

Kommunstyrelsen

Remiss - Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven SOU 2021:11

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen att fatta följande beslut

Kommunstyrelsen antar förslag till yttrande i enlighet med 1 till tjänsteskrivelse daterad den 27 maj 2021.

Sammanfattning av ärendet

Den statliga offentliga utredningen Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven (SOU 2021:11) lämnar förslag inom elevhälsans och särskolans område i syfte att förbättra elevers möjlighet att nå kunskapskraven och tillräckliga kunskaper för att klara framtida studier och arbetsliv. Nacka kommun är inte remissinstans men har valt att inkomma med synpunkter på förslagen i utredningen. Förslag på yttrande har beretts i utbildningsnämnden. Kommunstyrelsen beslutar om ett yttrande där kommunens samlade synpunkter lämnas.

I förslaget till yttrande bedöms till övergripande del att utredningens förslag kan bidra positivt till högre kvalitet och måluppfyllelse. Detaljreglering av tillgång till olika personalkategorier bedöms dock vara problematiskt på flertalet sätt och därmed inte uppnå det önskade syftet. Bland annat försvåras anpassning av resurser efter elevers behov och lokala förutsättningar och ansvar särskiljs från befogenheter.

Ärendet

Bakgrund

Regeringen har remitterat den statliga offentliga utredningen Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning (SOU 2021:11). Sista svarsdatum för yttranden till utbildningsdepartementet är den 30 juni 2021. Nacka kommun är inte remissinstans men har valt att inkomma med synpunkter på förslagen i utredningen.

Utredningen, som är ett slutbetänkande, finns att ladda ned via denna länk:

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/02/sou-202111/>



Utredningens sammanfattning av förslagen (sid 21-39 i SOU 2021:11) återfinns även som bilaga 2 i detta ärende.

Beredning av ärendet

Förslag på yttrande har beretts i utbildningsnämnden. Kommunstyrelsen beslutar om ett yttrande där kommunens samlade synpunkter lämnas.

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft tre huvuduppdrag att redovisa i det slutbetänkande som yttrandet avser:

1. Att 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.
2. Föreslå en acceptabel lägstanivå för tillgång till elevhälsans professioner.
3. Analysera vilka insatser som kan vidtas för att stärka grundsärskolan och i viss mån gymnasiesärskolan, utifrån vissa avgränsade områden.

Därutöver har utredningens uppdrag inkluderat förslag inom dessa två områden:

4. Möjlighet att överklaga ett beslut att gå om en årskurs.
5. Möjligheten att dela upp elever efter kön i undervisning och utbildning ska som huvudregel inte finnas. I detta fall lämnar dock utredningen inga förslag eftersom bedömningen är att befintligt regelverk är tillräckliga.

Fokus för utredningen har varit skolans förmåga att ge fler elever förutsättningar att nå kunskapskraven och tillräckliga kunskaper för att klara framtida studier och arbetsliv. Utredningens uppdrag berör i första hand grundskolan och grundsärskolan.

Utredningens ursprungliga direktiv beslutades av regeringen den 20 juli 2017. Därefter har fem tilläggsdirektiv beslutats. Samtliga är bilagda utredningen.

Utredningens förslag i korthet samt utbildningsnämndens bedömning

Förslag för ett mer aktivt stöd- och elevhälsoarbete

De behov som utredningen bedömer finns inom ramen för denna del av uppdraget är:

- att förtydliga elevhälsans uppdrag i skollagen
- åtgärder för att stärka elevhälsoprofessionerna
- öka kompetensen för att bedriva ett aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt
- att erbjuda bättre verktyg för effektiva insatser inom stöd- och elevhälsoområdet.

Inom dessa områden lämnar således utredningen förslag.

Befintlig stödlagstiftning, hälsoperspektivet respektive regleringen av styrning och ledning bedömer utredningen redan har en fungerande utformning och lämnar därför inga ändringsförslag gällande detta. Ytterligare specificerade krav skulle enligt



utredningen leda till en detaljstyrning som innebär en begränsning för skolornas möjligheter att utforma sitt arbete.

Utbildningsnämndens bedömning

Utbildningsnämnden ser överlag positivt på utredningens förslag inom detta område. Utredningen undviker statlig detaljstyrning och föreslår istället förtydliganden och insatser som på olika sätt kan bidra till ökad kvalitet i utbildningen för eleverna. När det gäller förslaget om fler kunskapsammanställningar så vill utbildningsenheten betona vikten av att sådana är evidensbaserade, det vill säga är baserade på bästa tillgängliga kunskap. Uppdraget att göra sådana sammanställningar bör därför ges till myndigheter med kompetens för detta, nämligen Skolforskningsinstitutet, och inte till Skolverket som utredningen föreslår.

