



Vår beteckning:
BOU 29/21

Er beteckning:

U2021/01369

Datum:

2021-06-02

Mottagare:

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över SOU 2021:11, "Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.

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. Öckerö kommun har av Utbildningsdepartementet ombetts lämna yttrande över utredningens slutbetänkande *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning* (SOU 2021:11). Nedan följer detta yttrande.

Avgränsning

Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven har haft tre huvuduppdrag att redovisa i detta slutbetänkande:

- 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.
- Föreslå en acceptabel lägstanivå för tillgång till elevhälsans professioner.

- Analysera vilka insatser som kan vidtas för att stärka grundsär-skolan och i viss mån gymnasiesärskolan, utifrån vissa avgränsade områden som beskrivs närmare nedan.

På grund av utredningens stora omfång har Öckerö Kommun valt att yttra sig över de två första av dessa uppdrag och lämnar alltså frågan om vilka insatser som kan vidtas för att stärka grundsär-skolan och i viss mån gymnasiesärskolan utan kommentarer.

Problembeskrivning.

Kunskapsresultaten i grundskolan visar att långt ifrån alla elever uppnår kunskapskraven. En betydande andel elever saknar godkända betyg i minst ett ämne, både i årskurs 6 och i årskurs 9. Ungefär 15 procent av eleverna som våren 2020 avslutade årskurs 9 var inte behöriga till gymnasieskolans nationella program.

Öckerö kommun delar utredarens uppfattning om den stora vikten av att så många elever som möjligt slutför såväl grundskolan som gymnasieskolan med fullständiga godkända betyg. Forskning visar klart på ett direkt samband mellan fullföljda studier och möjligheterna att såväl etablera sig på arbetsmarknaden, som att bli en aktiv, välmående samhällsmedborgare. Att 15% av eleverna lämnar grundskolan utan att vara behöriga till gymnasiet är att betrakta som en nationell problematik av största vikt.

Analys av problemen.

Stöd till elever som riskerar att inte nå kunskapskraven fungerar inte tillfredsställande. I dag får inte alla elever extra anpassningar och särskilt stöd i den utsträckning som de skulle behöva. Stödbehov upptäcks inte alltid, utredningar kan ta lång tid och stödet dröjer för länge. De insatser som ges svarar inte heller i tillräcklig utsträckning mot elevernas behov. Många lärare anser att de saknar tillräcklig kompetens när det gäller att utforma adekvata insatser. Samarbetet med elevhälsan, som skulle kunna vara ett stöd i detta, brister ofta.

Öckerö kommun delar i stort denna problembeskrivning. Såväl Skolverkets som Skolinspektionens utredningar visar att de extra anpassningar och det särskilda stöd som elever får idag är av alltför generell karaktär och dåligt anpassade efter individens särskilda behov. Öckerö kommun vill dock tillägga att denna problematik inte enbart härrör från kompetensluckor hos lärarna eller bristande samarbete med elevhälsan, även om dessa två aspekter naturligtvis har en stor förbättringspotential. Knappa ekonomiska resurser sätter också gränser för hur stödet till elever i behov av extra stöd kan utformas och en i det närmaste skriande brist på utbildade speciallärare och specialpedagoger är en hämsko för många rektorer att hantera. Statsbidragssystemet, som idag till viss del förutsätter en omfattande medfinansiering från kommunerna, behöver ses över så att elever, oavsett vilken ekonomisk situation kommunen de lever i befinner sig, får likvärdiga möjligheter att nå målen.

Problem som uppstår kring en elev ses alltför ofta som brister hos eleven, i stället för något som uppstår i samspel med den om-givande miljön och lärarnas undervisning. För att kunna utforma verkningfulla stödinsatser måste skolan ta reda på hur eleven upplever de situationer där det uppstår problem och göra eleven delaktig i utformningen av lösningar.

Öckerö kommun delar denna problembeskrivning till fullo.

Samverkan mellan lärarna och elevhälsan är otillräcklig. Organisation och arbetssätt gynnar inte alltid samverkan inom elevhälsan eller mellan lärare och elevhälsan. Ibland är elevhälsans yrkes-grupper inte tillräckligt tillgängliga, vilket kan bero både på personalbrist och ineffektiv organisation. Detta försämrar elevhälsans förutsättningar att bidra till elevernas välbefinnande och utveckla verksamheten för att möta fler elevers behov.

Öckerö kommun delar i stort denna problemformulering, men vill flika in att även om det säkerligen finns många exempel på ineffektiva organisationer, där resurserna på ett bättre sätt skulle kunna komma elevernas kunskapsutveckling till del, så befinner sig såväl kommunpolitiker som tjänstemän inom skolan i ständiga prioriteringssituationer, där ofta knappa resurser skall fördelas till all de olika ömmande behov som kan förekomma i en kommun.

