



För barn, unga och vuxna  
med utvecklingsstörning

2013-10-08  
YTTRANDE  
Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Tid för undervisning – lärares arbete med åtgärdsprogram (Ds 2013:50)**

Riksförbundet FUB, För barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning och Autism- och Aspergerförbundet, är ideella intresseorganisationer som arbetar för att människor med utvecklingsstörning och autismspektrumstillstånd ska kunna leva ett gott liv med full delaktighet i samhällslivet och rätt till samma levnadsvillkor som gäller för andra. Tillsammans har förbunden omkring 40 000 medlemmar.

Riksförbundet FUB och Autism- och Aspergerförbundet (från och med nu benämnda förbunden) överlämnar härmed följande synpunkter på betänkandet:

### **Sammanfattning**

Förbunden välkomnar att utredningen uppmärksammar de kvalitetsbrister som finns när det gäller kunskap om och därmed upprättande av åtgärdsprogram. Vi ser positivt på det uppdrag som i förslaget ges till Skolverket för att utbilda huvudmän, rektorer och lärare. Vi instämmer i utredarens förslag att skolan så snart en elev är i behov av stöd eller särskilt stöd ska sätta in åtgärder. Vi ser dock ingen motsättning mellan detta och att lärare även upprättar åtgärdsprogram. Må vara att utredarens uppdrag är att förenkla lärarnas administrativa arbete, men elevens rätt till adekvat stöd i en rättssäker process i hela skolsituationen fastställs i både svensk lagstiftning<sup>1</sup> och internationella konventioner<sup>2</sup>.

**Förbunden motsätter sig förslaget** att det särskilda stödet ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram endast om eleven, om denne har fyllt 16 år, eller elevens vårdnadshavare begär det.

---

<sup>1</sup> Skollagen (2010:800) 3:3

<sup>2</sup> FN:s barnkonvention art 6

**Förbunden motsätter sig också förslaget** att de elever som ges särskilt stöd enskilt, i form av anpassad studiegång, särskild undervisningsgrupp eller reducerat program inte ens ska kunna begära att få det dokumenterat i ett åtgärdsprogram.

Förbunden anser att det är en bättre lösning att bibehålla åtgärdsprogrammen, i enlighet med dagens villkor. Särskilt viktigt är det att slå vakt om rätten till åtgärdsprogram, och att skolan ska ha detta ansvar, för de elever som har behov av *varaktig och betydande natur*, livslånga funktionsnedsättningar som exempelvis utvecklingsstörning och/eller autism, oavsett hur stödet är utformat. För dessa elevgrupper är åtgärdsprogrammet oftast en garant för en fungerande skolsituation under långa perioder eller hela skoltiden. För att åtgärda de i utredningen kartlagda bristerna i kunskap och rutin samt höja kvalitén ska det samtidigt genomföras utbildnings- och utvärderingsinsatser, såsom utredaren föreslår. Vi ser även gärna att lagstiftaren förtydligar speciallärarens och även specialpedagogens viktiga roll i det övergripande arbetet med åtgärdsprogram. Då åtgärdsprogrammen ska utgå från såväl individnivå som grupp- och organisationsnivå är specialpedagogens fokus på lärmiljön av avgörande betydelse för den så viktiga utredningen som ligger till underlag för upprättandet av åtgärdsprogrammet. Detta betyder att åtgärdsprogrammen fyller den funktion som uttrycks i lagens förarbeten<sup>3</sup> och även styrks av majoriteten av de skolor som utgör underlag för utredningen<sup>4</sup>. Dessutom ser vi en risk med att resurssvaga föräldrar, utan insikt om skolans regelverk, får svårigheter att bevaka sitt barns rätt till utbildning och rätt stöd, vilket också stöds av Eva Mårell-Olsson.<sup>5</sup>

Förbunden representerar elever, i både grundskola och grundsärskola, som ofta har en komplex, sammantagen skolsituation som innebär ett omfattande stödbehov. För dessa elever får det anses vara avgörande med ett gediget åtgärdsprogram för att säkerställa att de utifrån sina förutsättningar får sin rätt till utbildning tillgodosedd.<sup>6</sup> För dessa elevgrupper har åtgärdsprogram ett särskilt värde som ett styrande och samlande dokument. Ett åtgärdsprogram borgar för att såväl skolan som hemmet arbetar på samma framgångsrika sätt, vilket minskar risken för att eleven utsätts för en rörig och övermäktig skolsituation som riskerar att skapa stress och försämra möjligheten att nå målen.

