

Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad
Utbildningssektionen
Eva-Lena Arefäll

Utbildningsdepartementet
10333 STOCKHOLM

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

Sammanfattande ställningstaganden

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL):

- ställer sig positivt till intentionerna med utredningens förslag om en åtgärdsgaranti, dvs. att i grunden säkra att alla elever får det stöd som de behöver för att utvecklas mot och nå utbildningens mål
- anser att förslagen till nya bestämmelser innebär en reglering av själva arbetsprocessen och det professionella utövandet i skolan, vilket stämmer illa överens med ambitionen att skapa en mer tillitsfull och mindre detaljerad styrning av välfärdstjänsterna
- menar att en åtgärdsgaranti inte får försämra förutsättningarna att leva upp till timplanen och den minsta garanterade undervisningstiden där
- ser en risk att med utredningens förslag så förändras specialpedagogen roll och uppdrag till att främst hantera enskilda elevärenden i administrativ bemärkelse, snarare än att stödja skolans förebyggande och hälsofrämjande arbete ur ett helhetsperspektiv
- ser positivt på förslaget att Skolverket ska få i uppdrag att ta fram ett nationellt bedömningsstöd även för förskoleklassen, men menar att det bör handla om ett material som kan men inte måste användas
- menar att de exempel på hur huvudmän och skolor arbetar idag som beskrivs i betänkandet kan bilda underlag till ett stödmaterial att sprida, och att utredningens förslag till lagtext kan finnas med där som en rekommendation om hur man kan arbeta med tidiga kartläggningar och insatser
- vill betona vikten av att de obligatoriska bedömningsstöden som nyss införts i årskurs 1 utvärderas innan det fattas eventuella beslut om att införa motsvarande obligatorium i förskoleklassen också

Ert dnr:

Sprid goda exempel istället för att reglera mera

Som SKL framfört i andra sammanhang, bl.a. då förbundet yttrade sig över införandet av obligatoriska bedömningsstöd i årskurs 1, anser vi att bedömningskulturen i skolan behöver stärkas. Stöd och särskilt stöd behöver ges tidigt under skolgången, vilket förutsätter att stödbehov identifieras tidigt. Utredningen lyfter fram och beskriver hur en rad kommuner och dess skolor arbetar systematiskt med att tidigt bedöma elevers progression och att utforma lärmiljöer som stödjer alla elevers utveckling.

Vi är medvetna om att det finns huvudmän och skolor som behöver stärka sitt systematiska arbete kring detta. Men det som främst behövs för att åstadkomma det är inte mer reglering, utan snarare olika former av stöd till huvudmän, skolor och profession. Stöd i hur man får till stånd en systematik kring den reglering som finns redan idag, och ifråga om att utforma lärmiljöer som främjar alla elever i deras progression och utveckling.

SKL menar att de exempel på gott arbete som utredningen beskriver i sitt betänkande kan bilda ett bra underlag för någon form av stöd- och inspirationsmaterial att sprida till de huvudmän och skolor som inte kommit lika långt som andra. Exempelvis Skolverket skulle kunna få i uppdrag att ta fram ett sådant material.

Vi vill i sammanhanget passa på att nämna att SKL inom kort kommer lansera ett material som handlar om hur man kan skapa inkluderande lärmiljöer i skolan. Materialet syftar till att främja ett förhållnings- och arbetssätt där skolan genom att anpassa metoder och material inom den ordinarie undervisningen stödjer alla elevers progression och utveckling.

SKL har också bidragit till framtagandet av DigiLys, som är en arbetsmodell för att utveckla skolans lärmiljö genom kontinuerlig pedagogisk kartläggning, analys och genomförande av insatser på organisations-, grupp- och individnivå. Arbetsmodellen används idag väl etablerat och framgångsrikt av en rad huvudmän och skolor.

Författningar ska ange vad som ska göras men inte hur det ska göras

Utredningen förslår nya bestämmelser i skollagen om obligatorisk kartläggning, analysen av den, planeringen och uppföljningen av stöd och att resultatet av uppföljningen ska överföras till den lärare som ansvarar för elever i årskurs 1 respektive årskurs 4. Utredningen föreslår vidare att det vid vissa av dessa moment ska ske ett samråd mellan lärare/förskollärare och personal med specialpedagogisk kompetens (såvida inte läraren/förskolläraren inte själv har sådan kompetens).

