogram endast ska fattas för de elever som verkligen är i behov av särskilt stöd. Färre åtgärdsprogram kommer således att behöva utarbetas. Detta möjliggör den omfördelning av resurser, från dokumentation till genomförande av stödinsatser som bl.a. efterfrågas av *Lärarnas Riksförbund*.

Att inom ramen för den ordinarie undervisningen så långt möjligt tillgodose alla elevers behov är naturligtvis en utmaning. Flera av remissinstanserna har anfört att den specialpedagogiska kompetensen måste tillvaratas och förstärkas. Exempelvis har *Skolverket* framfört att specialpedagogisk kompetens bör kopplas in tidigt. På så sätt får lärarna och arbetslaget stöd i arbetet med att anpassa den pedagogiska verksamheten efter elevernas behov. Även *Handikappförbunden*, *Autism- och Aspergerförbundet*, *FUB* och *Sveriges Skolkuratorers Förening* ser ett behov av att specialpedagogiken och speciallärares/specialpedagogernas roll tydliggörs och förstärks.

Regeringen delar remissinstansernas uppfattning om att det är viktigt att tillvarata den specialpedagogiska kompetensen i ett tidigt skede. I den specialpedagogiska yrkesrollen ingår att stödja lärarna och medverka i det förebyggande arbetet med att undanröja hinder och svårigheter i olika lärmiljöer inom verksamheten. Till speciallärares arbetsuppgifter hör exempelvis att identifiera elevers behov av stöd och att undervisa eleverna. Av skollagen framgår att det i skolan ska finnas personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses (2 kap. 25 § skollagen). Mot denna bakgrund bedömer regeringen att den nuvarande regleringen ger möjlighet att tillvarata den specialpedagogiska kompetensen i ett tidigt skede samt att så bör ske.

Oavsett detta anser regeringen, i likhet med *SPSM* och *Handisam*, att lärare har behov av att fördjupa och utveckla sina kunskaper om stöd i den ordinarie undervisningen ytterligare. Regeringen avser därför att ge *Skolverket* i uppdrag att genomföra kompetensutvecklingsinsatser och utforma stödmaterial, med anledning av det förtydligande av lagstiftningen som föreslås.

Det ska, liksom i dag, inte fattas något formellt beslut om stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Det är därför viktigt att läraren informerar och samverkar med eleven och elevens vårdnadshavare om stöd i form av sådana anpassningar enligt gällande regler. Av skollagen framgår att eleven och elevens vårdnadshavare fortlöpande ska informeras om elevens utveckling (3 kap. 4 § skollagen). Av t.ex. läroplanen för grundskolan framgår att läraren ska samverka med och fortlöpande informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling. Elever i de obligatoriska skolformerna ska också en gång per termin ha ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas samt om vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen (se t.ex. 10 kap. 12 § skollagen). Som framgår av avsnitt 4 ska det därutöver upprättas skriftliga individuella utvecklingsplaner i de årskurser och de fall betyg inte ges. I en sådan plan ska läraren dels ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen eller ämnesområden som eleven får undervisning i, dels sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Det finns vidare inget som hindrar att skriftliga individuella utvecklingsplaner upprättas i fler fall än vad som anges i skollagen (prop. 2012/13:195 s. 20).

#### *Anmälan till rektor*

Enligt nuvarande reglering ska det anmälas till rektorn om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Rektorn ska då se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utredas. Om utredningen visar att eleven har behov av särskilt stöd ska sådant stöd ges (3 kap. 8 § skollagen). I promemorian föreslås att det ska införas en ny bestämmelse med innebörden att om en elevs behov av stöd inte kan tillgodoses inom ramen för den ordinarie undervisningen ska detta anmälas till rektorn. *Skolverket* har anfört att förslaget medför en risk för att beslut om särskilt stöd fördröjs. *RBU* har anfört att förslaget att läraren först ska ge stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen riskerar att leda till att relevanta åtgärder inte sätts in i tid.

Den nuvarande regleringen innebär att en utredning om särskilt stöd ska göras så snart det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. En sådan utredning kan resultera i en bedömning att det räcker att sätta in stöd och att särskilt stöd inte behöver sättas in. Regleringen innebär att resurser avsätts till utredning i stället för till omedelbara konkreta stödåtgärder. Gällande rätt har vidare uppfattats som otydlig och det förekommer att åtgärdsprogram upprättas trots att elevens behov av stöd kan tillgodoses inom ramen för den ordinarie undervisningen. Som anförts ovan föreslår regeringen att skollagen ska ändras i syfte att betona att stöd i första hand ska ges i form av extra anpassningar inom den ordinarie undervisningen. Regeringen

anser vidare att en anmälan till rektorn som huvudregel bör göras först om det, trots att stöd i form av extra anpassningar har getts, kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Som närmare utvecklas nedan anser regeringen dock att en sådan huvudregel måste kompletteras med ett undantag.

Det är inte möjligt att ange någon tidsgräns för hur länge stöd bör ges i den ordinarie undervisningen innan en anmälan till rektorn ska göras. Tidpunkten för detta måste avgöras i varje enskilt fall. Om en elev efter en tids stöd fortfarande inte når de kunskapskrav som minst ska uppnås är det viktigt att stödinsatserna intensifieras och anpassas ytterligare utifrån elevens behov. Om stödet trots detta inte är tillräckligt bör frågan om elevens behov av särskilt stöd anmälas till rektorn. Det finns dock fall där särskilt stöd kan behöva sättas in relativt omgående, exempelvis om det stöd som ges inom ramen för den ordinarie undervisningen inte är tillräckligt för att en elev ska lära sig läsa. Det kan också finnas situationer där läraren omedelbart kan bedöma att det stöd som kan tillhandahållas i den ordinarie undervisningen inte kommer att vara tillräckligt. Så kan t.ex. vara fallet med en elev vars funktionsnedsättning ger upphov till ett behov av betydande anpassningar. Detsamma kan gälla en elev med andra svårigheter, vilka kräver betydande anpassningar som inte kan hanteras inom ramen för den ordinarie undervisningen. Regeringen föreslår därför att den ovan föreslagna huvudregeln ska kompletteras med en bestämmelse som innebär att en anmälan till rektorn ska göras omgående, om det finns särskilda skäl att anta att stöd i form av extra anpassningar inte skulle vara tillräckliga.

*Linköpings kommun* anser att det behövs ett förtydligande avseende vem som har ansvaret för att ha en helhetsbild av elevernas stödbehov och *Friskolornas riksförbund* påpekar att förslaget kan leda till att rektorn inte automatiskt får kännedom om de elever som riskerar att inte nå målen för utbildningen. Det följer av skollagen att det är huvudmannens ansvar att se till att utbildningen genomförs i enlighet med skollagens bestämmelser, t.ex. om stöd och särskilt stöd (2 kap. 8 § skollagen). Det pedagogiska arbetet vid en skola leds och samordnas av rektorn (2 kap. 9 §). Som nämnts tidigare följer det av läroplanerna att rektorn ansvarar för att undervisningen utformas så att eleverna får det särskilda stöd och den hjälp som de behöver och denne vid behov ska se över fördelningen av resurser. För att tidigt synliggöra om elever är i behov av stödinsatser för att uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås är det viktigt med kunskapsuppföljning. I syfte att förbättra uppföljningen av elevernas kunskapsutveckling har betyg införts från årskurs 6 i stället för årskurs 8 i grundskolan och motsvarande skolformer. Därutöver har fler obligatoriska nationella ämnesprov införts. Det finns alltså flera sätt att uppmärksamma att en elev är i behov av stöd eller särskilt stöd. Det kan t.ex. ske inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov. Det är inte endast det sammantagna resultatet på ett nationellt prov som kan visa på att en elev riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, utan det kan också handla om att en elev inte når godkänt på ett delprov. Signaler om att en elev riskerar att inte uppnå kunskapskraven kan komma genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt. Regeringen utgår ifrån att det kontinuerligt förs en dialog



mellan rektorn och skolans personal, så att rektorn får den information som han eller hon behöver för att kunna ta sitt ansvar. Prop. 2013/14:160

#### *Utredning av elevens behov av särskilt stöd och samråd med elevhälsan*

Sedan en anmälan har gjorts till rektor har denne, enligt nuvarande reglering, en skyldighet att se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation (3 kap. 8 § skollagen). Av förarbetena framgår att med uttrycket andra svårigheter avses sådana situationer där en elev behöver särskilt stöd även om det just då inte finns anledning att befara att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (prop. 2009/10:165 s. 664). I promemorian föreslås att bestämmelsen om utredning ska tas bort. Detta förslag har avstyrkts av en majoritet av remissinstanserna.

