

Sammanfattning

Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven har haft tre huvuduppdrag att redovisa i detta slutbetänkande:

- Kartlägga och analysera skolornas stöd- och elevhälsoarbete och lämna förslag i syfte att skapa bättre förutsättningar för elever att nå de kunskapskrav som minst ska nås.
- Föreslå en acceptabel lägstanivå för tillgång till elevhälsans professioner.
- Analysera vilka insatser som kan vidtas för att stärka grundskolan och i viss mån gymnasieskolan, utifrån vissa avgränsade områden som beskrivs närmare nedan.

Utredningen har tidigare lämnat ett delbetänkande med förslag för hur elever kan få bättre stödinsatser kopplade till lärmiljö och grupp-tillhörighet.

I fokus för vår utredning står skolans förmåga att ge fler elever förutsättningar att nå kunskapskraven och tillräckliga kunskaper för att klara framtida studier och arbetsliv. Våra uppdrag berör i första hand grundskolan och grundskolan.

Kunskapsresultaten i grundskolan visar att långt ifrån alla elever uppnår kunskapskraven. En betydande andel elever saknar godkända betyg i minst ett ämne, både i årskurs 6 och i årskurs 9. Ungefär 15 procent av eleverna som våren 2020 avslutade årskurs 9 var inte behöriga till gymnasieskolans nationella program. För grundskolan saknas nationell uppföljning av elevernas kunskapsresultat och progression.

Vår utredning berör några av de områden som kan ha betydelse för elevernas möjligheter att nå kunskapskraven: skolans arbete med extra anpassningar och särskilt stöd, elevhälsoarbetet och tillgången till elevhälsa samt möjligheter till en flexibel utbildning för elever i grundsärskolan och kompetensen hos lärare och övrig personal i grund- och gymnasiesärskolan. Vårt uppdrag innefattar dessutom förslag inom två ytterligare områden: möjligheten att överklaga ett beslut om att gå om en årskurs, och möjligheten att dela upp elever efter kön.

Skolans stöd- och elevhälsoarbete

Elevernas möjligheter att nå kunskapskraven är beroende av skolans arbete med andra områden än de som berörs i detta betänkande. Skickliga lärare som bedriver en god undervisning och lärmiljöer som är anpassade till elevernas olika behov är troligen de mest effektiva sätten att få så många elever som möjligt att nå kunskapskraven. Det är också nödvändigt att skolmiljön präglas av trygghet och studiero så att eleverna ska ha möjlighet att fokusera på skolarbetet. För att fler elever ska ges goda förutsättningar att nå kunskapskraven är det med andra ord ofta mer generella insatser som krävs, snarare än sådana som ligger inom utredningens ramar.

Även om grunden för att så många elever som möjligt ska nå kunskapskraven är att undervisningen håller hög kvalitet och utgår från elevernas skiftande behov, behöver skolornas stöd- och elevhälsoarbete vara aktivt och välfungerande. I dag har detta arbete en rad brister. Vi gör utifrån vår kartläggning följande sammanfattning av problembilden:

- Stöd till elever som riskerar att inte nå kunskapskraven fungerar inte tillfredsställande. I dag får inte alla elever extra anpassningar och särskilt stöd i den utsträckning som de skulle behöva. Stödbehov upptäcks inte alltid, utredningar kan ta lång tid och stödet dröjer för länge. De insatser som ges svarar inte heller i tillräcklig utsträckning mot elevernas behov. Många lärare anser att de saknar tillräcklig kompetens när det gäller att utforma adekvata insatser. Samarbetet med elevhälsan, som skulle kunna vara ett stöd i detta, brister ofta.