SKL menar att ett införande av sådana bestämmelser skulle innebära att det i lag regleras hur själva arbetet i skolan ska gå till. Eller annorlunda uttryckt hur professionen ska arbeta. Det skulle vara ett olyckligt avsteg från den i allt väsentligt grundläggande principen att författningar ska ange vad det är som ska göras, men att anordnarna och framför allt de professionella där förfogar över hur det ska göras. Det skulle också innebära att det skulle uppstå en slags parallella regleringar; att det i lag

Ert dnr:

anges både vad som ska göras och hur det ska göras. Skyldigheten att ge stöd till elever regleras redan idag i skollagen.

Hur något kan eller bör göras kan mycket väl behöva exemplifieras och beprövad erfarenhet behöver tas till vara så att olika aktörer kan lära av varandra. Men det ska då ske i form av olika former av stödmaterial och inte anges i författning.

Regeringen har nyligen tillsatt den s.k. Tillitsdelegationen, vars uppdrag är att hitta former för en mer förtroendebaserad, tillitsfull och mindre detaljreglerad styrning av välfärdstjänsterna. Ett införande av den lagreglering som föreslås i det nu aktuella betänkandet skulle stämma illa överens med ambitionen att utveckla statens styrning i den riktningen.

Gärna nationella bedömningsstöd som kan men inte måste användas

Utredningen föreslår att det ska bli obligatoriskt enligt lag att kartlägga varje elevs utveckling i språklig medvetenhet och matematiska tänkande redan i förskoleklassen, och att det för ändamålet ska användas ett nationellt material som Skolverket får i uppdrag att ta fram.

SKL ser positivt på att Skolverket tar fram material som kan användas i kartläggningen av elevers utveckling och progression, men menar att det bör handla om material som kan men inte måste användas. Det viktiga är att bedömningskulturen i skolans tidiga år stärks, men det kan ske genom olika arbetsmodeller och med olika verktyg. Ett alternativ till att ta fram ett bedömningsstöd som ska användas av alla måste därför rimligen vara att Skolverket tillhandahåller ett sådant material för de som vill.

SKL har föreslagit en sådan alternativ ordning även ifråga om de obligatoriska bedömningsstöden i årskurs 1. Liksom att exempelvis Skolverket gör en strukturerad uppföljning av de skolor och huvudmän som använder olika stöd och de som inte använder något enskilt verktyg. På så sätt skapas en solid bas för vilken slags kartläggning som är mest träffsäker och ändamålsenlig. I övrigt bör det vara upp till skolor och huvudmän hur arbetet med kartläggning och bedömning organiseras.

Om det finns ett bedömningsstöd som är obligatoriskt för alla att använda måste det vara väl förankrat i forskning, och det behöver vara väl belagt att just det stödet är det som ger bäst effekter för att fånga upp de elever som riskerar att inte utvecklas i riktning mot målen för utbildningen.

Risk att tiden för själva undervisningen minskar

Obligatoriska nationella bedömningsstöd för årskurs 1 infördes så sent som i år. Utredningen föreslår att dessa blir kvar. Om utredningens förslag om en lagreglerad kartläggning även i förskoleklassen införs innebär det således att det blir en lagstadgad skyldighet att kartlägga och bedöma elever i två på varandra följande årskurser.

Ert dnr:

SKL har redan fått signaler från såväl huvudmän som enskilda skolor om hur tidskrävande det är för lärare att genomföra bedömningsstöden i årskurs 1, och att detta påverkar förutsättningarna för själva undervisningen negativt. Vi måste akta oss så att de författningsreglerade kartläggnings- och kontrollmomenten i skolan inte blir så många att det går ut över själva undervisningen och dess kvalitet.

Det finns en nationell timplan för grundskolan med en garanterad undervisningstid totalt och i respektive ämne att leva upp till. Regeringen har dessutom nyligen presenterat förslag om att denna timplan ska stadiindelade. Om de förslagen genomförs ställs frågan om huruvida skolorna hinner bedriva tillräckligt med undervisning i skollagens och läroplanens mening ytterligare på sin spets.

Mot den bakgrunden vill SKL betona vikten av att de obligatoriska bedömningsstöden som nyss införts i årskurs 1 utvärderas innan det fattas eventuella beslut om att införa motsvarande obligatorium i förskoleklassen också. En sådan utvärdering bör inkludera en noggrann bedömning av hur genomförandet av bedömningsstöden påverkar förutsättningarna för undervisningen och eleverna.

Vad gäller utredningens förslag att dagens nationella prov i årskurs 3 ersätts med obligatoriska bedömningsstöd hänvisar förbundet till sitt yttrande tidigare i år över SOU 2016:25 om ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Där framfördes att det inom SKL råder delade meningar om nationella prov i årskurs 3, samt att innan förändringar sker i systemet så är det oaktat grundinställning till nationella prov i årskurs 3 viktigt att utvärdering sker runt konsekvenserna av förändringen.

