

**Handläggare**Elisabeth Forsberg Uvemo  
Telefon: 08-508 33 010**Till**Utbildningsnämnden  
2021-05-27Kristina Björkegren Linder  
Telefon: 08-508 33 890**Bättre möjligheter för elever att nå  
kunskapskraven (SOU 2021:11)**

Remiss från kommunstyrelsen, KS 2021/471

**Förvaltningens förslag till beslut**

1. Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens förslag till tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Lena Holmdahl  
UtbildningsdirektörLee Orberson  
Grundskoledirektör**Sammanfattning**

Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet "Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven" (SOU 2021:11) till utbildningsnämnden för yttrande. Förslagen i betänkandet rör sig inom områdena stärkta professioner, utvecklad kompetens för ett aktivt stöd- och elevhälsoarbete, bättre verktyg för effektiva insatser på stöd- och elevhälsoarbetet och tillgång till elevhälsans kompetenser. Åtgärderna spänner brett över kompetens-utvecklingsinsatser för lärare, skolledare och elevassistenter till insatser för att höja kraven på elevhälsans sammansättning och skickligheten hos professionerna.

Förvaltningen ställer sig positiv till förslagen i betänkandet och ser behovet av ett förtydligande av elevhälsans uppdrag och förändringar i regelverket kring grundsärskolan. Förvaltningen anser att förslagen är bra, men önskar en vidgad diskussion och tydlighet i vissa delar. Förvaltningen välkomnar de föreslagna kompetenssatsningarna för pedagoger, elevassistenter, elevhälsans professioner och skolledare. Kompetensutvecklingsprogrammen

tillsammans med framtagande och utveckling av olika sorters bedömningsstöd har efterlysts sedan länge och kommer att utgöra ett värdefullt tillskott till skolans arbete med att hjälpa fler elever att uppnå kunskapskraven – i alla skolformer.

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner tjänsteutlåtandet och överlämnar det som svar på remissen.

### **Bakgrund/Ärendet**

Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet ”Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven” (SOU 2021:11) till utbildningsnämnden för yttrande.

I betänkandet redovisas utredningens tre huvuduppgifter:

- att kartlägga och analysera skolornas stöd- och elevhälsoarbete,
- att föreslå en acceptabel lägstanivå för tillgång till elevhälsan samt
- att analysera vilka insatser som kan vidtas för att stärka kvaliteten i grund- och gymnasiesärskolan.

Utredarna pekar ut flera områden som kritiska för elevernas möjligheter att nå upp till kunskapskraven. Det rör skolans arbete med extra anpassningar och särskilt stöd, elevhälsoarbetet och tillgången till elevhälsa samt möjligheter till flexibel utbildning för elever i grundsärskolan kopplat till kompetensen hos lärare och personal. Samtidigt betonas att förutsättningarna för att nå målen ofta kräver mer generella insatser som till största delen ligger utanför utredningens ramar.

Elevhälsan ses som central för framgång. Under arbetets gång har utredarna resonerat om en skärpt lagstiftning runt elevhälsan och rätten till stöd. I slutändan har bedömningen gjorts att den lagstiftning som finns är tillräcklig och att man i möjligaste mån vill undvika alltför detaljerade bestämmelser inom skolans område. Istället har utredarna valt skärpta förtydliganden av redan gällande föreskrifter tillsammans med åtgärder för att öka kvaliteten på elevhälsans arbete. Förslagen rör sig inom områdena stärkta professioner, utvecklad kompetens för ett aktivt stöd- och elevhälsoarbete, bättre verktyg för effektiva insatser på stöd- och elevhälsoarbetet och tillgång till elevhälsans kompetenser.

Merparten av de föreslagna insatserna rör myndighetsnivån där framför allt Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten ges olika uppgifter, bland annat i att samla in, sammanställa och

analysera data runt skolors och huvudmäns elevhälsoarbete. Skolverket föreslås även få flera uppdrag i att ta fram olika typer av bedömningsstöd, att erbjuda stöd till skolorna att arbeta hälsofrämjande och förebyggande, att bistå skolorna i deras arbete med utredningar av stödbehov och att utarbeta verktyg för att bedöma elevernas kunskapsnivå och progression. Specialpedagogiska skolmyndigheten ska erbjuda kompetensutvecklingsinsatser till lärare i flexibel undervisning, genom alternativ och kompletterande kommunikation (AKK) och digitala verktyg, även inom ramen för garantin för tidiga insatser inom grundsärskolan.

