

Utbildningssektionen
Christin Appel

Utbildningsdepartementet
10333 STOCKHOLM

Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning (SOU 2021:11)

Sammanfattning

- SKR tillstyrker utredningens förslag om krav på specialpedagog eller speciallärare inom elevhälsan.
- SKR ställer sig positiva till att Skolverket ska ges i uppdrag att ansvara för att ta fram kunskapssammanställningar inom områdena elevhälsa och stöd samt se över kompetensutvecklingsinsatser och stödmaterial.
- SKR välkomnar förslaget om att Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) ska ges i uppdrag att ta fram ett stöd för den utredning som ska genomföras för att ta ställning till en elevs behov av särskilt stöd.
- SKR avstyrker utredningens förslag om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om det högsta antalet elever en skolläkare, en skolsköterska, en psykolog och en kurator får ansvara för.
- SKR ställer sig positiva till utredningens förslag om att det ska vara obligatoriskt för skolans huvudmän att redovisa tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator på skolenhetsnivå.
- SKR tillstyrker förslagen om en garanti för tidiga stödinsatser för elever som läser ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik i grundsärskolan, stöd till huvudmännen vid implementering samt en översyn av de obligatoriska bedömningsstöden i årskurs 1.
- SKR välkomnar förslagen om att Skolverket och SPSM ska erbjuda stöd för bedömning i ämnen och ämnesområden i form av både utbildningsinsatser, verktyg och stödmaterial.
- SKR välkomnar förslagen om att Skolverket och SPSM ska erbjuda didaktiskt inriktad kompetensutveckling och kompetensutveckling som understödjer en flexibel utbildning i grundsärskolan och gymnasiesärskolan.

- SKR ställer sig positiva till förslaget om att Alternativ och kompletterande kommunikation (AKK) och digitala lärverktyg förs samman i utbildningsinsatser som SPSM erbjuder till lärare och annan personal i grund- och gymnasiesärskolan.
- SKR tillstyrker förslaget om att Skolverket och SPSM ska erbjuda kompetensutveckling för elevassistenter.
- SKR delar utredningens bedömning att bristen på behöriga lärare i grund- och gymnasiesärskolan bör skyndsamt utredas.
- SKR tillstyrker förslaget om att grundsärskolans timplan för ämnen justeras för att bli mer lik grundskolans timplan.
- SKR välkomnar förslaget om att det ska bli möjligt för huvudmän att erbjuda elever i grundsärskolan att läsa ett modernt språk.
- SKR ställer sig positiva till att grundsärskolans timplan för ämnesområden ska utökas till 6 890 timmar och därmed ges samma omfattning som timplanen för ämnen.
- SKR tillstyrker förslaget att rektor ska besluta om fördelning av undervisningstid på individuella program i gymnasiesärskolan.
- SKR tillstyrker förslaget att reducerad undervisningstid blir ny stödform på individuella program i gymnasiesärskolan samt att Skolverket ges i uppdrag att ta fram stöd för tillämpningen.
- SKR välkomnar förslaget att intellektuell funktionsnedsättning ska ersätta utvecklingsstörning som benämning i skollagen och anslutande styrdokument.
- SKR tillstyrker förslaget om att skolformerna grundsärskola och gymnasiesärskola ska byta namn men anser att det föreslagna namnförslaget är olämpligt.
- SKR tillstyrker förslaget att benämningen träningskola tas bort ur skolans styrdokument.
- SKR delar utredningens uppfattning om att det inte bör införas några bestämmelser i skollagen som uttryckligen förbjuder könsuppdelad undervisning mot bakgrund av att det befintliga regelverket är tillräckligt.

- SKR tillstyrker utredningens förslag till ikraftträdande.

SKR vill ha ett utbildningssystem med tydliga, långsiktiga och transparenta spelregler som utgår från de behov och förutsättningar som finns lokalt. Kommunernas förutsättningar ser olika ut och har olika villkor. Lokal förankring och statlig förståelse när system ska utformas och reformer genomföras är väsentligt. SKR ser tendenser i utbildningssystemet där befogenheter går åt ett håll och ansvar åt ett annat. Ansvar och mandat måste hänga ihop på alla nivåer i styrkedjan.