- Problem som uppstår kring en elev ses alltför ofta som brister hos eleven, i stället för något som uppstår i samspel med den omgivande miljön och lärarnas undervisning. För att kunna utforma verkningsfulla stödinsatser måste skolan ta reda på hur eleven upplever de situationer där det uppstår problem och göra eleven delaktig i utformningen av lösningar.
- Elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande potential utnyttjas inte i tillräcklig utsträckning. Den samlade elevhälsan, med dess olika perspektiv och kompetenser, kan bidra till att förebygga svårigheter och ohälsa bland elever och främja elevers hälsa, lärande och utveckling. I dag är många skolor osäkra på vad som avses med att elevhälsan främst ska vara förebyggande och hälsofrämjande. Elevhälsans resurser ägnas i hög grad åt elevers svårigheter och ohälsa på individnivå och arbetet är i huvudsak inriktat på insatser när problem redan uppstått. Det medför en risk för negativa spiraler där resurserna förbrukas av insatser som sätts in för sent, medan förebyggande och hälsofrämjande insatser får stå tillbaka.
- Samverkan mellan lärarna och elevhälsan är otillräcklig. Organisation och arbetssätt gynnar inte alltid samverkan inom elevhälsan eller mellan lärare och elevhälsan. Ibland är elevhälsans yrkesgrupper inte tillräckligt tillgängliga, vilket kan bero både på personalbrist och ineffektiv organisation. Detta försämrar elevhälsans förutsättningar att bidra till elevernas välbefinnande och utveckla verksamheten för att möta fler elevers behov.
- Arbetet med stöd och elevhälsa saknar ofta strategisk styrning. Skolor där undervisningen inte i tillräcklig utsträckning anpassas till elevernas behov kännetecknas inte sällan av en bristande strategisk styrning, som avsaknad av tydliga mål och uppföljningssystem. Den främsta mekanismen för att utveckla utbildningen – det systematiska kvalitetsarbetet – är ofta snävt inriktat på kunskapsresultat. Det ingår inte alltid i det systematiska kvalitetsarbetet att analysera lärmiljöerna och samla in sådana uppgifter som gör att det finns möjlighet att vidta tidiga insatser för att förebygga att elever inte når kunskapskraven. Att rektorer och huvudmän ibland saknar kunskap om elevhälsans uppdrag och arbetssätt och om hälsoperspektivet i stort kan vara en bidragande orsak till att dessa aspekter saknas i kvalitetsarbetet.

- Resursfördelning styr bort från att utveckla inkluderande lärmiljöer. Även system för resursfördelning kan skapa incitament som försvårar utvecklingen av inkluderande lärmiljöer, eftersom möjligheten till extra resurser ofta kopplats till enskilda elevers behov av särskilt stöd. Det kan leda till arbetssätt som fokuserar på åtgärdande insatser på individnivå i stället för ett brett förebyggande arbete.

Förslag för ett mer aktivt stöd- och elevhälsoarbete

Utifrån problembilden tecknad ovan har utredningen i första hand övervägt om det behövs ändringar i lagstiftningen. Vi har sett över stödlagstiftningen men bedömer att befintligt regelverk har en fungerande utformning. Ytterligare specificerade krav i lagstiftningen skulle riskera att leda till en detaljstyrning som innebär en begränsning av skolornas möjligheter att utforma sitt arbete. Vi bedömer vidare att hälsoperspektivet redan framgår tillräckligt tydligt i lagstiftningen. Däremot ser vi ett behov av att förtydliga elevhälsans uppdrag, vilket vi återkommer till nedan. När det gäller det regelverk som berör styrning och ledning av skolans arbete bedömer vi att den generella lagstiftning som finns i dag är ändamålsenlig och att specifika perspektiv, som stöd- eller elevhälsoarbetet, inte bör pekas ut eftersom det skulle skapa behov av att peka ut även andra specifika områden.

Det vi ser behov av är i stället åtgärder för att stärka elevhälsoprofessionerna, öka kompetensen att bedriva ett aktivt stöd- och elevhälsoarbete och erbjuda bättre verktyg för effektiva insatser på stöd- och elevhälsoområdet. Vi lägger därför fram förslag inom dessa tre områden.

Stärkta elevhälsoprofessioner

En grundläggande förutsättning för ett aktivt och välfungerande elevhälsoarbete är tillgång till elevhälsans kompetenser. I utredningens uppdrag ligger att föreslå en reglerad lägstanivå för denna tillgång, vilket vi återkommer till längre ner. Utöver detta föreslår vi nedanstående åtgärder.

Krav på specialpedagog eller speciallärare inom elevhälsan

Ett krav på tillgång till speciallärare eller specialpedagog inom elevhälsan ska införas för att höja kvaliteten på kartläggning av stödbehov och utformning av insatser samt för att lärare ska ges ett bättre stöd i arbetet med att utforma inkluderande lärmiljöer.

Förbättrade möjligheter till vidareutbildning till specialpedagog och speciallärare

Statsbidraget för fortbildning när det gäller specialpedagogiska insatser och för speciallärarutbildning inom Lärarlyftet ska förstärkas för att ge huvudmännen goda förutsättningar att öka tillgången till speciallärare och specialpedagoger.

Följa utvecklingen av utbildningsbakgrund bland kuratorer inom elevhälsan

Skolverket ska ges i uppdrag att följa utvecklingen av utbildningsbakgrund bland personer som arbetar som kurator i skolväsendet, i syfte att säkerställa att kompetensen är tillräcklig.

