

[u.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:u.remissvar@regeringskansliet.se)

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

Regeringskansliets diarienummer: U2021/01369

Skolinspektionen yttrar sig härmed över slutbetänkandet Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning (SOU 2021:11).

### Sammanfattning

Skolinspektionen ställer sig positiv till flera av utredningens förslag om att stärka stöd- och elevhälsoarbetet, öka tillgången till elevhälsan samt att stärka grundskolan och gymnasieskolan. I vissa frågor ser dock Skolinspektionen behov av förtydliganden eller lämnar andra synpunkter.

Skolinspektionen yttrar sig om följande förslag, då dessa har störst relevans för Skolinspektionens verksamhet:

#### **6.4.1 Krav på specialpedagog eller speciallärare inom elevhälsan**

Skolinspektionen är positiv till förslaget, men menar att vissa förtydliganden behövs avseende regleringen av speciallärare och specialpedagog i skollagen.

#### **7.6 Förslag om obligatorisk redovisning av tillgång till personal inom elevhälsan**

Skolinspektionen tillstyrker förslaget och påpekar samtidigt vikten av att insamlad statistik görs tillgänglig för Skolinspektionen.

#### **7.7.2 En förtydligad reglering av elevhälsans uppdrag**

Skolinspektionen är positiv till förslaget, men ser gärna att förslaget tydliggörs i den fortsatta beredningen.

### 7.7.3 En numerär reglering av en acceptabel lägstanivå för tillgång till elevhälsan

Skolinspektionen är positiv till förslaget, men ser att det samtidigt kan få oönskade konsekvenser.

### 9.6.2 Skolformerna byter namn till anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola

Skolinspektionen är positiv till ett namnbyte på skolformerna, men avstyrker utredningens namnförslag.

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

Skolinspektionen tillstyrker förslaget, men frågan om resurstilldelning bör utredas vidare.

### 11.3 Det befintliga regelverket om könsuppdelad undervisning är tillräckligt

Skolinspektionen delar utredningens uppfattning att det idag inte är tillåtet att som huvudregel dela upp barn och elever efter kön i undervisningen och utbildningen i övrigt, och anser att en uppdelning efter könstillhörighet mer än tillfälligtvis och undantagsvis riskerar att strida mot regelverket. Till skillnad från utredningen ser dock Skolinspektionen ett behov av att förtydligande av reglerna görs i skollagen.

Nedan framgår Skolinspektionens ställningstaganden:

## 6.4.1 Krav på specialpedagog eller speciallärare inom elevhälsan

Skolinspektionen är positiv till förslaget, men menar att vissa förtydliganden behövs avseende regleringen av speciallärare och specialpedagog i 2 kap. 25 § skollagen.

Skolinspektionens erfarenhet är att det finns stora variationer avseende såväl arbetsuppgifter som utbildning och yrkesbakgrund hos den elevhälsopersonal som ska tillgodose elevers behov av specialpedagogiska insatser. Även om skollagens förarbeten anger att det är främst speciallärare och specialpedagog som avses med begreppet "personal med specialpedagogisk kompetens" ses ofta oklarheter rörande detta i skolverksamheterna.

Skolinspektionen ser att utredningens förslag på ett positivt sätt förstärker den tidigare regleringen genom att ange att det ska finnas tillgång till speciallärare eller specialpedagog för de specialpedagogiska insatserna. Dock innebär förslaget ändå – enligt utredningen – inget krav på en sådan yrkesexamen eftersom bristen på utbildade specialpedagoger och speciallärare är alltför stor. Istället innebär förslaget enligt utredningen endast att personalen ska *tjänstgöra* som speciallärare eller specialpedagog.

I den föreslagna ändringen av 2 kap. 25 § skollagen är det dock yrkestitlarna som anges, samtidigt som utredningen påpekar att tillägget i lagtexten inte innebär att

den som anställs som speciallärare eller specialpedagog ska ha en sådan examen. Skolinspektionen menar därför att det behöver förtydligas vad tjänstgöring innebär i fråga om personernas utbildningsbakgrund. Förtydligande kan även behöva göras i fråga om tjänstgöringens förläggande och utformning.

## 7.6 Förslag om obligatorisk redovisning av tillgång till personal inom elevhälsan

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om obligatoriskt redovisning av tillgång till elevhälsans personal, såväl obligatoriet som att det inriktas mot skolenhetsnivån.

Skolinspektionen vill i sammanhanget även påpeka vikten av att insamlad statistik görs tillgänglig för Skolinspektionen.