Den senaste tiden har det kommit olika förslag med detaljregleringar som påverkar kommunernas möjligheter att ta ett helhetsansvar för skolan. Det är viktigt att vi inte får förslag i olika utredningar som var för sig får konsekvenser för förskola, skola eller vuxenutbildning, men där det saknas ett helhetsperspektiv. Systemet måste fungera i praktiken.

Förslag för ett förstärkt stöd och elevhälsoarbete

SKR kan i likhet med utredningen konstatera att elevernas möjligheter att nå kunskapskraven är beroende av skolans arbete inom en rad olika områden som inte berörs i betänkandet och instämmer även till stor del i den problembild som presenteras. En varierad undervisning, anpassad utifrån elevernas olika behov som bedrivs av skickliga lärare i en trygg miljö är grunden till att alla elever ska utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

Krav på specialpedagog eller speciallärare inom elevhälsan

SKR tillstyrker utredningens förslag om krav på att det ska finnas specialpedagog eller speciallärare inom elevhälsan. Därmed frångås nuvarande lagstiftning som innebär att det ska finnas specialpedagogisk kompetens inom elevhälsan. Vidare tillstyrker SKR förslaget om en förstärkning av det befintliga stadsbidraget för fortbildning gällande specialpedagogiska insatser samt speciallärarutbildning inom Lärarlyftet. SKR anser att förslaget om krav på specialpedagog eller speciallärare inom elevhälsan har ett signalvärde som tillsammans med de fortbildningsinsatser som utredningen föreslår kan bidra till att stärka elevhälsans professionalitet. SKR välkomnar att förslaget inte innebär något specifikt utbildningskrav, då det skulle vara svårt för kommuner med rekryteringsutmaningar att leva upp till en sådan reglering.

SKR föreslår att speciallärare/specialpedagog skulle kunna vara en inriktning i ett framtida professionsprogram. SKR har tidigare i bl.a. remissvar lämnat förslag på hur ett professionsprogram som utgår från dagens ansvarsfördelning skulle kunna se ut, med tre inriktningar; didaktik, specialpedagogik och ledarskap.

Bättre stöd för förebyggande och hälsofrämjande arbete

SKR ställer sig positiva till utredningens förslag om att Skolverket ska ges i uppdrag att ansvara för att ta fram kunskapssammanställningar inom områdena elevhälsa och

stöd samt se över relevanta befintliga kompetensutvecklingsinsatser och stödmaterial. Utredningen har därutöver identifierat att det finns efterfrågan på sammanställningar av forskning inom elevhälsa. SKR delar utredningens uppfattning och anser att den forskning som bedrivs som rör elevhälsa behöver vidgas och bedrivs utifrån ett tvärvetenskapligt perspektiv. Vi behöver få större kunskap om hur metoder och arbetssätt fungerar i olika situationer och hur skolan kan arbeta systematiskt såväl främjande som förebyggande och åtgärdande. SKR anser att skolans personal i större utsträckning bör ges möjlighet att bepröva sin erfarenhet på ett strukturerat sätt genom praktiktäna forskning, för att på så vis bilda värdefull kunskap som kan spridas till fler.

SKR välkomnar förslaget om att Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) ska ges i uppdrag att ta fram ett stöd för den utredning som ska genomföras för att ta ställning till en elevs behov av särskilt stöd. Det är av stor vikt att den pedagogiska utredning som genomförs är av god kvalitet och kartlägger såväl elevens behov som lärmiljöernas utformning och organisationens förmåga för att rätt stöd ska kunna sättas in i tid. Den pedagogiska utredningen behöver peka på vilket stöd som är lämpligt och hur det bör ges på bästa sätt. SKR anser därtill att forskningsunderlaget om insatser för elever i behov av stöd behöver breddas för att identifiera vilka stödinsatser som ger bäst effekt.

Förslag gällande tillgång till elevhälsan

Förtydligad reglering av elevhälsans uppdrag

SKR ställer sig positiva till en förtydligad reglering av elevhälsans uppdrag. Regleringen innebär inte några nya åtaganden för elevhälsan utan förtydligar att uppdraget ska bedrivs på grupp- individ- och organisationsnivå och fokuserar på samverkan inom såväl den egna organisationen som med externa aktörer. Utredningen om en sammanhållen god och nära vård för barn och unga lämnar även förslag i samma riktning i betänkandet *Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga* (SOU 2021:34). Betänkandet remitteras för närvarande och SKR är en av remissinstanserna.

