

Konsekvensutredning avseende förslag till allmänna råd med kommentarer om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan samt om urval till gymnasiesärskolans nationella program

Innehållet i konsekvensutredningen utgår från 6 och 7 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Bakgrund

I juni 2017 gav regeringen Skolverket i uppdrag att revidera allmänna råd för mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan genom att inkludera urval till gymnasiesärskolans nationella program (U2017/02728/S). Med anledning av uppdraget föreslår Skolverket ändringar i befintliga allmänna råd om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan (SKOLFS 2013:20). De reviderade allmänna råden ersätter befintliga allmänna råd. I samband med revideringen föreslår Skolverket också tydligare skrivningar angående medicinsk bedömning. Därutöver föreslår Skolverket nödvändiga justeringar i befintlig text med anledning av ny lagstiftning samt vissa språkliga justeringar och tydliggöranden.

A Allmänt

1. Beskrivning av problemet och vad Skolverket vill uppnå

Urval till gymnasiesärskolans nationella program

Enligt skollagen prövar hemkommunen frågan om en sökande till gymnasiesärskolan tillhör målgruppen för gymnasiesärskolan. Beslutet ska föregås av en utredning motsvarande den som enligt 7 kap. 5 § andra stycket skollagen ska göras inför beslut om mottagande i grundsärskolan om utredning saknas eller det av andra skäl bedöms nödvändigt (18 kap. 5 § skollagen). Huvudmannen ansvarar för antagningen till de olika utbildningar som anordnas av huvudmannen (18 kap. 12 § skollagen). Regeringen meddelar föreskrifter om urval bland de sökande som har tagits emot till en gymnasiesärskola med offentlig huvudman (18 kap. 33 § skollagen). Sådana föreskrifter har meddelats i gymnasieförordningen (2010:2039). Av 7 kap. 11 § gymnasieförordningen framgår att de sökande till gymnasiesärskolan tas emot i början på utbildningen på ett nationellt program eller till en sådan särskild variant eller gymnasial lärlingsutbildning som börjar det första läsåret. Om antalet platser är färre än antalet sökande som ska tas emot i första respektive andra hand, ska ett urval göras. Urval, antagning och övrig fördelning av platser ska göras sakligt och opartiskt. Av 7 kap. 12 § gymnasieförordningen framgår vidare att om antalet platser på ett nationellt program som anordnas av en *offentlig huvudman* är färre än antalet sökande, ska företräde ges till dem som har störst behov av utbildningen. När det gäller fristående skolor ska urval i gymnasiesärskolan göras på de grunder som Skolinspektionen godkänner (18 kap. 36 § skollagen).

2018-08-17
2 (5)
Dnr 2017:01384

I gymnasiesärskoleutredningen undersöktes hur huvudmännen tolkar och tillämpar bestämmelsen om urval och fann att den gavs högst varierande innebörd (SOU 2011:8 s. 248ff). Regeringen konstaterar i propositionen *En gymnasiesärskola med hög kvalitet* (prop. 2011/12:50 s. 85) att bestämmelsen om urval går att tolka på olika sätt och gör bedömningen att detta förhållande skapar en rättsosäker situation för berörda elever. Regeringen beskriver vidare att man avser att ge Statens skolverk i uppdrag att utarbeta allmänna råd kring urval till gymnasiesärskolans nationella program.

I Skolverkets rapport *Gymnasiesärskolan – uppföljning och analys av 2013 års reform* (Skolverkets rapport 435/2016 s. 58) konstateras att elevernas val av nationellt program tillgodosågs med enstaka undantag hösten 2014. Endast en av de tillfrågade kommunerna uppgav att de hade behövt göra ett urval.

Skolverket kan konstatera att gymnasieförordningens bestämmelse om att företräde ges till dem som har störst behov av utbildningen vid ett urval ger utrymme för tolkningar av varierande innebörd vilket kan leda till bristande likvärdighet samt till bristande rättsäkerhet för berörda elever vid urval till nationella program i gymnasiesärskolan. Skolverkets avsikt med revideringen av de allmänna råden är att ge stöd till skolorna vid tillämpningen av bestämmelserna om urval till nationella program i gymnasiesärskolan samt att bidra till ökad likvärdighet och rättsäkerhet för eleverna.