Förbunden vill även uppmärksamma den lagstadgade rättighet som elever med utvecklingsstörning har att välja skolform<sup>7</sup>. Ett val som i realiteten idag möjliggörs av att skolan har skyldighet och ansvar för att tydliggöra elevens hela skolsituation i ett åtgärdsprogram. Utvecklingssamtal, om än med krav på specifik information<sup>8</sup>, är till sin natur begränsat till tid och uttrycksform, och kan inte anses vara tillräckligt för att kartlägga och följa upp dessa elevers hela skolsituation. Inte heller nationella prov får anses ge tillräcklig eller relevant information om dessa elevers behov av stöd, då de är summativa till skillnad ifrån åtgärdsprogrammen som är formativa och därmed mer värdefulla för att utforma stödåtgärder. Elever och vårdnadshavare måste kunna lita till att kunskapen om hur och när ett åtgärdsprogram ska upprättas finns i skolan. Därmed måste även ansvaret för att initiera och upprätta detta dokument garanteras av skolan.

---

<sup>3</sup> Prop 2009/10:165 sid 289 ff

<sup>4</sup> Ds Tid för undervisning 2013:50 sid 78 f

<sup>5</sup> Ds Tid för undervisning 2013:23 sid 95

<sup>6</sup> Prop 2009/10:165 sid 390 f

<sup>7</sup> Skollagen (2010:800) 7:5

<sup>8</sup> Prop 2012/13:195 sid 26 f

Förbunden är av den uppfattningen att det är alltför tidigt att avveckla skolans skyldighet, fastställd i svensk skollag så sent som 2010, att upprätta överklagningsbara åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd. I detta sammanhang vill vi att regeringen beaktar att Skolverkets nya Allmänna Råd om åtgärdsprogram kom i mars 2013<sup>9</sup> och att skolorna rimligtvis inte har hunnit sätta sig in i dem i tillräckligt stor utsträckning. Detta material är föredömligt tydligt och användarvänligt med konkreta instruktioner. Det är ett praktiskt arbetsverktyg som uppenbarligen bör spridas i betydligt större omfattning och implementeras av lärarna än som varit fallet.

Förbunden anser inte att utredarens skäl för att skolans skyldighet att initiera upprättandet av åtgärdsprogram ska överflyttas till vårdnadshavare, att det handlar om ett stort antal elever och att det tar tid att upprätta dem för att det saknas kunskap samt rutiner, är relevanta för denna förändring. Vår uppfattning är att förändringar i lärarnas arbetssituation inte ska bekostas av elevernas rätt till en likvärdig utbildning. Därför hade vi velat se att utredningen hade tittat närmare på om det finns andra arbetsuppgifter, än denna värdefulla för elevernas skolsituation så avgörande arbetsprocess och dokumentation, som hade kunnat avlasta lärarna.

**Förbunden** är negativa till förslaget men anser att om det fattas beslut om minskad skyldighet att upprätta elevdokumentation ska detta följas upp med en utvärdering för att säkerställa att förslagets syfte uppfylls, dvs att det sker en ökning av både undervisningstid och kvalitet. Utöver detta vill vi, oberoende av om förslaget förverkligas eller inte, att skolan ska ha informationsskyldighet att meddela vårdnadshavare när särskilt stöd bör övervägas.

Förbunden anser att möjligheten att retroaktivt kunna överklaga ett i efterhand upprättat åtgärdsprogram skapar rättsosäkerhet.

