

Sundbyberg 2021-06-30

Diarienummer: U2021/01369

Vår referens: annica.nilsson@funktionsratt.se

Mottagare: u.remissvar@regeringskansliet.se

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

Funktionsrätt Sverige

Funktionsrätt Sverige är en samarbetsorganisation för 49 funktionsrättsförbund som tillsammans representerar cirka 400 000 medlemmar. Vårt arbete grundar sig på mänskliga rättigheter när vi driver medlemmarnas funktionsrätt - rätten att fungera i samhällslivets alla delar på lika villkor. Vårt mål är ett samhälle för alla.

Sammanfattning

Funktionsrätt Sverige anser att utredningens förslag i flera delar är steg i rätt riktning. Till exempel välkomnar vi elevhälsans förtydligade uppdrag i skollagen liksom att utredningen föreslår att specialpedagog eller speciallärare ska ingå i elevhälsan, även om vi menar att båda kompetenserna behövs.

Elever inom våra medlemsförbund löper större risk att inte uppnå kunskapskraven. Problemen upptäcks inte alltid och kan orsaka skolfrånvaro. Många barn är bra på att dölja sina symtom och symtomen misstolkas ofta. Det finns inte tillräcklig kunskap om hur elevhälsa och annan personal kan upptäcka funktionsnedsättningar och psykisk ohälsa. Vidare saknas tillräcklig kunskap om hur skolan ska bemöta barnen och utforma undervisning så att den är tillgänglig

för alla. Vi ser ytterligare behov av stärkt kunskap hos såväl befintliga speciallärare som specialpedagoger men också att lärarutbildningen behöver ge en bättre grund inom dessa områden.

Vi hade också önskat att utredningen hade gått längre i vissa avseenden med tydligare förslag. Vi saknar tydligare skrivningar i skollagen när det gäller krav på en skolmiljö som fungerar för alla barn och elever. Skolmiljön – den fysiska, psykosociala och den pedagogiska – är helt avgörande för hur elever med funktionsnedsättning lyckas nå målen i skolan. Det behöver finnas tydliga krav på huvudmän och rektorer att se till att skolor byggs, planeras och utformas utifrån principen om universell utformning.

För att komma till rätta med bristerna i skolan, behöver de som har mandat över skolans organisation få tillräckliga verktyg. Vi saknar därför förslag som handlar om att säkerställa att rektorsutbildningen ger kunskap om konsekvenserna av olika funktionsnedsättningar i skolan, specialpedagogik och hur en inkluderande skola som framgångsrikt möter behoven hos mångfalden av elever organiseras. Motsvarande kunskap behöver också säkerställas i skolchefsutbildningen.

Behovet av kompetensutveckling av elevassistenter är lika viktig i alla skolformer och att de får tillräcklig kunskap om elevers olika funktionsnedsättningar. Vi anser därför att det förslag som gäller kompetensutveckling för elevassistenter i grund- och gymnasiesärskolan också behöver omfatta grundskolan- och gymnasieskolan. Vi hade också behövt förslag som handlar om fler kompetenser och yrkesgrupper inom elevhälsan. Både logopedier och arbetsterapeuter tillför viktiga kompetenser i arbetet med att skapa goda lärmiljöer för och ge stöd till elever med funktionsnedsättning. Vi är samtidigt medvetna om att det inte ingått i utredningens direktiv.

Nedan har vi valt att kommentera de förslag som rör grund- och gymnasieskolan. Tyvärr har vi inte haft resurser att kommentera de förslag som gäller grund- och gymnasiesärskolan. Vi hänvisar till våra medlemsförbund i dessa delar.

Utredningens förslag

6.4 Förslag för stärkta elevhälsoprofessioner

6.4.1. Krav på specialpedagog eller speciallärare inom elevhälsan

Utredningens förslag: För elevhälsans specialpedagogiska insatser ska det finnas tillgång till specialpedagog eller speciallärare.

Funktionsrätt Sverige tillstyrker utredningens förslag. Vi anser att båda kompetenserna behövs och behöver ingå i elevhälsan, men tillstyrker för att det ändå är en förbättring mot dagens reglering. Till exempel är specialpedagogen ofta en viktig länk mellan den pedagogiska verksamheten och den samlade elevhälsan.