Att elever som behöver särskilt stöd för att nå målen också ges sådant stöd är centralt och arbetet med särskilt stöd är en viktig fråga som berör stora delar av den pedagogiska verksamheten i skolan. Samtidigt kan ett beslut om särskilt stöd innebära inskränkningar och förändringar i den enskilda elevens utbildning. Regeringen anser därför att det måste ställas höga krav på rättsäkerhet. Detta innebär att de beslut om särskilt stöd och åtgärdsprogram som fattas ska vara riktiga i sak och beskriva adekvata åtgärder. En förutsättning för detta är att besluten grundar sig på ett väl underbyggt och korrekt underlag. Regeringen bedömer därför, i likhet med majoriteten av remissinstanserna, att promemorians förslag om att ta bort utredningskravet inte tillgodoser elevernas behov av rättsäkerhet och likvärdighet. Promemorians förslag bör därför inte genomföras.

Vid utredningen av en elevs behov av särskilt stöd ska samråd ske med elevhälsan om det inte är uppenbart obehövt (3 kap. 8 § skollagen). I elevhälsan ingår bl.a. specialpedagogiska insatser (2 kap. 25 § skollagen). Flera remissinstanser har framhållit att specialpedagogernas betydelse bör tydliggöras och förstärkas. Exempelvis framhåller *Läraryrket* att det stöd som ges ska bygga på det som elevhälsan och specialpedagoger ordinerar. I den specialpedagogiska yrkesrollen ligger att göra pedagogiska utredningar på såväl organisations-, grupp- som individnivå samt att upprätta och praktiskt arbeta med åtgärdsprogram i samverkan med andra aktörer. Specialpedagogen eller specialläraren kan bl.a. bistå rektorn eller läraren i bedömningen av om en elevs behov av stöd kan tillgodoses genom stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen eller om det krävs särskilt stöd. Specialpedagogisk kompetens bör därför, även fortsättningsvis, tillvaratas i utredningen av en elevs behov av särskilt stöd genom samråd med elevhälsan. Regeringen delar remissinstansernas uppfattning om specialpedagogernas betydelse och vill därtill framhålla speciallärarnas betydelse. Regeringen anser att det endast i undantagsfall bör kunna anses vara uppenbart obehövt att i en utredning om särskilt stöd samråda med den del av elevhälsan som har specialpedagogisk kompetens.

**Regeringens förslag:** De behov som ska framgå av åtgärdsprogrammet är de behov av särskilt stöd som eleven har. När det gäller uppföljning och utvärdering ska det inte längre krävas att det i åtgärdsprogrammet anges hur uppföljningen och utvärdering ska ske, utan det ska räcka med att ange när uppföljning och utvärdering ska ske och vem som ansvarar för att det sker.

**Regeringens bedömning:** Åtgärdsprogram bör även fortsättningsvis utarbetas för en elev i behov av särskilt stöd oavsett om det begärs av eleven eller dennes vårdnadshavare.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer inte med regeringens förslag. I promemorian föreslås att åtgärdsprogram endast ska upprättas om det begärs av eleven, om han eller hon fyllt 16 år, eller av elevens vårdnadshavare.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna avstyrker promemorians förslag om att åtgärdsprogram endast ska utarbetas på elevens eller vårdnadshavarens begäran. Detta gäller bl.a. *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)*, *Skolväsendets överklagandenämnd*, *Barn- och elevombudet*, *Pysslingen Förskolor och Skolor AB* samt *Göteborgs universitet*. Ett flertal remissinstanser, däribland *Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam)*, *Barnombudsmannen*, *Statskontoret*, *Skolverket* och *Skolinspektion* framhåller att några av åtgärdsprogrammets viktigaste uppgifter ur såväl ett pedagogiskt perspektiv som ur rätts-säkerhetssynpunkt är att det ska användas som en skriftlig bekräftelse på de stödåtgärder som ska vidtas samt som ett uppföljnings- och utvärderingsinstrument i skolornas systematiska kvalitetsarbete. *Skolväsendets överklagandenämnd* betonar att utarbetandet av åtgärdsprogram är en viktig del av processen i arbetet med elever i behov av särskilt stöd och ett mycket viktigt instrument för att säkerställa att eleven får det stöd som eleven enligt skollagen har rätt till.

*Skolinspektionen* anser att om kvaliteten på åtgärdsprogrammen förbättras så kommer arbetet med det särskilda stödet också att bli bättre. Åtgärdsprogrammen kan då bli ett viktigt verktyg för skolan, där det t.ex. beskrivs vilka stödåtgärder som skolan ska vidta och på vilket sätt. Även *SPSM* och *Göteborgs universitet* anser att arbetet med åtgärdsprogrammen behöver förbättras och utvecklas för att höja kvaliteten. *SPSM* anser att åtgärdsprogrammen bör bli färre till antalet men samtidigt mer pricksäkra både avseende målgrupp och innehåll. *Linköpings kommuns* uppfattning är att antalet åtgärdsprogram som upprättas i dag är för många. Genom att upprätta färre åtgärdsprogram kan kvaliteten på dessa öka. *Jönköpings kommun* anser att åtgärdsprogrammen fyller en viktig funktion när det gäller att säkerställa kvalitet och likvärdighet, men anser bl.a. att det bör ses över hur åtgärdsprogrammen kan utformas på ett enklare sätt och hur uppföljningar och revideringar kan ske på ett mer effektivt sätt. *Skolväsendets överklagandenämnd* har föreslagit att nuvarande ordning kan effektiviseras genom minskade krav på åtgärdsprogrammets omfattning.

*Lärarnas Riksförbund* anför att åtgärdsprogrammen hittills har vållat stora bekymmer för skolorna då rutinerna för dessa fungerat bristfälligt, samt att de positiva effekter som rimligen borde förknippas med införandet av åtgärdsprogram har uteblivit.

## Skälen för regerings förslag och bedömning

### *Åtgärdsprogram för rätts säkerhet och likvärdighet*

Som framgått av avsnitt 4 följer det av skollagen att åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Beslut om åtgärdsprogram fattas av rektorn eller den som rektorn har gett i uppdrag att besluta (2 kap. 10 § och 3 kap. 9 § skollagen). Beslutet kan överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Regeringens utgångspunkt är att åtgärdsprogrammet ska vara ett redskap för lärare, rektorer och annan skolpersonal i arbetet med att stödja en elev i behov av särskilt stöd, så att han eller hon kan uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Programmet är samtidigt en skriftlig bekräftelse på elevens behov av särskilt stöd och de stödåtgärder som ska sättas in. Som bl.a. *Handisam*, *Statskontoret*, *Skolinspektionen* och *Skolverket* har framfört utgör åtgärdsprogrammet således ett viktigt dokument ur ett rätts säkerhets- och likvärdighetsperspektiv. Regeringen gör därför bedömningen att promemorians förslag att åtgärdsprogram endast ska utarbetas på begäran av en elev eller en elevs vårdnadshavare inte säkerställer elevernas behov av rätts säkerhet och likvärdighet avseende särskilt stöd. Promemorians förslag i denna del bör därför inte genomföras.

### *Åtgärdsprogrammets innehåll bör förtydligas*

Som nämnts tidigare visar Skolinspektionens tillsyn att det finns kvalitetsbrister i skolornas arbete med särskilt stöd och åtgärdsprogram. Under år 2012 uppvisade 65 procent av de granskade grundskolorna brister i arbetet. Kritiken handlar främst om att rektorn inte ser till att beslut om åtgärdsprogram fattas samt att det av programmen inte framgår vilka stödbehov eleverna har eller hur de ska tillgodoses, följas upp och utvärderas. I gymnasieskolan uppvisar 78 procent av skolorna brister i arbetet med åtgärdsprogram och kritiken avser samma brister som i grundskolan. Av promemorian framgår att även Skolväsendets överklagandenämnd ser brister i utredningen av elevernas stödbehov och i de åtgärder som beskrivs i åtgärdsprogrammen. Åtgärdena är ofta diffusa och det framgår inte i vilken omfattning eller på vilket sätt eleven ska få hjälp.