## 1.1 Uppdraget

Förbunden är medvetna om att utredningens fokus ligger på lärarnas situation i skolan. Vi har förståelse för att skolsituationen kan behöva belysas ur olika perspektiv. Vi anser dock att skolan i första hand är till för eleverna. Vi har en skola för att eleverna har rätt att utifrån sina förutsättningar utvecklas så långt som möjligt<sup>10</sup>. Läraryrket, liksom andra yrkesgrupper, kommer alltid att förändras och undervisningsväsendet bör ha beredskap för att hantera en reformutveckling.

Vi anser att elevernas rätt till en likvärdig utbildning ska sättas främst.

## 1.2.2 Externa kontakter

Förbunden vill uppmärksamma att ingen handikapporganisation finns med bland de externa kontakterna under arbetet med utredningen. Inte heller har något av de skolbesök som genomförts under utredningen ägt rum på någon grundsärskola, resursskola, särskild undervisningsgrupp eller statlig specialskola.

---

<sup>9</sup> Arbete med åtgärdsprogram för elever i särskilt behov av stöd, Skolverket, 2013 [http://www.skolverket.se/om-skolverket/visa-enskild-publikation?\\_xurl\\_=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwtpubext%2Ftrycksak%2FRecord%3Fk%3D3002](http://www.skolverket.se/om-skolverket/visa-enskild-publikation?_xurl_=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwtpubext%2Ftrycksak%2FRecord%3Fk%3D3002)

<sup>10</sup> FN:s barnkonvention art 6 och Skollagen kap 1 § 4 samt kap 3 § 3

### 2.3.2 Att utarbeta åtgärdsprogram är tidskrävande

Förbunden ser mycket allvarligt på att skälen till att ansvaret för att upprätta åtgärdsprogram inte längre ska ligga på skolan, dvs brist på tid och kunskap hos professionen, väger tyngre än elevernas rätt att få ett åtgärdsprogram som skolan ska ha kompetens och ansvaret för. Vi vet att elever med funktionsnedsättningar inom utvecklingsstörning och autism har en svår situation i skolan. De har bla stora svårigheter med social kommunikation och abstraktion vilket innebär att de har svårigheter att förstå vad läraren säger, aktivt delta i grupparbeten och inte har kamrater i samma utsträckning som andra jämnåriga<sup>11</sup>.

Elever med utvecklingsstörning har lagstadgad rätt att välja skolform. Om en elev med utvecklingsstörning väljer att gå i grundskola är denne ofta i behov av särskilt stöd för att få en likvärdig utbildning. Enligt förslaget kommer ett åtgärdsprogram endast att upprättas om vårdnadshavare begär de, vilket innebär att en elev med utvecklingsstörning som väljer grundskola måste ha minst en vårdnadshavare som, utöver alla andra kontakter som vårdnadshavaren tar ansvar för<sup>12</sup>, är beredd att ta initiativ och samtal med skolan om ett åtgärdsprogram. Dessutom ska vårdnadshavaren ha kunskap om hur det egna barnet fungerar i skolan både pedagogiskt och socialt samt vara väl förtrogen med skolans mål, kunskapskrav och arbetssätt. Det ska då beaktas att det inte är ovanligt att barn med utvecklingsstörning och autism inte har förmåga att på egen hand kommunicera och reflektera adekvat kring sin skolsituation. Om så ej är fallet, förlorar eleven i realiteten sin rätt att välja skola och skolan den värdefulla resurs som elever med utvecklingsstörning utgör i att spegla en människosyn med alla barns lika värde<sup>13</sup>. Våra organisationer ser en reell fara i att skolan inte kommer att kunna följa skollagen<sup>14</sup> och att elever som har svårigheter i sin skolsituation av *varaktig och betydande natur* inte kommer att få de åtgärdsprogram som de behöver för att säkerställa det stöd de behöver för att få en likvärdig utbildning. I detta sammanhang är det viktigt att lyfta att ett ambitiöst åtgärdsprogram är avgörande för att skolans så viktiga kompensatoriska uppdrag ska fungera ute i skolan. Den kartläggande utredningen som ska ligga till grund för det särskilda stödet är avgörande för att relevanta och effektiva stödinsatser ges.