Vi hade gärna sett att utredningen landat i att krav på examen ska behövas (inte minst eftersom utredningen bedömer att kvaliteten i de specialpedagogiska insatserna skulle höjas om fler skolor hade tillräcklig tillgång till personal med speciallärar- eller specialpedagogutbildning) men noterar att utredningen bedömer att det i dagsläget saknas rimliga förutsättningar för det. Vi menar att krav på examen behöver ställas och efterlyser en plan för hur det ska kunna genomföras.

Vi ser också behov av att redan befintliga speciallärare och specialpedagoger behöver kontinuerlig fortbildning inom kunskap om olika funktionsnedsättningar, hinder i lärmiljön och hur de kan undanröjas liksom bredare och djupare metodologiska och specialpedagogiska grundkunskaper. Det perspektivet har inte utredningen lyft.

6.4.2 Förbättrade möjligheter till vidareutbildning till specialpedagog och speciallärare

Utredningens förslag: Statsbidraget för fortbildning när det gäller specialpedagogiska insatser och för speciallärarutbildning inom Lärarlyftet ska förstärkas med 60 miljoner kronor 2022, 75 miljoner kronor 2023–2024 och 50 miljoner kronor från och med 2025. Statens institutionsstyrelse ska omfattas av möjligheten till statsbidrag för denna fortbildning.

Funktionsrätt Sverige tillstyrker utredningens förslag. Vi ser dock behov av fortbildning även för dagens elevhälsopersonal. Det finns

behov av en satsning för fortbildning av redan verksamma speciallärare och specialpedagoger, se ovan 6.4.1.

6.4.3 Följa utvecklingen av utbildningsbakgrund bland kuratorer inom elevhälsan.

Utredningens förslag: Skolverket ska ges i uppdrag att följa utvecklingen av utbildningsbakgrund bland personer som arbetar som kuratorer i skolväsendet.

Funktionsrätt Sverige tillstyrker utredningens förslag. Det är viktigt att känna till hur utbildningsbakgrunden ser ut eftersom särskild examen idag inte krävs för att arbeta som skolkurator. Ett naturligt nästa steg vore att erbjuda vidareutbildning för verksamma kuratorer som saknar adekvat utbildning.

6.5 Förslag om utvecklad kompetens för ett aktivt stöd- och elevhälsoarbete

6.5.1 Förlängning av statsbidrag för Specialpedagogik för lärande

Utredningens förslag: Statsbidraget för kompetensutvecklingsinsatsen Specialpedagogik för lärande ska förlängas med tre år, det vill säga 2024–2026, och för de åren tillföras 81 miljoner kronor per år.

Funktionsrätt Sverige tillstyrker förslaget. Dock efterfrågar vi generellt långtidsuppföljning av resultatet särskilt när det gäller elevernas måluppfyllelse i relation till de specialpedagogiska satsningarna. Vi behöver se att satsningen får effekt för elever med funktionsnedsättning och andra elever i behov av stöd. Till exempelvis kan vårt medlemsförbund Autism- och Aspergerförbundet fortfarande inte se något positivt utfall för sin elevgrupp. Måluppfyllelsen 2020 enligt deras skolenkät var låga 37 procent och har dessutom sjunkit i jämförelse med mätningarna 2016 och 2018 då måluppfyllelsen var 44 procent.

Att den specialpedagogiska kompetensen och kunskapen om de pedagogiska konsekvenserna av funktionsnedsättningar ökar i skolan är viktigt i arbetet med att skapa förutsättningar för alla barn att klara skolan. Med hänsyn till det borde det ha ingått i utredningens uppdrag att ge förslag som också inbegriper

lärarutbildningen. Att ge nyutexaminerade lärare beredskap för att skapa tillgängliga lärmiljöer skulle leda till en bättre arbetsmiljö för både lärare och elever, förbättra skolresultat, trivsel, elevers hälsa och inte minst förebygga utanförskap och arbetslöshet. Det skulle vara en viktig investering för framtiden. Området funktionsnedsättning måste få en tydlig plats i lärarutbildningen.

