

Skolverket
106 20 Stockholm

Yttrande över Skolverkets utkast till Allmänna råd med kommentarer ”Arbete med Åtgärdsprogram för elever med behov av särskilt stöd”

Skolväsendets överklagandenämnds (ÖKN) synpunkter

Allmänt

ÖKN välkomnar att det kommer ett nytt allmänt råd gällande åtgärdsprogram och finner dokumentet överlag välskrivet. ÖKN har dock följande synpunkter.

ÖKN har under ett och ett halvt år uttolkat den nya skollagen (2010:800) och anser att det vore värdefullt att i det allmänna rådet, förutom att hänvisa till bl.a. Skolinspektionens rapporter m.m., även ta ledning av ÖKN:s praxis. ÖKN har bl.a. fastslagit att ett åtgärdsprogram inte bara ska ange mål och åtgärder för vissa av skolan utvalda ämnesområden där eleven har ett stödbehov, utan omfatta hela elevens skolsituation (Dnr 2012:394). Vidare har ÖKN fastslagit att en utredning som är relevant för att skolan ska kunna uppfylla sin skyldighet att tillgodose en elevs rätt till särskilt stöd kan utföras utan vårdnadshavarnas medgivande om den utförs inom skolans verksamhet och av skolans specialpedagog (Dnr 2012:41). Ytterligare exempel till stöd för det allmänna rådet finns att hämta i ÖKN:s praxis. Praxis kan naturligtvis ändras över tid. Det är dock önskvärt att ÖKN:s praxis och det allmänna rådet initialt pekar åt samma håll.

ÖKN har noterat att orden ”bör” och ”behöver” används i stor omfattning i det allmänna rådet. Uttrycken är i vissa fall oprecisa vid en jämförelse med hur lagtexten är utformad. Exempel på detta är på sid. 14 st. 7 där det står att ”ett beslut om att inte utarbeta ett åtgärdsprogram behöver vara skriftligt”. ÖKN anser att det bör stå att ett beslut *ska* vara skriftligt. På sid. 19 under rubriken ”Behov” står att skolan *kan* ge en kort beskrivning. Enligt lag *ska* åtgärdsprogrammet innehålla en behovsbeskrivning. Vidare står på sid. 22 att ”det kan vara bra att dokumentera” här anser ÖKN att skolan *bör* dokumentera. Detsamma gäller på sid. 26 sista st. Vidare står det på sid. 22 att ”det kan vara värdefullt att det framgår...” ÖKN menar att det *bör* framgå. Även i avsnittet om rätten att överklaga finns skrivningar som att ”när ett beslut om åtgärdsprogram är fattat behöver skolan underrätta...” (sid. 29 st. 1) och ”detta behöver ske skriftligt...” (sid 29 st. 1). Detta är också exempel där lagtexten är mer precis. Skolan *ska* underrätta eleven och elevens vårdnadshavare och det *ska* ske skriftligt. På sid. 29 st. 4 står också att handlingar *inte behöver* skickas till ÖKN om skolan helt ändrar sitt beslut. Skolan *ska inte* skicka några handlingar till ÖKN i det fallet.

Att det av det allmänna rådet framgår att värdeladdade formuleringar om personliga egenskaper m.m. ska undvikas (sid. 14 st. 2) samt att det bara bör finnas *ett* åtgärdsprogram (sid. 17 sista st.) anser ÖKN är mycket bra.

Specifikt

Angående frågan om i vilka fall ett åtgärdsprogram ska utarbetas

Av 3 kap 8 § skollagen (2010:800) följer att det finns två grunder för skolan att utreda om en elev har behov av särskilt stöd.

Utredningsgrunderna är

- 1) att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, samt
- 2) att eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Av 3 kap. 10 § skollagen följer 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.