Utvecklad kompetens för ett aktivt stöd- och elevhälsoarbete

Det finns omfattande kompetensutvecklingsinsatser och stödmaterial från skolmyndigheterna inom utredningens områden som till stora delar fyller de behov som utredningen har identifierat. Inom några områden ser vi emellertid att kompetensutvecklingsinsatser behöver utvecklas eller förlängas och att stödmaterial behöver revideras.

Förlängning av statsbidrag för Specialpedagogik för lärande

Statsbidraget för kompetensutvecklingsinsatsen Specialpedagogik för lärande ska förlängas för att ge fler skolor möjlighet att delta i satsningen. Därmed ges fler lärare ökade kunskaper för att bättre kunna möta elevers olika behov och anpassa undervisningen med hjälp av specialpedagogiska metoder, arbetssätt och förhållningssätt.

Bättre stöd för förebyggande och hälsofrämjande arbete

Skolverket bör se över relevanta befintliga kompetensutvecklingsinsatser och stödmaterial för att i dessa utveckla hur det förebyggande och hälsofrämjande arbetet kan stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. Översynen bör i relevanta delar göras i samverkan med Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten.

Bättre kunskap om vårdgivaransvaret

Skolverket bör säkerställa att hälso- och sjukvårdslagstiftningen om styrning och ledning av elevhälsans medicinska insatser berörs i rektorsprogrammet och i skolchefsutbildningen.

Bättre verktyg för effektiva insatser

För att stödinsatser ska kunna utformas så att de ger effekt för elevers kunskapsutveckling behöver skolorna bättre verktyg. Vi föreslår därför följande insatser.

Kunskapssammanställningar om elevhälsa och stöd

Skolverket ska ges i uppdrag att ansvara för att ta fram kunskapssammanställningar inom områdena elevhälsa och stöd som kan bidra till att förbättra huvudmäns, rektorers och lärares möjligheter att välja effektiva insatser. Kunskapssammanställningarna ska tas fram tillsammans med Skolforskningsinstitutet och SPSM samt, där det är relevant, i samverkan med Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten.

Stöd för utredning om särskilt stöd

Skolverket och 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.

Tillgång till elevhälsans kompetenser

Utöver det mer generella uppdraget att utreda hur elevhälsoarbetet kan utvecklas har utredningen inom elevhälsoområdet även i uppdrag att föreslå hur det kan göras obligatorisk för skolhuvudmännen att redovisa tillgång till elevhälsans professioner, samt analysera regleringen av tillgång till elevhälsa och föreslå en ändring så att det förtydligas vad som är en acceptabel lägstanivå.

Nuvarande reglering av elevhälsan anger att det för elevhälsans medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. För specialpedagogiska insatser ska det finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov kan tillgodoses. Regleringen definierar inte hur hög tillgången till elevhälsopersonal ska vara utan huvudmannen kan inrikta och organisera sin elevhälsa utifrån lokala behov och förutsättningar. Utredningens uppskattning är att det i dag finns i genomsnitt ungefär en skolläkare per 10 100 elever, en skolsköterska per 440 elever, en psykolog per 1 500 elever och en kurator per 460 elever i grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Eftersom den personal som utgör den specialpedagogiska kompetensen ofta arbetar både i elevhälsan och i undervisningen, går det inte ta fram uppgifter om dem specifikt inom elevhälsan.

Utifrån uppgifter om en varierande och ibland otillräcklig tillgång till elevhälsans professioner finns det skäl att i regleringen ange vad som utgör en acceptabel lägstanivå för tillgång till elevhälsan. Utredningen lägger fram två alternativa förslag för en sådan reglering, som också kan kombineras.

Förtydligad reglering av elevhälsans uppdrag

Tillgången till elevhälsan ska vara tillräcklig för att dess uppdrag ska kunna fullgöras. Ett möjligt sätt att utforma en reglerad lägstanivå för tillgången till elevhälsans professioner är att tydliggöra elevhälsans uppdrag.

Utredningen anser att elevhälsan fortsatt främst ska vara förebyggande och hälsofrämjande. Elevernas utveckling mot utbildningens mål ska stödjas. För att ytterligare tydliggöra det uppdrag som ska kunna

fullgöras, föreslår utredningen att nuvarande reglering kompletteras med följande tillägg:

