

Tobias Thomson
Strateg utbildning, näringsliv och samhällsbyggnad

Region Västerbotten – yttrande över remiss Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning

Sammanfattning

Region Västerbotten har utsetts till remissinstans för SOU 2021:11.

Regeringen beslutade den 20 juli 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att kartlägga och analysera skolornas stöd- och elevhälsoarbete och lämna förslag i syfte att skapa bättre förutsättningar för elever, såväl flickor som pojkar, att nå de kunskapskrav som minst ska nås. Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven redovisar i detta slutbetänkade uppdraget att kartlägga och analysera skolornas stöd- och elevhälsoarbete, föreslå en acceptabel lägstanivå för tillgång till elevhälsans professioner samt analysera vilka insatser som kan vidtas för att stärka särskolan.

Sammanfattning av förslagen i utredningen

-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.

-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.

-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.

-En numerär reglering av tillgång till elevhälsan ska införas 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 ska vara obligatoriskt för skolans huvudmän att redovisa tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator på skolenhetsnivå.

-En garanti för tidiga stödinsatser ska införas för elever som läser ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik enligt grundsärskolans kursplaner.

Grundsärskolans timplaner bör förändras för att bättre möta elevernas behov och öka flexibiliteten för eleverna att läsa utifrån olika timplaner.

-Grundsärskola ska byta namn till anpassad grundskola och gymnasiesärskola ska byta namn till anpassad gymnasieskola. För att skapa enhetlighet föreslås även att kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning ska byta namn till kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning på grundläggande respektive gymnasial nivå.

Synpunkter

Region Västerbottens roll och arbete med remissen

Region Västerbottens synpunkter fokuserar på rollen som regionalt utvecklingsansvarig. Region Västerbotten har en viktig samordnande roll inom skola och utbildning i länet och i det samlade arbetet för barn och ungas hälsa. Vid framtagande av detta remissvar har dialog förts med de kommuner i länet som också är remissinstanser, Storumans kommun och Skellefteå kommun samt med ett urval av länets elevhälsachefer. Dialog har också förts med representant från hälso- och sjukvården (BUP).

Övergripande synpunkter

Generellt tycker Region Västerbotten att det är bra att det tas ett helhetsgrepp kring elevhälsa och att fokus läggs på det hälsofrämjande och förebyggande arbetet. Utredningen konstaterar att den samlade elevhälsans potential inte kan förverkligas när resurserna koncentreras till akuta insatser för enskilda elever eller när elevhälsan arbetar som en separat del av skolan. Utredningen föreslår att elevhälsans nuvarande uppdrag ska förtydligas med bestämmelser om att elevhälsans arbete ska bedrivas på individ-, organisations- och gruppnivå samt ske i samverkan med övrig personal på skolan. Utredningen betonar hela skolans arbete och ansvar kring elevhälsoarbete, det gemensamma arbetet med att stödja elever mot utbildningens mål. Elevhälsan ska vidare bidra till skolans kvalitetsarbete. Vid behov ska elevhälsan även samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Utredningen konstaterar att det är av vikt med samverkan för barnens och elevernas bästa och lyfter fram olika projekt och modeller för samverkan. Flera av dessa exempel har också prövats och implementerats i Västerbotten. Utredningen konstaterar att ett område som har stor betydelse för elever som löper större risk att inte nå kunskapskraven är samverkan mellan skola och andra aktörer, som socialtjänst och hälso- och sjukvård. Utredningen bedömer att förslag inom detta område skulle kräva kartläggning av större områden och bredare lösningar än vad utredningen omfattat men det lyfts fram möjligheten att skolan bör ges laglig möjlighet att initiera en samordnad individuell plan (SIP) för att säkerställa att skolan har ett verktyg för att få till stånd samverkan kring enskilda elever. Region Västerbotten vill att detta utreds vidare, i flera kommuner i länet förhåller det sig så men det vore önskvärt med laglig reglering.

Det är också en bra ansats mot nationell likvärdighet med krav på vilka kompetenser som ska finnas och att huvudmännen ska redovisa tillgång till de olika professionerna. Dock bör sådan redovisning koncentreras till huvudmannanivå.

Det är också bra att motsvarande helhetsgrepp tas runt sarskolan och gymnasiesarskolan men det är olyckligt att dessa två utredningar genomförs som en utredning. Bägge områdena är centrala områden inom skolan och för barn och unga, det är olyckligt att klumpa ihop dessa.