Skolinspektionen har framfört till utredningen att enhetlig statistik över tillgången på de fyra yrkesgrupperna vore värdefull som underlag vid myndighetens tillsyn och granskning. De uppgifter om tillgången till elevhälsan som skolor i dag lämnar till Skolinspektionen inför inspektion skiljer sig åt och kan vara svåra att tolka (s. 512).

Skolinspektionen vill understryka vikten av att detta förslag genomförs för effektiv granskning och tillsyn över tillgången, och menar att det är betydelsefullt även i det fall förslaget 7.7.3 inte genomförs.

## 7.7.2 En förtydligad reglering av elevhälsans uppdrag

Skolinspektionen är positiv till förslaget om förtydligad reglering av elevhälsans uppdrag, men ser gärna att förslaget tydliggörs i den fortsatta beredningen.

Skolinspektionens erfarenhet är att elevhälsans kompetenser inte alltid tas tillvara på de olika nivåer eller på det skolövergripande sätt, i bland annat skolans kvalitetsarbete, som utredningen nu föreslår och ser därför att förslaget fyller ett behov i skolverksamheterna.

Skolinspektionen ser positivt på att bestämmelsen förstärks med att elevhälsans arbete ska bedrivas på individ-grupp och organisationsnivå. Skolinspektionen ser behov av förtydligande av vad detta mer konkret innebär för huvudmännen för att Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning ska bli effektiv.

Utredningen föreslår att lägstanivån för tillgång till elevhälsan i första hand ska regleras genom detta förslag (7.7.2) men att förslaget kan kompletteras med en reglering av en numerär lägstanivå (förslag 7.7.3).

Då dessa två regleringar inte förhåller sig till varandra ser Skolinspektionen risk för oklarheter avseende tillämpningen (se vidare 7.7.3 nedan).

### 7.7.3 En numerär reglering av en acceptabel lägstanivå för tillgång till elevhälsan

Skolinspektionen är positiv till förslaget om en numerär reglering av tillgång till elevhälsa, men ser att förslaget kan få oönskade konsekvenser.

Skolinspektionen delar utredningens bedömning om att förslaget om en numerär lägstanivå är förenat med vissa svårigheter. Skolinspektionen ser dock att det finns skäl att på detta sätt stärka skolornas tillgång till elevhälsans professioner för att därigenom kunna stärka skolornas elevhälsoarbete. Förslaget gynnar och ger tydlighet åt professionerna och huvudmännen. Även för Skolinspektionens del kan förslaget ge en ökad tydlighet för tillsynsarbetet.

En lägstanivå kan säkra kvalitet. Samtidigt kommer troligen Skolinspektionen möta vissa skolor inom kvalitetsgranskning som trots en låg numerär avseende elevhälsans kompetenser visar på god kvalitet i verksamhetens arbete. Det kan finnas en risk för att det som är tydligast reglerat också får störst genomslag.

Det finns även risker som utredningen själva har lyft som problematiska såsom att den numerära regleringen kan komma att innebära att resurser som hade kunnat fördelas till andra personalgrupper behöver läggas på att uppfylla kraven på numerär tillgång till elevhälsans lagstadgade kompetenser, varpå andra viktiga yrkesgrupper riskerar att tryckas undan.

Skolinspektionen anser att om förslaget 7.7.3 ska genomföras är det av största vikt att även förslag 7.7.2 genomförs. Dock ser Skolinspektionen, som nämnts, en risk med att regleringarna inte förhåller sig till varandra. Den förslagna utformningen av regleringen riskerar att styra skolorna mot att säkra kvantitet före kvalitet. Eftersom båda regleringarna har för avsikt att reglera tillgången kan det också uppfattas som motstridigt om det i tillsynen görs bedömningen att tillgången enligt förslagna 2 kap. 25 § är god men det finns en brist avseende bemanningskravet i den numerära regleringen.

### 9.6.2 Skolformerna byter namn till anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola

Skolinspektionen är positiv till ett namnbyte på skolformerna, men avstyrker utredningens namnförslag.