- **Elevhälsans arbete ska bedrivas på individ-, grupp- och organisationsnivå.** Elevhälsans arbete ska omfatta insatser riktade till enskilda elever, grupper av elever, grupper av lärare eller annan skolpersonal eller till skolan i dess helhet, utifrån behov.
- **Arbetet ska ske i samverkan med övrig personal på skolan.** Organisation, rutiner och arbetsätt på skolan ska främja samverkan mellan elevhälsans professioner, lärare och övrig personal på skolan. Varje profession har ansvar att bidra med sin specifika kompetens i de situationer där den behövs. För samverkan och samordning med den övriga personalen krävs att elevhälsans kompetenser finns närvarande – fysiskt eller digitalt – i sådan utsträckning som behövs.
- **Elevhälsan ska bidra till skolans kvalitetsarbete.** Elevhälsan ska bidra med tvärprofessionell kompetens till skolans kvalitetsarbete. Elevhälsan ska bidra med aktuell kunskap om elevernas fysiska, psykiska och psykosociala hälsa, om hinder för elevernas lärande, utveckling och hälsa och om de övergripande förutsättningarna för lärande, utveckling och hälsa på skolan. Elevernas perspektiv ska tillvaratas och hela skolans miljö uppmärksammas.
- **Vid behov ska elevhälsan samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten.** Skolans arbete för elevernas lärande, utveckling och hälsa kan innebära samverkan med andra samhällsfunktioner. Elevhälsan utgör ofta en viktig aktör vid samverkan med externa aktörer. För elevhälsan kan samverkan med andra samhällsfunktioner vara såväl åtgärdande som förebyggande och hälsofrämjande. Varje yrkesgrupp inom elevhälsan har ett ansvar för att, där det är relevant, bidra med sin specifika kompetens vid samverkan med aktörer utanför skolan.

Numerär reglering av en acceptabel lägstanivå

För att ytterligare styra tillgången till elevhälsans lagstadgade kompetenser kan ett förtydligt uppdrag kombineras med en reglering av en numerär lägstanivå – ett bemanningskrav. Att ta fram ett sådant förslag ligger också i utredningens uppdrag.

Tillräcklig tillgång till personalresurser är en nödvändig förutsättning för att elevhälsans uppdrag ska kunna fullgöras. Det är i och för sig inget som särskiljer elevhälsan från andra personalgrupper i skolan. Men elevhälsan riskerar, i större utsträckning än skolans andra personalgrupper, att nedprioriteras av rektor eller huvudmannen eftersom dess uppdrag inte ses som skolans huvuduppdrag. Det kan vara ett skäl att reglera tillgången till elevhälsopersonal.

Bemanningskrav är emellertid en ovanlig form av reglering och förekommer inte på skolans område i Sverige. En sådan typ av reglering kan också ha vissa risker. En reglerad numerär lägstanivå riskerar att inte leda till den likvärdighet som är syftet, eftersom behoven och förutsättningarna ser olika ut. Om lägstanivån uppfattas som ett tak för bemanning kommer resurser inte att skjutas till även om elevernas behov av elevhälsan är större. Om lägstanivån i stället överstiger behoven hos en huvudman kommer den att leda till ett ineffektivt resursutnyttjande. Resurser som hade kunnat ha större effekt på elevernas måluppfyllelse om de fördelades till exempelvis andra personalgrupper kommer att behöva läggas på att uppfylla kraven på tillgång till elevhälsans lagstadgade kompetenser. En reglerad numerär lägstanivå innebär också att rektors möjlighet att styra över sin inre organisation och resursfördelning minskar.

Vilken numerär som kan utgöra en acceptabel lägstanivå är svårt att fastställa. Utredningens förslag till numerär utgår från elevhälsoprofessionernas rekommendationer och uppgifter från huvudmän som vi rekommenderats att kontakta på grund av deras välfungerande elevhälsoarbete. Vi har jämkat dessa siffror med de osäkra uppgifter som finns att tillgå om nuvarande tillgång nationellt, eftersom huvudmännen redan i dag har ansvar för att se till att det finns tillgång till personal inom elevhälsan i den utsträckning som krävs. Den specialpedagogiska kompetensen undantas i vårt förslag eftersom de ofta också bedriver undervisning och därför inte kan avgränsas till enbart elevhälsan.

Utredningen föreslår en numerär reglering av tillgång till elevhälsan som anger att en skolläkare får ansvara för högst 7 000 elever, en skolsköterska för högst 430 elever, en psykolog för högst 1 000 elever och en kurator för högst 400 elever. Det är en högre tillgång än i dag, och innebär ökade kostnader om nära 850 miljoner kronor per år.

Obligatorisk redovisning av tillgång till elevhälsan

Det genomförs i dag inte någon nationell insamling av uppgifter om elevhälsopersonal, vilket innebär att uppgifter om antalen saknas. Detta försvårar jämförelser av hur olika huvudmän tolkar regleringen och utvärderingar av om organisationen motsvarar de lokala behoven. Korrekta uppgifter om tillgång bör också inhämtas för att revidera förslaget om en numerär lägstanivå innan det införs. Utredningen föreslår därför att det ska vara obligatoriskt för skolans huvudmän att redovisa tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator på skolenhetsnivå.

