



DATUM
2016-12-19
ERT DATUM
2016-10-04

DIARIENR
2016/182-4
ER BETECKNING
U2016/04040/S

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

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

I betänkandet föreslås att en åtgärdsgaranti ska införas i förskoleklass samt i årskurs 1 och 3 som ska garantera att elever med behov av stöd upptäcks tidigt och får adekvata åtgärder. Åtgärdsgarantin bygger på processen kartläggning av alla elever som ska visa vilka elever som riskerar att inte uppnå kunskapskraven, analys av behov av stöd, planering av insatser, uppföljning och överlämning. Åtgärderna ska utföras av ansvarig lärare i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens.

Statskontoret anser att intentionen med en åtgärdsgaranti är god. Men utifrån egna iakttagelser i genomförandet av regeringsuppdraget om *statlig styrning av offentlig sektor* (Fi2016/00372/SFÖ) och materialet i betänkandet bedömer dock Statskontoret att den föreslagna åtgärdsgarantin inte kommer att utveckla den statliga styrningen av skolverksamheten. Denna bedömning bottnar i att skolverksamheten redan är hårt reglerad. Statskontoret befärar att införandet av en åtgärdsgaranti blir ytterligare en pålaga som riskerar att bidra till en fokusering på processen och skapa ännu mer administration. Statskontoret konstaterar också att förslaget inte ligger i linje med regeringens tillitsreform. Mot bakgrund av detta väljer Statskontoret att avstyrka förslaget om en åtgärdsgaranti. I det följande redogörs närmare för Statskontorets iakttagelser och bedömningar.

Statskontoret befärar att en åtgärdsgaranti leder till fel fokus och skapar ännu mer administration

Statskontoret befärar att införandet av en åtgärdsgaranti kommer att leda till att det fokuseras för mycket på processen och inte på innehållet i undervisningen och stödåtgärderna. Förslaget innebär en detaljreglering av hur lärare ska genomföra sitt uppdrag. Statskontoret har således svårt att se hur förslaget stämmer överens med regeringens uttalade inriktning om en styrning som ska ta tillvara medarbetarnas verksamhetsnära erfarenheter och kompetens (se budgetpropositionen för 2016 utg.omr. 2, s. 59).

Därutöver ser Statskontoret en risk att förslaget leder till ännu mer administration för berörda lärare när lagens krav på åtgärder ska dokumenteras. Pedagoger är en yrkesgrupp som redan i dag upplever en relativ stor administrativ börda. Enligt Statskontorets enkät till anställda inom statlig, kommunal och privat sektor är pedagoger som arbetar i kommuner den grupp på arbetsmarknaden som i störst utsträckning anser att administration stjäl tid från viktigare arbetsuppgifter, se Statskontorets rapport *Tillit på jobbet* (2016:26 B).



Den omfattande statliga regleringen styr redan i stor utsträckning skolverksamheten

I Statskontorets rapport *Statens styrning av kommunerna* (2016:24) framgår att statlig reglering styr i stor utsträckning kommunernas arbete med att bedriva, organisera och finansiera skolverksamheten. Den omfattande detaljstyrningen av skolområdet kan begränsa handlingsutrymmet för skolhuvudmännen och skolpersonalen. Att den statliga styrningen riktar sig både mot den kommunala beslutsnivån och mot professioner i enskilda skolor (dubbelstyrning) kan också medföra målkonflikter. Dubbelstyrningen kan begränsa kommunernas valmöjligheter och ge utrymme för olika tolkningar av skollagen.

Samtidigt framkommer det information i betänkandet som indikerar att skolor väntar med att sätta in stödåtgärder till senare årskurser och inte alltid använder elevhälsans resurser i tillräcklig utsträckning redan i tidig ålder. Det är dock svårt för Statskontoret att bedöma utifrån materialet i betänkandet om detta är ett stort generellt problem och vad som i så fall är orsakerna till det.

Med beaktandet av svårigheten att bedöma omfattningen och eventuella orsaker till varför stödåtgärder sätts in sent samt den omfattande statliga regleringen av skolverksamheten kan Statskontoret inte se hur en åtgärdsgaranti skulle förändra något i sak. Det är nämligen redan i dag reglerat att det måste finnas specialpedagogisk kompetens i skolan. Skolans skyldighet att ge elever stöd finns också reglerad i skollagens tredje kapitel. Om det framkommer inom ramen för undervisningen eller på något annat sätt att en elev riskerar att inte nå kunskapskraven ska skolan ge stöd. Det förefaller också enligt materialet i betänkandet som att det redan görs en del olika typer av kartläggningar av elevernas kunskaper i de berörda årskurserna. Vidare anger skollagen att resurser till utbildning i skolväsendet ska fördelas efter elevers olika förutsättningar och behov. Statskontoret menar därför att förslaget om en åtgärdsgaranti riskerar att ytterligare öka den detaljstyrning av skolan som Statskontoret kunnat konstatera tidigare (2016:24).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund och utredare Staffan Brantingson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Staffan Brantingson