Skolinspektionen erfar att ett namnbyte på skolformerna är något som länge varit efterfrågat hos såväl målgruppen som föräldrar och personal. Att hitta nya benämningar då de gamla kan upplevas som exkluderande är viktigt. Skolinspektionen menar dock att de valda benämningarna *anpassad grundskola* och *anpassad gymnasieskola* riskerar att skapa onödigt otydlighet och också ge upphov till missförstånd. Utöver det faktum att även grund- och gymnasieskolan ska erbjuda en anpassad undervisning, finns risk för sammanblandning mellan stödinsatserna extra anpassning och anpassad studiegång, och mottagande i anpassad grundskola eller

anpassad gymnasieskola. Den risk Skolinspektionen ser med de föreslagna nya benämningarna är att skolgången i en skolform benämnd *anpassad grundskola* kan uppfattas som en ytterligare stödåtgärd inom ramen för grundskolan.

Grundskolan och grundsärskolan har på flera sätt närmat sig varandra. Skollagen är öppen för att utbildningen i grundsärskolan också kan omfatta ämnen enligt grundskolans kursplaner, och allt fler grundsärskoleelever får sin utbildning som integrerade elever i grundskolan. Dock innebär ett mottagande i grundsärskolan eller gymnasiesärskolan långtgående konsekvenser. Beslutet om mottagande är myndighetsutövning mot enskild och ett särskilt ingripande beslut för den det berör, exempelvis i fråga om framtida vägval och möjligheter. Mottagandet är också uttryckligen kopplat till den livslånga diagnosen utvecklingsstörning/intellektuell funktionsnedsättning. Steget till ett mottagande måste därför vara tydligt och begripligt för alla berörda, inte minst då själva undervisningen kan ges i kombinerad form eller integrerat i grundskola.

Mot bakgrund av ovanstående menar Skolinspektionen att tydligheten och begripligheten behöver avspeglas i skolformernas benämningar.

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

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om möjlighet till överklagande, men frågan om resurstilldelning bör utredas vidare.

Frågan om möjlighet för överklagande av beslut har varit föremål för utredning tidigare. Skolinspektionen har tidigare ställt sig positiv till förslaget (2014) och är fortsatt positiv till det.

Dock bör frågan om resurstilldelning utredas vidare. Det finns i nuläget inga uppgifter om hur många beslut om att en elev ska gå om en årskurs som fattas utan vårdnadshavarens medgivande. Det finns inte heller någon prognos över hur många nya ärenden som utredningen tror att förslaget skulle kunna innebära. En beräkning av resursbehovet blir därför alltför osäker. Skolinspektionen kan dock konstatera att förändringen skulle innebära ett kraftigt ökat behov av resurser under sommarmånaderna om förslaget i 10.3 förverkligas.

### 11.3 Det befintliga regelverket om könsuppdelad undervisning är tillräckligt

Skolinspektionen delar utredningens uppfattning att det idag inte är tillåtet att som huvudregel dela upp barn och elever efter kön i undervisningen och utbildningen i övrigt, och anser att en uppdelning efter könstillhörighet mer än tillfälligtvis och undantagsvis riskerar att strida mot regelverket. Till skillnad från utredningen ser dock Skolinspektionen ett behov av att förtydligande av reglerna görs i skollagen. Ett sådant förtydligande skulle vara till stöd för huvudmän och rektorer att leda

sina verksamheter, samt ge bättre förutsättningar för ingripande från tillsynsmyndighet.

En läroplan har öppna formuleringar och samtliga läroplaner har inte heller likalydande formuleringar, vilket kan ge upphov till olika tolkningar. De förarbetsuttalanden som finns i skollagen är kopplade till befrielse från undervisning avseende de obligatoriska skolformerna. Av dessa framgår visserligen tydligt att en uppdelning efter könstillhörighet endast tillfälligtvis får förekomma. Förarbetsuttalandena är dock kortfattade och det saknas vägledning om när könsuppdelad undervisning ändå får ske. Skolinspektionen anser därutöver att det skulle kunna finnas behov av tydligare regler i lagtext vad som gäller avseende organisering av klasser och grupper, vilket är rektorns ansvar, vad som gäller avseende lärarens undervisning och vad som gäller för utbildningen i övrigt vid exempelvis raster, måltider och utflykter. Skolinspektionen noterar att även utredningen anser att det i upplysningssyfte skulle kunna övervägas om det finns behov av ytterligare förtydliganden i läroplanen under vilka omständigheter en uppdelning av eleverna efter kön i undervisningen och utbildningen i övrigt får förekomma.

I ärendets slutliga handläggning har avdelningschef Anna Sellin, enhetschef Jesper Antelius, rättschef Klara Cederlund samt jurist Anooshé Ghodsi deltagit.

*Beslutsfattare*  
Helén Ängmo  
Generaldirektör

*Föredragande*  
Anna Blom  
Utredare