Det är bra att de nationella skolutvecklingsprogrammen stärks, men även rektorsutbildningen behöver stärkas. Vi har länge lyft att rektorerna behöver verktyg för att klara sitt uppdrag. Rektorn leder det pedagogiska arbetet och har uppdraget att verka för en skolutveckling som syftar till att alla elever ska nå kunskapsmålen. Hur en skola lyckas med att skapa en inkluderande skola med tillgängliga lärmiljöer har avgörande betydelse för barns lärande.¹ Ansvaret för det vilar på rektor och huvudman, därför behöver rektorer också i sin utbildning få bra verktyg för det. Kunskap om konsekvenserna av olika funktionsnedsättningar i skolan, specialpedagogik och hur en inkluderande skola som framgångsrikt möter behoven hos mångfalden av elever organiseras behöver säkerställas i det statliga rektorsprogrammet.²

6.5.2 Bättre stöd för förebyggande och hälsofrämjande arbete

Utredningens bedömning: Skolverket bör se över relevanta befintliga kompetensutvecklingsinsatser och stödmaterial för att i dessa utveckla hur det förebyggande och hälsofrämjande arbetet kan stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. Översynen bör i relevanta delar göras i samverkan med Specialpedagogiska skolmyndigheten, Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten. Översynen behövs särskilt i följande insatser eller material:

- Insatser inom de nationella skolutvecklingsprogrammen som riktar sig till huvudmän och rektorer.
- Stödmaterial om särskilt stöd, extra anpassningar och åtgärdsprogram.
- Vägledning för elevhälsan.

Funktionsrätt Sverige tillstyrker utredningens bedömning, men betonar att det inte är tillräckligt. Skollagen behöver förtydligas när

¹ Här vill vi lyfta fram Universal Design för Learning, UDL, som utgår från olikheten som grund och att alla elever ska ges samma chans till lärande.

² Se skrivelse från mars 2020 till utbildningsminister Anna Ekström angående professionsprogram, <https://funktionsratt.se/wp-content/uploads/2020/03/Skrivelse-om-nationella-professionsprogram.pdf>

det gäller krav på en fungerande skolmiljö för alla elever, det måste också ställas tydligare krav både på huvudman och rektor. Huvudmannen ska tillse att rektor får förutsättningar att på skolnivå utforma tillgängliga skolmiljöer, det vill säga att skolmiljön ska fungera både pedagogiskt, socialt och fysiskt för alla elever. Trots det och trots att det är en förutsättning för att alla klara skolan för många elever med funktionsnedsättning fungerar detta inte idag. Vi menar att perspektivet hälsofrämjande utveckling och universell utformning av skolans lärmiljöer – pedagogiska, psykosociala och fysiska - behöver förstärkas också i rektorsutbildningen och i skolchefsutbildningen. Det måste också ställas krav på huvudmannen att tillse att skolor byggs och utformas efter principen om universell utformning, det vill säga att från början skapa miljöer som fungerar för så många som möjligt.

6.5.3 Bättre kunskap om vårdgivaransvaret

Utredningens bedömning: Skolverket bör säkerställa att hälso- och sjukvårdslagstiftningen om styrning och ledning av elevhälsans medicinska insatser berörs inom rektorsprogrammet och skolchefsutbildningen.

Funktionsrätt Sverige tillstyrker utredningens förslag. Vi ser gärna att utredningens förslag kompletteras med ett tillägg att även skolan som aktör kan och bör initiera samordnad individuell plan (SIP) vid behov, där andra för barnet och dess utveckling viktiga aktörer som exempelvis SPSM, Habilitering, BUP och LSS-handläggare bjuds in att delta vid upprättandet.

Vi menar dock att mer behöver säkerställas. Utredningen skriver att *"Det finns tecken på att rektorer och skolhuvudmän har bristfällig kännedom om och kompetens att leva upp till de krav som hälso- och sjukvårdslagstiftningen ställer för styrning och ledning av elevhälsans medicinska insatser. Mot bakgrund av detta är utredningens bedömning att Skolverket bör följa upp överenskommelserna med de högskolor som tillhandahåller rektorsprogrammet för att säkerställa att relevanta lagar och regler som reglerar elevhälsans medicinska insatser ingår i utbildningen."* Vi menar att det också finns tecken på att det finns bristfälliga kunskaper, både hos rektor och skolhuvudman, gällande att tillhandahålla tillgängliga utbildningar för elever med funktionsnedsättning och att även det behöver kontrolleras och stärkas. Det är dessutom centralt att i ett sådant uppdrag att säkerställa att det i rektorsutbildningen ingår kompetens om olika funktionsnedsättningar och vilka konsekvenser dessa får i ett

skolsammanhang, liksom hur en skola kan organiseras för att framgångsrikt möta elevers olika behov. Det här behöver också säkerställas i skolchefsutbildningen.

