



Datum 2021-06-16
Diarienummer 0607/21

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se

Diarienummer U2021/01369

Göteborgs Stads yttrande över remiss från Utbildningsdepartementet - Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – (SOU 2021:11)

Göteborgs Stads samlande bedömning

Göteborgs Stad tillstyrker slutbetänkandets förslag.

Övergripande bedömning

Göteborgs Stad ställer sig positiv till slutbetänkandets förslag. Tillsammans utgör åtgärderna en helhet kring stöd och elevhälsa som enligt Göteborgs Stad både är rimliga och kommer att bidra till att främja elevers lika möjligheter att uppnå de kunskapsmål som minst ska uppnås. Framför allt kommer det att beröra elever med funktionsnedsättning som i vissa fall har svårare att nå utbildningens mål och som kan ha ett större behov av ett välfungerande stöd- och elevhälsoarbete. Att gå ut grundskolan med behörighet till något av gymnasieskolans nationella program och fullfölja en gymnasieutbildning har positiva konsekvenser på längre sikt för alla barn och ungdomar. Ett väl fungerande stöd och elevhälsa ökar möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden och till en egen försörjning och minskar riskerna för ohälsa, vilket påverkar samhället positivt.

Utredningen konstaterar dock i sitt slutbetänkande att den viktigaste omständigheten för att elever ska nå kunskapskrav är att de möts av skickliga lärare och en trygg skolmiljö, men skriver samtidigt att dessa områden legat utanför uppdraget. Göteborgs Stads bedömning är att utredningens förslag behöver kompletteras med ytterligare åtgärder för det

elevnära arbetet så att alla elever får ha möjlighet att nå kunskapsmålen. Ett steg i den riktningen är förslaget om Nationell plan för trygghet och studiero (Ds 2021:13) som den 18 maj 2021 skickades ut på remiss.

Förslag till förändringar inom grund- och gymnasiesärskola

Utredningen föreslår ett flertal förändringar inom grundsärskolan. Det gäller timplan, bedömningsstöd, ökat fokus på lärande och grundläggande begrepp. Göteborgs Stad bedömer att dessa förändringar är välgrundade. Utredningen konstaterar att många avvägningar mellan ämnen i grundsärskolans timplan vilar på historiska uppfattningar om elevgruppen och är i behov modernisering. En förändring av benämningar på målgruppen och namnbyte på skolformen är enligt Göteborgs Stad angelägna både ur ett funktionshinders- och barnrättsperspektiv. Förändringarna anknyter till övrig begreppsapparat i skolförfattningarna och bidrar till en normalisering av eleverna istället för ett särskiljande som många elever idag upplever de nuvarande begreppen.

En utökning av undervisningstiden samt att timplanen för grundsärskolan utformas i större utsträckning som grundskolans timplan är enligt Göteborgs Stad bra utifrån ett elevperspektiv. Det är också positivt att staten bidrar med fortsatt stöd till fortbildningsinsatser. Det kommer att öka möjligheten för elever inom skolformen att kunna läsa integrerat och få en utbildning som är individuellt anpassad. Att eleverna inom skolformen ska erbjudas möjligheten att göra ett språkval är också bra. Förslagen står i positiv kontrast till nuvarande timplan för grundsärskolan där elever förväntas ha ett större utbyte av ämnet slöjd än på grundläggande kunskaper som språk och matematik för att erövra ett innehållsrikt vuxenliv.

Förslag om en numerär lägstanivå för tillgång till elevhälsa

En välfungerande elevhälsa med rätt förutsättningar är avgörande för att stärka elevernas välmående och bidra till en ökad måluppfyllelse. De skillnader som idag finns på tillgång till elevhälsa kan ge flera oönskade effekter. Risken med ett icke strukturerat arbetssätt eller avsaknad av nyckeltal kring bemanning är att staden inte uppnår målet av en likvärdig tillgång till elevhälsa för eleverna. Detta kan medföra hög arbetsbelastning som bara ger utrymme för akuta åtgärder och att det viktiga hälsofrämjande och förebyggande arbetet då måste nedprioriteras.