En numerär reglering av en acceptabel lägstanivå för tillgång till elevhälsan

SKR avstyrker utredningens förslag om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om det högsta antalet elever en skolläkare, en skolsköterska, en psykolog och en kurator får ansvara för. Av utredningen framgår ett antal argument som lyfter varför en miniminivå inte bör införas, även om utredningen nu föreslår det. Dessa ”motargument” delar SKR. Förbundet bedömer därutöver att det finns en risk för att förslaget inte kommer att uppfylla sitt syfte om ökad likvärdighet, eftersom huvudmännens behov och förutsättningar är varierande, vilket kräver flexibla och lokalt anpassade insatser.

Utöver utredningens argumentation vill SKR framhålla följande. En numerär reglering av en acceptabel lägstanivå kan därtill uppfattas som ett ”tak” för bemanning, vilket riskerar resultera i att elevernas behov överstiger elevhälsans kapacitet. Det kan också finnas lokala behov av att anställa andra yrkesgrupper inom elevhälsan eller öka tillgången till en viss kompetens. Om förslaget genomförs finns det en risk för att resurserna behöver läggas på att uppfylla tillgången till elevhälsans lagstadgade kompetenser, vilket leder till en minskad flexibilitet inom organisationen. SKR anser att förslaget om en numerär leder till ett ineffektivt resursutnyttjande som inte gynnar elevernas måluppfyllelse.

Eftersom det är rektor som leder elevhälsans arbete på skolan så riskerar en numerär reglering att inverka på rektors möjligheter att organisera elevhälsoarbetet utifrån verksamhetens behov. Även om det självklart måste finnas en rimlig tillgång till elevhälsans yrkesgrupper på varje skola är inte ett bestämt antal en garanti för ett bra elevhälsoarbete. Det handlar ytterst om arbetsätt och hur elevhälsan organiseras för att vara tillgänglig för såväl elever som lärare och övrig personal. SKR anser att det ur ett lednings- och styrningsperspektiv är viktigt att ansvar och befogenheter hänger ihop.

Utmaningarna i landets kommuner varierar, vilket måste avspeglas i elevhälsans bemanning. Vissa kommuner har stora geografiska avstånd och ett stort antal små skolor, medan andra har stora skolor med svårigheter av en mer komplex karaktär som ställer andra krav på elevhälsans utformning. SKR vill särskilt poängtera att varje huvudman har bäst förutsättningar att avgöra hur fördelningen av elevhälsans personal ska göras. Kommunerna måste kunna planera och prioritera utifrån de behov och förutsättningar som finns lokalt. Det finns en risk för att kommunerna inte lyckas rekrytera personal till elevhälsan i den utsträckning som krävs enligt utredningens förslag. Det kan exempelvis handla om utflyttnings- och glesbygdskommuner som redan idag kan ha svårt att anställa utbildad personal då tillgången är begränsad. Om förslaget ändå skulle bli en realitet måste det med nödvändighet innebära att nätbaserade lösningar ska kunna användas i högre utsträckning där det är möjligt inom elevhälsans arbete.

När det gäller de huvudmän som inte kan svara upp mot den numerära regleringen ger inte utredningens förslag en tydlighet om vilka sanktioner Skolinspektionen ska använda. Sanktionerna riskerar dessutom att inte fylla sitt syfte om huvudmännen trots upprepade ansträngningar inte kan rekrytera den personal som behövs. En konsekvens riskerar bli att fler skolor behöver stänga för att de inte kan nå upp till regleringen i skollagen. Det innebär att elever kan behöva resa ännu längre till en skola om familjen är bosatt i glesbygden.

SKR bedömer att en numerär reglering inte löser problemet med att vissa huvudmän inte satsar tillräckligt med resurser för att säkra en tillräcklig tillgång till elevhälsan. En sådan reglering riskerar däremot att skapa nya problem samtidigt som målet om en mer likvärdig tillgång till elevhälsa inte uppnås. SKR menar att den statistik som enligt utredningens förslag kommer att tillgängliggöras om bemanningen av elevhälsan hos olika huvudmän, kommer att kunna utgöra ett stöd för huvudmännen då de planerar bemanningen av elevhälsan.

Förslaget innebär slutligen ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen och kommer att innebära ökade kostnader för många kommuner. Det är en god ambition att öka elevernas och skolans tillgång till elevhälsans yrkesgrupper men det finns samtidigt uppenbara risker med en ökad detaljstyrning. En numerär reglering innebär de facto en ambitionshöjning, vilket medför att kommunerna behöver ersättas i enlighet med finansieringsprincipen, resonemanget utvecklas längre fram under rubriken ”Ekonomiska konsekvenser”.