Specialpedagogens roll riskerar att förändras på ett olyckligt sätt

Vi saknar förslag i utredningen om lärosätenas roll och ansvar för att volymmässigt möta behovet av specialpedagoger och speciallärare, som det råder brist på redan idag. Regeringen har tagit vällovliga initiativ som syftar till att öka tillgången, men SKL bedömer att det inte kommer räcka för att tillmötesgå det behov och den efterfrågan som finns redan idag och oaktat om utredningens förslag genomförs eller inte.

Specialpedagogen har en viktig uppgift i att stödja skolans ledning och personal i att utveckla hela skolans organisation så att undervisningen så långt som möjligt är varierad, flexibel och anpassad till alla elever. SKL bedömer att med utredningens förslag så riskerar specialpedagogen roll och uppdrag förändras till att främst hantera enskilda elevärenden i administrativ bemärkelse, snarare än att stödja skolans förebyggande och hälsofrämjande arbete ur ett helhetsperspektiv.

Långt ifrån alla lärare och förskollärare har med sig tillräcklig didaktisk kompetens för att planera, genomföra och analysera lärandeprocesser och hur lärmiljön behöver utformas för att stödja alla elevers progression och utveckling mot skolans mål. Även om det inte ingått i utredningens uppdrag att granska innehållet i grundutbildningarna hade det varit önskvärt att utredningen i någon form lyft frågan om hur dessa bättre

Ert dnr:

kan förse lärare och förskollärare med de färdigheter och kompetenser som behöver få med sig inför sitt yrkesutövande.

Utredningen menar att dess förslag kommer att fungera som ett incitament för huvudmannen att fördela resurser med syftet att specialpedagogiska resurser ska sättas in så tidigt som möjligt i skolan. SKL vill här påminna om det vi ovan sagt om bristen på specialpedagoger och speciallärare. Det är inte så enkelt som att huvudmän och skolor genomgående kan omfördela specialpedagogisk kompetens från skolans senare år till de tidigare. Det stämmer att det sker och bör fortsätta ske en utveckling mot att stärka de specialpedagogiska resurserna i skolan tidigare år. Men det förändrar inte det faktum att det behövs sådan kompetens i hela grundskolan. Det gör den brist som finns redan idag ytterligare bekymmersam.

Ekonomiska kompensationen för lågt beräknad

Det är ofta svårt att bedöma hur mycket tid som nya obligatoriska uppgifter kommer att ta i anspråk och därmed hur kostnadsökningar som ska regleras enligt finansieringsprincipen ska beräknas. SKL ifrågasätter inte utredningens antaganden om tidsåtgången för de nya obligatoriska arbetsmoment som föreslås, men vet av erfarenhet att tidsåtgången ofta underskattas i förhållande till hur omfattande den visar sig vara i praktiken.

Däremot bör antagandet om antal elever som berörs av förändringarna baseras på SCB:s senaste befolkningsprognos för 2018 då ändringarna föreslås gälla ifrån, istället för att som i utredningens beräkningar utgå från faktiskt antal elever i år. Vidare bör beräkningen av lönekostnader dels bygga på SCB:s/Medlingsinstitutets konjunkturlönestatistik, dels räknas upp till år 2018.

I SKL:s uppräknings har vi använt prognos för genomsnittlig ökning av arbetskraftskostnaderna i kommunal verksamhet. Genom att utgå från samma tidsåtgång för de nya obligatoriska uppgifterna som utredningen menar med prognostiserade elev- och löneuppgifter för år 2018, bedömer vi att kostnaderna för reformen uppgår till 186 miljoner, vilket är 38 miljoner högre än utredningens beräkning.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande

Muntlig reservation lämnades av Sverigedemokraterna.

*Skriftlig reservation lämnades av Moderaterna, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Liberalerna, se **bilaga**.*

Styrelsen för Sveriges Kommuner och Landsting
2016-12-16

*Särskilt yttrande från Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och
Kristdemokraterna*

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

Alliansen i styrelsen följer upp det särskilda yttrandet från utbildningsberedningen den 9 juni 2016 i fråga om 'Likvärdighet, rättssäkerhet och effektivt - ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning (SOU 2016:25) att gälla även i denna fråga.

Alliansen (M, L, C, KD) i SKL:s styrelse avstyrker utredningens förslag om färre nationella prov, främst borttagande av proven i årskurs tre. Nationella prov i årskurs tre är viktiga för tidig avstämning av kunskapsmålen. Resultaten av nationella prov är dessutom ett bra verktyg för nationella jämförelser.