Bedöma och stödja kunskapsutveckling i grundsärskolan

Inom ramen för uppdraget att stärka grundsärskolan ska utredningen överväga en garanti för tidiga stödinsatser, ge förslag på verktyg för att bedöma och följa elevernas kunskapsutveckling samt överväga behov av kompetensutvecklingsinsatser i både grund- och gymnasiesärskolan. Vi föreslår en omfattande satsning på höjd kompetens och bättre verktyg för bedömning i grund- och gymnasiesärskolan.

En garanti för tidiga stödinsatser införs

Utredningen föreslår att en garanti för tidiga stödinsatser ska införas för elever som läser ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik enligt grundsärskolans kursplaner. Om resultatet av ett nationellt bedömningsstöd i årskurs 1 eller 3 i grundsärskolan, respektive årskurs 4 i specialskolan, visar att en elev riskerar att inte nå kunskapskraven ska en analys av elevens kunskapsutveckling genomföras. De lärare som saknar speciallärarutbildning eller annan specialpedagogisk kompetens ska samråda med personal med specialpedagogisk kompetens.

De obligatoriska bedömningsstöden i årskurs 1 ska finnas kvar. Huvudmän ska även vara skyldiga att använda nationella bedömningsstöd i årskurs 3 i grundsärskolan respektive i årskurs 4 i specialskolan. Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram sådana bedömningsstöd samt se över befintliga obligatoriska bedömningsstöd. Vidare

ska Skolverket och SPSM få i uppdrag att ge huvudmännen stöd i samband med att en garanti för tidiga stödinsatser införs.

Utredningen ser en garanti för tidiga stödinsatser som ett sätt att säkerställa att alla barn och ungdomar som har förutsättningar att utveckla färdigheter i att läsa, skriva och räkna får möjlighet att göra det. Det handlar om basfärdigheter som är lika viktiga för elever i grundsärskolan som för elever i övriga obligatoriska skolformer. Den specialpedagogiska bedömningen kan bidra till en högre kvalitet i överväganden om vilket stöd eleven behöver för att nå längre i sin kunskapsutveckling.

Stöd för bedömning och uppföljning av elevernas kunskapsutveckling

Utredningen har analyserat lärares behov när det gäller bedömning och uppföljning av elevers kunskapsutveckling i ämnen och ämnesområden. Vi konstaterar att det finns ett stort behov av stöd för bedömning och för att följa elevernas kunskapsutveckling i både ämnen och ämnesområden. Grundsärskolan har tillgång till färre nationellt framtagna verktyg för bedömning och kunskapsuppföljning än grundskolan. Enligt de lärare och rektorer som deltagit i utredningens enkätundersökning och intervjuer finns behov av olika typer av verktyg. Riksrevisionen har också framfört kritik mot att grundsärskolan har tillgång till ett mindre omfattande stöd för bedömning än grundskolan.

Vår bild är att det finns behov av både fler verktyg och mer kunskap om hur lärare kan bedöma och följa elevernas kunskapsutveckling inom både ämnen och ämnesområden. Vi anser emellertid att behoven inte tillgodoses genom fler bedömningsstöd annat än de som ingår inom en garanti för tidiga stödinsatser. Alla lärare, oavsett ämne och ämnesområde, behöver få kunskaper och verktyg. Mot bakgrund av detta föreslår vi följande insatser:

Stöd för bedömning i ämnen och ämnesområden

Skolverket och SPSM ska ges i uppdrag att i samverkan ta fram utbildningsinsatser om bedömning i ämnen och ämnesområden i grundsärskolan.

Skolverket och SPSM ska vidare ges i uppdrag att i samverkan ta fram verktyg och stödmaterial för bedömning och kunskapsuppföljning i ämnen och ämnesområden i grundsärskolan.

Kompetensutveckling för att öka elevernas möjlighet att nå målen

Utredningen har övervägt om det finns ett behov av kompetensutveckling för lärare eller annan personal som arbetar i undervisningen i syfte att öka elevernas möjlighet att nå målen i grund- och gymnasiesärskolan, utöver de ovan beskrivna insatserna som rör bedömning och kunskapsuppföljning i grundsärskolan. En del av våra förslag innebär en vidareutveckling av insatser som redan erbjuds, medan annat är förslag till sådant som i dag saknas.

Didaktiskt inriktad kompetensutveckling

Som framgår nedan föreslår utredningen nya timplaner för grundsärskolan som framför allt innebär att timmarna i svenska, svenska som andraspråk och engelska ökar samtidigt som timmarna i slöjd och hem- och konsumentkunskap minskar.