Förutsättningarna för en sammanhållen vård och förebyggande och hälsofrämjande insatser för barn och unga utreds nu i en annan utredning. Utredningen "Sammanhållen god och nära vård för barn och unga" tillsattes 2019 mot bakgrund av att dagens barn- och ungdomshälsovård är fragmentiserad med många olika aktörer och huvudmannaskap, vilket kan leda till att barn och unga inte alltid får sina behov tillgodosedda. I den utredningens uppdrag ingår bland annat att överväga lämpligheten och möjligheten till ett gemensamt huvudmannaskap för aktörerna i primärvården, ungdomsmottagningarna och de medicinska delarna av elevhälsan samt att bedöma hur barn och unga med lättare psykisk ohälsa ska kunna erbjudas ändamålsenligt stöd i högre utsträckning än vad som sker i dag. Region Västerbotten vill lyfta fram att det vore ytterst olämpligt om de medicinska delarna av elevhälsan lyftes bort från skolan, det skulle ytterligare försvåra fullföljandet av uppdraget.

Specifika synpunkter

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.

Utredningen har haft som grundinriktning att nya stödmaterial eller andra insatser ska föreslås endast om det förefaller finnas ett betydande tomrum och konstaterar att nya utbildningar eller mer stödmaterial knappast ger effekt utan att det snarare handlar om att organisera, prioritera och tillgängliggöra. Utredningen har därför utgått från befintliga utbildningsinsatser och stödmaterial och i första hand sett över om dessa kan utvecklas, förlängas eller förstärkas samt hur berörda myndigheter, Skolverket, Skolforskningsinstitutet och SPSM ska arbeta gemensamt och var för sig för att se till att dessa når ut till skolan och professionerna. Region Västerbotten tycker att det är en bra ansats och en framkomlig väg men vill framhålla frågans komplexitet, att det är många discipliner inblandade och att det därför är viktigt att materialet blir stringent och inte utsuddat och övergripande.

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.

För att effektiva stödinsatser ska kunna vidtas är det nödvändigt att elevens behov utreds ordentligt. I de kontakter som utredningen haft med huvudmän och skolor är det tydligt att många anser att det stöd som Skolverket ger för att kartlägga en elevs behov och göra en pedagogisk bedömning inte är tillräckligt. Utredningen föreslår därför att Skolverket, i samverkan med SPSM, ska ta fram ett konkret stöd för den utredning som behöver genomföras för att ta ställning till en elevs behov av särskilt stöd. Utredningen vill understryka att syftet inte är att lärares, speciallärares eller specialpedagogers professionella omdöme ska ersättas av ett instrumentellt stöd, men bedömer att ett väl utformat stödmaterial där syftet med de olika delarna tydligt framgår kan hjälpa de lärare och specialpedagoger som ser behov av att använda det. Region Västerbotten ser positivt på förslaget, ökad tydlighet inom området gynnar alla inblandade, elever, vårdnadshavare, personal och skolhuvudmän. Inom området finns mycket material framtaget av huvudmän, när ett övergripande material ska tas fram är det bra att utgå från

dessa många och goda kommunala exempel som tagits fram då nationella initiativ varit bristfälliga. Från Västerbotten vill vi bland annat lyfta fram det mycket genomarbetade materialet från Umeå som också spridits i regionen.

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.

Till skillnad mot de andra kompetenserna inom elevhälsan har det för specialpedagog och speciallärare inte varit obligatoriskt med specifik utbildning utan det har räckt att "ha specialpedagogisk kompetens". Region Västerbotten stödjer förslaget om att även dessa professioner ska omfattas av krav på speciell utbildning. Region Västerbotten stödjer också förslaget om riktade statsbidrag för att huvudmännen ska kunna utbilda personal. Dock vill Region Västerbotten framför en invändning mot att specialpedagog och speciallärare i utredningen likställs som samma funktion. Man bör skilja på specialpedagogens och speciallärarens funktioner. Den förre arbetar främst på organisations- och gruppnivå medan den senare har ämnesbehörighet och kan bedriva undervisning vara betygsättande.

En numerär reglering av tillgång till elevhälsan ska införas 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 ska vara obligatoriskt för skolans huvudmän att redovisa tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator på skolenhetsnivå.

Nivån på elevhälsans bemanning avgörs huvudsakligen av huvudmännens bedömning av vilka personalresurser som behövs för att tillgodose lagens krav samt huvudmännens prioriteringar. Men även rekryteringssituationen för de kompetenser som utgör elevhälsan har betydelse. Utredningen konstaterar att en numerär reglering en kraftfull men riskfylld styrmekanism. Utredningens bedömning är dock att en sådan reglering ändå är möjlig men menar att den form av reglering som är bäst anpassad till rådande mål- och resultatstyrning är att förtydliga det uppdrag som ska utföras. Genom att uppdraget tydliggörs blir det också tydligare vilka resurser som behöver avsättas för att uppdraget ska kunna fullgöras.