Riksrevisionen konstaterar i granskning av grundsärskolan 2019 att flera av skillnaderna mellan skolformerna grundskola och grundsärskola inte kan anses skäligen eller motiverade. I betänkandet ”Bättre möjligheter att nå kunskapskraven” har ambitionen varit att göra skolformerna mer lika, för att skapa en högre grad av flexibilitet och möjlighet till integrerad undervisning. En grundläggande insats bör, menar utredarna, därför vara att införa samma garanterade undervisningstid i grundsärskolan som i grundskolan. Utredningen föreslår även harmonisering av timplanerna så att elever i grundsärskolan får mer undervisning i svenska, svenska som andraspråk och engelska. Detta åstadkoms bland annat genom minskad undervisningstid i slöjd och hemkunskap. Elever i grundsärskolan ska också få möjlighet att läsa moderna språk och erbjudas språkval som i grundskolan.

Smärre förändringar föreslås även inom gymnasiesärskolan, bland annat att beslut om fördelning av undervisningstiden på det individuella programmet flyttas från huvudmannen till rektor. Med denna förändring skapas möjligheten att införa en minskad undervisningstid som en särskild stödåtgärd.

Utredningen föreslår i huvudsak följande.

- Skolverket får i uppdrag att ta fram kunskapssammanställningar inom områdena elevhälsa och stöd. Sammanställningarna förväntas bidra till att förbättra huvudmäns, rektorers och lärares möjligheter att välja effektiva insatser.
- Skolverket och SPSM får i uppdrag att ta fram ett stöd för den utredning som ska genomföras för att ta ställning till en elevs behov av särskilt stöd.

- Krav på tillgång till speciallärare eller specialpedagog inom elevhälsan införs från den 1 januari 2023. Detta för att höja kvaliteten på skolans kartläggning av stödbehov och utformning av insatser och för att ge lärare stöd i arbetet med att utforma inkluderande lärmiljöer.
- Tillgången till elevhälsan regleras, 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. Förslaget rekommenderas träda i kraft den 1 juli 2024, efter insamling av nationella data.
- Från den 1 juli 2022 ska det vara obligatoriskt för skolans huvudmän att redovisa tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator på skolenhetsnivå.
- Den 1 juli 2024 införs garanti för tidiga stödinsatser för elever som läser ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik enligt grundsärskolans kursplaner.
- Grundsärskolans timplaner ändras för att bättre möta elevernas behov och för att öka flexibiliteten att läsa utifrån olika timplaner.
- Grundsärskolan byter namn till ”anpassad grundskola” och gymnasiesärskola byter namn till ”anpassad gymnasieskola”. Målgruppen ska fortsättningsvis kallas elever med intellektuell funktionsnedsättning.

### **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts av grundskoleavdelningen i samverkan med gymnasieavdelningen, avdelningen för utveckling och samordning samt avdelningen för lärande och elevhälsa.

Ärendet kommer att behandlas i samverkan med de fackliga organisationerna den 18 maj 2021. Funktionshinderrådet kommer att få möjlighet att behandla ärendet vid sammanträdet den 19 maj 2021.

### **Förvaltningens synpunkter och förslag**

I betänkandet ”Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven” konstateras att en stor grupp elever i grundskolan inte når kunskapskraven. Närmare femton procent är inte behöriga till nationellt program när de går ut årskurs 9. För särskolan saknas nationell uppföljning av elevernas kunskapsresultat och progression

helt och hållet. Riksrevisionen konstaterade efter sin granskning år 2019 att grundskolans behov inte har tillgodosetts tillräckligt i de statliga insatserna för att styra, stödja och följa upp skolformen. Det framhölls också att lärare i grundskolan har ett avsevärt mindre stöd för att bedöma elevernas kunskaper än lärare i grundskolan. Behovet av att öka kvalitet, överblick och uppföljning av grund- och gymnasieskolan är stort. Förvaltningen delar denna bild. Nedan lämnar förvaltningen sina synpunkter på utredningens huvuddelar.