Även om den tidsmässiga omfattningen av de teoretiska ämnena ökar är det angeläget att undervisningen är konkret och att undervisningen i läs- och skrivutveckling samt matematik stärks både när det gäller ämnen och ämnesområden. Utredningen föreslår därför att Skolverket och SPSM i samverkan ges i uppdrag att utveckla didaktiskt inriktade kompetensutvecklingsinsatser.

Kompetensutveckling om flexibel utbildning

Elever i grundsärskolan kan läsa integrerat i grundskolan och elever i gymnasiesärskolan kan samläsa med elever i gymnasieskolan. Syftet är att erbjuda eleverna en mer flexibel utbildning och stimulans att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar. Det innebär emellertid att lärare kan behöva undervisa enligt två kursplaner eller ämnesplaner parallellt, något som SPSM har erbjudit tematräffar om. Utredningen anser att utbildningsinsatser av detta slag

bör erbjudas i större omfattning och i samverkan med Skolverket. Insatserna ska rikta sig till lärare i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, gymnasieskolan, och gymnasiesärskolan.

Alternativ- och kompletterande kommunikation (AKK) och digitala lärverktyg förs samman i utbildningsinsatser

Kunskaper i såväl AKK som digitala lärverktyg är centrala i både grund- och gymnasiesärskolan och kan göra väsentlig skillnad för elevernas möjligheter till lärande. Utredningen föreslår därför att SPSM ska ges i uppdrag att inom ramen för befintliga kompetensutvecklingsinsatser i AKK även ge kunskaper om digitala lärverktyg för elever som behöver stöd i sin kommunikation. Dessa insatser ska rikta sig till lärare och annan personal i grundsärskolan och gymnasiesärskolan.

Kompetensutveckling för elevassistenter

Elevassistenterna utgör en viktig yrkesgrupp i både grund- och gymnasiesärskolan. Behovet av kompetensutvecklingsinsatser för elevassistenter framkommer både i forskning och i kontakter med rektorer och lärare. Det förekommer ibland lokala utbildningsinsatser, men det finns inte förutsättningar att erbjuda sådana insatser i varje kommun. Utredningen bedömer att det finns behov av att nationellt erbjuda elevassistenterna grundläggande kunskaper för att de ska fungera i sin roll i grund- och gymnasiesärskolan.

Utredningen föreslår att SPSM och Skolverket ges i uppdrag att i samverkan utforma kompetensutvecklingsinsatser för elevassistenter. Dessa ska ge kunskaper i skolans styrdokument, hur funktionsned-sättningar kan påverka elevernas lärande och vad elevassistentrollen innebär.

Bristen på behöriga lärare bör utredas

Utredningen konstaterar att ett övergripande problem är bristen på behöriga lärare i grund- och gymnasiesärskolan. I vårt uppdrag ingår inte att lämna förslag till den typ av mer genomgripande föränd-

ringar som behövs för att möta behovet av behöriga lärare. Steget att bli behörig lärare i grund- och gymnasiesärskolan är större än i grundskolan eftersom det först krävs en lärarutbildning och därefter yrkeserfarenhet samt en speciallärarutbildning med specialisering mot utvecklingsstörning. Utredningen bedömer därför att frågan om hur bristen på behöriga lärare i grund- och gymnasiesärskolan kan lösas bör utredas.

Flexibilitet och nya benämningar i grund- och gymnasiesärskolan

Inom ramen för uppdraget att stärka grundsärskolan ska utredningen även analysera om timplanerna bör förändras, föreslå ny benämning på målgruppen, nya benämningar på skolformerna och på delar inom komvux samt överväga vissa förändringar gällande de individuella programmen.

Nya timplaner i grundsärskolan för att öka flexibiliteten

Utredningen har dragit slutsatsen att grundsärskolans timplaner bör förändras för att bättre möta elevernas behov och öka flexibiliteten för eleverna att läsa utifrån olika timplaner. Såväl Riksrevisionen och Skolverket som FUB, en organisation som företräder barn, ungdomar och vuxna med intellektuell funktionsnedsättning, har pekat på att grundsärskolans timplaner behöver förändras. Det handlar både om att eleverna ska ges möjligheter att nå så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar och att det ska erbjudas en flexibel utbildning enligt styrdokumentet. Det ska vara lättare att läsa en kombination av ämnen och ämnesområden och det ska fungera att läsa vissa ämnen enligt grundskolans kursplaner, oavsett om eleven går i grundsärskolan eller läser integrerat.