Slutbetänkandets förslag har goda intentioner och ger stöd för ett helhetstänk kring elevhälsan med långsiktighet och ett mål till minsta lägsta nivå för elevhälsan. Syftet är att tydliggöra vad elever och skola minst ska ha tillgång till och vad skolans övriga personal, elever och vårdnadshavare kan förvänta sig av elevhälsan. Att arbeta på individ- grupp- och organisationsnivå i samverkan med övrig personal som utredningen föreslår ser vi som en förutsättning då elevers lärande, utveckling och hälsa är ett gemensamt uppdrag för hela skolan. Elevhälsan ska bidra till skolans kvalitetsarbete och rektorer måste tilldelas de resurser som krävs för att långsiktigt bedriva det

viktiga elevhälsoarbetet. En förutsättning är att finansieringsprincipen beaktas i den mån miniminivån riskerar att påverka kommunens ekonomi och handlingsutrymme.

Förslaget om en numerär reglering av en acceptabel lägstanivå för tillgång till elevhälsa är viktig för att åstadkomma ökad likvärdighet oavsett skolenhet eller huvudman. En minimibemanning ska alltid ses som en lägsta acceptabel nivå för att säkerställa att alla elever på alla skolor har tillgång till en elevhälsa där professionerna kan bidra till en god lärmiljö. På de skolor där det finns socioekonomiska utmaningar eller behov utifrån andra lokala förutsättningar ska bemanningen av elevhälsan givetvis utformas utifrån dessa behov.

Finansieringsprincipen

Utredningen förslår att kompensation till kommunerna för de ökade kostnaderna ska finansieras genom en omfördelning av riktade pågående statsbidrag. Enligt Göteborgs Stad finns det en viss problematik med en finansiering genom omfördelning av pågående riktade statsbidrag. Ett sådant finansieringsförslag innebär att de riktade statsbidragens förutsebarhet i praktiken blir än mer kortsiktiga än vad de är idag. För kommuner som använder statsbidragen påverkar detta möjligheterna att fullfölja utvecklingsåtgärder, vilket skapar ryckighet och i slutändan påverkar elevernas skolgång.

Göteborgs Stad förespråkar dock allmän att riktade statsbidrag ersätts med generella då det säkrar den långsiktiga finansieringen och minskar osäkerheten som följer med riktade statsbidrag som kan förändras eller upphöra. En ytterligare fördel är minskad administration för både statliga myndigheter och kommuner.

Göteborgs Stad vill i sammanhanget påtala att det verkar saknas en samordning eller dialog mellan de pågående statliga utredningarna då de ofta samtidigt föreslår finansiering genom omfördelning av samma riktade statsbidrag. I utredningen Skolbibliotek för bildning och utbildning (SOU 2021:3) föreslås ambitionsökningen inom skolbiblioteken finansieras genom en omfördelning av det riktade statsbidraget för lärarassistenter. Utifrån detta blir det svårt att ta ställning och bedöma de ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenserna av finansieringsförslagen.

Samverkan statliga myndigheter

Flera av utredningens förslag riktar sig till Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). Det handlar exempelvis om bedömningsstöd och utredningsstöd. Stadsledningskontoret delar grundskolenämndens bedömning att det är välkommet med en ökad tydlighet när det gäller statens styrning av skolan. Utredningskravet, kap 3 § 9 skollagen, är ett sådant exempel. Det finns idag en diskrepans mellan vad som lärs ut på specialpedagogutbildningen och hur Skolinspektionen och

Statens överklagandenämnd tolkar vad utredningskravet enligt 7 kap 9 § skollagen innebär. Det saknas med andra ord en samsyn mellan olika statliga aktörer om vad en utredning ska innehålla. Det har fått som konsekvens att Skolinspektionen i flera fall riktat kritik mot enskilda skolor med grunden att utredningarna inte varit av tillräcklig kvalitet. Särskild gäller det rektorsbeslut gällande omfattande åtgärder som anpassad studiegång.