Flera remissinstanser har påpekat att arbetet med åtgärdsprogrammen behöver förbättras. Det framhålls bl.a. att kvaliteten på programmen kan öka om de blir färre till antalet, men mer pricksäkra avseende både målgrupp och innehåll, att programmen bör kunna utformas på ett enklare sätt, att kraven på deras innehåll bör kunna minskas samt att uppföljningar och revideringar kan genomföras på ett effektivare sätt.

Regeringen delar dessa uppfattningar. Regeringen har i avsnitt 5 föreslagit att lagstiftningen ska förtydligas när det gäller gränsdragningen mellan det individanpassade stöd som ska ges till alla elever och det

särskilda stöd som efter upprättande av ett åtgärdsprogram ska ges till vissa elever. Exempel på stöd respektive särskilt stöd återfinns i samma avsnitt. Med en tydligare gränsdragning mellan vad som utgör stöd respektive särskilt stöd finns också förutsättningar att förtydliga regleringen av åtgärdsprogrammets innehåll i linje med vad remissinstanserna har föreslagit.

*Behoven av särskilt stöd ska beskrivas och det ska anges hur dessa behov ska tillgodoses*

Till grund för ett beslut om att en elev ska ges särskilt stöd ligger utredningen av elevens behov av sådant stöd (3 kap. 8 § skollagen). Enligt Skolverkets allmänna råd bör utredningen innehålla en beskrivning av elevens svårigheter och skolsituation dels ur ett individperspektiv, dels ur ett grupp- och skolperspektiv. Vidare bör, enligt de allmänna råden, elevens behov av stöd avseende hela skolsituationen framgå. Utredningen bör således innehålla en beskrivning av elevens samtliga stödbehov, dvs. både det som bedöms som behov av stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen och det som bedöms som behov av särskilt stöd.

Enligt 3 kap. 9 § skollagen ska åtgärdsprogram endast utarbetas för elever som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska framgå vilka behoven är, hur de ska tillgodoses och hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas. I lagtexten anges dock inte vilka behov det är som ska beskrivas i åtgärdsprogrammet.

Skolväsendets överklagandenämnd har i sin praxis fastställt att om en elevs behov av stöd rymms inom ramen för den ordinarie undervisningen utgör det skäl för att fatta ett beslut om att inte utarbeta ett åtgärdsprogram. *Skolväsendets överklagandenämnd* anför i sitt remissvar att de, trots detta, noterat att det förekommer att åtgärdsprogram upprättas för elever som endast är i behov av stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen. Av promemorian framgår därutöver att åtgärderna i programmen ofta är diffusa och att det inte är tydligt i vilken omfattning och på vilket sätt eleven ska få hjälp. Regeringen konstaterar mot denna bakgrund att nuvarande reglering inte är tillräckligt tydlig avseende vilka behov och insatser som ska beskrivas i ett åtgärdsprogram.

Eftersom ett åtgärdsprogram utgör ett beslut om att en elev ska ges särskilt stöd och då ett sådant beslut kan överklagas måste vissa grundläggande krav på dokumentation uppfyllas. För att eleven och elevens vårdnadshavare ska kunna ta ställning till beslutet är det, enligt regeringens uppfattning, angeläget att det tydliggörs att det är elevens behov av särskilt stöd som ska beskrivas i åtgärdsprogrammet. En elev kan vara i behov av särskilt stöd oavsett om eleven har en medicinsk diagnos eller inte. Om en elev har en medicinsk diagnos, utgör enbart angivandet av diagnosen, t.ex. Aspergers syndrom eller ADHD, inte en beskrivning av elevens behov av särskilt stöd. En elev med sådan diagnos kan däremot, i likhet med en elev utan diagnos, ha behov av t.ex. fasta rutiner, struktur och kontinuitet. När dessa behov är av sådan karaktär och omfattning att de inte kan tillgodoses genom stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen är det fråga om behov av särskilt stöd och det är dessa behov som ska anges i åtgärdsprogrammet. En elev

kan t.ex. ha behov av så omfattande stöd i den dagliga undervisningen att regelbundna specialpedagogiska insatser behöver sättas in under en längre tid.

Det är vidare viktigt att de konkreta åtgärder som avses att vidtas med anledning av det identifierade behovet av särskilt stöd anges i åtgärdsprogrammet. Om en elev har behov av regelbundna specialpedagogiska insatser i ett visst ämne kan det t.ex. anges att eleven ska undervisas av en speciallärare i det ämnet, hur många timmar per vecka det ska ske samt om denna undervisning ska ske utöver ordinarie undervisning i det aktuella ämnet eller i stället för den ordinarie undervisningen.

Att såväl behovet av särskilt stöd som de konkreta åtgärder som ska vidtas anges i åtgärdsprogrammet är viktigt dels därför att åtgärdsprogrammet är ett redskap för lärare, rektorer och annan skolpersonal i arbetet med att stödja eleven så att han eller hon kan nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, dels för att eleven och vårdnadshavarna ska kunna ta ställning till om de är nöjda med de åtgärder som avses att vidtas eller om de vill överklaga beslutet om åtgärdsprogram. Det är även viktigt för att beslutet och dess effekter ska kunna följas upp och utvärderas.

*Skolväsendets överklagandenämnd* anser att åtgärdsprogrammen inte alltid behöver vara så omfattande som nämnden ofta ser prov på, exempelvis kan hänvisningar till den utredning som ligger till grund för beslutet om särskilt stöd ofta göras i stället för upprepningar i programmen. Regeringen delar nämndens uppfattning och anser att uppgifter från utredningen inte i onödan bör tas in i åtgärdsprogrammet. Det finns vidare, enligt regeringens mening, inget skäl till att uppgifter som kan vara av integritetskänslig karaktär ska förekomma i fler dokument än nödvändigt. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att det följer av offentlighets- och sekretesslagen att uppgifter om enskilda personliga förhållanden kan omfattas av sekretess när det förekommer i en utredning om särskilt stöd, men att samma uppgifter är offentliga om de förekommer i ett beslut om åtgärdsprogram (se avsnitt 4).

Om en elev som ska få särskilt stöd har en medicinsk diagnos anser regeringen, som nämnts ovan, att enbart ett angivande av diagnosen inte utgör en beskrivning av elevens behov av särskilt stöd, utan att det som ska beskrivas i åtgärdsprogrammet är de behov av anpassningar i skol-situationen som diagnosen ger upphov till. Uppgifter om medicinska diagnoser eller tillstånd bör därför, som huvudregel, inte dokumenteras i ett åtgärdsprogram. När det gäller sådana uppgifter kan således en hänvisning till utredningen med fördel göras.

Även när det gäller behov som bedöms kunna tillgodoses genom stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen kan en hänvisning till utredningen göras. I de fall en skriftlig individuell utvecklingsplan ska upprättas enligt skollagen ska sådana extra anpassningar av undervisningen som bedöms behövas för att eleven ska nå målen och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen dokumenteras i utvecklingsplanen. Det finns inte något som hindrar att en skriftlig individuell utvecklingsplan upprättas i fler fall än vad som anges i skollagen (jfr prop. 2013/14:195 s. 20).

Åtgärder som ska genomföras av eleven eller elevens vårdnadshavare utanför skolan bör inte heller dokumenteras i ett åtgärdsprogram, eftersom det är skolan som är ansvarig för att det särskilda stödet ges.

Sammantaget föreslår regeringen att skollagen ska förtydligas så att det av lagtexten framgår att det som ska anges i ett åtgärdsprogram är vilka behov av särskilt stöd som eleven har och hur dessa behov ska tillgodoses. Ett sådant förtydligande stärker enligt regeringens mening elevens rättsäkerhet. Regeringen gör vidare bedömningen att ett sådant förtydligande innebär att åtgärdsprogrammen kan bli mindre omfattande och att innehållet blir mer adekvat. Likvärdigheten för eleverna bör därmed öka.

#### *Regleringen om uppföljning och utvärdering bör justeras*

Enligt gällande reglering ska det av åtgärdsprogrammet även framgå hur de åtgärder som avses att vidtas ska följas upp och utvärderas. Med utvärdering avses en systematisk analys och helhetsbedömning av hur åtgärder fungerat. Åtgärdsprogrammet ska således användas för att bedöma elevens framsteg och fortsatta behov av stöd. *Skolväsendets överklagandenämnd* menar att utvärderingen inte alltid behöver vara så omfattande eller genomföras med så täta intervaller som nämnden ibland ser prov på. *Jönköpings kommun* har en liknande synpunkt.

