

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (U 2017:07)

Beslut vid regeringssammanträde den 20 februari 2020

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 20 juli 2017 kommittédirektiv om bättre möjligheter för elever i de obligatoriska skolformerna att nå de kunskapskrav som minst ska nås (dir. 2017:88). Enligt direktiven ska en särskild utredare bl.a. 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 uppnås. Genom tilläggsdirektiv utvidgades uppdraget till att undersöka förutsättningarna för att införa en garanti för tidiga stödinsatser i grundsärskolan motsvarande den som har föreslagits för grundskolan, sameskolan och specialskolan (dir. 2018:33). Enligt ytterligare tilläggsdirektiv förlängdes utredningstiden (dir. 2018:58). Ytterligare tilläggsdirektiv utvidgade uppdraget till att analysera vilka insatser som kan vidtas för att stärka särskolan samt analysera hur elever bättre kan få stödinsatser kopplat till lärmiljö och grupp tillhörighet. Utredningen fick även förlängd tid (dir. 2019:38).

Utredaren ska nu även bl.a.

- analysera regleringen av tillgång till elevhälsa och föreslå en ändring så att det förtydligas vad som är en acceptabel lägstanivå,
- föreslå hur det kan göras obligatoriskt att till en myndighet redovisa uppgifter om hur många skolläkare, skolsköterskor, psykologer och kuratorer

det finns i förhållande till antalet elever och föreslå hur denna redovisning ska gå till,

- föreslå alternativa benämningar på skolformerna grundsärskola och gymnasiesärskola,
- föreslå vem som i fråga om en elev på det individuella programmet i gymnasiesärskolan, ska fatta beslut om omfattningen av elevens studier samt fördelning av antalet undervisningstimmar för varje ämnesområde, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett delbetänkande ska lämnas för uppdraget i tilläggsdirektiv (dir. 2019:38) om hur elever kan få bättre stödinsatser kopplat till lärmiljö och grupptillhörighet samt om giltighetstiden för övergångsbestämmelserna om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna bör förlängas. Delbetänkandet ska lämnas senast den 30 juni 2020.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 28 februari 2021.

Uppdraget att utreda en mer tillgänglig elevhälsa

I skollagen (2010:800) anges att för medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det i elevhälsan finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Det ska också finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses (2 kap. 25 § skollagen). I skollagen ges ingen närmare beskrivning av vad tillgång till de olika personalkategorierna innebär. Av förarbetena till skollagen framgår att huvudmannen själv avgör omfattningen och inriktningen på personalens sammansättning och kompetens utifrån lokala behov och förutsättningar samt att huvudmannen kan anställa denna personal eller ordna det på annat sätt. Vidare anges att kravet att det ska finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses är ett förtydligande som inte inskränker huvudmännens möjlighet att organisera elevhälsan efter lokala behov och förutsättningar och att syftet inte är att huvudmännen ska behöva nyanställa personal (prop. 2009/10:165 s. 57). Inte heller finns några föreskrifter eller riktlinjer om tillgången till elevhälsa. I exempelvis Norge finns nationella riktlinjer med nyckeltal som

reglerar bl.a. hur många läkare och sjuksköterskor det minst ska finnas inom elevhälsan.

Att det i skollagen inte framgår vad som avses med tillgång till elevhälsa innebär bl.a. att tillgången varierar mellan skolor. Det innebär också att tillgången till elevhälsa ibland är otillräcklig (Elevhälsa: Elevers behov och skolans insatser, Statens skolinspektion 2015). OECD har upprepade gånger pekat på brister i elevhälsoarbetet vid svenska skolor med låg tillgång till skolsköterskor, skolläkare och skolpsykologer (se t.ex. Mental health and work: Sweden, 2013). En intervjustudie med personal i elevhälsan stödjer denna analys (Uppdrag psykisk hälsa 2016). Den tidigare nationella samordnaren för psykisk hälsa har också i en skrivelse till regeringen anfört att elever önskar att elevhälsan ska vara tillgänglig i skolan varje dag (S2018/04669/FS).