Förslag om obligatorisk redovisning av tillgång till personal inom elevhälsan

SKR instämmer med utredningens förslag om att det ska vara obligatoriskt för skolans huvudmän att redovisa tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator på skolenhetsnivå.

Utredningen beskriver att de kommuner och fristående skolor som tillfrågats är positiva till att redovisa dessa uppgifter och ser det inte som en alltför stor administrativ börda. SKR menar att dessa uppgifter även kan vara till nytta för huvudmännen som kommer att kunna se hur tillgången ser ut i andra kommuner eller hos fristående skolor.

Förslag om en garanti för tidiga stödinsatser i grundsärskolan

En garanti för tidiga stödinsatser ska införas i grundsärskolan

Utredningen föreslår att den befintliga garantin för tidiga stödinsatser ska utsträckas till att omfatta även elever som läser ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik i grundsärskolan. Syftet är att eleverna ska uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram nationella bedömningsstöd för årskurs 3 i dessa ämnen. Idag finns redan bedömningsstöd i årskurs 1. SKR tillstyrker förslaget mot bakgrund av att lagstiftningen i mesta möjliga mån bör vara densamma som för grundskolan, inte minst mot bakgrund av att många elever inte går i grundsärskolan från skolstarten utan blir utredda och mottagna senare under skoltiden. Garantin ger också signaler om att det är lika viktigt att elever i grundsärskolan lär sig läsa, skriva och räkna. Garantin kommer emellertid inte att omfatta de elever som läser ämnesområden, vilket SKR anser är rimligt.

Stöd till huvudmännen vid implementering

Utredningen föreslår att Skolverket och SPSM i samverkan ska ge huvudmännen stöd i samband med införandet av en garanti för tidiga stödinsatser i grundsärskolan. SKR tillstyrker förslaget om stöd till huvudmännen.

Översyn över de obligatoriska bedömningsstöden i årskurs 1

Utredningen föreslår att de obligatoriska bedömningsstöden i årskurs 1 i svenska, svenska som andraspråk och matematik i grundsärskolan bör ses över innan en garanti för tidiga stödinsatser införs. SKR tillstyrker detta förslag, inte minst mot bakgrund av att lärare har framfört en mängd synpunkter på de befintliga bedömningsstöden.

Förslag om kompetensutvecklingsinsatser och verktyg för bedömning

Stöd för bedömning i ämnen och ämnesområden

Skolverket och SPSM föreslås få i uppdrag att i samverkan dels ta fram utbildningsinsatser dels verktyg och stödmaterial om bedömning i ämnen och ämnesområden i grundsärskolan. SKR tillstyrker dessa förslag.

Didaktiskt inriktad kompetensutveckling

Skolverket och SPSM föreslås få i uppdrag att i samverkan utveckla kompetensutvecklingsinsatser för lärare i grundsärskolan och specialskolan, om hur undervisningen i ämnen och ämnesområden kan göras mer konkret och multimodal. Myndigheterna föreslås även ges i uppdrag att inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen utveckla moduler med fokus på läsande, skrivande och matematik för dessa lärargrupper. SKR tillstyrker båda förslagen.

Kompetensutveckling om flexibel utbildning

Utredningen föreslår att SPSM och Skolverket ska ges i uppdrag att i samverkan erbjuda kompetensutvecklingsinsatser om hur lärare i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan kan undervisa enligt två kursplaner parallellt. Myndigheterna föreslås också ges i uppdrag att i samverkan erbjuda kurser i samläsning som riktar sig till lärare i gymnasiesärskolan och gymnasieskolan. SKR tillstyrker båda dessa förslag som understödjer elevernas möjligheter till en flexibel utbildning.

Alternativ och kompletterande kommunikation (AKK) och digitala lärverktyg församman i utbildningsinsatser

Utredningen föreslår att SPSM ges i uppdrag att inom ramen för sina kompetensutvecklingsinsatser i AKK även ge kunskaper om digitala lärverktyg för elever som behöver stöd i sin kommunikation. Insatserna ska rikta sig till lärare och annan personal i grundsärskolan och gymnasiesärskolan. Utgångspunkten är att digitala lärverktyg kan ha en avgörande betydelse för att eleverna ska utveckla sina färdigheter i att läsa, skriva, räkna och kommunikation. SKR tillstyrker förslaget mot bakgrund av att dessa färdigheter är centrala i dagens samhälle.