Förslag om en lägstanivå för tillgång till elevhälsans professioner

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. Kravet avser årsarbetare, ska gälla på huvudmannanivå och för samtliga skolformer. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges bemyndigande i skollagen att meddela föreskrifter om detta.
- Att huvudmäns inrapporteringskyldighet utökas så att även skolors tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog respektive kurator ska lämnas in till Statistiska centralbyrån.

Utredningen anger att olika underlag tyder på att tillgången till elevhälsans professioner inte alltid är tillräcklig för att ge förutsättningar för elevhälsan att klara sitt uppdrag. Det motiverar, enligt utredningen, det tidigare nämnda förslaget om ett förtydligande i skollagen om vad elevhälsans uppdrag innebär, eftersom det kan leda till ökad tillgång till elevhälsans professioner där det lokalt behövs. Utredningen förordar inte i första hand förslaget om en numerär reglering, det vill säga att staten ska besluta om ett högsta antal elever per skollärare, skolsköterska, psykolog respektive kurator, utan anger att det förslaget kan ses som ett komplement till det förtydligade uppdraget för elevhälsan.

Utbildningsnämndens bedömning

Utbildningsnämndens bedömning är att det föreslagna, förtydligade uppdraget för elevhälsan kan bidra positivt till elevers förutsättningar att uppnå kunskapskraven. Förtydligandet innebär att det i bestämmelsen om elevhälsans uppdrag också ska framgå att elevhälsans arbete ska bedrivas på individ-, grupp- och organisationsnivå, att arbetet ska ske i samverkan med övrig personal på skolan, att elevhälsan ska bidra till skolans kvalitetsarbete samt att elevhälsan vid behov ska samverka med hälso- och sjukvården respektive socialtjänsten.

Nämnden håller med utredningen om att den föreslagna förändringen innebär ett förtydligande, inte en ambitionshöjning. Enligt utbildningsnämndens bedömning bör det



bland annat kunna bidra till en mer effektiv tillsyn från Skolinspektionens sida, det vill säga de befintliga statliga verktygen vässas så att åtgärder kan krävas från huvudmannens sida om det finns sådana brister att elevhälsan inte har förutsättningar att klara sitt uppdrag. Förslaget att införa nationell insamling av personalstatistik för elevhälsan ser utbildningsnämnden också som positivt, bland annat eftersom underlaget kan möjliggöra uppföljningar och utvärderingar av elevhälsans insatser och därigenom bidra till kvalitetsutveckling, till gagn för eleverna. Det innebär dock ett ökat åtagande för huvudmännen, vilket också utredningen anger och tillämpar finansieringsprincipen för. Utbildningsnämnden föreslår därför att dessa två förslag bör **tillstyrkas**.

Utbildningsnämnden bedömer däremot att förslaget att reglera en numerär lägstanivå av elevhälsans professioner **avstyrks**. Detta är en form av statlig detaljstyrning som inte är förenlig med en mål- och resultatstyrd skola. Det leder till ineffektiv fördelning av resurser, såväl inom elevhälsan som mellan elevhälsan och andra nödvändiga resurser för att säkerställa att skolan klarar sitt uppdrag för alla elever. Det försvårar anpassningar utifrån elevers faktiska behov och lokala förutsättningar. Det innebär vidare att ansvar avskiljs från befogenheter genom att staten ska kunna besluta om ändrade lägstanivåer i elevhälsan, som direkt påverkar kommunernas kostnader för skolan. Om det är svårt att rekrytera personal för att klara minimikraven blir följderna att huvudmannen antingen måste göra avkall på kompetenskraven eller stå ansvariga för att inte uppfylla minimikraven. De lägstanivåer som utredningen föreslår är dessutom baserade på grova uppskattningar. Sådana schabloner, som blir nödvändiga vid statlig detaljstyrning, kommer sällan att avspegla de faktiska behoven som skiljer sig lokalt och i de olika skolformerna. Utredningen tar också upp en rad större problem och risker med en sådan reglering och utbildningsnämnden instämmer i den analysen. Mot denna bakgrund har utbildningsnämnden svårt att se hur förslaget ska kunna bidra till att förbättra elevers möjligheter att uppnå kunskapskraven.

Utredningens förslag för att stärka särskolan

Utredningen föreslår

- Nya benämningar för målgrupper och skolformerna grundsärskolan och gymnasiesärskolan till anpassad grund- respektive gymnasieskola.
- Förändringar i grundsärskolans timplaner i syfte att bättre möta elevernas behov och öka flexibiliteten för eleverna.
- Utökad undervisningstid för elever som läser ämnesområden, så att tiden motsvarar den för ämnen.
- Att rektor ska besluta om fördelning av undervisningstid på ämnesområden för en elev respektive bedöma om en elev bör kunna befrias från undervisning på individuella program i gymnasiesärskolan.
- Att motsvarande garanti för tidiga stödinsatser som redan införts i grundskolan också införs i grundsärskolan.
- Kompetensutvecklingsinsatser och bedömningsstöd för grund- och gymnasiesärskolan.