Eftersom gymnasieförordningens bestämmelse ger utrymme för olika tolkningar och därmed kan ge upphov till en rättsosäker situation för elever som söker till gymnasiesärskolan har Skolverket valt att i kommentarerna till allmänna råd om urval med ett exempel visa vad huvudmannen vid bedömningen av en elevs behov av utbildningen särskilt kan beakta. Syftet med denna skrivning är således att ge stöd till huvudmannen så att målet att motverka en rättsosäker situation för eleverna uppnås. En alternativ väg hade varit att i kommentarerna ge även andra exempel på hur störst behov kan uttolkas. Skolverkets bedömning är dock att viktiga exempel inte skulle stärka likvärdigheten eller rättsäkerheten för elever som söker till gymnasiesärskolans nationella program. Att inte ge något vägledande exempel alls i kommentarerna skulle lika lite stödja likvärdighet och rättsäkerhet, enligt Skolverkets bedömning. Det exempel Skolverket har valt är i linje med Gymnasiesärskolans uppdrag såsom det uttrycks i skollag och läroplan. Exemplet är också valt utifrån en bedömning av vad som bäst främjar elevens möjligheter till etablering på arbetsmarknaden.

Övrigt som bör ses över i samband med revideringen

Skolverket ser också ett behov av att förtydliga det råd som gäller den medicinska bedömningen så att det tydligt framgår att bedömningen får göras endast av den som har adekvat utbildning. I befintliga allmänna råd anges att den medicinska bedömningen ”utförs av legitimerad läkare, eller någon annan hälso- och sjukvårdspersonal med adekvat utbildning”. Skolverket har i kontakter med kommuner, samt vid genomförda samråd, fått information om att formuleringen ”eller någon annan hälso- och sjukvårdspersonal med adekvat utbildning” skapar osäkerhet kring vilken personal som avses. Kommentarer som gäller medicinsk utredning i befintliga allmänna råd är också otydliga. Som exempel på ”annan hälso- och sjukvårdspersonal med adekvat kompetens” nämns i kommentarerna ”skolläkare” eller ”externt anlitad läkare”. Kommentaren underlättar inte

förståelsen av det allmänna rådet då även skolläkare och externt anlita läkare är legitimerade läkare. Kommentarererna preciserar således inte vad annan hälso- och sjukvårdspersonal med adekvat kompetens skulle kunna vara. Behovet av att göra en justering av det allmänna rådet som rör medicinsk bedömning, samt de kommentarer som hör till rådet, har också påtalats vid samråd med Socialstyrelsen.

Det finns även ett behov av att se över befintliga allmänna råd utifrån att ny lagstiftning träder i kraft under 2018, till vilken det görs hänvisningar i de allmänna råden. Exempelvis görs hänvisningar till förvaltningslagen, kommunallagen och dataskyddsförordningen (GDPR). Ny lagstiftning gällande obligatorisk förskoleklass och extra anpassningar föranleder också revidering av befintliga allmänna råd och kommentarer. Därutöver finns behov av att göra vissa språkliga justeringar och förtydliganden.

I kapitel 2 har en mellanrubrik i kommentarsdelen ändrats från *Elever med annat modersmål än svenska* till *Elever med annan språklig bakgrund*. Ändringen har genomförts i syfte att göra begreppsanvändningen i råd och kommentarer konsekvent.

2. Beskrivning av alternativa lösningar för det Skolverket vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att revidera de allmänna råden för mottagande i grundskolan och gymnasieskolan.

I betänkandet *Den framtida gymnasieskolan* (SOU 2011:8) redovisas en enkätundersökning riktad till huvudmän för gymnasieskolor. Av resultaten framgår att en stor andel av eleverna får utbildning på det program de önskar i gymnasieskolan. Även av Skolverkets uppföljning av den reformerade gymnasieskolan framgår att det sällan är aktuellt att göra ett urval till de nationella programmen i gymnasieskolan (Skolverkets rapport 435/2016).