Kompetensutveckling för elevassistenter

Utredningen föreslår att SPSM och Skolverket ska ges i uppdrag att i samverkan utforma kompetensutvecklingsinsatser för elevassistenter. Dessa ska ge kunskaper i skolans styrdokument, hur funktionsnedsättningar kan påverka elevernas lärande och vad elevassistentrollen innebär. SKR anser att det är viktigt att denna yrkesgrupp som har en viktig roll i grund- och gymnasiesärskolan ges kunskaper för att kunna ge rätt stöd och välkomnar detta förslag.

Bristen på behöriga lärare bör utredas

Läraryrket i grund- och gymnasiesärskolan kräver särskilda åtgärder

Det råder idag stor brist på lärare som är behöriga att undervisa i grund- och gymnasiesärskolan, där det utöver en lärarexamen krävs en speciallärarexamen med inriktning mot utvecklingsstörning. Utredningen framhåller att bristen på behöriga lärare i grund- och gymnasiesärskolan bör utredas. Utbildningskraven är höga och kanske är det inte möjligt att säkerställa att alla lärare uppnår dem, samtidigt som det är centralt att lärarna har tillräckliga kunskaper för att arbeta i dessa skolformer. SKR delar utredningens uppfattning om att det behöver utredas hur fler lärare kan bli behöriga, vilket skulle kunna kräva andra lösningar än idag. SKR menar att det behöver finnas olika sätt att läsa in behörighet, exempelvis kombinera arbete och studier eller att validera befintlig kompetens. En sådan utredning bör tillsättas skyndsamt.

Förslag till nya timplaner för en mer flexibel utbildning

Ny timplan i ämnen

SKR tillstyrker utredningens förslag om förändringar i grundsärskolans timplan för ämnen. Förändringarna innebär att grundsärskolans timplan för ämnen blir mer lik grundskolans timplan. Förändringarna ger eleverna mer tid till bland annat undervisning i engelska, något som eleverna själva önskar, och svenska där undervisningstiden idag skiljer mycket mellan de olika skolformerna.

Utredningens utgångspunkter har varit att eleverna ska ges bättre förutsättningar att utveckla de kunskaper de behöver för delaktighet i samhället. Vidare ska grundsärskolans timplan för ämnen inte skilja sig från grundskolans timplan om det inte finns sakliga skäl till det med anledning av elevernas funktionsnedsättning. Timplanerna bör dessutom underlätta för elever att läsa en kombination av ämnen enligt grundsärskolans och grundskolans kursplaner om de har förutsättningar för det. Om timplanerna blir mer lika blir det lättare för elever att läsa integrerat i grundskolan. SKR delar utredningens uppfattning om att timplanernas utformning ska underlätta en flexibel utbildning.

Möjlighet att läsa modernt språk i grundsärskolan

En del elever i grundsärskolan vill läsa ett modernt språk. Utredningen föreslår därför att det ska bli möjligt för huvudmännen att erbjuda eleverna att läsa ett modernt språk utifrån en kursplan som Skolverkets ges i uppdrag att ta fram. SKR tillstyrker förslaget som innebär en möjlighet, men ingen ny skyldighet för huvudmännen.

Utökad undervisningstid i ämnesområden

SKR ställer sig positiva till att grundsärskolans timplan för ämnesområden ska utökas till 6 890 timmar för elever som läser ämnesområden, vilket innebär att de ges samma garanterade undervisningstid som de elever som läser ämnen. Utredningen beskriver att de skillnader som finns mellan timplanerna idag enbart är en konsekvens av att undervisningstiden i matematik utökades inom timplanen för ämnen vid två tillfällen och att motsvarande förändring inte genomfördes inom ämnesområden. Skillnaderna baseras således inte på andra överväganden.

Utredningens förslag till förändringen av timplanen för ämnesområden syftar till att bättre möta elevernas behov och öka flexibiliteten för eleverna att läsa en kombination av ämnen och ämnesområden. Det understödjer elevernas möjligheter att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar, vilket SKR ser som positivt. Att läsa en kombination av ämnen och ämnesområden är idag formellt möjligt, men innebär i praktiken schematekniska svårigheter för rektorerna bland annat för att timplanerna för ämnen och ämnesområden har olika omfattning.