Utredningen föreslår ett högsta antal elever en skolläkare, en skolsköterska, en psykolog och en kurator får ansvara för. På förordningsnivå ska regleras 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.

Region Västerbotten delar utredningens åsikt i frågan om att en numerär reglering är komplex och sett till att länet också har många små huvudmän och små skolenheter kan ett numerär bli svårt att tyda och uppfylla. En numerär reglering riskerar också att begränsa huvudmäns och rektorers möjligheter att utforma verksamheten utifrån lokala behov samt att den riskerar att bli en norm snarare än en lägstanivå. Region Västerbotten är positiva till förslaget men vill lyfta fram att förslaget måste utformas så att det går att

applicera på alla former av huvudmän samt att antalet tjänster inte blir mer vägledande än att fullfölja elevhälsans uppdrag.

Region Västerbotten vill också lyfta fram svårigheter att rekrytera utbildad personal, ett faktum för alla huvudmän och kanske främst för små kommuner och huvudmän. Om elevhälsan ska förstärkas generellt kommer detta att bli en utmaning.

Utredningens förslag bedöms öka kostnaderna för kommunerna och förslaget i utredningen är att detta ska finansieras med generella statsbidrag inom området. Region Västerbotten upplever en otydlighet kring hur dessa ska utformas och komma kommunerna till gagn samt hur förändringarna ska kunna verkställas omedelbart 2024. Befintliga och historiska statsbidrag för förstärkning av elevhälsan har av huvudmännen upplevts som svåra att tolka och kommuner har gjort olika tolkningar av om de är berättigade till bidrag. Detta område måste bli tydligare när ambitionsnivån nu höjs ytterligare.

Utredningen konstaterar att elevhälsan kan i vissa delar av sitt arbete dra nytta av digitala lösningar, vilket kan påverka tillgången till elevhälsa för alla barn och elever. Vid utredningens samtal med skolmyndigheterna och huvudmännen har det framhållits hur coronapandemin gett fart åt skolans digitalisering vilket även rört elevhälsan. Region Västerbotten ser mycket positivt på denna utveckling och ur ett likvärdighetsperspektiv är det viktigt att utvecklingen av sådana metoder och arbetssätt ges stöd. Speciellt viktigt är det för små kommuner och huvudmän i de glesare delarna av vår region. Det finns mer långtgående förslag inom området där det lyfts fram hur en stor del av elevhälsans uppgifter kan skötas digitalt, Region Västerbotten vill lyfta fram digitala lösningar som en möjlighet men vill påtala den stora vikten av att elevhälsan finns på plats i skolan för att vara en del av skolan och kunna sköta det förebyggande och främjande uppdraget.

Utredningen föreslår att Skolverket ska ges i uppdrag att följa utvecklingen av utbildningsbakgrund bland personer som arbetar som kurator i skolväsendet.

Vid uppföljningar av elevhälsa i landet har det framkommit att det finns en skiftande och ibland bristfällig utbildningsbakgrund för kuratorer. Skolor har också uttryckt att avsaknaden av reglering av utbildningskrav för kuratorer i skolan kan öppna för att personer utan adekvat utbildning anställs. Region Västerbotten tycker att det är positivt att området ses över och att kraven förstärks.

En garanti för tidiga stödinsatser ska införas för elever som läser ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik enligt grundsärskolans kursplaner.

Elever i grundsärskolan omfattas inte av garantin för tidiga stödinsatser i läsning, skrivning och räkning, men samma bestämmelser om extra anpassningar, utredning och särskilt stöd gäller för samtliga obligatoriska skolformer. Inte heller elever i specialskolan som har en intellektuell funktionsnedsättning och som läser enligt grundsärskolans kursplaner, omfattas av garantin för tidiga stödinsatser. Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att åsikterna går isär om införandet leder till förändringar för målgruppen men signalvärdet

i att eleverna ska omfattas av samma garanti upplevs som starkt. Region Västerbotten stödjer förslaget om ett införande i alla skolformer.

Grundsärskolans timplaner bör förändras för att bättre möta elevernas behov och öka flexibiliteten för eleverna att läsa utifrån olika timplaner.

Utredningen har haft tre utgångspunkter för förslagen till förändringar av grundsärskolans timplan för ämnen. Eleverna ska för det första ges bättre förutsättningar att utveckla de kunskaper de behöver för delaktighet i samhället. För det andra ska grundskolans timplan och timplanen för ämnen i grundsärskolan skilja sig åt i så liten utsträckning som möjligt. 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. Region Västerbotten stödjer förslaget utifrån att det ger större möjligheter att individualisera undervisning och upplägg på studierna. I praktiken sker redan sån anpassning hos de flesta huvudmän.