6.6 Förslag om bättre verktyg för effektiva insatser

6.6.1 Kunskapssammanställningar om elevhälsa och stöd

Utredningens förslag: 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.

Kunskapssammanställningarna ska tas fram tillsammans med Skolforskningsinstitutet och Specialpedagogiska skolmyndigheten. I de fall det är relevant bör myndigheterna samråda med Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten.

Funktionsrätt Sverige tillstyrker förslaget om kunskapssammanställningar om elevhälsa och stöd.

Vi anser dock att det krävs mer för att ge skolorna bättre verktyg för effektiva insatser. Exempelvis behöver nationell statistik över elever med funktionsnedsättning och hur de klarar skolan tas fram. Sådan statistik skulle ge en bild av läget och utifrån resultatet kunna analysera och därefter kunna sätta in adekvata åtgärder som riktar sig specifikt mot elevgruppen med funktionsnedsättningar. Bristen på statistik resulterar även i att elever med funktionsnedsättning går under radarn i viktiga frågor som rör framtidens riktning för svenska skola. Nationell statistik över skolfrånvaro behöver också samlas in. Att ha koll på skolfrånvaron behövs för att snabbt kunna sätta in åtgärder för att motverka långvarig frånvaro och för att stärka de svenska skolresultaten.³

6.6.2 Stöd för utredning om särskilt stöd

Utredningens förslag: Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten 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.

Funktionsrätt Sverige tillstyrker förslaget om stöd för utredning om särskilt stöd.

³ Se vår debattartikel "Nationell statistik ökar närvaron i skolan", SvD 27 maj 2021, <https://www.svd.se/nationell-statistik-okar-narvaron-i-skolan>

7 Tillgång till elevhälsan

7.6 Förslag om obligatorisk redovisning av tillgång till personal inom elevhälsan

Utredningens förslag: Det ska, inom ramen för förordningen om uppgiftsskyldighet för huvudmän inom skolväsendet, vara obligatoriskt att redovisa tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator.

Funktionsrätt Sverige tillstyrker utredningens förslag. Vi tror dock att det vore positivt att också lyfta fram och redovisa andra kompetenser som arbetar inom elevhälsan, till exempel arbetsterapeuter och logopeder som har värdefulla kompetenser när det gäller att skapa goda lärmiljöer för våra målgrupper. Att redovisa också exempelvis logopeder och arbetsterapeuter kan vara viktigt för att få en bild av hur elevhälsan ser ut men också för att inte hamna i en tolkning av vilka kompetenser som anses viktiga i elevhälsan. Erfarenheter av dessa yrkesgrupper i skolan visar på ökande proaktiva och kvalitetshöjande insatser i det pedagogiska arbetet.

7.7 Förslag till reglering av en acceptabel lägstanivå för tillgång till elevhälsan

7.7.2 En förtydligad reglering av elevhälsans uppdrag

Utredningens förslag: Elevhälsans nuvarande uppdrag ska förtydligas med bestämmelser om att elevhälsans arbete ska bedrivas på individ-, grupp- och organisationsnivå samt ske i samverkan med övrig personal på skolan. Elevhälsan ska vidare bidra till skolans kvalitetsarbete. Vid behov ska elevhälsan även samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Funktionsrätt Sverige tillstyrker utredningens förslag. Vi tycker förslaget om att elevhälsans arbete ska bedrivas på individ-, grupp- och organisationsnivå samt ske i samverkan med övrig personal på skolan är ett steg i rätt riktning. Likaså är det positivt att elevhälsan ska bidra till skolans kvalitetsarbete och samverka vid behov med hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Trots dessa förslag menar vi ändå att detta inte är tillräckligt.

Skollagen behöver förtydligas när det gäller krav på universellt utformade och fungerande skolmiljöer för alla elever. Det måste också ställas tydligare krav både på huvudman och rektor. Huvudmannen ska tillse att rektor får förutsättningar att på skolnivå

utforma tillgängliga skolmiljöer, det vill säga att skolmiljön ska fungera både pedagogiskt, socialt och fysiskt för alla elever.