Det är angeläget att elevhälsan har de förutsättningar som behövs för att uppfylla lagstiftarens intentioner när det gäller generellt förebyggande insatser. Personal med specialpedagogisk kompetens kan exempelvis i det förebyggande arbetet bl.a. utifrån de uppgifter som finns om exempelvis elevers hälsa och sociala situation bedöma och planera hur elevernas behov bäst ska mötas. Dessutom är det inte minst ur ett elevperspektiv viktigt att elevhälsans kompetenser är placerade och tillgängliga på skolan. Eleverna ska veta när och var de kan söka upp skolläkaren, skolsköterskan, psykologen eller kuratorn. En tillgänglig elevhälsa är också viktig för att samverka mellan elevhälsan och övrig personal ska fungera.

Utredaren ska därför

- analysera regleringen av tillgång till elevhälsa och föreslå en ändring så att det förtydligas vad som är en acceptabel lägstanivå, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppgifter om tillgång till elevhälsa ska lämnas

En förutsättning för att reglera tillgången till elevhälsa är att tillgången går att mäta. I dag finns ingen skyldighet för huvudmän att lämna sådana uppgifter. Däremot har Statens skolverk i uppdrag att göra vissa uppgifter om skolenheter tillgängliga för allmänheten i ett nationellt informationssystem. Informationssystemet innehåller för varje skolenhet i grund- och grundsärskolan samt gymnasie- och gymnasiesärskolan vissa obligatoriska uppgifter (1, 2 och

10 §§ förordning om ett nationellt informationssystem för skolväsendet [2015:195]). Uppgifter om elevhälsan är däremot frivilliga att lämna (13 § förordning om ett nationellt informationssystem för skolväsendet) vilket innebär att registret är ofullständigt i denna del.

Bristen på nationell statistik över elevhälsopersonal försvårar i dag även uppföljning och utvärdering vilket i sin tur kan leda till bristande underlag för analys och utvecklingsarbete, såväl på lokal som nationell nivå. Det räcker alltså inte att tillgång till elevhälsa är en frivillig uppgift att lämna. De personer med specialpedagogisk kompetens som i dag tillhör elevhälsan arbetar emellertid inte självklart uteslutande med elevhälsans uppdrag. Det kan därför vara svårt att avgöra var gränsen går mellan det som kan sägas vara elevhälsoarbete och det som snarare är undervisning eller ingår i undervisningsuppdraget.

Utredaren ska därför

- föreslå hur det kan göras obligatoriskt att till en myndighet redovisa uppgifter om hur många skolläkare, skolsköterskor, psykologer och kuratorer det finns i förhållande till antalet elever och föreslå hur denna redovisning ska gå till,
- överväga om specialpedagogisk kompetens i elevhälsan bör omfattas av redovisningsskyldigheten och i så fall föreslå hur denna redovisning bör ske, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över benämningen för skolformerna grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna

Enligt artikel 8 i FN-konventionen för rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska bl.a. stereotypa uppfattningar och fördomar om personer med funktionsnedsättning bekämpas inom livets alla områden och åtgärder ska vidtas på alla nivåer i undervisningssystemet.

Att använda sig av ordet särskola kan förstärka en känsla av utanförskap hos eleverna i skolformen. Det kan även medföra ett ”vi och dem-tänkande” vilket kan leda till diskriminering, kränkningar och trakasserier i skolan. Inom grundsärskolan finns en särskild inriktning som benämns träningskolan. Träningskolan är avsedd för elever som inte kan tillgodogöra sig hela eller

delar av utbildningen i ämnen (11 kap. 3 § skollagen). Även benämningen träningskola kan förstärka känslan av utanförskap.