Nuvarande bestämmelser reglerar inte hur ofta en uppföljning eller utvärdering ska göras. Detta avgörs i stället av rektorn eller den person som rektorn har delegerat uppgiften att fatta beslut om åtgärdsprogram till. Hur ofta det är lämpligt att utvärdera eller följa upp ett åtgärdsprogram beror på den enskilde elevens behov och vilka åtgärder som planeras. Behovet av utvärdering och uppföljning kan skifta mellan olika elever med liknande behov, behovet kan även skifta för en och samma elev. Regeringen anser därför att det även fortsättningsvis bör vara rektorn eller den som rektorn har delegerat uppgiften om att fatta beslut om åtgärdsprogram till, som i det enskilda fallet ska avgöra hur ofta en uppföljning respektive utvärdering ska göras.

Av förarbetena framgår att åtgärder inom ramen för särskilt stöd ska vara av både kort- och långsiktig karaktär. De ska vidare relatera till läroplanerna och uppställda kunskapskrav samt vara möjliga att följa upp och utvärdera (prop. 2009/10:165 s. 290 och 665). Som framgår ovan innebär gällande reglering att det i åtgärdsprogrammet även ska anges hur åtgärder ska följas upp och utvärderas. Regeringen gör bedömningen att detta är onödigt och att det bör vara tillräckligt att i åtgärdsprogrammet dokumentera vid vilken tidpunkt en uppföljning och utvärdering ska göras samt vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen. Det föreslås därför att regleringen ändras på detta sätt.

De förtydliganden och justeringar som ovan föreslås avseende åtgärdsprogrammets innehåll bör enligt regeringen leda till att lagstiftningen blir enklare att tillämpa och att mer tid frigörs för undervisning och arbete med olika stödåtgärder utan att de berörda elevernas rättssäkerhet eftersätts. Regeringen har också för avsikt att ge Skolverket i uppdrag att revidera de allmänna råden om arbete med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd, i enlighet med förslagen. Även detta bör förenkla arbetet med särskilt stöd och åtgärdsprogram.

**Regeringens förslag:** Om ett åtgärdsprogram utarbetas i ett eller flera ämnen behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslås att för de ämnen där det särskilda stödet dokumenteras i ett åtgärdsprogram behöver den individuella utvecklingsplanen inte innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av stöd och särskilt stöd som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Statens skolverk* och *Göteborgs, Linköpings och Uppsala kommuner*, tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. *Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar (RBU)* avstyrker förslaget och anför att den skriftliga individuella utvecklingsplanen och åtgärdsprogrammet har olika syften.

**Skälen för regerings förslag:** I den skriftliga individuella utvecklingsplanen ska läraren dels ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i, dels sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Därutöver ska överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet alltid dokumenteras i utvecklingsplanen (10 kap. 13 §, 11 kap. 16 § och 16 a §§, 12 kap. 13 och 13 a §§ och 13 kap. 13 § skollagen). Om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås och om en utredning om särskilt stöd visar att stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen inte är tillräckligt ska särskilt stöd ges och ett åtgärdsprogram upprättas. Detta innebär att för elever i behov av särskilt stöd kan åtgärdsprogrammet och den del av utvecklingsplanen som beskriver vilka insatser som eleven behöver för att nå kunskapskraven innehålla i stort sett samma uppgifter.

Av promemorian framgår att det ibland är oklart vad som skiljer en skriftlig individuell utvecklingsplan och ett åtgärdsprogram åt. Dokumenten anses överlappa varandra och när det gäller elever som har åtgärdsprogram upplever lärare att arbetet med utvecklingsplanen, till viss del genererar ett opåkallat dubbelarbete. Respektive dokumentens funktion kan också framstå som otydligt för såväl elever som vårdnadshavare. I promemorian föreslås därför att för de ämnen eller ämnesområden där det särskilda stödet dokumenteras i ett åtgärdsprogram behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen, när krav på sådan finns, innehålla en sammanfattning av det särskilda stöd som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven. En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslaget utan invändningar. *RBU* avstyrker dock förslaget och anför att den skriftliga individuella utvecklingsplanen och åtgärdsprogrammet har olika syften. Regeringen anser att dokumenten, med hänsyn till hur regleringen i skollagen har utformats, till viss del har

Prop. 2013/14:160 överlappande syften. Syftet med respektive dokument blir enligt regeringens uppfattning tydligare för såväl eleven, elevens vårdnadshavare som läraren, om inte samma information återges i båda dokumenten. En ändring av skollagen, som innebär att åtgärder som dokumenteras i ett åtgärdsprogram inte också behöver sammanfattas i en skriftlig individuell utvecklingsplan, i de fall krav på en sådan plan finns, medför även att dubbelarbete för lärarna undviks. Regeringen anser därför, i likhet med majoriteten av remissinstanserna, att förslaget bör genomföras.

Förslaget i detta avsnitt och förslaget i avsnitt 6 om vad åtgärdsprogram bör innehålla innebär sammantaget att stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen ska dokumenteras i den skriftliga individuella utvecklingsplanen, i de fall det föreligger skyldighet att upprätta en sådan, och att elevens behov av särskilt stöd och hur dessa behov ska tillgodoses ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram. Det finns dock inte något som hindrar att en skriftlig individuell utvecklingsplan upprättas i fler fall än vad skollagen anger (jfr prop. 2012/2013:195 s. 20). Om en lärare i andra fall än när det krävs enligt skollagen anser att det finns skäl att dokumentera det stöd som ges i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, exempelvis när flera personer är inblandade i detta arbete, kan dokumentationen således göras i form av exempelvis en skriftlig individuell utvecklingsplan.

## 8 Ikraftträdande

<b>Regeringens förslag:</b> Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2014.
---

**Promemorians förslag:** Överensstämmer inte med regeringens förslag. I promemorian föreslås att lagändringarna träder i kraft den 1 maj 2014.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna har inga synpunkter på förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** För att i närtid ge skolor förutsättningar att förenkla arbetet med olika stödåtgärder och frigöra mer tid för undervisning utan att berörda elevers rättssäkerhet eftersätts är det enligt regeringens mening av största vikt att de lagändringar som föreslås genomförs så snart som möjligt och innan höstterminen påbörjas. Mot denna bakgrund bör lagändringarna träda i kraft den 1 juli 2014.



*Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen samt ekonomiska och administrativa konsekvenser för kommunerna*

Regeringens förslag innebär att ändringar i skollagen ska göras i syfte att förtydliga att fokus ska ligga på stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Först när detta inte räcker till ställs krav på att en utredning ska göras. Om utredningen visar att eleven har behov av särskilt stöd ska sådant sättas in och åtgärdsprogram utarbetas. Förslaget innebär att elevernas behov av stöd och särskilt stöd säkerställs samtidigt som huvudmännens övergripande ansvar för att ge detta stöd kvarstår. En konsekvens av den nuvarande regleringens otydlighet, som bl.a. *Skolväsendets överklagandenämnd* och *Statens skolinspektion* har framfört, är att det fattas beslut om särskilt stöd och åtgärdsprogram trots att eleverna skulle kunna få sina behov tillgodosedda med hjälp av stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen. Det innebär att lärare och rektorer i viss utsträckning dokumenterar mer än vad som krävs enligt nuvarande lagstiftning. En tydligare gränsdragning mellan stöd och särskilt stöd i skollagen skapar, enligt regeringen, bättre förutsättningar för att åtgärdsprogram endast utarbetas för elever i behov av särskilt stöd. Regeringen bedömer således att färre åtgärdsprogram behöver utarbetas, vilket möjliggör att arbetstid kan omfördelas, från dokumentation till genomförande av olika former av stödinsatser. Effekterna av de föreslagna förändringarna är dock beroende av hur huvudmän, rektorer och lärare tillämpar det ändrade regelverket.

Vidare föreslås att lagstiftningen ändras så att om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som behövs för att eleven ska uppnå kunskapskraven. På sätt undviks dubbelarbete för lärarna vilket medför att det administrativa arbetet minskas till förmån för kärnuppgdraget, dvs. undervisningen.

Enligt regeringens bedömning har de föreslagna förändringarna ingen negativ påverkan på den kommunala självstyrelsen i förhållande till gällande rätt. Förslagen bedöms inte heller leda till några förändringar av kommunernas kostnader. Den kommunala finansieringsprincipen ska därmed inte tillämpas.