Rektor ska besluta om fördelning av undervisningstid på individuella program i gymnasiesärskolan

Utredningen föreslår att det ska åligga ansvarig rektor att besluta hur undervisningstiden ska fördelas på det som ingår i elevens individuella studieplan på ett individuellt program i gymnasiesärskolan. Detta innebär att rektor ges samma mandat som gäller för introduktionsprogram i gymnasieskolan, vilket SKR anser är rimligt, och tillstyrker mot bakgrund av detta förslaget.

Reducerad undervisningstid blir ny stödform på individuella program i gymnasiesärskolan

Utredningen föreslår att ansvarig rektor ska kunna fatta beslut om att reducera en elevs undervisningstid på ett individuellt program i gymnasiesärskolan. Detta ska föregås av utredning och åtgärdsprogram och Skolverket föreslås ta fram stöd för tillämpningen. Det handlar om ett litet antal elever som har flera funktionsnedsättningar som sammantaget påverkar deras funktionsförmåga på ett sätt som gör att de saknar förutsättningar att bedriva heltidsstudier. SKR tillstyrker förslaget och delar utredningens uppfattning att alla andra möjligheter att anpassa skolsituationen först ska ha prövats.

Förslag till nya benämningar på målgruppen och skolformerna

Intellektuell funktionsnedsättning ersätter utvecklingsstörning

Utredningen föreslår att benämningen utvecklingsstörning ska ersättas med intellektuell funktionsnedsättning som benämning på målgruppen för grundsärskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning i skollagen och anslutande styrdokument. SKR välkomnar detta förslag som vi bedömer är en mer klargörande benämning för vad själva funktionsnedsättningen handlar om. Vi anser också, i likhet med utredningen, att denna benämning även bör införas i all annan lagstiftning som omfattar målgruppen, exempelvis lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS).

Skolformerna byter namn till anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola

SKR tillstyrker förslaget om att skolformerna grundsärskola och gymnasiesärskola ska byta namn men anser att det föreslagna namnförslaget är olämpligt. Utredningen för ett resonemang om begreppet anpassning och har efter överväganden landat i att förslaget anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola bäst möter skollagens reglering. SKR menar dock att det finns en risk att det nya namnet blandas ihop med andra skrivningar i skollagen där ordet anpassning används.

Utredningen har diskuterat namnet med såväl elever som forskare och funktionshinderrörelsen, vilket har tagits emot väl och menar att förslaget stämmer väl överens med skollagens formulering om att utbildningen i grundsärskolan respektive gymnasiesärskolan ska vara anpassade utbildningar. Samtidigt vet vi att många elever inte tycker om dagens benämningar där ”sär” ingår och är angelägna om att skolformen ska byta namn.

SKR ställer sig följaktligen inte heller bakom förslaget att den del inom den kommunala vuxenutbildningen som riktar sig till personer med intellektuell funktionsnedsättning ska byta namn från komvux som särskild utbildning till komvux som anpassad utbildning.

Benämningen träningsskola tas bort

Utredningen föreslår att benämningen träningsskola ska tas bort ur skollagen och anslutande författningar. SKR delar utredningens bedömning att denna benämning inte behövs eftersom variationen inom grundsärskolan ändå framgår i styrdokumenterna genom att det för elever i grundsärskolan finns antingen ämnen, ämnesområden eller en kombination av dessa. SKR instämmer i utredningens bedömning om att variationen inom elevgruppen som huvudsakligen läser ämnesområden är stor samt att benämningen träningsskola leder till en onödig kategorisering och riskerar att leda till inlåsningseffekter och lägre ställda förväntningar. Även om denna benämning tas bort kommer det fortsättningsvis finnas möjligheter att organisera utbildningen på ett sätt som ger elever de bästa förutsättningarna att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar.

Förslag om överklagande av beslut att inte flyttas till högre årskurs eller gå om en årskurs

Utredningen föreslår att en rektor ska få besluta att en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan eller sameskolan ska gå om en årskurs, om elevens vårdnadshavare medger det och det med hänsyn till elevens utveckling och personliga förhållanden i övrigt är lämpligast för eleven. Om det finns synnerliga skäl ska rektorn även utan medgivande från elevens vårdnadshavare få besluta att eleven ska gå om en årskurs. Rektorns beslut ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. SKR tillstyrker utredningens förslag.