Vid behandlingen av ärendet i kommunstyrelsen förekom skiljaktiga meningar:

Daniel Bernmar (V), Jessica Blixt (D) och Karin Pleijel (MP) yrkade att kommunstyrelsens yttrande skulle ha den lydelse som anges ovan enligt yrkande från D, S, MP och V den 10 juni 2021 (bilaga A).

Axel Darvik (L) och Jörgen Fogelklou (SD) yrkade att kommunstyrelsens yttrande skulle ha den lydelse som stadsledningskontoret föreslagit (bilaga B).

Kommunstyrelsen beslutade att bifalla Daniel Bernmars m.fl. yrkande.

Göteborg den 16 juni 2021
GÖTEBORGS KOMMUNSTYRELSE

Axel Josefson

Mathias Sköld

Yrkande angående – Yttrande över Remiss från Utbildningsdepartementet - Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven (SOU 2021:11)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Yttrande över remissen Bättre möjligheter för eleverna att nå kunskapskraven (SOU 2021:11), i enlighet med bilaga 7 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Utbildningsdepartementet med följande ändringar:
 - a. Att stryka meningen ”förutom förslaget om elevhälsans numerära lägstanivå som avstyrks.” under rubriken ”Göteborgs Stads samlande bedömning”.
 - b. Att ersätta texten under rubriken ” Förslag om en numerär lägstanivå för tillgång till elevhälsa" med texten i yrkandet.

Yrkandet

En välfungerande elevhälsa med rätt förutsättningar är avgörande för att stärka elevernas välmående och bidra till en ökad måluppfyllelse. De skillnader som idag finns på tillgång till elevhälsa kan ge flera oönskade effekter. Risken med ett icke strukturerat arbetssätt eller avsaknad av nyckeltal kring bemanning är att staden inte uppnår målet av en likvärdig tillgång till elevhälsa för eleverna. Detta kan medföra hög arbetsbelastning som bara ger utrymme för akuta åtgärder och att det viktiga hälsofrämjande och förebyggande arbetet då måste nedprioriteras.

Slutbetänkandets förslag har goda intentioner och ger stöd för ett helhetstänk kring elevhälsan med långsiktighet och ett mål till minsta lägsta nivå för elevhälsan. Syftet är att tydliggöra vad elever och skola minst ska ha tillgång till och vad skolans övriga personal, elever och vårdnadshavare kan förvänta sig av elevhälsan. Att arbeta på individ- grupp- och organisationsnivå i samverkan med övrig personal som utredningen förslår ser vi som en förutsättning då elevers lärande, utveckling och hälsa är ett gemensamt uppdrag för hela skolan. Elevhälsan ska bidra till skolans kvalitetsarbete och rektorer måste tilldelas de resurser som krävs för att långsiktigt bedriva det

viktiga elevhälsoarbetet. En förutsättning är att finansieringsprincipen beaktas i den mån miniminivån riskerar att påverka kommunens ekonomi och handlingsutrymme.

Förslaget om en numerär reglering av en acceptabel lägstanivå för tillgång till elevhälsa är viktig för att åstadkomma ökad likvärdighet oavsett skolenhet eller huvudman. En minimibemanning ska alltid ses som en lägsta acceptabel nivå för att säkerställa att alla elever på alla skolor har tillgång till en elevhälsa där professionerna kan bidra till en god lärmiljö. På de skolor där det finns socioekonomiska utmaningar eller behov utifrån andra lokala förutsättningar ska bemanningen av elevhälsan givetvis utformas utifrån dessa behov.

Remiss från Utbildningsdepartementet - Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – (SOU 2021:11)

Göteborgs Stads samlande bedömning

Göteborgs Stad tillstyrker slutbetänkandets förslag, förutom förslaget om elevhälsans numerära lägstanivå som avstyrks.