Vi anser också att det måste ställas krav på huvudmannen att skolor byggs och utformas efter principen om universell utformning, det vill säga att från början skapa miljöer som fungerar för så många som möjligt. 1400 nya förskolor och skolor beräknas att byggas i Sverige fram till 2026, och att erbjuda elever skolor och lärmiljöer som inte är tillgängliga är diskriminerande. Sverige har också förbundit sig till att allt nytt som skapas för allmänheten i ett samhälle ska fungera för alla, oavsett funktionsförmåga, utan särskilda anpassningar eller särlösningar. Sverige måste också visa att det pågår ett arbete mot målet att alla skolor ska bli tillgängliga.⁴ Vi saknar resonemang kring det här.

Idag gäller principen om särlösningar i befintlig miljö i stället för att göra rätt från början, och ifall det nya som byggs inte följer universell utformning riskerar den principen att fortsätta i strid med Sveriges åtagande och mänskliga rättigheter.

Större fokus måste läggas på att bygga skolor och skapa fungerande skolmiljöer för alla elever. Idag bidrar brister i själva skolmiljön till att elever med funktionsnedsättning inte kan välja skola på samma sätt som andra.⁵ Bristerna bidrar också till sämre måluppfyllelse och till problematisk skolfrånvaro för elever med funktionsnedsättning. Många elever med funktionsnedsättning är till exempel överkänsliga när det gäller ljud, ljus och dofter. Hjärnan har inte förmåga att sälla bort intryck vilket får till följd att individen snabbt blir överbelastad och därmed utmattad. Skolmiljön i sig utgör ett hinder för eleverna.

Vi hade också velat se skollagsförslag som tydligare öppnar upp för andra professioner inom elevhälsan. Det gäller till exempel arbetsterapeuter vars arbete utgår från individen i relation till miljön och utgör ett bra komplement till bland annat specialpedagogens arbete. Det gäller även logopeder med ovärderlig kompetens för elever med exempelvis språkstörning och dyslexi. Vi får också höra att fler och fler regioner säger att man inte längre gör dyslexiutredningar på skolan.

⁴ <https://funktionsratt.se/wp-content/uploads/2021/04/Fritt-skolval-for-vem-210205.pdf>

⁵ <https://funktionsratt.se/wp-content/uploads/2021/04/Fritt-skolval-for-vem-210205.pdf>

Vi hade gärna sett att utredaren hade fått ett bredare uppdrag och möjlighet att belysa och lyfta än mer tvärprofessionella bidrag genom logopedier och arbetsterapeuter

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

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om det högsta antalet 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.

Funktionsrätt Sverige tillstyrker utredningens förslag. Men precis som utredningen också uttrycker finns det risker och bör följas upp noggrant. Vi anser också att betydelsen av elevhälsans specialpedagogiska insatser är så stor att även den behöver regleras. Idag ser tillgången väldigt olika ut och det finns kommuner med ett orimligt högt antal elever per specialpedagog/speciallärare. Vi menar att det måste säkerställas att det finns tillgång utifrån elevernas behov.

Vi vill samtidigt poängtera att skolor har väldigt olika förutsättningar. Fristående resursskolor, varav de flesta är små, passar inte in i den här modellen. Man måste föra in en parameter som justerar antalet elever per psykolog, som exempel, också utifrån skolans och elevernas behov, förutsättningar och storlek.

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

Utredningens förslag: En rektor ska få besluta att en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan ska gå om en årskurs, om elevens vårdnadshavare medger det och det med hänsyn till elevens utveckling och personliga förhållanden i övrigt är lämpligast för eleven. Om det finns synnerliga skäl ska rektorn även utan medgivande från elevens vårdnadshavare få besluta att eleven ska gå om en årskurs. Ett beslut att en elev ska gå om en årskurs ska gälla för det läsår som följer närmast efter beslutet. Beslutet ska gälla även om eleven byter till en annan skolenhet. Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut om att en elev ska gå om en årskurs. Rektorns beslut ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Det ska framgå av avgångsintyget om det har fattats beslut att en elev ska gå om en årskurs.

Bestämmelserna i skolförordningen om att en rektor får besluta att en elev inte ska flyttas till närmast högre årskurs och att rektorn på begäran av en elevs vårdnadshavare får besluta att en elev ska gå om en årskurs i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan ska upphävas.

Funktionsrätt Sverige tillstyrker utredningens förslag.

Med vänlig hälsning
Funktionsrätt Sverige

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Elisabeth Wallenius'.

Elisabeth Wallenius
Ordförande