Det befintliga regelverket om könsuppdelad undervisning är tillräckligt

Utredningen föreslår att det inte bör införas några bestämmelser i skollagen som uttryckligen förbjuder könsuppdelad undervisning, mot bakgrund av att det befintliga regelverket är tillräckligt. SKR delar utredningens uppfattning.

Förslag till ikraftträdande

Utredningen föreslår att föreskrifter om det maximala antalet elever en skolläkare, en skolsköterska, en psykolog och en kurator får ansvara för ska träda i kraft 1 juli 2024. Detsamma ska gälla den förslagna förordningen om lägstanivå för tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator i elevhälsan. Utredningens förslag om att det ska vara obligatoriskt att redovisa tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator, ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Förslaget om att det för elevhälsans specialpedagogiska insatser ska finnas tillgång till specialpedagog eller speciallärare samt förslaget om ett förtydligande av elevhälsans uppdrag ska träda i kraft den 1 januari 2023.

En garanti för tidiga stödinsatser i grundsärskolan föreslås träda i kraft den 1 juli 2024. Utredningen menar att detsamma bör gälla för de förordningsändringar som reglerar att det ska vara obligatoriskt att använda bedömningsstöd i svenska, svenska som andraspråk och matematik på höstterminen i årskurs 3 för de elever som läser enligt grundsärskolans läroplan. Övriga förslag rörande grund- och gymnasiesärskolan ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Utredningens förslag gällande rektors beslut att en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan eller sameskolan ska gå om en årskurs ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Statens institutionsstyrelse föreslås omfattas av möjligheten till vidareutbildning till speciallärare och specialpedagog inom ramen för Lärarlyftet vilket ska träda i kraft den 1 januari 2022. Slutligen ska förslaget om att förlänga giltighetstiden av förordningen om statsbidrag för handledare i specialpedagogik träda i kraft den 1 juli 2023.

SKR anser att utredningens förslag om ikraftträdande är rimligt. Förslagen till förändring i grundsärskolans timplaner bör träda i kraft samtidigt med Skolverkets förslag till revideringar i timplanerna för de obligatoriska skolformerna. SKR vill särskilt poängtera vikten av samordning för att underlätta införandet av dessa förslag.

Ekonomiska konsekvenser

SKR har inga synpunkter när det gäller kostnadsberäkningen avseende redovisning av tillgång till elevhälsopersonal.

Förslaget gällande krav på specialpedagog/ speciallärare inom elevhälsan innebär inte några nya arbetsuppgifter och medför därför inte några nya kostnader för kommunerna initialt. På sikt kan dock förslaget innebära ökade lönekostnader då utbildningsnivån ökar som ett resultat av de fortbildningsinsatser som föreslås.

Utredningen bedömer att förslaget om ändringar av timplanen för ämnen i grundsärskolan inte innebär några ekonomiska konsekvenser för kommunerna, eftersom det sammanlagda antalet timmar är detsamma som förut. SKR bedömer dock att förändringarna kan innebära svårigheter för huvudmännen i att omdisponera befintlig personal och menar därför att förslaget innebär vissa ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

När det gäller förslaget om att timplanen för ämnesområden i grundsärskolan ska utökas för att få samma omfattning som timplanen för ämnen, behöver uppgifterna uppdateras med nyare statistik. Läsåret 2019/20 fanns till exempel 4 575 elever i träningskolan, medan det ett år senare fanns 5 024 elever. Lönekostnaderna ska beräknas i 2022 års nivå. Enligt SKR:s beräkningar blir då kostnaden för förslaget omkring 350 miljoner kronor i stället för utredningens 308 miljoner kronor.

Utredningen anser att det skulle kunna argumenteras för att den föreslagna lägstanivån inte ger upphov till kostnader som aktualiserar den kommunala finansieringsprincipen, då förslaget till numerär lägstanivå är den nivå som behövs för att uppfylla lagstiftningens krav enligt de gällande bestämmelserna. Utredningen gör emellertid bedömningen att den nya typ av krav som en reglerad miniminivå innebär är att betrakta som en ambitionshöjning vilket även SKR anser.