Övergripande bedömning

Göteborgs Stad ställer sig positiv till slutbetänkandets förslag. Tillsammans utgör åtgärderna en helhet kring stöd och elevhälsa som enligt Göteborgs Stad både är rimliga och kommer att bidra till att främja elevers lika möjligheter att uppnå de kunskapsmål som minst ska uppnås. Framför allt kommer det att beröra elever med funktionsnedsättning som i vissa fall har svårare att nå utbildningens mål och som kan ha ett större behov av ett välfungerande stöd- och elevhälsoarbete. Att gå ut grundskolan med behörighet till något av gymnasieskolans nationella program och fullfölja en gymnasieutbildning har positiva konsekvenser på längre sikt för alla barn och ungdomar. Ett väl fungerande stöd och elevhälsa ökar möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden och till en egen försörjning och minskar riskerna för ohälsa, vilket påverkar samhället positivt.

Utredningen konstaterar dock i sitt slutbetänkande att den viktigaste omständigheten för att elever ska nå kunskapskrav är att de möts av skickliga lärare och en trygg skolmiljö, men skriver samtidigt att dessa områden legat utanför uppdraget. Göteborgs Stads bedömning är att utredningens förslag behöver kompletteras med ytterligare åtgärder för det

elevnära arbetet så att alla elever får ha möjlighet att nå kunskapsmålen. Ett steg i den riktningen är förslaget om Nationell plan för trygghet och studiero (Ds 2021:13) som den 18 maj 2021 skickades ut på remiss.

Förslag till förändringar inom grund- och gymnasiesärskola

Utredningen föreslår ett flertal förändringar inom grundsärskolan. Det gäller timplan, bedömningsstöd, ökat fokus på lärande och grundläggande begrepp. Göteborgs Stad bedömer att dessa förändringar är välgrundade. Utredningen konstaterar att många avvägningar mellan ämnen i grundsärskolans timplan vilar på historiska uppfattningar om elevgruppen och är i behov modernisering. En förändring av benämningar på målgruppen och namnbyte på skolformen är enligt Göteborgs Stad angelägna både ur ett funktionshinders- och barnrättsperspektiv. Förändringarna anknyter till övrig begreppsapparat i skolförfattningarna och bidrar till en normalisering av eleverna istället för ett särskiljande som många elever idag upplever de nuvarande begreppen.

En utökning av undervisningstiden samt att timplanen för grundsärskolan utformas i större utsträckning som grundskolans timplan är enligt Göteborgs Stad bra utifrån ett elevperspektiv. Det är också positivt att staten bidrar med fortsatt stöd till fortbildningsinsatser. Det kommer att öka möjligheten för elever inom skolformen att kunna läsa integrerat och få en utbildning som är individuellt anpassad. Att eleverna inom skolformen ska erbjudas möjligheten att göra ett språkval är också bra. Förslagen står i positiv kontrast till nuvarande timplan för grundsärskolan där elever förväntas ha ett större utbyte av ämnet slöjd än på grundläggande kunskaper som språk och matematik för att erövra ett innehållsrikt vuxenliv.

Förslag om en numerär lägstanivå för tillgång till elevhälsa

För att öka likvärdighet föreslår utredningen att elevhälsans uppdrag definieras i lagstiftningen och kompletteras med en av staten beslutad numerär lägstanivå för tillgång till elevhälsan. Enligt Göteborgs Stad är det ur ett likvärdighetsperspektiv angeläget att alla elever utifrån sina behov har tillgång till en väl fungerande elevhälsa. Göteborgs Stad ser därför positivt på att elevhälsans nuvarande uppdrag ska förtydligas med bestämmelser om att arbetet ska bedrivas på individ-, grupp- och organisationsnivå samt ske i samverkan med övrig personal på skolan.