ÖKN anser att utarbetande av ett åtgärdsprogram uteslutande ska ske på den grunden att eleven utan särskilt stöd riskerar att inte nå upp till kunskapskraven. ÖKN delar Skolverkets uppfattning att utredningsgrunden "andra svårigheter i sin skolsituation" är knutet till att det föreligger en risk att eleven, utan särskilt stöd, längre fram riskerar att inte nå uppställda kunskapskrav. Det behöver inte vara fråga om en omedelbar risk för att eleven inte når kunskapskraven.

Sid. 5 st. 3

Det kan uppfattas som att ett åtgärdsprogram gäller på den nya skolan efter att eleven bytt skola. ÖKN föreslår att det förtydligas att ett åtgärdsprogram gäller vid den skola där det beslutats. Det kan dock tjäna som underlag vid nya skolans eventuella utarbetande av ett nytt åtgärdsprogram.

Sid. 5 st. 4

Ett åtgärdsprogram ska utarbetas om eleven har behov av särskilt stöd. En utredning om behov av särskilt stöd ska göras om man befarar att eleven riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller uppvisar andra svårigheter in sin skolsituation. ÖKN vill att man skiljer på grunden för att utreda och grunden för att utarbeta ett åtgärdsprogram. Särskilt stöd ska alltså inte ges enbart på grunden att man befarar att eleven riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller uppvisar andra svårigheter in sin skolsituation, utan det ska också ha bedömts att eleven är i behov av särskilt stöd.

Sid. 5 st. 6 (skillnaden mellan individuell utvecklingsplan och åtgärdsprogram)

ÖKN anser att det vore bra att exemplifiera vad som typiskt sett bör utgöra en insats i en IUP respektive en åtgärd i ett åtgärdsprogram. Insatser i en IUP skulle t.ex. kunna vara att eleven ska få tillgång till skriftliga instruktioner eller att eleven får en viss placering i klassrummet för att kunna koncentrera sig bättre. I ett åtgärdsprogram ska det ingå åtgärder för att tillgodose ett behov av särskilt stöd och dessa åtgärder ska vara av mer ingripande karaktär t.ex. att eleven får en elevassistent eller att eleven får specialundervisning en viss tid i ett visst ämne. Vidare föreslår ÖKN att det i samma stycke klargörs att åtgärdsprogram innehåller åtgärder i form av särskilt stöd medan en IUP kan innehålla anpassningar för eleven i undervisningen.

Sid. 8

I första stycket under rubriken "Kommentarer" framgår att "om en elev har svårigheter i skolan behöver skolans personal uppmärksamma detta. I de fall skolan bedömer att en elevs svårigheter går att komma till rätta med genom insatser som lyfts fram i den skriftliga individuella utvecklingsplanen och inom ramen för den ledning och stimulans för lärande och personlig utveckling som alla elever ska ges, är det tillräckligt". ÖKN anser att det bör tydliggöras att om det anmälts till rektor att det befaras att en elev inte kommer att nå upp till de kunskapskrav som minst ska uppnås eller uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation så ska behov av särskilt stöd utredas. Utredningen kan vara mer eller mindre omfattande och den kan naturligtvis utmynna i bedömningen att elevens behov av stöd kan tillgodoses genom insatser inom ramen för ledning och stimulans (3 kap. 3 § skollagen). ÖKN anser alltså att om utredningsgrunden är uppfylld måste en utredning vidtas. Vidare ska utredningen resultera i ett beslut, antingen i form av ett åtgärdsprogram eller i form av ett beslut om att inte

utarbete åtgärdsprogram. Troligen tar texten sikte på situationer där utredningsgrunden inte är uppfylld och saken inte har anmälts till rektor. Det bör formuleras tydligare.

Sid. 12 st. 3

ÖKN delar Skolverkets uppfattning att utredningen bör samordnas om flera aktörer är inblandade. I skrivningen är det oklart vad som avses med "insatser". Är det insatser i form av särskilt stöd eller utredningsinsatser som avses? Om det är insatser i form av särskilt stöd som avses bör det inte stå med under kapitlet "Utreda". Om det är utredningsinsatser som avses ställer sig ÖKN frågande till hur utredningsinsatserna ska "överensstämma med de faktiska behoven" eftersom det är elevens behov av särskilt stöd som är föremål för utredningen. ÖKN anser att stycket ska formuleras så att det framgår vilken typ av "insatser" som avses och vilken typ av "faktiska behov" det är insatserna ska överensstämma med.