*Konsekvenser för huvudmän för fristående skolor*

En utgångspunkt för regleringen av skolväsendet är bl.a. att strukturen i så stor utsträckning som möjligt ska vara gemensam för samtliga skol- och verksamhetsformer och alla huvudmän. Lika villkor ska så långt som möjligt gälla oavsett om det är fråga om en kommunal, statlig eller enskild huvudman. Detta har regeringen tidigare uttryckt i propositionen *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* (prop. 2009/10:165). De företag som främst berörs av förslagen är fristående skolor inom de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Enligt Friskolekommittén (SOU 2013:56) fanns det läsåret 2011/12 890 enskilda huvudmän som drev 1 340 fristående skolor på grundskole- och gymnasial nivå med sammantaget drygt 207 000 elever.

*Regelrådet* anför att det saknas en beloppsmässig uppskattning av de minskade administrativa kostnader som promemorians förslag kan medföra för berörda företag. Regeringens förslag avviker, som ovan framgått, delvis från promemorians förslag. Någon beloppsmässig uppskattning av de minskade administrativa kostnaderna för företag, utifrån regeringens förslag, låter sig emellertid inte heller göras eftersom kostnaderna kan variera mellan huvudmän. Som framgått tidigare syftar förslagen till att förtydliga att fokus ska ligga på stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Det innebär att mindre tid behöver avsättas till administration av t.ex. åtgärdsprogram. Huvudmännens övergripande ansvar för att sätta in stöd och särskilt stöd är dock oförändrat. Förslagen medför därför inte några ekonomiska konsekvenser för de fristående huvudmännen. De föreslagna förändringarna kommer inte heller att medföra några särskilda konsekvenser för de fristående skolorna i förhållande till de kommunala skolorna, eftersom de föreslagna bestämmelserna kommer att gälla för alla huvudmän.

#### *Ekonomiska konsekvenser för staten*

Att tillhandahålla en undervisning som möter alla elevers behov är en utmaning. Regeringen bedömer mot bakgrund av detta att lärare och annan skolpersonal är i behov av att fördjupa sina kunskaper om bl.a. stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Som framgått av avsnitt 5 avser regeringen därför att ge Skolverket i uppdrag att genomföra implementeringsinsatser, i form av kompetensutvecklingsinsatser och stödmaterial med anledning av förslagen i denna lagrådsremiss. I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1) har regeringen föreslagit att 5 000 000 kronor avsätts för detta ändamål för 2014 samt beräknat 10 000 000 kronor för 2015. Därutöver avser regeringen att ge Skolverket i uppdrag att revidera de allmänna råden om arbete med åtgärdsprogram och elever i behov av särskilt stöd. Kostnaderna för detta bedöms rymmas inom ramen för Skolverkets anslag.

#### *Konsekvenser för barn*

Sverige har förbundit sig att följa FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, och därmed ge varje barn de rättigheter konventionen anger.

*Barnombudsmannen (BO)*, *Handisam* och *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering* anser att promemorian saknar ett barnperspektiv. BO anser att promemorian har ett vuxen- och lärarperspektiv och att varken konsekvenserna för eleverna eller elevernas åsikter har fått något utrymme. Regeringen anser, i likhet med BO, att det är viktigt att barn får komma till tals i frågor som berör dem. Regeringen noterar att elevorganisationer har ingått i en av arbetsgruppens referensgrupper. Det innebär att de äldre eleverna har fått möjlighet att yttra sig under utredningen. Promemorian har även remitterats till elevorganisationer. Dessa organisationer har dock valt att inte lämna några synpunkter. Regeringen delar uppfattningen att konsekvenserna för eleverna inte i tillräcklig utsträckning har beaktats i promemorian. Regeringen bedömer, i avsnitt 5 och 6, att promemorians förslag att ut-

redningen av elevens behov av särskilt stöd inte längre ska regleras i skollagen och att åtgärdsprogram endast ska upprättas om det begärs av eleven eller av elevens vårdnadshavare, inte ska genomföras. Skälet till detta är att förslagen inte säkerställer att elevernas behov av rättsäkerhet och likvärdighet avseende särskilt stöd tillgodoses.

*Handikappförbunden* samt *Dyslexiförbundet FMLS* m.fl. anser att det saknas en konsekvensanalys för barn med funktionsnedsättningar. Därutöver anför *Diskrimineringsombudsmannen* att promemorian saknar en konsekvensanalys av förslagen ur ett diskrimineringsperspektiv.

Av skollagen framgår att alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Vidare ska de elever som är i behov av särskilt stöd ges sådant stöd. Dessa skyldigheter kvarstår och ska uppfyllas även fortsättningsvis. De förtydliganden och justeringar som föreslås avseende gränsdragningen mellan stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd bör enligt regeringens mening leda till att lagstiftningen blir enklare att tillämpa och att mer tid frigörs för undervisning och arbete med stödåtgärder samtidigt som alla elevers rätt till olika former av stöd tillgodoses. Regeringen anser därmed att förslagen stärker elevernas rättsäkerhet.

Regeringen har vidare föreslagit att skollagen ska förtydligas så att det av lagtexten framgår att det som ska anges i ett åtgärdsprogram är vilka behov av särskilt stöd som eleven har och hur dessa behov ska tillgodoses. Ett sådant förtydligande stärker enligt regeringens mening samtliga elevers rättsäkerhet. Regeringen bedömer dessutom att ett sådant förtydligande innebär att åtgärdsprogrammen kan bli mindre omfattande och att innehållet blir mer adekvat. Likvärdigheten för alla elever bör därmed öka. Förslagen ger därför inte upphov till några särskilda konsekvenser för elever med funktionsnedsättningar och inte heller ur ett diskrimineringsperspektiv. Regeringen har dock för avsikt att noga följa effekterna av reformen genom att ge lämplig myndighet ett uppdrag att utvärdera dessa. Detta har också efterfrågats av *Föräldraföreningen Talknuten* och *Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn*.

#### *Konsekvenser för jämställdheten*

Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser för jämställdheten eftersom föreslagna bestämmelser, i likhet med dagens bestämmelser, är lika för flickor och pojkar. Förslagen bedöms inte heller medföra några konsekvenser för jämställdheten när det gäller lärargruppen.

#### *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*

Förslagen berör inte frågor som är reglerade i EU-rätten.

## Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

**3 kap.**

**1 §** I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillämpningsområde (2 §),
- barnens och elevernas lärande och personliga utveckling (3 §),
- information om barnets och elevens utveckling (4–5 §§),
- *stöd i form av extra anpassningar* (5 a §)
- särskilt stöd (6–12 §§), och
- allmänna bestämmelser om betyg (13–21 §§).

I paragrafen beskrivs innehållet i kapitlet.

Paragrafen ändras på så vis att 5 a § läggs till eftersom denna paragraf är ny.

**5 a §** *Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, såvida inte annat följer av 8 §.*

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen.

Bestämmelsen innebär att om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås ska eleven ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Med sådant stöd avses som huvudregel anpassningar som lärare kan göra i den dagliga undervisningen. Det innebär att stöd i form av extra anpassningar ska ligga inom ramen för det stöd som ska ges till alla elever enligt 1 kap. 4 § och den ledning och stimulans för lärande och personlig utveckling som alla elever ska ges enligt 3 kap. 3 §. Det kan t.ex. handla om att hjälpa en elev med att planera och strukturera sina studier. Så kan exempelvis ske med hjälp av ett särskilt schema över skoldagen, extra tydliga instruktioner eller stöd för att sätta igång arbetet. Att hjälpa till med att förstå texter, att förklara ett ämnesområde på annat sätt eller att ge extra färdighetsträning såsom lästräning är också att anse som stöd i form av extra anpassningar. Till stöd i form av extra anpassningar hör även enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid, t.ex. två månader. Även särskilda läromedel eller utrustning i form av t.ex. tidsstöd, dvs. hjälpmedel för att förstå och passa tider, samt digital teknik med anpassade programvaror kan som huvudregel anses falla inom ramen för stöd i form av extra anpassningar.

Det ska inte fattas något formellt beslut om stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Om det finns särskilda skäl att anta att stöd i form av extra anpassningar inte är tillräckligt för att en elev ska nå de kunskapskrav som minst ska uppnås följer det av 8 § att en anmälan till rektorn ska göras direkt.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.