Utbildningsnämndens bedömning



NACKA
KOMMUN

Utbildningsnämnden bedömer överlag att utredningens förslag på olika sätt kan bidra till att stärka särskolans kvalitet för eleverna. Likaså är det positivt med mer tidsenliga beteckningar för skolformerna grund- och gymnasiesärskolan. En fråga som uppkommer är dock om den föreslagna nya beteckningen ("anpassad grundsärskola") riskerar att av vårdnadshavare blandas ihop med stödinsatser såsom exempelvis anpassad studiegång i grundskolan? En annan fråga är om de föreslagna neddragningarna i grundsärskolans timplan i de praktisk-estetiska ämnena istället för i teoretiska ämnen som exempelvis NO har övervägts utifrån elevernas behov? Det är positivt med ambitionen om ökad flexibilitet för eleverna, men det är också viktigt att väga in att elevernas behov av undervisningstid i olika ämnen kan se olika ut i de olika skolformerna.

Utredningens förslag om att kunna överklaga ett beslut att gå om en årskurs.

Utredningen föreslår att

- Dagens bestämmelse om att rektor får besluta att inte flytta upp en elev till nästkommande årskurs flyttas från skolförordningen till skollagen i syfte att göra det möjligt för elevens vårdnadshavare att överklaga beslutet.
- Bestämmelsen ändras på flera sätt jämfört med idag, bland annat så att vårdnadshavare får avgörande inflytande över rektors beslut om huruvida en elev ska gå om en årskurs. Bara om synnerliga skäl finns ska rektor kunna fatta beslut om ytterligare ett års skolgång trots att vårdnadshavarna inte gett sitt medgivande.

Utbildningsnämndens bedömning

Utbildningsnämnden föreslår att förslaget att överföra bestämmelsen från förordning till lag samt överklagandemöjligheten ska **tillstyrkas**. Nämnden håller med om utredningens bedömning att dessa beslut i praktiken innebär förlängd skolplikt med ett år och att det därför handlar om ett så pass ingripande beslut för individen att det finns principiella skäl för att det ska vara möjligt att överklaga. Beslut om åtgärdsprogram och beslut om den särskilda stödinsatsen anpassad studiegång är exempel på liknande beslut, som anses såpass ingripande att de är överklagningsbara.

Förslaget innebär dock också att bestämmelsen ändras i flera avseenden, jämfört med idag. Den största förändringen är att vårdnadshavarna föreslås få avgörande inflytande över rektors beslut om att en elev ska gå om en årskurs. Bara om det finns synnerliga skäl ska beslut kunna fattas om att en elev ska gå om en årskurs utan vårdnadshavarnas medgivande. Syftet är, enligt utredningen, att betona vikten av god samverkan med vårdnadshavarna. Utbildningsnämndens bedömning är dock att förslaget i denna del bör **avstyrkas**, eftersom det avgörande bör vara en helhetsbedömning, där elevens bästa är centralt. Det är en professionell pedagogisk bedömning som krävs av om insatsen är mest effektiv för eleven och helhetsmässigt bedöms vara bäst för elevens kunskapsmässiga och sociala utveckling. Beslutet bör därför inte vara avhängigt av vårdnadshavarnas inställning, särskilt när överklagandemöjlighet också införs. Däremot håller utbildningsnämnden med om vikten av god samverkan med vårdnadshavarna. Den föreslagna regleringen bör därför ändras så att det framgår att i helhetsbedömningen ska vårdnadshavarnas åsikter vägas in. Det är också viktigt att understryka att elevens



inställning ska vägas in i stigande grad utifrån elevens ålder. Det bör också förtydligas att bestämmelsen även avser elever i årskurs 9 som bedöms ha behov av att gå om årskursen. I det fallet vore det en motsättning att vårdnadshavare skulle kunna neka en elev att gå om årskurs 9 om eleven vill göra det. Detta eftersom eleven har en rättighet att få slutföra den högsta årskursen i upp till två år efter skolplikten annars skulle ha upphört.