Förbunden instämmer med utredaren att fokus behöver läggas på åtgärder i undervisning<sup>15</sup> men vi vill betona att när eleven är i skolan har skolan ansvar för elevens hela skolsituation<sup>16</sup>. De elever vi representerar är ofta i behov av stöd inte bara i själva undervisningen utan även med att stå i kö i matsalen, aktivera sig på raster, vid byte av klassrum, ta fram rätt material, inför och efter gymnastiklektioner samt inte minst i sin kommunikation under hela skoldagen. För att eleven ska få rätt stöd i sin sociala och personliga utveckling är dialogen med vårdnadshavaren mycket viktig<sup>17</sup>. Vi vill även betona vikten av den värdefulla process som föregår det pedagogiska stödverktyg som åtgärdsprogram ska vara. Vårdnadshavare och skolpersonal kan ofta i en dialog arbeta fram en helhetsbild av elevens situation, dvs vad som

<sup>11</sup> Emanuelsson, Sonnander ”Svagebegåvade i vanlig skola: en uppföljning genom högstadiet och gymnasieskolan”, Stockholms universitet, Institutionen för pedagogik, 1990

<sup>12</sup> Kontaktkarta över alla enskilda kontakter en vårdnadshavare/barn med funktionsnedsättning kan ha Ann-Marie Stenhammar och Erika Nydahl. Projekt Egen växtkraft.

<sup>13</sup> Jönsson, Svensson, ”En skola för alla - Pedagogers erfarenhet om lärande, utveckling och delaktighet för integrerade särskoleelever i grundskoleklasser”, Kristianstad Högskola, 2004

<sup>14</sup> Skollagen (2010:800) 1:4

<sup>15</sup> Ds Tid för undervisning 2013:50 sid 89 f

<sup>16</sup> Skollagen (2010:800) 1:4, 1:8, 1:9 och 3:8

<sup>17</sup> Miedel, Reynolds, ”Parent Involvement in Early Intervention for Disadvantaged Children: Does It Matter?”, University of Wisconsin-Madison, Madison, WI, USA 1999

tröttar ut och vad som motiverar, så att det blir tydligt för alla i elevens omgivning hur skolan kan skapa optimala förutsättningar för lärande. Här kan med fördel även annan extern expertis som elevhälsa och habilitering medverka. Dessa kontinuerliga möten både i samband med upprättande och uppföljning av åtgärdsprogram är många gånger avgörande för att elever med autism och/eller utvecklingsstörning ska få en skoldag som fungerar så bra som möjligt.

I ett flertal tidsstudier i utredningen Tid för undervisning definieras begreppet administration. Av detta framgår att det inte endast är administration i form av elevdokumentation som tar lärarnas tid i anspråk. En icke oväsentlig andel tid läggs på uppgifter såsom exempelvis att beställa material, vara mat- och rastvakt, kopiera material, städa i lokaler, städa efter kollegor, hitta vikarier, frånvarohantering, mentorstid och marknadsföring. Arbetsuppgifter som rimligtvis borde kunna skötas av annan skolpersonal. Skolverkets tidsstudie visar att en grundskolelärare i snitt använder 11 % av sin dag till ”Bedömning och dokumentation av elevers utveckling”, vilket bland annat uppgavs vara individuell utvecklingsplan och åtgärdsprogram, att jämföra med 13 % till ”Administrativt och praktiskt kringarbete”, vilket kunde vara att ordna med datorer, kopiera material och iordningställa lokaler. Även till ”Reflektioner och kompetensutveckling” och ”Övriga aktiviteter” där olika former av möten ingick ägnas 13 %. Sveriges kommuner och Landsting konstaterar vidare att effektiva mötesrutiner ofta saknas vilket torde medföra en högre tidsåtgång än nödvändigt.<sup>18</sup>