En revidering av de befintliga allmänna råden kan därför framstå som mindre angelägen, eftersom elever som söker till nationella program i gymnasieskolan i praktiken får sitt val tillgodosett i stor utsträckning och osäkerhet kring hur urval ska gå till sällan är ett problem i praktiken. De allmänna råden kan dock tänkas få stor betydelse som stöd till beslutsfattare i de fall ett urval faktiskt ska göras, vilket har betydelse för rättssäkerheten för de elever som berörs.

Skolverket bedömer också att de behov av förtydliganden som konstaterats i befintliga allmänna råd avseende medicinsk utredning, liksom behov av förtydliganden som föranleds av ny lagstiftning, bäst tillgodoses genom en justering av befintliga allmänna råd med kommentarer.

3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

De allmänna råden gäller för kommunerna vid beslut om mottagande i grund- och gymnasieskola.

De riktar sig i huvudsak till dem som bereder och fattar beslut om mottagande i grundskola och gymnasieskola. Revideringen avseende urval till gymnasieskolans nationella program kommer att påverka offentliga huvudmän (kommuner och landsting) inom gymnasieskolan. Revideringen kommer även att påverka elever som söker ett nationellt program i en

2018-08-17
4 (5)
Dnr 2017:01384

gymnasiesärskola med offentlig huvudman och deras vårdnadshavare eftersom bedömningen vid urval bör bli mer likvärdig till följd av de allmänna råden

Läsåret 2016/17 var 3 294 elever inskrivna på nationella program i gymnasiesärskolan. 186 offentliga huvudmän anordnade utbildning på nationella program i gymnasiesärskolan.

4. Uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Kostnadsmässiga konsekvenser

Den föreslagna revideringen av de allmänna råden om mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola bedöms inte få några kostnadsmässiga konsekvenser för kommunerna.

Mänskliga rättigheter och icke-diskriminering

Skolverket har i uppdragets genomförande tagit hänsyn till frågor som rör mänskliga rättigheter och icke-diskriminering. I Skolverkets instruktion lyfts vissa grupper och delar av rättigheterna fram. Det gäller barns rättigheter, jämställdhetsperspektivet, funktionshindersperspektivet och nationella minoriteter. Vid framtagandet av förslaget till allmänna råd har detta beaktats.

Sverige undertecknade konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning¹ den 30 mars 2007. Enligt artikel 24 ska konventionsstaterna bland annat säkerställa att personer med funktionsnedsättning får tillgång till allmän högre utbildning, yrkesutbildning, vuxenutbildning och livslångt lärande utan diskriminering och på lika villkor som andra. Av artikel 27 framgår att konventionsstaterna erkänner rätten till arbete för personer med funktionsnedsättning på lika villkor som för andra. Det innefattar rätten att kunna förtjäna sitt uppehälle genom fritt valt eller antaget arbete på arbetsmarknaden och i en arbetsmiljö som är öppen, som främjar integration och är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Konventionsstaterna ska skydda och främja förverkligande av rätten till arbete genom att vidta ändamålsenliga åtgärder, däribland främja möjligheter till anställning och befordran för personer med funktionsnedsättning på arbetsmarknaden. I FN:s agenda 2030² som antogs av världssamfundet i september 2015 är ett av delmålen att senast 2030 uppnå full och produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor för alla kvinnor och män, inklusive ungdomar och personer med funktionsnedsättning, samt lika lön för likvärdigt arbete. Enligt regeringens proposition om inriktningen för funktionshinderpolitiken är det nationella målet att uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för

¹ Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, SÖ 2008:26.

² Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development
United Nations, 2015

personer med funktionsnedsättning. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet beaktas.³

Med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, FN:s agenda 2030 och regeringens mål för funktionshinderpolitiken som utgångspunkt är det Skolverkets avsikt att med de föreslagna skrivningarna främja möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden för gymnasiesärskolans elever. Eftersom elever med intellektuell funktionsnedsättning generellt uppvisar stora svårigheter att få arbete på den öppna arbetsmarknaden efter avslutad utbildning i gymnasiesärskolan⁴ är alla insatser som kan stärka elevernas möjligheter angelägna. Att individen ges möjlighet till egen försörjning, och samtidigt möjligheter till inkludering i ett socialt sammanhang på en arbetsplats, innebär stora vinster för såväl den enskilda människan som för samhället i stort. Det är Skolverkets förhoppning att myndighetens förslag kommer att stärka likvärdighet och rättssäkerhet och samtidigt främja etablering på arbetsmarknaden för gymnasiesärskolans elever.