Arbetet med stöd och elevhälsa saknar ofta strategisk styrning. Skolor där undervisningen inte i tillräcklig utsträckning anpassas till elevernas behov kännetecknas inte sällan av en bristande strategisk styrning, som avsaknad av tydliga mål och uppföljnings-system. Den främsta mekanismen för att utveckla utbildningen – det systematiska kvalitetsarbetet – är ofta snävt inriktat på kunskapsresultat. Det ingår inte alltid i det systematiska kvalitetsarbetet att analysera lärmiljöerna och samla in sådana uppgifter som gör att det finns möjlighet att vidta tidiga insatser för att förebygga att elever inte når kunskapskraven. Att rektorer och huvudmän ibland saknar kunskap om elevhälsans uppdrag och arbetssätt och om hälsoperspektivet i stort kan vara en bidragande orsak till att dessa aspekter saknas i kvalitetsarbetet.

Öckerö kommun delar uppfattningen att skolans systematiska kvalitetsarbete ofta är för snävt inriktat på just kunskapsresultat och att mycket skulle kunna vinnas, kanske framför allt i förebyggande syfte, på en djupare analys av hur lärmiljöerna påverkar elevernas studieresultat. Miljöns påverkan på inlärning är sedan länge ett välkänt fenomen inom förskolan och grundskolan skulle kunna lära sig mycket och dra nytta av den kunskap som förvärvats där under många år. Att rektorer och huvudmän saknar kunskap om elevhälsans uppdrag är inget Öckerö kommun känner sig bekant med, även om samarbetet och kunskapsdelningen mellan dessa två professioner säkerligen skulle kunna utvecklas ytterligare.

Resursfördelning styr bort från att utveckla inkluderande lärmiljöer. Även system för resursfördelning kan skapa incitament som försvårar utvecklingen av inkluderande lärmiljöer, eftersom möjligheten till extra resurser ofta kopplats till enskilda elevers behov av särskilt stöd. Det kan leda till arbetssätt som fokuserar på åtgärdande insatser på individnivå i stället för ett brett förebyggande arbete.

Se svar ovan.

Förslag på åtgärder:

Krav på specialpedagog eller speciallärare inom elevhälsan

Ett krav på tillgång till speciallärare eller specialpedagog inom elev-hälsan ska införas för att höja kvaliteten på kartläggning av stöd-behov och utformning av insatser samt för att lärare ska ges ett bättre stöd i arbetet med att utforma inkluderande lärmiljöer.

Öckerö kommun anser att förslaget är bra, inte minst för att förtydliga och stärka elevhälsans koppling till den pedagogiska verksamheten. Öckerö kommunerna vill dock problematisera förslaget genom att återigen betona att kommunernas möjligheter att svara upp mot ett sådant krav kan variera, inte mist på grund av brist på behörig personal.

Förbättrade möjligheter till vidareutbildning till specialpedagog och speciallärare

Statsbidraget för fortbildning när det gäller specialpedagogiska in-satser och för speciallärarutbildning inom Lärarlyftet ska förstärkas för att ge huvudmännen goda förutsättningar att öka tillgången till speciallärare och specialpedagoger.

Öckerö kommun stödjer förslaget till fullo och vill intyga att det är fullständigt nödvändigt för att komma tillrätta med den stora brist på både specialpedagoger och lärare som vi upplever. Det har dock varit ett djupt problematiskt statsbidrag på så sätt att Skolverket har varierat kraftigt i sina bedömningar av vilka som skall erhålla statsbidraget, vilket lett till svåra konsekvenser för enskilda rektorers möjlighet att få ihop sin ekonomi. Statsbidraget bör reformeras så att man erhåller ETT beslut som gäller för hela studietiden, som i specialpedagogernas fall rör sig om tre år.

Följa utvecklingen av utbildningsbakgrund bland kuratorer inom elevhälsan

Skolverket ska ges i uppdrag att följa utvecklingen av utbildnings-bakgrund bland personer som arbetar som kurator i skolväsendet, i syfte att säkerställa att kompetensen är tillräcklig.

Öckerö kommun ställer sig bakom förslaget.

Tillgång till elevhälsans kompetenser

Utredningen föreslår en numerär reglering av tillgång till elevhälsan som anger att en skolläkare får ansvara för högst 7 000 elever, en skol-sköterska för högst 430 elever, en psykolog för högst 1 000 elever och en kurator för högst 400 elever. Det är en högre tillgång än i dag, och innebär ökade kostnader om nära 850 miljoner kronor per år.

Utredningen föreslår därför att det ska vara obligatoriskt för skolans huvudmän att redovisa tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator på skolenhetsnivå.

Öckerö kommun ställer sig i princip positiv till ett förtydligande av vilken rätt till elevhälsans kompetenser. Utredaren bör dock komma med förslag om hur kommunerna skall klara av den kostnadsökning om 850 miljoner kronor per år som anges i utredningen.

Med vänliga hälsningar

Patrik Finn

Utvecklingsledare

Barn- och utbildningsförvaltningen, Öckerö kommun

Patrik.finn@ockero.se

031-976249