Sid. 12 sista st.

ÖKN är av den uppfattningen att det inte är så enkelt som att säga att pedagogiska utredningar får vidtas utan vårdnadshavarnas samtycke, men inte medicinska eller sociala utredningar. Även vid pedagogiska utredningar bör man se till hur pass ingripande denna är för den enskilde eleven. Omständigheter att beakta vid bedömningen om utredning kan ske utan vårdnadshavarnas samtycke kan t.ex. vara; hur lång tid utredningen tar i anspråk, var utredningen sker, vem som gör utredningen och om extern kompetens anlitas. Om den aktuella utredningen exempelvis ska genomföras under ett flertal dagar, på annan plats än elevens skola och av extern utredare skulle det rimligen vara en sådan åtgärd som kräver vårdnadshavarnas samtycke. ÖKN föreslår att skrivning skulle kunna vara att "som huvudregel kan skolan utföra en pedagogisk utredning utan vårdnadshavarnas samtycke".

Sid. 14 st. 1

I styckets sista mening står att "dokumentationen kan med fördel göras kortfattad." ÖKN anser att meningen kan strykas eller förtydligas med texten "kortfattad men uttömmande".

Sid. 14 st. 3

ÖKN:s uppfattning är att det ska framgå vem som har gjort utredningen och när den gjorts och anser att skrivningen ska vara "det bör framgå" istället för "det kan vara bra att det framgår". Samma sak gäller i meningen efter.

Sid. 14 st. 6

Det saknas en mening efter den första meningen som slutar med orden "...utarbetar skolan inget åtgärdsprogram" Meningen skulle kunna skrivas enligt följande; "Skolan ska istället fatta beslut om att inte utarbeta åtgärdsprogram för eleven".

Sid. 18 st. 4 efter "Kommentarer":

I sista meningen anser ÖKN att det ska stå "bör" istället för "kan". Skolan har, inom vissa gränser, en skyldighet att tillhandahålla särskilt stöd oavsett vårdnadshavarnas samtycke.

Sid. 19 och 20

På sid. 19 st. 2 och sid. 20 st. 2 vill ÖKN att det förtydligas att ansvaret för stödåtgärderna inte ska ligga på eleven eller elevens vårdnadshavare. Det är skolan som ska tillgodose stödåtgärderna.

Sid. 20 st. 5, sista meningen:

Det bör med tydlighet framgå att det krävs särskilda skäl för ett beslut om särskild undervisningsgrupp/enskild undervisning och att de särskilda skälen ska vara kopplade till en bättre möjlighet att tillgodose elevens behov i den särskilda undervisningsgruppen/enskilda undervisningen. ÖKN föreslår också att den sista meningen i stycket får följande lydelse "Ett beslut om att särskilja eleven från ordinarie gruppen bör fattas först när skolan uttömt möjligheterna att ge eleven adekvata stödåtgärder i elevens ordinarie grupp." Följande skulle också kunna tilläggas på lämpligt ställe; "Ett beslut om särskild undervisningsgrupp får inte innebära eller ersätta ett beslut om skolplacering. Ett beslut om skolplacering måste ske enligt bestämmelser i respektive skolformskapitel i skollagen."

Sid. 24 st. 5 punkt 4:

Ett åtgärdsprogram ska finnas så länge eleven har behov av särskilt stöd. Att eleven bedöms uppnå målen eller har uppnått målen behöver inte betyda att eleven inte längre har behov av särskilt stöd. Skrivningen bör vara: "...när det bedöms att eleven inte längre har behov av särskilt stöd".