*Förvaltningen ställer sig bakom förslaget att Skolverket får i uppdrag att ta fram kunskapssammanställningar inom områdena elevhälsa och stöd.*

Diskussionen om resurser och ekonomiska incitament är angelägen. Att lyfta frågor om hur resurser fördelas, och på vilka grunder, samt hur detta påverkar arbetet med stöd i skolan behöver synliggöras i samband med att krav ställs på att skolor ska utveckla hållbara kvalitativa processer och kvalitativt god undervisning för alla elever. Bidrag efter individuell prövning uppfattas ofta som en slags "garanti" för huvudmannen att säkerställa att resurser riktas till särskilt stöd till enskilda elever. Stockholms stad ansvarar för fler än 140 grundskolor med stor variation i förutsättningar och bakgrund hos eleverna. Förvaltningen välkomnar därför ytterligare tydliggörande råd och goda exempel på alternativa sätt att fördela medel i den egna skolorganisationen samt ytterligare studier om detta.

*Förvaltningen ställer sig bakom förslaget att Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten får i uppdrag att ta fram stöd för skolornas arbete med utredning och elevers behov av särskilt stöd*

När det gäller elevhälsans arbete konstaterar utredarna att åtgärdande insatser framstår som mer akuta och prioriteras oftare. För att öka det förebyggande och hälsofrämjande arbetet krävs ett perspektiv där elevhälsans olika professioner och andra aktörer samverkar på ett sätt som bidrar till att eleven kan fungera i sitt ordinarie skolsammanhang i största möjliga utsträckning och anpassar åtgärder utifrån vad som är bäst för eleven i skolan.

Förvaltningen har svårt att se att det behövs mer kunskap än den som redan finns hos Skolverket och Socialstyrelsen om detta. Det förvaltningen ser ett behov av är istället stöd för att tillämpa denna kunskap och att råd och riktlinjer därför bör riktas mot detta behov. Förvaltningen menar, vilket även bekräftas av aktuell skolforskning, att kvalitativt god undervisning alltid är beroende av en rad olika

faktorer som berör flera nivåer – huvudman, rektor, elevhälsa, lärare etc. och professioner – lärare, kurator, skolpsykolog m.fl. Varje profession ska värna om sin professions särskilda kunskap och synsätt, men den pedagogiska professionen och deras bedömningar är i fokus. Förvaltningen anser att det därför är avgörande att identifiera tid, plats och processer där arbete pågår med att ge begrepp som åtgärdande, förebyggande och främjande ett innehåll. En sådan process är utredningen om särskilt stöd.

Den föreslagna utbildningsinsatsen för skolledare i syfte att öka kunskapen om vårdgivaransvaret i skolan är välbehövlig. Förvaltningen ser gärna att utbildningssatsningen omfattar all personal som arbetar under hälso- och sjukvårdslagen, såväl skolläkare som skolsköterska och skolpsykolog. De olika professionernas roll i förebyggande och hälsobefrämjande arbete i skolan kan behöva lyftas ytterligare. Det skulle kunna göras inom ramen för den föreslagna utbildningsinsatsen.

Kompetenssatsningar tillsammans med framtagande och utveckling av olika sorters bedömningsstöd har efterlysts sedan länge och kommer att utgöra ett värdefullt tillskott till skolans arbete med att hjälpa fler elever att uppnå kunskapskraven. Förvaltningen skulle gärna se att uppdraget kring bedömningsstöd utvidgades till att omfatta också gymnasiesärskolan. Behovet av stöd och verktyg för bedömning inom gymnasiesärskolans centrala ämnesområden är stort. Dels för att kunna bedöma elevernas progression, dels för att bättre kunna utvärdera och analysera verksamheten på huvudmannanivå.