Förbunden anser att det bör övervägas i vilken utsträckning andra yrkesgrupper kan utföra de arbetsuppgifter av mer administrativ karaktär som idag utförs av lärare. Vi anser att lärare som profession bör, så långt det är möjligt, renodlas till ett pedagogiskt uppdrag vilket då även ska inkludera uppgifter som skapar förutsättning för en likvärdig undervisning. I detta arbete ska ingå att upprätta åtgärdsprogram för elever vilkas svårigheter i skolsituationen är av *varaktig och betydande* karaktär.

Åtgärdsprogram är, rätt använt, en hjälp för alla inblandade att tydligt se målen med stödet, vem som ansvarar för vad och också ett verktyg för att kunna följa upp och se om insatserna är effektiva. Det borgar för en samsyn och ett fruktbart samarbete som i förlängningen bör spara värdefull tid för lärarna. För att belysa det stora värdet av ett fungerande åtgärdsprogram vill förbunden citera *Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner (DS 2013:23)* på sidan 73 står det ”När det gäller åtgärdsprogram har arbetsgruppen inte träffat några lärare som anser att dessa ska tas bort”.

### 3.4 Åtgärdsprogram

Förbunden motsätter sig förslaget att de elever som ges särskilt stöd enskilt, i form av särskild undervisningsgrupp, anpassad studiegång eller reducerat program inte ens ska få det dokumenterat i ett åtgärdsprogram. Vi har svårt att följa utredarens resonemang när det gäller den föreslagna skrivningen. Elever vars stödbehov är av *varaktig och betydande* karaktär och som får stöd utformat på detta sätt har undantagslöst en mer komplex skolsituation, vilket betyder att exempelvis en särskild undervisningsgrupp endast är en del av ett större stödprogram. Utöver detta anser vi att lagens förarbeten starkt talar emot ett sådant förslag. Dels står det att åtgärden ska dokumenteras och dels att beslut om sådan åtgärd ska föregås av noggranna överväganden<sup>19</sup>. Det är uppenbart att lagstiftaren gör den bedömningen att de elever som är i behov av den här typen av mer genomgripande åtgärder av särskilt stöd måste

<sup>18</sup> Ds 2013:13 Tid för undervisning sid 41 ff

<sup>19</sup> Prop 2009/10:165 sid 292 f

vara garanterade en transparent och rättssäker process. Våra organisationer kan inte acceptera att skolan inte ska ha skyldighet att upprätta åtgärdsprogram för de elever som har så omfattande stödbehov att de placeras utanför sin ordinarie skolmiljö eller inte kan delta i all undervisning i skolan.

Förbunden anser att möjligheten att retroaktivt kunna överklaga ett i efterhand upprättat åtgärdsprogram skapar rättsosäkerhet. Det är ytterligare ett tungt vägande skäl för att skolan även fortsättningsvis ska ha skyldighet att upprätta åtgärdsprogram för elever med *varaktigt och betydande* stödbehov.

## **Konsekvensutredning**

Konsekvenser för jämställdhet

Riksförbundet FUB och Autism- och Aspergerförbundet har inga synpunkter på hur förslaget kommer att påverka ur ett genusperspektiv, vi anser emellertid att förslaget kommer att ha stor inverkan på jämlikhet mellan elever med eller utan funktionsnedsättning. Med hänvisning till svensk och internationell lagstiftning<sup>20</sup> saknar vi en konsekvensanalys ur ett funktionshinderperspektiv.

Dag som ovan

Lars Stensborg

Eva Nordin-Olson

Kanslichef FUB

Förbundsordförande  
Autism- och Aspergerförbundet

Anna Gabrielsson  
Ombudsman Riksförbundet FUB

Nicklas Mårtensson  
Ombudsman Autism- och Aspergerförbundet

---

<sup>20</sup> Skollagen (2010:800) 1:8 och FN:s barnkonvention art 6