Utredningen har haft tre utgångspunkter för förslagen till förändringar av grundsärskolans timplan i ämnen. Eleverna ska för det första ges bättre förutsättningar att utveckla de kunskaper de behöver för delaktighet i samhället. För det andra ska timplanerna för grundskolan och timplanerna för ämnen i grundsärskolan i så liten utsträckning som möjligt skilja sig åt då det inte finns sakliga skäl med hänsyn till att eleverna har en intellektuell funktionsnedsätt-

ning. För det tredje bör timplanerna underlätta för elever att läsa en kombination av ämnen enligt grundsärskolans och grundskolans kursplaner om de har förutsättningar för det.

Mer undervisning i framför allt svenska och engelska

Utredningens förslag till förändringar innebär att den garanterade undervisningstiden justeras för merparten av ämnena i grundsärskolans timplan. Den garanterade undervisningstiden ökar i framför allt svenska, svenska som andraspråk och engelska samtidigt som den minskar i framför allt slöjd och i hem- och konsumentkunskap. Vidare föreslås att antalet timmar i ämnena bild, matematik, NO-ämnen, slöjd och teknik blir desamma som i grundskolan. Utredningen föreslår dessutom att det införs fördelningsbar undervisningstid i timplanen för ämnen, timmar som kan användas till undervisning utifrån den enskilda elevens behov och önskemål samt huvudmannens möjligheter. Tiden kan användas till undervisning i ett modernt språk eller till att erbjuda eleven mer undervisning i andra ämnen.

Möjlighet att läsa modernt språk i grundsärskolan

Det har i utredningens kontakter med rektorer, lärare och elever framkommit att det finns intresse hos en del elever i grundsärskolan att få läsa ett modernt språk. Vi föreslår därför att det ska bli möjligt för huvudmannen att erbjuda en elev att läsa språkval, både inom ramen för fördelningsbar undervisningstid i ämnen och inom skolans val. Med anledning av detta föreslår vi en reglering i skollagen som gör detta möjligt samt att Skolverket ges i uppdrag att ta fram en kursplan i språkval för grundsärskolan.

Utökad undervisningstid i ämnesområden

Utredningen konstaterar att den skillnad som finns i den garanterade undervisningstiden mellan timplanerna för ämnen respektive ämnesområden i grundsärskolan inte härrör från överväganden om elevernas behov. Skillnaderna är en följd av att undervisningstiden i de

obligatoriska skolformerna i ämnet matematik utökades 2013 och 2016, något som inte resulterade i motsvarande ökning inom ämnesområden. Om den garanterade undervisningstiden ges samma omfattning underlättar det för elever att läsa en kombination av ämnen och ämnesområden utifrån sina förutsättningar och behov. Både Riksrevisionen och Skolverket har pekat på att det saknas hållbara skäl att upprätthålla den tidsmässiga skillnad som finns när det gäller timplanernas omfattning.

Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att den garanterade undervisningstiden för ämnesområden ska utökas till 6 890 timmar, det vill säga ges samma omfattning som för ämnen i grundsärskolan och grundskolan.

Förändringar som rör individuella program i gymnasiesärskolan

Utredningen har haft i uppdrag att överväga vem som bör fatta beslut om hur undervisningstiden bör fördelas på det som ingår i elevens individuella studieplan på ett individuellt program i gymnasiesärskolan. Därutöver har utredningen haft i uppdrag att bedöma om en elev på ett individuellt program i gymnasiesärskolan bör kunna befrias från undervisning i ett eller flera, eller delar av ämnesområden.

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

I dag är det huvudmannen som fattar beslut om fördelningen av undervisningstiden på individuella program i gymnasiesärskolan, medan det på gymnasieskolans introduktionsprogram är rektor som fattar motsvarande beslut. Utredningen ser inga skäl till denna skillnad mellan gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Rektor är närmare eleven och den som har bäst förståelse för elevens behov samt vilket stöd och vilka anpassningar som kan behövas av elevens skolsituation. Vi föreslår därför att det ska åligga rektor att besluta hur undervisningstiden ska fördelas på det som ingår i elevens individuella studieplan på individuella program i gymnasiesärskolan.

Reducerad undervisningstid införs som ny stödform

Utredningen konstaterar att det finns stora möjligheter att göra individuella anpassningar för enskilda elever på individuella program, men bedömer att det finns elever som behöver ges ytterligare stöd. För ett litet fåtal elever som saknar förutsättningar att bedriva heltidsstudier framstår reducereing av undervisningstiden som en mer ändamålsenlig lösning än att befria elever från undervisning i hela eller delar ämnesområden. Utredningen föreslår därför att rektorn bör kunna fatta beslut om att reducera en elevs undervisningstid på ett individuellt program i gymnasiesärskolan. För att säkerställa att undervisningstiden inte reduceras av felaktiga skäl ska denna stödåtgärd föregås av utredning och ett åtgärdsprogram. Vidare ska Skolverket ges i uppdrag att ta fram stöd för tillämpningen om hur reducerad undervisningstid på individuella program i gymnasiesärskolan ska hanteras.