8 § Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, *trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen*, ska detta anmälas till rektorn. *Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga*. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd.

Paragrafen reglerar i vilka situationer en elevs stödbehov ska anmälas till rektorn och utredas.

*Första stycket* ändras så att huvudregeln är att en anmälningsplikt föreligger så snart det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås trots att stöd i form av extra anpassningar inom den ordinarie undervisningen har getts. *Första meningen* innebär, tillsammans med regleringen i 5 a §, att om det kan befaras att en elev inte når de kunskapskrav som minst ska uppnås ska eleven i första hand ges stöd i form av extra anpassningar i den ordinarie undervisningen innan en anmälan till rektorn görs. Exempel på sådana anpassningar ges i kommentaren till 5 a §. Den närmare tidpunkten för hur länge stöd i form av extra anpassningar ska ges innan en anmälan till rektorn görs får bedömas i det enskilda fallet. Om en elev efter en tids stöd fortfarande inte når de kunskapskrav som minst ska uppnås är det viktigt att stödinsatserna intensifieras och anpassas ytterligare utifrån elevens behov. Om stödet trots detta inte är tillräckligt ska frågan om elevens behov av särskilt stöd anmälas till rektorn. Det finns dock fall där särskilt stöd kan behöva sättas in relativt omgående, exempelvis om det stöd som ges inom ramen för den ordinarie undervisningen inte är tillräckligt för att en elev ska lära sig läsa. Det kan också finnas situationer där det redan från början finns särskilda skäl för läraren att anta att extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen inte kommer att vara tillräckliga. Av *andra meningen* följer att en anmälan till rektorn i sådana fall ska göras omedelbart. Så kan t.ex. vara fallet med en elev vars funktionsnedsättning ger upphov till ett behov av betydande anpassningar. Detsamma kan gälla en elev med andra svårigheter, vilka kräver betydande anpassningar som inte kan hanteras inom ramen för den ordinarie undervisningen.

Alla som arbetar i skolan har ett ansvar för att uppmärksamma de elever som behöver särskilda stödåtgärder och att föra det vidare till rektorn under nu aktuella förutsättningar. Även eleven och elevens vårdnadshavare har rätt att väcka frågan om elevens behov av särskilt stöd ska utredas (se prop. 2009/10:165 s. 664).

När en anmälan har gjorts ska rektorn, liksom tidigare, se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Om utredningen visar att eleven är i behov av sådana insatser som utgör särskilt stöd ska eleven ges sådant stöd. Insatser som är att betrakta som särskilt stöd är t.ex. placering i särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning enligt 11 §, anpassad studiegång enligt 12 § eller elevassistent. Det rör sig således om insatser av mer ingripande karaktär som normalt inte är möjliga

att genomföra för lärare inom ramen för den ordinarie undervisningen. Även insatsernas omfattning och varaktighet måste beaktas. Enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid kan vara att betrakta som stöd i form av extra anpassningar medan mer omfattande eller regelbundna specialpedagogiska insatser utgör särskilt stöd.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.

**9 §** Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska *behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Av programmet ska det också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen.* Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas.

Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn. Om beslutet innebär att särskilt stöd ska ges i en annan elevgrupp eller enskilt enligt 11 § eller i form av anpassad studiegång enligt 12 § får rektorn inte överlåta sin beslutanderätt till någon annan.

Om en utredning enligt 8 § visar att eleven inte behöver särskilt stöd, ska rektorn eller den som rektorn har överlåtit beslutanderätten till i stället besluta att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om åtgärdsprogram.

*Första stycket* ändras på så sätt att det förtydligas att det är elevens behov av särskilt stöd och hur det behovet ska tillgodoses som ska framgå av åtgärdsprogrammet. Det innebär att elevens behov av insatser som är att betrakta som stöd enligt 1 kap. 4 § eller 3 kap. 3 eller 5 a §§ som huvudregel inte bör beskrivas i åtgärdsprogrammet.

En elev kan vara i behov av särskilt stöd oavsett om eleven har en medicinsk diagnos eller inte. Om en elev har en medicinsk diagnos utgör enbart angivandet av diagnosen, t.ex. Aspergers syndrom eller ADHD, inte en beskrivning av elevens behov av särskilt stöd. En elev med en sådan diagnos kan däremot, i likhet med en elev utan diagnos, ha behov av t.ex. fasta rutiner, struktur och kontinuitet. När dessa behov är av sådan karaktär och omfattning att de inte kan tillgodoses genom stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, är det fråga om behov av särskilt stöd och det är dessa behov som ska anges i åtgärdsprogrammet. En elev kan t.ex. ha behov av så omfattande stöd i den dagliga undervisningen att regelbundna specialpedagogiska insatser behöver sättas in under en längre tid.

Av åtgärdsprogrammet ska det vidare framgå hur behovet av särskilt stöd ska tillgodoses. Detta innebär att de konkreta åtgärder som ska vidtas med anledning av det identifierade behovet av särskilt stöd ska anges i åtgärdsprogrammet. Om en elev har behov av regelbundna specialpedagogiska insatser i ett visst ämne kan det t.ex. anges att eleven ska undervisas av en speciallärare i det ämnet, hur många timmar per vecka det ska ske samt om denna undervisning ska ske utöver ordinarie undervisning i det aktuella ämnet eller i stället för den ordinarie undervisningen.

När det gäller uppgifter som inte behöver anges i åtgärdsprogrammet, t.ex. uppgifter om insatser som är att betrakta som stöd enligt 1 kap. 4 §, 3 kap. 3 eller 5 a §§ eller medicinska diagnoser eller tillstånd, finns det inget som hindrar att det t.ex. görs hänvisningar till den underliggande utredningen eller till en skriftlig individuell utvecklingsplan, om en sådan finns.

Bestämmelsen ändras vidare på så sätt att det inte längre finns något krav på att det ska framgå hur de åtgärder som ska vidtas ska följas upp och utvärderas utan att det är tillräckligt att beskriva när uppföljning och utvärdering ska ske samt vem som är ansvarig för att så sker.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.

## 10 kap.

**13 §** I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

*Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om skriftliga individuella utvecklingsplaner i grundskolan.

Av *fjärde stycket*, som är nytt, följer att om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver information som finns i programmet inte också sammanfattas i den skriftliga individuella utvecklingsplanen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.

## 11 kap.

**16 §** I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen eller ämnesområden som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

*Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om skriftliga individuella utvecklingsplaner i årskurs 1–5 i grundsärskolan.

Ändringen motsvarar den som gjorts i 10 kap. 13 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.

**16 a §** I årskurs 6–9 ska läraren, om eleven får undervisning i ett ämnesområde eller ett ämne som eleven eller vårdnadshavaren inte begär betyg i, en gång per läsår vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i ämnesområdet eller ämnet, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen i det ämnesområdet eller ämnet.

Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även i andra fall än vad som följer av första stycket och även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

*Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om skriftliga individuella utvecklingsplaner i årskurs 6–9 i grundsärskolan.

Ändringen motsvarar den som gjorts i 10 kap. 13 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.

## 12 kap.

**13 §** I årskurs 1–6 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen eller ämnesområden som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

*Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om skriftliga individuella utvecklingsplaner i årskurs 1–6 i specialskolan.

Ändringen motsvarar den som gjorts i 10 kap. 13 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.

**13 a §** I årskurs 7–10 ska, om grundsärskolans kursplaner tillämpas och eleven får undervisning i ett ämnesområde eller ett ämne som eleven eller vårdnadshavaren inte begär betyg i, läraren en gång per läsår vid ett av utvecklingssamtalen i en skriftlig individuell utvecklingsplan

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i ämnesområdet eller ämnet, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen i det ämnesområdet eller ämnet.

Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även i andra fall än vad som följer av första stycket och även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.



*Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om skriftliga individuella utvecklingsplaner i årskurs 7–10 i specialskolan.

Ändringen motsvarar den som gjorts i 10 kap. 13 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.

### **13 kap.**

**13 §** I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

*Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om skriftliga individuella utvecklingsplaner i sameskolan.

Ändringen motsvarar den som gjorts i 10 kap. 13 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.