*Förvaltningen kan se för- och nackdelar med en numerär reglering av lägstaniivå för elevhälsans personal*

En nationellt fastställd lägstaniivå kan ses som ett stöd för rektorer och huvudmän att säkerställa en tillräcklig nivå på elevhälsoarbetet och att alla skolor har en tillgång till samtliga av de lagstadgade professionerna. Samtidigt ser skolors och elevers behov olika ut. Det gör att en rektor behöver kunna ha en ökad bemanning vid större behov och således en lite lägre bemanning på skolor där behoven är mindre. Det förhållandet gäller också professionerna emellan. Det utesluter naturligtvis inte införandet av en garanterad miniminivå som skulle kunna garantera en god grundkvalitet.

Reglering genom en fast numerär är dock en utmaning för skolor och huvudmän ur flera aspekter. Det finns en risk att numerären får styra och inte de faktiska behoven. Det är också en av anledningarna till att tidigare utredningar inte velat ange exakta

antal. Utredarna konstaterar själva att många av de viktigaste aspekterna för en ökad kvalitet på och tillgång till elevhälsan är mer generella och ligger utanför utredningens ramar. Svårigheten att rekrytera personal till elevhälsan existerar inte bara i glesbygd utan är en realitet också i huvudstaden.

Rekryteringsutmaningarna ligger inte enbart i att utbudet av till exempel skolläkare och psykolog är för litet i förhållande till efterfrågan. Det handlar också om vilka arbetsvillkor som skolan kan erbjuda. Det kan vara svårt för skolan att matcha kompetensutveckling och ett professionellt sammanhang i den utsträckning som läkare och psykologer kan få hos andra arbetsgivare. Varken skollag, föreskrifter eller riktlinjer definierar vad tillgång till elevhälsa innebär i form av personalresurser.

Förvaltningen vill i detta sammanhang också rikta uppmärksamhet mot att det råder mycket stora skillnader mellan skolor när det gäller vilka förutsättningar som krävs för att involvera vårdnadshavare. Det innebär rent konkret att vissa skolor behöver lägga betydligt mer och helt andra resurser på själva samarbetet jämfört med andra skolor. Det är lätt att koppla detta till effekter av bostads- och skolsegregationen som på vissa sätt är unika för storstadsområden, och i synnerhet Stockholm. Det innebär att skolorna kan presentera helt olika arbetssätt i detta avseende med olika resultat beroende på vilket område som skolan ligger i. Frågan kan inte reduceras till en fråga om vilja eller kunskap.

De olika förutsättningar och behov som finns mellan skolor återspeglas även mellan skolformerna. Om förslaget med en låst numerär blir verklighet ser förvaltningen ett värde i att grundskolan och gymnasiet ges separata lägstannivåer. Det medicinska uppdraget elevhälsan skiljer sig åt och detta behöver analyseras djupare för att nå fram till mer anpassade nivåer. Förvaltningen välkomnar i detta sammanhang utredningens förslag att tillföra medel för långsiktigt ökade resurser till professioner inom elevhälsan.

*Namnbyte bör genomföras, men de nya benämningarna kan leda till begreppsförvirring*

Förvaltningen ställer sig bakom utredningens bedömning att skolformerna grundsärskola och gymnasiesärskola bör ersättas av mer tidsenliga begrepp. Förvaltningen ställer sig även bakom benämningen av målgruppen elever med intellektuell funktionsnedsättning. Förvaltningen anser dock att den föreslagna benämningen anpassad gymnasieskola och anpassad grundskola kan leda till begreppsförvirring. I skollagstiftningen finns, som

utredningen också nämner, de redan etablerade benämningarna anpassad studiegång och individuellt anpassat program. Det kan vara svårt att skilja på till exempel en elev med anpassad studiegång och en elev i anpassade grundskolan. På motsvarande sätt kan ett individuellt anpassat program i den anpassade gymnasieskolan förväxlas med ett individuellt anpassat program i gymnasieskolan.

### **Konsekvenser för barn och barnets rättigheter samt jämställdhetsanalys**

Då ärendet är ett svar på en remiss och då utredningen genomfört konsekvensanalyser ur barnrätts-, jämställdhets- och funktionshinderperspektiv gör förvaltningen inga egna analyser.

### **Förslag till beslut**

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden beslutar att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Eftersom remisstiden är kort föreslår förvaltningen att utbildningsnämnden justerar beslutet omedelbart.

### **Bilaga**

”Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven” (SOU 2021:11)