Enligt utredningens beräkningar innebär förslaget en kostnad om 838 miljoner kronor. SKR anser att man skulle kunna argumentera för att förslaget borde finansieras från botten. Eftersom det inte finns någon lägstanivå idag, kan en huvudman ligga på lägre nivå än den som utredningen utgår från och därmed få kostnadsökningar som de inte får ersättning för. En kommun som idag har en bemanning som motsvarar den miniminivå som utredningen anger kommer inte vid behov kunna minska på resurserna om det finns en reglerad miniminivå. En finansiering från botten motsvarar kostnader på drygt 5 miljarder kronor. Eftersom det i skollagen finns krav på tillgång till elevhälsans personal, är det dock svårt att argumentera för att en fullständig bottenfinansiering.

När likvärdighetsbidraget infördes fanns det ett krav på att huvudmännen inte fick sänka kostnaderna jämfört med ett treårssnitt. Det kravet togs bort, då det fick oanade negativa konsekvenser för vissa huvudmän. Likaså kan en numerär reglering av lägstanivån för elevhälsan påverka negativt på ett sätt som idag är svårt att förutse.

SKR kan i nuläget inte göra en annan bedömning än den utredningen gör när det gäller ekonomiska konsekvenser gällande en numerär lägstanivå för elevhälsan. SKR konstaterar, i likhet med utredningen, att en kartläggning behöver genomföras för att ta reda på hur tillgången till elevhälsans yrkesgrupper ser ut inför ett eventuellt fastställande av en numerär lägstanivå. SKR inväntar därför denna kartläggning och önskar efter genomförd kartläggning återkomma med synpunkter på ekonomiska konsekvenser för kommunerna som är beräknade i 2024 års nivå.

Utredningen föreslår att förslagen ska finansieras genom att vissa riktade statsbidrag minskas. För att finansiera förslagen om redovisning av tillgång till elevhälsa samt en numerär lägstanivå för elevhälsan föreslår utredningen i första hand att statsbidraget för personalförstärkning inom elevhälsan används. Resterande medel för att finansiera förslaget föreslås tas från statsbidraget för stärkt likvärdighet. För att finansiera utredningens förslag om att stärka den specialpedagogiska kompetensen på skolorna, föreslår utredningen att finansiering tas från statsbidraget för lärarassistenter om 500 miljoner kronor.

SKR ser en oroväckande trend där fler utredningar föreslår att deras förslag ska finansieras genom en minskning av riktade statsbidrag. Vissa statsbidrag föreslås dessutom att tas i anspråk av flera utredningar. Såväl statsbidraget för stärkt likvärdighet som statsbidraget för lärarassistenter har tagits i anspråk av andra utredningar också.

Förbundet kan konstatera att huvudmännen visserligen får kompensation enligt finansieringsprincipen men i gengäld minskas intäkterna från riktade statsbidrag. Det innebär att med samma totala resurser ska fler obligatoriska och utökade uppgifter utföras. Det är av stor vikt att denna typ av ekonomiska omfördelningar som det handlar om, tydliggörs för att ge en adekvat bild av hur de andra verksamheterna påverkas och vilka de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna blir för huvudmännen.

Sveriges Kommuner och Regioner



Anders Knappe
Ordförande

Vänsterpartiet lämnar särskilt yttrande enligt bilaga.

SÄRSKILT YTTRANDE

SKR Styrelsen
2021-06-18

Särskilt yttrande från Vänsterpartiet, Styrelsen 2021-06-18

Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning (SOU 2021:11)

Barn- och elevhälsans uppdrag ska hela tiden utgå från elevperspektivet och elevens möjligheter att ta del i skolarbetet. Därför är det allvarligt att många skolor brister i arbetet med elevhälsan. Ofta brister det i tillgänglighet genom att det helt enkelt finns för få medarbetare inom elevhälsan i relation till antalet elever. Detta samtidigt som ohälsan bland unga ökar.

Vänsterpartiet vill införa nyckeltal som exempelvis antal elever per heltidsanställd inom elevhälsan. Elever ska enkelt och omedelbart kunna komma i kontakt med dem, lärare ska kunna få handledning och dessa yrkesgrupper kan vid behov ingå i arbetslagens arbete. Vänsterpartiet vill att det ska finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, skolkurator och skolpsykolog vid varje skolenhet.

Vänsterpartiet vill därför att SKR tillstyrker utredningens förslag om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om det högsta antalet elever en skolläkare, en skolsköterska, en psykolog och en kurator ska ansvara för.