Förslaget om en numerär lägstanivå innebär dock en inskränkning i det kommunala självstyret genom att de minskar kommunens möjligheter att själv styra över sina resurser i förhållande till behov. Göteborgs Stad delar utredningens bedömning att det finns risker med en numerär lägstanivå. I och med att förslaget innebär mindre möjligheter för kommunen att själva avgöra fördelningen av resurser kan förslaget leda till att resurserna inte

används på det sätt som skulle vara mest effektivt utifrån behov; lägstanivån uppfattas som ett tak och blir mer styrande än de reella behoven. För det andra finns det en risk att lägstanivå för bemanning av elevhälsan får konsekvenser för övriga delar av skolverksamheten där det idag saknas reglering om antalet anställda. Exempelvis kan effekten bli att en mindre andel av resurserna kan används till lärare eller andra personalkategorier inom elevhälsan än vad som behövs utifrån de lokala förutsättningarna och behoven. Huruvida det är fallet är dag svårt att bedöma, men klart är att sådana risker uppkommer när kommunernas möjligheter att styra över sina resurser begränsas genom lagstiftning.

Dessutom innebär förslaget enligt Göteborgs Stad en etablering av en ny princip för statlig styrning. En princip där staten beslutar om lägstanivåer för personalkategorier inom verksamheter som kommuner är ålagda att genomföra utifrån sina lokala förutsättningar och behov. Innan en sådan princip eventuellt införs behöver frågan utredas i ett bredare perspektiv för att också inkludera en konsekvensanalys i förhållande till kommunernas lagstadgade verksamheter i övrigt. Detta är något utredningen inte gjort i sitt betänkande.

Mot bakgrund av ovan redogjorda skäl avstyrker Göteborgs Stad förslaget om elevhälsans numerära lägstanivå.

Finansieringsprincipen

Utredningen förslår att kompensation till kommunerna för de ökade kostnaderna ska finansieras genom en omfördelning av riktade pågående statsbidrag. Enligt Göteborgs Stad finns det en viss problematik med en finansiering genom omfördelning av pågående riktade statsbidrag. Ett sådan finansieringsförslag innebär att de riktade statsbidragens förutsebarhet i praktiken blir än mer kortsiktiga än vad de är idag. För kommuner som använder statsbidragen påverkar detta möjligheterna att fullfölja utvecklingssatsningar, vilket skapar ryckighet och i slutänden påverkar elevernas skolgång.

Göteborgs Stad förespråkar dock allmän att riktade statsbidrag ersätts med generella då det säkrar den långsiktiga finansieringen och minskar osäkerheten som följer med riktade statsbidrag som kan förändras eller upphöra. En ytterligare fördel är minskad administration för både statliga myndigheter och kommuner.

Göteborgs Stad vill i sammanhanget påtala att det verkar saknas en samordning eller dialog mellan de pågående statliga utredningarna då de ofta samtidigt föreslår finansiering genom omfördelning av samma riktade

stadsbidrag. I utredningen Skolbibliotek för bildning och utbildning (SOU 2021:3) föreslås ambitionsökningen inom skolbiblioteken finansieras genom en omfördelning av det riktade statsbidraget för lärarassistenter. Utifrån detta blir det svårt att ta ställning och bedöma de ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenserna av finansieringsförslagen.

Samverkan statliga myndigheter

Flera av utredningens förslag riktar sig till Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). Det handlar exempelvis om bedömningsstöd och utredningsstöd. Stadsledningskontoret delar grundskolenämndens bedömning att det är välkommet med en ökad tydlighet när det gäller statens styrning av skolan. Utredningskravet, kap 3 § 9 skollagen, är ett sådant exempel. Det finns idag en diskrepans mellan vad som lärs ut på specialpedagogutbildningen och hur Skolinspektionen och Statens överklagandenämnd tolkar vad utredningskravet enligt 7 kap 9 § skollagen innebär. Det saknas med andra ord en samsyn mellan olika statliga aktörer om vad en utredning ska innehålla. Det har fått som konsekvens att Skolinspektionen i flera fall riktat kritik mot enskilda skolor med grunden att utredningarna inte varit av tillräcklig kvalitet. Särskild gäller det rektorsbeslut gällande omfattande åtgärder som anpassad studiegång.