Barnens rättigheter

I arbetsprocessen har nödvändig kunskap och information inhämtats på olika sätt. Arbetsgruppen har tagit del av den samlade kunskap som finns inom Skolverket och tagit fram råden i nära samarbete med de tjänstemän inom myndigheten som i olika uppdrag arbetar med grundsärskola, gymnasiesärskola och särskild utbildning för vuxna samt med nyanländas lärande. Arbetsgruppen har också tagit del av Skolverkets tidigare rapporter som rör gymnasiesärskolan. Skolverket har i arbetsprocessen uppmärksammat villkoren för elever med funktionsnedsättning och särskilt arbetat för att stärka rättssäkerheten för gymnasiesärskolans målgrupp. Som tidigare nämnts kan Skolverket konstatera att gymnasieförordningens bestämmelse om urval ger utrymme för tolkningar av varierande innebörd vilket kan leda till bristande likvärdighet samt till bristande rättssäkerhet för berörda elever vid urval till nationella program i gymnasiesärskolan. Ett tydligt mål för arbetet med att ta fram allmänna råd och kommentarer avseende urval har därför varit att motverka en rättsosäker situation för elever som söker till gymnasiesärskolans nationella program. Skolverket understryker i sitt förslag vikten av att urvalsprocessen är rättssäker och transparent så att det är tydligt för de elever som söker ett nationellt program på vilka grunder huvudmannen gör urvalet. I syfte att stärka den enskilda elevens valfrihet och möjlighet att välja den utbildning som eleven önskar betonar myndigheten också hemkommunens ansvar att anpassa utbildningsutbudet i gymnasiesärskolan så att de sökandes önskemål blir tillgodosedda i så stor utsträckning som möjligt. Det är Skolverkets förhoppning att de föreslagna skrivningarna kommer att leda till stärkt rättssäkerhet för gymnasiesärskolans elever samt till större valfrihet och ökade möjligheter till etablering på arbetsmarknaden.

Övriga konsekvenser

Andra konsekvenser av revideringen bör bli en större tydlighet, förutsebarhet och transparens för elever och deras vårdnadshavare inför valet till gymnasiesärskolan. De reviderade allmänna råden

³ Prop. 2016/17:188, Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken.

⁴ Arvidsson, Jessica (2016) *Sysselsättning och social rättvisa*. Högskolan i Halmstad.

2018-08-17
6 (5)
Dnr 2017:01384

bör även stärka elevernas rättssäkerhet och likvärdigheten vid urval till nationella program i gymnasiesärskolan. I förlängningen kan den föreslagna skrivningen också stärka möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden för gymnasiesärskolans elever.

För dem som bereder och fattar beslut om mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola bör förslaget innebära ett stöd i beslutsprocessen samt leda till en kvalitetssäkrad beslutsprocess med rättssäker, transparent och likvärdig myndighetsutövning.

5. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Det finns inga EU-bestämmelser på detta område.

6. Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Skolverket avser att besluta om ändringarna i december 2018. Informationsinsatser som syftar till att göra de nya allmänna råden kända ute i verksamheterna är angelägna. Informationsinsatserna bör påbörjas direkt efter regeringsredovisningen 1 december 2018 så att de reviderade allmänna råden är kända inför antagning av nya elever till gymnasiesärskolans nationella program inför läsåret 2019/2020.

B Företag

Regleringen bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför inte någon beskrivning av punkterna i avsnitt B.

C Samråd

Samråd har genomförts med Specialpedagogiska skolmyndigheten, Skolinspektionen, Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och landsting den 14 december 2017 samt med företrädare för offentliga huvudmän och intresseorganisationer den 19 januari 2018.

D Kontaktperson

Vid eventuella frågor om de föreslagna allmänna råden, kontakta undervisningsrådet Cecilia Hågemark på e-postadress: cecilia.hagemark@skolverket.se.