Angående utvärdering av åtgärdsprogram, sid. 25

ÖKN har i tidigare beslut fastslagit att man inte kan ändra eller revidera ett åtgärdsprogram, utan det måste fattas beslut om ett nytt åtgärdsprogram. Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv ska vårdnadshavare och elev inte kunna framtas sina möjligheter att överklaga ett åtgärdsprogram. Sista meningen på sid. 25 bör således ha följande lydelse: "Behöver ett nytt åtgärdsprogram, innehållande andra eller reviderade stödåtgärder, utarbetas?" ÖKN:s uppfattning är alltså att ett "reviderat åtgärdsprogram" är detsamma som ett beslut om nytt åtgärdsprogram.

Angående "uppdatering av åtgärdsprogram", sid. 26 och blanketten

ÖKN har i tidigare beslut uttalat att ett åtgärdsprogram som inte är tidsbegränsat endast kan ändras genom beslut om nytt åtgärdsprogram eller beslut om att avsluta åtgärdsprogrammet. ÖKN motsätter sig därför begreppet "uppdatera åtgärdsprogram" eftersom det kan leda till oklarhet i fråga om vilken typ av beslut det utgör och i fråga om överklagbarheten. I blanketten "Uppdatering av åtgärdsprogram" finns visserligen en överklagandehänvisning, men vad beslutet innebär framgår inte av den förtryckta texten och det finns heller inte någon ruta att fylla i beslutet (som gissningsvis torde innebära att tidigare åtgärdsprogram fortfarande ska gälla med ändring i fråga om tid och tillvägagångssätt för utvärdering). ÖKN anser att beslut om åtgärdsprogram alltid bör dokumenteras i sin helhet, även om innehållet i åtgärdsprogrammet i stort sett är detsamma som tidigare vid "uppdatering av åtgärdsprogram". ÖKN motsätter sig således användandet av blanketten och menar att skolan, utifrån det tidigare åtgärdsprogrammet, tämligen enkelt kan upprätta ett nytt åtgärdsprogram med nytt beslutsdatum, underskrift, datum och tillvägagångssätt för utvärdering etc.

Sid. 29, angående "hur man går till väga för att överklaga"

I första meningen bör det förtydligas att ÖKN, inte i första ledet, tar emot överklagandet. ÖKN föreslår därför att orden "tar emot" stryks.

I st. 2 bör tilläggas att ett avvisningsbeslut måste dokumenteras skriftligen och delges vårdnadshavarna samt att det bör framgå att beslutet är överklagbart till ÖKN (32 § förvaltningslagen).

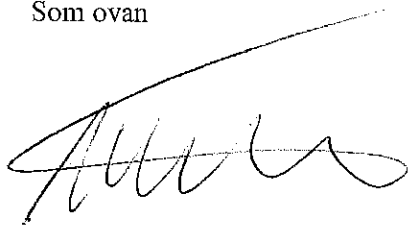
St. 4: ÖKN vill betona att skolan *alltid* ska sända över den utredning som ligger till grund för beslutet. Oavsett om det gäller ett upprättat åtgärdsprogram eller beslut om att inte utarbeta ett åtgärdsprogram. Vidare bör skolan i sitt yttrande till ÖKN bemöta vårdnadshavarnas synpunkter och invändningar.

Angående blanketten "Beslut om att inte utarbeta åtgärdsprogram"

ÖKN anser att beslut att inte utarbeta åtgärdsprogram ska innehålla en beslutsmotivering. Det är inte tillfyllest att hänvisa till en blankett med utredning. Det bör därför skapas utrymme för en ruta med beslutsmotivering. Alternativt skulle motiveringen kunna vara förtryckt enligt följande; "Eleven bedöms inte ha behov av särskilt stöd".

I beslutsblankettens första mening bör ordet "blankett" strykas och hänvisningen bör vara till skolans "utredning av elevens behov av särskilt stöd".

Som ovan

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Anders Heiborn', written in a cursive style. The signature is positioned below the text 'Som ovan' and above the printed name and title.

Anders Heiborn
Direktör
Chef för Skolväsendets överklagandenämnd