Hemkommunens skyldighet att pröva frågan om skolpliktens förlängning bör tas bort som en följdändring

Utbildningsnämnden **föreslår** också att det ska framföras i yttrandet till utbildningsdepartementet att dagens reglering i 7 kap 13§ 2st skollagen, som avser att hemkommunen ska pröva frågan om skolpliktens förlängning för den elev som inte gått ut högsta årskursen när skolplikten annars skulle ha upphört, bör tas bort alternativt förtydligas av följande skäl. Det följer rimligen av utredningens förslag att den bestämmelse om beslut att elev ska gå om en årskurs, som föreslås överförs till skollagen, också omfattar elever i årskurs 9 som behöver ytterligare ett läsår. Som utredningen konstaterar så innebär ett beslut av rektor att gå om ett läsår i praktiken också förlängd skolplikt. Förlängd skolplikt med ett år innebär visserligen att elevens hemkommun får ett åtagande att finansiera ett ytterligare skolår. Detta finansiella åtagande är dock likadant oavsett om beslutet att gå om tas i årskurs 9 eller innan dess. Samma finansiella åtagande gäller även utifrån elevens rättighet att få slutföra den högsta årskursen i grundskolan respektive grundsärskolan. Därigenom fyller hemkommunens prövning om skolpliktens förlängning för elev i årskurs 9 i praktiken ingen funktion. Genom att ta bort regleringen som avser hemkommunens prövning minskar byråkratin och elevperspektivet stärks genom att besluten fattas i skolan, där kunskapen om elevens behov är bäst.

Stadsledningskontorets samlade bedömning

Stadsledningskontoret instämmer i utbildningsnämndens förslag till yttrande men vill gällande förslaget på ändring av namn på skolformerna grundsärskola och gymnasiesärskola framhålla följande. Benämningen anpassad grundskola respektive gymnasiesärskola är missvisande utifrån att dessa skolformer inte följer grundskolans respektive gymnasieskolans läroplan och regleringar. Nytt namn bör tas fram som inte riskerar att sammanblandas med andra skolformer eller stödåtgärder samt bättre återspeglar den utbildningsform det är fråga om.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningen är tydlig med att förslaget om att staten ska reglera ett maximalt antal elever för varje yrkeskategori inom elevhälsan innebär ett nytt krav och en ambitionshöjning. Kravet avser förskoleklass, grund- och gymnasieskola samt grund- och gymnasiesärskolan. Bedömningen är att kommunens kostnader kommer att öka för kommunen från och med den 1 juli 2024, jämfört med idag, med anledning av detta. Utredningen föreslår att det generella statsbidraget till kommunsektorn ökar med totalt



838 miljoner kronor per år, i enlighet med finansieringsprincipen. I vilken utsträckning ersättningen kommer att täcka kommunens faktiska kostnader är oklart eftersom det inte framgår hur ersättningen kommer att fördelas mellan kommunerna. Utöver detta innebär förslaget dock också att staten på förordningsnivå kan ändra minimikraven för elevhälsans personaltillgång även framöver, det är ingen engångshändelse. Risk finns alltså för ytterligare kostnadsökningar för kommunen framöver, som inte är kopplade till ökade behov för eleverna eller ändrade lokala förutsättningar. Det finns heller ingen garanti att finansieringsprincipen kommer att tillämpas vid sådana förordningsändringar.

Förslaget till ändringar i skollagen i syfte att förtydliga elevhälsans uppdrag innebär förtydligande av vad som redan gäller och bedöms därmed inte innebära högre kostnader.

Den utökade skyldigheten för huvudmän att lämna uppgifter om personaltillgången inom elevhälsan bedöms av utredningen i praktiken innebära 1-1,2 timmars tillkommande arbete per skolenhet och föreslår ersättning i enlighet med finansieringsprincipen.

Förslaget om att utöka timplanen för ämnesområden för elever i träningsskolan innebär ökade kostnader för kommunen. Den ändrade timplanen föreslås träda ikraft den 1 juli 2022. Utredningen föreslår därför ersättning via det generella statsbidraget, i enlighet med finansieringsprincipen.

Garantin för tidiga stödinsatser som föreslås ska gälla i grundsärskolan, på motsvarande sätt som i grundskolan, innebär ett utökat åtagande. Utredningens bedömning är dock att den tillkommande kostnaden är så låg att finansieringsprincipen inte blir tillämplig.

Konsekvenser för barn

Bedömningen är att utredningens förslag till övervägande del är positivt för barn, genom att på olika sätt förbättra förutsättningarna för elever att uppnå kunskapskraven. Vad gäller förslaget om att införa en numerär lägstanivå av yrkeskategorierna i elevhälsan så är dock bedömningen att det är problematiskt utifrån ett barnperspektiv, bland annat genom att regleringen utgår från schabloner och inte utifrån elevernas faktiska behov.

Handlingar i ärendet

Bilaga 1 Förslag till yttrande

Bilaga 2 Utredningens sammanfattning (sid 21-39 i SOU 2021:11)

Bilaga 3 Protokollsutdrag från utbildningsnämnden den 11 maj 2021 § 37

Susanne Nord
Arbetsmarknad- och utbildningsdirektör
Stadsledningskontoret

Sidrah Schaider
Stadsjurist
Stadsledningskontoret

Louise Hult
Kommunjurist
Juridik- och kanslienheten