Nya benämningar på målgruppen och skolformerna

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå alternativa benämningar på såväl målgruppen som skolformerna grundskolan och gymnasiesärskolan. Vi har även haft möjlighet att föreslå alternativa benämningar på de delar inom komvux som riktar sig till målgruppen.

Intellektuell funktionsnedsättning ersätter utvecklingsstörning

Utredningen har övervägt om ordet utvecklingsstörning i benämningar på målgruppen för grundskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna i skollagen och anslutande författningar bör ersättas med en mer tidsenlig benämning. Vi konstaterar att begreppet intellektuell funktionsnedsättning bättre beskriver vad själva funktionsnedsättningen innebär och vad samhället har ansvar för att överbrygga för att individen ska tillförsäkras mesta möjliga delaktighet i samhället. Intellektuell funktionsnedsättning är det begrepp som används i manualen DSM-5 som används vid diagnostisering och är det begrepp som kommer att stå i den svenska översättningen av ICD-11. Detta begrepp används också alltmer frekvent både i Sverige och internationellt inom forskning, politik och andra

samhällsområden i både tal och skrift. Utredningen föreslår därför att intellektuell funktionsnedsättning ska ersätta utvecklingsstörning i skollagen och anslutande författningen samt all annan lagstiftning som omfattar målgruppen.

Som en följd av detta föreslår vi även att specialiseringen mot utvecklingsstörning inom speciallärarutbildningen byter namn till specialisering mot intellektuell funktionsnedsättning.

Skolformerna byter namn till anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola

Utredningen har övervägt olika alternativa benämningar på skolformerna grundsärskola och gymnasiesärskola. De elever som utredningen träffat upplever att nuvarande benämningar är stigmatiserande. Även från FUB och forskare har det framkommit önskemål om att beteckningen särskild eller ”sär” ska tas bort.

Utredningen föreslår att grundsärskola ska byta namn till anpassad grundskola och att gymnasiesärskola ska byta namn till anpassad gymnasieskola. Anpassning är ett begrepp som återfinns i skolförfattningarna och som visar att det handlar om att anpassa verksamheten utifrån elevernas behov och förutsättningar. Benämningarna signalerar att det handlar om en grundskoleutbildning respektive gymnasieutbildning som är anpassad för att möta elevernas olika behov.

För att skapa enhetlighet mellan de skolformer och de delar som finns inom komvux som riktar sig till elever med intellektuell funktionsnedsättning föreslår utredningen att kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning ska byta namn till kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning på grundläggande respektive gymnasial nivå.

Benämningen träningskola tas bort

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå alternativ benämning för träningskolan om det anses lämpligt. Vår slutsats är att det inte finns några skäl att överväga en mer tidsenlig benämning och föreslår i stället att benämningen träningskola stryks i skollagen och skolans övriga styrdokument. Ambitionen att grundsärskolan ska vara en flexibel skolform står i kontrast till den uppdelning som görs mellan träningskolan och övriga grundsärskolan i styrdokumentet.

Beslut om att en elev ska gå om en årskurs ska kunna överklagas

Utredningen har i uppdrag att analysera frågan om det ska gå att överklaga en rektors beslut om att inte flytta upp en elev till närmast högre årskurs.

Vi föreslår att en rektors beslut om att en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan ska gå om en årskurs ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Rektorn ska i första hand fatta ett sådant beslut i samråd och samförstånd med elevens vårdnadshavare. Om det finns synnerliga skäl får dock rektorn även utan medgivande från elevens vårdnadshavare besluta att eleven ska gå om en årskurs. Ett beslut att en elev ska gå om en årskurs ska gälla för det läsår som följer närmast efter beslutet. Beslutet ska gälla även om eleven byter till en annan skolenhet. Rektorn får inte uppdras åt någon annan att fatta beslut om att en elev ska gå om en årskurs. Rektorns beslut ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Befintligt regelverk om könsuppdelad undervisning är tillräckligt

Utredningen ska lämna förslag till nödvändiga författningsändringar i skollagen med utgångspunkten att elever och barn i skolväsendet som huvudregel inte ska vara uppdelade efter kön i undervisningen och utbildningen i övrigt.

Utredningen föreslår att det inte ska införas några bestämmelser i skollagen som uttryckligen förbjuder könsuppdelad undervisning och utbildning. Detta eftersom det befintliga regelverket i form av bestämmelser i läroplaner och diskrimineringslagen är tillräckliga.