## Sammanfattning av departementspromemorian Tid för undervisning – lärares arbete med åtgärdsprogram (Ds 2013:50)

I departementspromemorian föreslås en modell med olika steg i arbetet med elever i behov av stöd och särskilt stöd. Arbetsgruppens förslag bygger på att det finns en undervisning som möter alla elever. Stöd är den första extra insats som sätts in för en elev som behöver det. Om en elevs behov av stöd inte kan tillgodoses inom ramen för den ordinarie undervisningen ska detta anmälas till rektorn. Om rektorn bedömer att eleven är i behov av särskilt stöd, ska rektorn besluta att eleven ska ges sådant stöd. För en elev som ska ges särskilt stöd ska det särskilda stödet dokumenteras i ett åtgärdsprogram endast om eleven, om han eller hon har fyllt 16 år, eller elevens vårdnadshavare begär det.

### *Uppdraget och utredningsarbetet*

Uppdraget innebär att se över hur lärarnas administrativa arbete kan minskas och förenklas, samtidigt som uppföljningen av varje elevs kunskapsutveckling och behov av stöd säkerställs. Det ska slutredovisas senast den 21 november 2013. I denna departementspromemoria görs en delredovisning som berör stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Förslagen i promemorian har tagits fram av en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet. Som stöd i genomförandet har arbetsgruppen haft kontakter med referensgrupper, gjort skolbesök och intervjuat skolchefer.

Uppdraget och utredningsarbetet beskrivs utförligare i avsnitt 1. Erfarenheter från referensgrupperna och skolbesöken beskrivs utförligare i avsnitt 2.

### *Kartläggning, slutsatser och diskussion*

Arbetsgruppen har kartlagt lärares arbete med särskilt stöd och åtgärdsprogram. Denna kartläggning har gjorts utifrån de bestämmelser som reglerar dessa områden och utifrån hur regleringen har förändrats över tid. Arbetsgruppen har också kartlagt en arbetsgång för arbetet med särskilt stöd och åtgärdsprogram enligt nuvarande bestämmelser. Dessutom har arbetsgruppen kartlagt lärares arbete med särskilt stöd och åtgärdsprogram, bland annat omfattningen av och kvaliteten på det särskilda stödet, utifrån olika studier och rapporter.

En slutsats som arbetsgruppen drar utifrån genomgångna studier och rapporter är att många elever i grundskolan får särskilt stöd och att åtgärdsprogram är relativt vanligt förekommande. I genomsnitt är det ungefär 10–20 procent av en årskull som får särskilt stöd och drygt 40 procent som får det någon gång under sin grundskoletid. Det är svårt att dra slutsatser om behovet av särskilt stöd har ökat i grundskolan. Arbetsgruppen kan dock konstatera att lärarna upplever att andelen elever i behov av särskilt stöd har ökat. Lärarna arbetar i dag mer med elever i behov av särskilt stöd och med att utarbeta åtgärdsprogram än

tidigare. Det arbetet är, enligt lärarna, mycket tidskrävande. I gymnasieskolan verkar särskilt stöd förekomma i begränsad omfattning.

Arbetsgruppen drar slutsatsen att det finns kvalitetsbrister i skolornas arbete med särskilt stöd och åtgärdsprogram. Enligt Skolinspektionen uppvisar 65 procent av de granskade grundskolorna och 78 procent av de granskade gymnasieskolorna brister i arbetet med åtgärdsprogram.

En slutsats som arbetsgruppen drar är att det stöd som ges i den ordinarie undervisningen behöver förstärkas. Skolan måste bedriva en ordinarie undervisning som möter elevernas olika förutsättningar och behov. En annan slutsats är att det nuvarande regelverket tycks leda till att lärare och rektorer ibland fokuserar mer på proceduren att utarbeta åtgärdsprogram än på att tidigt sätta in åtgärder.

Kartläggningen av lärares arbete med särskilt stöd och åtgärdsprogram samt arbetsgruppens slutsatser och diskussion beskrivs utförligare i avsnitt 2.

### *Förslag och bedömningar*

Arbetsgruppen föreslår att om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller om en elev uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation, ska eleven skyndsamt ges stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen. Skälen till förslaget är att arbetsgruppen anser att det stöd som ges i den ordinarie undervisningen behöver stärkas. Fokus behöver läggas på åtgärder i undervisningen och dessa åtgärder behöver sättas in direkt för en elev med stödbehov. Elevers stödbehov bör i större utsträckning än i dag kunna hanteras av undervisande lärare och lärarlag genom att den ordinarie undervisningen planeras och genomförs för att passa alla elever.

Om en elevs behov av stöd inte kan tillgodoses inom ramen för den ordinarie undervisningen föreslår arbetsgruppen att detta ska anmälas till rektorn. Om rektorn bedömer att eleven är i behov av särskilt stöd för att ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller för att eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation, ska rektorn besluta att eleven ska ges sådant stöd. Om rektorn bedömer att särskilt stöd inte ska ges, ska rektorn fatta beslut om det. Särskilt stöd ska ges skyndsamt.

Dagens bestämmelser om särskilt stöd och åtgärdsprogram kräver att åtgärdsprogram utarbetas för samtliga elever som ska ges särskilt stöd. Det blir, enligt arbetsgruppens uppfattning, ett orimligt högt krav på skriftlig dokumentation utan att snabba och fungerande stödinsatser har säkerställts för de elever som behöver det. Dessutom är arbetet med åtgärdsprogram tidskrävande och brister kan konstateras i hur gällande regelverk om åtgärdsprogram har tillämpats. Det finns bland annat en oförklarlig variation i hur många åtgärdsprogram som utarbetas på en skola och kvaliteten på innehållet i programmen varierar. Därför föreslår arbetsgruppen 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.

När det gäller möjligheten att överklaga särskilt stöd ska den, enligt arbetsgruppens uppfattning, kvarstå som i dag. Därför föreslår arbetsgruppen att beslut i fråga om särskilt stöd ska kunna överklagas.

Om skriftlig dokumentation i form av ett åtgärdsprogram begärs ska åtgärdsprogrammet kunna överklagas.

När det gäller tillämpningen av bestämmelserna anser arbetsgruppen att Skolverket bör ges i uppdrag att revidera sina allmänna råd med kommentarer om åtgärdsprogram samt att utarbeta stödmaterial om stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram. Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) bör ges i uppdrag att utarbeta motsvarande stödmaterial för specialskolan. Skolverket bör också ges i uppdrag att genomföra utbildnings- och implementeringsinsatser inom dessa områden för huvudmän, rektorer och lärare. Dessutom bör Skolinspektionen i sin regelbundna tillsyn i större utsträckning granska det stöd och särskilda stöd som sätts in med fokus på hur väl stödet och det särskilda stödet fungerar för att eleverna ska uppnå kunskapskraven.

Arbetsgruppens förslag och bedömningar beskrivs utförligare i avsnitt 6.



*undervisningen. Om en elev uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation, ska eleven också skyndsamt ges stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen.*

8 §

*Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska detta anmälas till rektorn. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.*

*Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt.*

*Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd.*

*Om en elevs behov av stöd enligt 6 a § inte kan tillgodoses inom ramen för den ordinarie undervisningen ska detta anmälas till rektorn.*

*Om rektorn bedömer att eleven är i behov av särskilt stöd för att ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller för att eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation, ska rektorn besluta att eleven ska ges sådant stöd. Ett sådant beslut ska ändras, om det inte längre finns skäl för beslutet. Om rektorn bedömer att särskilt stöd inte ska ges, ska rektorn fatta beslut om det.*

*Ett ärende om särskilt stöd ska avgöras skyndsamt. Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt.*

9 §

*Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska det framgå vilka behoven är, hur de ska tillgodoses och hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas.*

*Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn. Om beslutet innebär att särskilt stöd ska ges i en annan elevgrupp eller enskilt enligt 11 § eller i form av anpassad studiegång enligt 12 § får rektorn inte överlåta sin beslutanderätt till någon annan.*

*Om en utredning enligt 8 § visar att eleven inte behöver särskilt stöd, ska rektorn eller den som rektorn har överlåtit beslutanderätten till i*

*För en elev som ska ges särskilt stöd enligt 8 § ska det särskilda stödet dokumenteras i ett åtgärdsprogram om eleven, om han eller hon har fyllt 16 år, eller elevens vårdnadshavare begär det.*

*Första stycket gäller inte om annat följer av 9 a § eller b §.*

*Av ett åtgärdsprogram ska det framgå vilka behoven är, hur de ska tillgodoses och hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas.*

*Ett åtgärdsprogram beslutas av rektorn.*

*Om en elev inte är i behov av särskilt stöd ska rektorn, eller den som rektorn har överlåtit*

stället besluta att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas.

beslutanderätten till, *trots en begäran enligt första stycket* besluta att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas. *Detsamma gäller om det följer av 9 a § eller b § att det särskilda stödet inte ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram.*

Prop. 2013/14:160  
Bilaga 2

#### 9 a §

*Särskilt stöd ska inte dokumenteras i ett åtgärdsprogram om en nyanländ elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom prioriterad timplan eller genom undervisning i förberedelseklass.*

*Särskilt stöd ska inte heller dokumenteras i ett åtgärdsprogram om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom att särskilt stöd ges*

- 1. enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp, enligt 11 §, eller*
- 2. i form av anpassad studiegång enligt 12 §.*

#### 9 b §

*Särskilt stöd ska inte dokumenteras i ett åtgärdsprogram om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom att särskilt stöd ges i form av ett reducerat program.*

#### 11 §

Om det finns särskilda skäl, får ett beslut enligt 9 § för en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan innebära att särskilt stöd ska ges enskilt eller i en annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp) än den som eleven normalt hör till.