I lagrådsremissen Komvux för stärkt kompetensförsörjning (U2020/00301/GV) föreslår regeringen att särskild utbildning för vuxna (särsvux) inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning (komvux). Förslaget innebär att komvux utökas med två nya delar som benämns komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå. En anledning till det föreslagna namnbytet är att personer i målgruppen inte vill sammankopplas med ”sär”-begreppet. En översyn av begrepp som rör utbildning för elever med utvecklingsstörning bör dock göras samlat varför det finns anledning att se över även de nya benämningarna i vuxenutbildning när grundsärskolan och gymnasiesärskolan ses över.

Det finns alltså skäl att ersätta benämningen sarskola i skolformerna grundsärskolan och gymnasiesärskolan och att överväga en alternativ benämning för träningskolan i syfte att terminologin ska bli enhetlig och tidsenlig. Det finns också skäl att överväga om benämningarna komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå bör ersättas.

Utredaren ska därför

- föreslå alternativa benämningar av skolformerna grundsärskola och gymnasiesärskola,
- föreslå alternativ benämning för träningskolan, om det anses lämpligt,
- föreslå alternativa benämningar av komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå, om det anses lämpligt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå vem som ska besluta om en elevs studier samt fördelning av antalet undervisningstimmar per ämnesområde

Utbildningen i gymnasiesärskolan ska bedrivas som heltidsstudier. Eleverna har rätt till 3 600 undervisningstimmar om 60 minuter (garanterad undervisningstid) fördelad på fyra läsår (19 kap. 19 och 20 §§ skollagen). För nationella program och individuella program i gymnasiesärskolan och nationella

program i gymnasieskolan beslutar huvudmannen om antalet undervisningstimmor för varje kurs, varje ämnesområde, gymnasiearbetet och gymnasiesärskolearbetet samt om hur undervisningstiden ska fördelas över läsåren. För introduktionsprogram i gymnasieskolan är det i stället rektorn som beslutar hur undervisningstiden ska fördelas på det som ingår i elevens individuella studieplan (4 kap. 22 § gymnasieförordningen [2010:2039]). Enligt en hemställan från Statens skolverk (U2014/00800/S) bör rektorn även för individuella program i gymnasiesärskolan kunna besluta om fördelning av undervisningstiden på ämnesområden för varje enskild elev då rektorn är närmare eleven än huvudmannen.

En elev i gymnasiesärskolan kan befrias från undervisning i en eller flera kurser eller gymnasiesärskolearbetet om eleven önskar det och har påtagliga studievårigheter som inte kan lösas på något annat sätt eller saknar förutsättningar att klara av ett fullständigt program (9 kap. 6 § gymnasieförordningen). En elev på individuella programmet kan alltså inte befrias från undervisning i ämnesområden. Enligt nämnda hemställan anser Skolverket att elever i gymnasiesärskolan bör kunna befrias även från undervisning i ämnesområden.

Eftersom alla barn och ungdomar ska ha möjlighet att få den utbildning som bäst tillgodoser deras behov är det motiverat att utbildningen för elever med utvecklingsstörning kan anpassas i så stor utsträckning som möjligt utifrån den enskilda elevens behov.

Utredaren ska därför

- föreslå vem som bör besluta om fördelning av undervisningstid på ämnesområden för en enskild elev,
- bedöma om en elev i gymnasiesärskolan bör kunna befrias från undervisning i ett eller flera, eller delar av ämnesområden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Det som anges i utredarens ursprungliga direktiv om konsekvensbeskrivningar gäller även vid genomförande av uppdraget enligt dessa tilläggsdirektiv. Utredaren ska också redovisa vilka konsekvenser en eventuell brist på elevhälsopersonal får vid ett införande av en lägsta nivå när det gäller elevhälsopersonal.

Kontakter och redovisning av uppdraget

I arbetet med att föreslå olika benämningar för utbildning för elever med utvecklingsstörning ska utredaren inhämta synpunkter från elev- och föräldraorganisationer samt från funktionshindersorganisationer. I den del som avser elevhälsan ska utredaren samråda med utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård (S 2017:01) och utredningen En sammanhållen god och nära vård för barn och unga (S 2019:05) samt inhämta synpunkter från funktionsorganisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2021.

(Utbildningsdepartementet)