Om en elev är i behov av särskilt stöd enligt 8 § och det finns särskilda skäl, får rektorn besluta att särskilt stöd ska ges enskilt eller i en annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp) än den som eleven normalt hör till. *Bestämmelsen gäller endast för elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan.*

*Rektorn får inte överlåta den beslutanderätt som följer av första stycket till någon annan.*

Om *det särskilda stödet för en elev* i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar, får *ett beslut enligt 7 §* innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (*anpassad studiegång*).

Om *en elev är i behov av särskilt stöd enligt 8 § och detta stöd* inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar, får *rektorn besluta att särskilt stöd ska ges i form av anpassad studiegång*. Ett beslut *om anpassad studiegång* får innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen. *Bestämmelsen gäller endast för elever* i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan.

Rektorn ansvarar för att en elev med anpassad studiegång får en utbildning som så långt det är möjligt är likvärdig med övrig utbildning i den aktuella skolformen.

*Rektorn får inte överlåta den beslutanderätt som följer av första stycket till någon annan.*

## 10 kap.

### 13 §

I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklings- samtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i, och
2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

*För de ämnen där det särskilda stödet dokumenteras i ett åtgärdsprogram behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av de insatser som behövs enligt första stycket 2.*

## 11 kap.

### 16 §

I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan



1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen eller ämnesområden som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

*För de ämnen eller ämnesområden där det särskilda stödet dokumenteras i ett åtgärdsprogram behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av de insatser som behövs enligt första stycket 2.*

## **12 kap.**

### **13 §**

I årskurs 1–6 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen eller ämnesområden som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

*För de ämnen eller ämnesområden där det särskilda stödet dokumenteras i ett åtgärdsprogram behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av de insatser som behövs enligt första stycket 2.*

### 13 kap.

#### 13 §

I årskurs 1–5 ska läraren en gång per läsår, vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i, och

2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.

*För de ämnen där det särskilda stödet dokumenteras i ett åtgärdsprogram behöver inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av de insatser som behövs enligt första stycket 2.*

### 28 kap.

#### 16 §

Beslut av en rektor får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 §,

2. särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp eller enskilt enligt 3 kap. 11 §, eller

3. anpassad studiegång enligt 3 kap. 12 §.

Vid prövning av ett överklagande enligt första stycket 1 ska nämnden antingen fastställa eller upphäva det överklagade beslutet. Om det överklagade beslutet upphävs ska ärendet, om det behövs, visas åter till rektorn för ny prövning.

Beslut av en rektor får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. *särskilt stöd enligt 3 kap. 8 §,*

2. *åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9–9 b §§,*

3. *särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp eller enskilt enligt 3 kap. 11 §, eller*

4. *anpassad studiegång enligt 3 kap. 12 §.*

Vid prövning av ett överklagande enligt första stycket 1 *och 2* ska nämnden antingen fastställa eller upphäva det överklagade beslutet. Om det överklagade beslutet upphävs ska ärendet, om det behövs, visas åter till rektorn för ny prövning.

## 29 kap.

### 10 §

Prop. 2013/14:160  
Bilaga 2

I ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild enligt denna lag hos en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman ska följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) tillämpas:

*- 7 § om allmänna krav på  
handläggningen av ärenden,*

- 14 § första stycket om en parts rätt att meddela sig muntligen,
- 15 § om anteckning av uppgifter,
- 16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter,
- 20 § om motivering av beslut,
- 21 § om underrättelse av beslut, och
- 26 § om rättelse av skrivfel eller liknande.

I sådana ärenden hos en enskild huvudman ska också 11 och 12 §§ förvaltningslagen tillämpas.

Bestämmelserna i 16 och 17 §§ förvaltningslagen gäller dock inte uppgifter som rör någon annan sökande i ett ärende om plats i utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag.

Det som sägs i denna paragraf gäller inte vid betygssättning.

---

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2014.

Prop. 2013/14:160  
Bilaga 2

## Förteckning över remissinstanser avseende promemorian

Prop. 2013/14:160  
Bilaga 4

Efter remiss har yttranden över departementsskrivelsen avgetts av Kammarrätten i Sundsvall, Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam), Barnombudsmannen, Länsstyrelsen i Västmanland, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Skolväsendets överklagandenämnd, Barn- och elevombudet, Arjeplogs kommun, Gotlands kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Götene kommun, Jönköpings kommun, Laholms kommun, Linköpings kommun, Luleå kommun, Malmö kommun, Piteå kommun, Stockholms kommun, Sundsvalls kommun, Svalövs kommun, Upplands Väsby kommun, Uppsala kommun, Örebro kommun, Pysslingen Förskolor och Skolor AB, Riksföreningen för skolsköterskor, Ungdomsstyrelsen, Universitetskanslersämbetet, Göteborgs universitet, Malmö högskola, Högskolan i Gävle, Sametinget, Regelrådet, Diskrimineringsombudsmannen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Friskolornas riksförbund, Föräldraalliansen Sverige, Handikappförbunden, Hörselskadades Riksförbund, Landsorganisationen i Sverige, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Riksförbundet för skolsköterskor, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Skolkuratorers Förening, Sveriges Skolledarförbund och Synskadades riksförbund.

Följande remissinstanser har avgett spontana yttranden: Svensk sjuksköterskeförening, Svenska Diabetesförbundet, Primär immunbristorganisationen, BarnFokus, Föräldraföreningen för Dyslektiska Barn, Astma- och Allergiförbundet, Svenska Dyslexi-föreningen, Riksförbundet Attention, Högskolan i Halmstad, Autism- och Aspergerförbundet och Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning, Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar, Sveriges Dövas Riksförbund, Svenska Förbundet för Specialpedagogik och Danderyds kommun.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig, men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med yttrande: Justitieombudsmannen, Förvaltningsrätten i Växjö, Arbetsgivarverket, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Samskolstyrelsen, Lärarnas ansvarsnämnd, Bjurholms kommun, Grums kommun, Höörs kommun, Katrineholms kommun, Lidköpings kommun, Ljusdals kommun, Ludvika kommun, Nybro kommun, Salems kommun, Sotenäs kommun, Sätters kommun, Vilhelmina kommun, Växjö kommun, Vittra AB, Kunskapsskolan i Sverige AB, Västbergaskolan AB, Almega, Riksförbundet Hem och Skola, Svenska barnläkarföreningen, Svenska kommunalarbetarförbundet, Svenska skolläkarföreningen, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Sveriges elevkårer, Sveriges elevråd, Sveriges vägledarförening och Tjänstemännens centralorganisation.

## Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2014-02-20

**Närvarande:** F.d. justitieråden Torgny Håstad och Sten Heckscher samt justitierådet Göran Lambertz.

### **Tid för undervisning – lärarens arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram**

Enligt en lagrådsremiss den 13 februari 2014 (Utbildningsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnessakkunniga Kristina Söderberg, biträdd av departementssekreteraren Hedvig Feltelius.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2014

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden  
Björklund, Bildt, Ask, Erlandsson, Hägglund, Borg, Billström, Adelsohn  
Liljeroth, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson,  
Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Ek, Löf, Svantesson

Föredragande: statsrådet Björklund

---

Regeringen beslutar proposition 2013/14:160 Tid för undervisning –  
lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram