

Sundbyberg 2023-03-31

Diarienummer: U2022/03532

Vår referens: Agneta Söder
agneta.soder@funktionsratt.se

Mottagare:
Utbildningsdepartementet

Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag, SOU 2022:53

Funktionsrätt Sverige

Funktionsrätt Sverige är en samarbetsorganisation för 50 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.

Vår utgångspunkt är rätten till en inkluderande utbildning och en fungerande skolgång för alla elever med funktionsnedsättningar och kroniska sjukdomar i enlighet med FN:s funktionsrättskonvention¹ med Allmän kommentar nr 4² och att principerna i Salamancafördraget³ säkerställs inom det svenska skolväsendet.

¹ <https://toolkit.funktionsrattskonventionen.se/alla-rattigheter/>

² <https://www.mfd.se/vart-uppdrag/publikationer/fns-konvention-ochallmanna-kommentar/sammanfattande-introduktion-av-allman-kommentar-nr-4-om-ratten-till-inkluderande-utbildning/>

³ <http://www.unesco.se/wp-content/uploads/2013/08/Salamanca-deklarationen1.pdf>

Sammanfattning

Funktionsrätt Sverige delar bedömningen att det behövs en grundläggande strukturell reform inom det svenska skolväsendet och särskilt viktigt är att staten tar ett ökat finansiellt ansvar. Vi tar inte ställning till något av alternativen – det finns för- och nackdelar med båda, men vi anser att huvudmannaskapet bör ligga kvar hos kommunerna då det ofta krävs samverkan mellan olika aktörer för elever med funktionsnedsättning, vilket skulle försvåras vid ett statligt huvudmannaskap.

Vi saknar ett funktionsrättsperspektiv och ett intersektionellt perspektiv i utredningen. En ny statlig resursfördelningsmodell måste utgå från att elever med funktionsnedsättning finns i alla skolformer över hela landet – staten måste se till att finansieringen träffar även den här elevgruppen. Staten bör också ta ett ökat ansvar för professionsutvecklingen men då är det viktigt att all skolpersonal får kompetensutveckling om olika funktionsnedsättningar och de konsekvenser dessa får i ett skolsammanhang.

Vidare saknar vi ett specialpedagogiskt perspektiv. Elevhälsan och dess professioner finns knappast med i utredningen. Inte heller diskuteras vad som skulle hända med SPSM, och deras samlade specialpedagogiska kompetens, om en ny stor statlig systemansvarig myndighet blir verklighet. Vi anser att SPSM ska vara kvar som egen myndighet.

Funktionsrätt Sveriges allmänna synpunkter

Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning

Enligt Skolverkets statistik för 2022 saknar 15 procent behörighet till ett nationellt program på gymnasiet.⁴ Många av dessa har en diagnosticerad eller icke-diagnosticerad funktionsnedsättning. Skolgången för elever med funktionsnedsättning och kroniska sjukdomar är ofta kantad av misslyckanden och många når inte skolans mål. Våra medlemsförbund⁵ rapporterar om stora brister när

⁴ <https://www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2022-09-29-slutbetygen-for-arskurs-9-pa-samma-niva-som-fore-pandemin>

⁵ Bland annat: Autism Sveriges skolenkät 2022: ⁵ <https://www.autism.se/om-oss/vad-vi-gor/autismenkater/skolenkater/skolenkat-2022/>

det gäller adekvata anpassningar och stöd, en otillfredsställande och otillgänglig skol- och lärmiljö, låg kompetens hos personalen samt (som konsekvens) hög skolfrånvaro.

Över tid blir det inte heller bättre, det blir sämre. I Skolinspektionens årsrapport 2022⁶ konstateras att flest brister hos granskade skolor rör extra anpassningar och särskilt stöd – och så har det även varit tidigare år. I en storskalig studie har forskare kartlagt hur det specialpedagogiska stödet har organiserats sedan 1970-talet. Man har följt 65 000 personer födda mellan 1967 och 2004. I studien konstateras att från mitten av 1990-talet har fler fått särskiljande stödåtgärder till exempel i en särskild undervisningsgrupp. Vidare konstateras att allt färre fått särskilt stöd i alla skolformer under samma period. Studien visar också att måluppfyllelsen är lägre för dem som fått särskiljande stödåtgärder i jämförelse med dem som fått det inom ramen för ordinarie undervisning.⁷

I 6.2.3 konstaterar utredningen att kostnaderna för skolan över tid har ökat, vilket är rimligt med tanke på en generellt ökad prisnivå, men samtidigt konstateras att i relation till bnp per capita har kostnadsutvecklingen varit blygsam: i grundskolan har den legat på stabil nivå medan den i gymnasieskolan har sjunkit. Särskilt anmärkningsvärt är att kostnadsnivåerna för båda skolformerna **inte** är tillbaka på de nivåer som var aktuella innan 1990-talskrisen. Skolan kan alltså inte anses särskilt prioriterad de senaste 30 åren. Hur orsakssambandet ser ut när det gäller till exempel kommunaliseringen och friskolereformen är oklart men det är intressant. Finns det ett samband är det förstås ett ytterligare argument för att staten ska ta över den ekonomiska styrningen av skolan.

Behov av statistik och uppföljning

Idag saknas nationella data, statistik och uppföljning om hur det går för barn och elever med funktionsnedsättning inom det svenska

Attentions frånvaroenkät 2020: https://attention.se/wp-content/uploads/2021/03/rapport_skolfranvaro_attention_2020.pdf

Rapport från Svenska Diabetesförbundet 2023:

<https://www.diabetes.se/aktuellt/nyheter/pressmeddelande/>

⁶ https://www.skolinspektionen.se/globalassets/02-beslut-rapporter-stat/granskningsrapporter/regeringsrapporter/arsrapport/arsrapport-2022/si_arsrapport-2022.pdf

⁷ <https://news.cision.com/se/goteborgs-universitet/r/allt-farre-elever-i-grundskolan-far-sarskilt-stod-vid-svarigheter.c3650445>

skolväsendet, något som FN:s barnrättskommitté⁸ nyligen kritiserat Sverige för. Därför verkar Funktionsrätt Sverige för att sådan statistik ska bli verklighet.⁹ I juni 2022 tillsatte regeringen glädjande nog en utredning **Mer kunskap om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet**¹⁰ - vilken vi hyser stora förhoppningar om så att vi i framtiden får bättre kunskap och därmed underlag för att säkerställa elevgruppens rätt till utbildning.

Konsekvensanalys för elever med funktionsnedsättning

Det är positivt att utredningen i sin konsekvensanalys tar med funktionshinderperspektivet och diskuterar kring tillgänglighet. När det gäller krav på tillgänglighet (20.4.1) hänvisar man till **förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderpolitiken (2001:526)** om att staten har ett större ansvar för att säkerställa tillgänglighet i relation till kommunerna. Vi kan dock inte se att förordningen har någon reell påverkan i praktiken. Den ger något förstärkta skyldigheter för staten att arbeta med tillgänglighet, men det ställer inte högre tekniska krav eller innebär någon form av konsekvens för misslyckanden. Det finns annan lagstiftning som också kommunerna måste efterleva exempelvis plan- och bygglagen och diskrimineringslagen. Däremot finns det **behov av att tydliggöra i skollagen kring krav på tillgänglighet samt att skolor ska vara universellt utformade** i enlighet med det funktionshinderpolitiska målet. Diskrimineringsombudsmannen har drivit flera fall som rör bristande tillgänglighet i skolan i flera aspekter till exempel bristande stöd och bristande tillgänglighet avseende skolans miljö.¹¹

Alltsedan Skolkommissionen la fram sina förslag har det blivit uppenbart att det nästan alltid saknas både ett intersektionellt perspektiv och ett funktionsrättsperspektiv till exempel i direktiv till statliga utredningar och i genomgripande skolförslag. Det gäller i stora delar även den här utredningen.

⁸

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FSWE%2FCO%2F6-7&Lang=en

⁹ <https://www.dn.se/debatt/skollagen-fungerar-inte-for-funktionsnedsatta-elever/>

¹⁰ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2022/06/dir.-202273>

¹¹ <https://www.do.se/kunskap-stod-och-vagledning/tvister-domar-och-tillsynsbeslut?provision%5B%5D=Bristande+tillg%C3%A4nglighet>

När det gäller konsekvenserna för barn och elever med funktionsnedsättning saknar vi helt en diskussion om det specialpedagogiska perspektivet. Det gäller elevhälsans roll, som knappt tas upp i utredningen men även i diskussionen om framtida skolmyndigheter saknas detta perspektiv.

Det funktionshinderpolitiska målet gäller också skolan

Inför framtida beslut om strukturella reformer i skolan måste beslutsfattare ta hänsyn till det funktionshinderpolitiska målet och den strategi för systematisk uppföljning av funktionshinderpolitiken¹² som nu gäller.

- Efterleva principen om **universell utformning**.
- Åtgärda **befintliga brister i tillgänglighet**.
- Tillse **individuella lösningar och stöd**.
- **Förebygga och motverka diskriminering**.

Universell design för lärande, UDL

Enligt FN:s funktionsrättskonvention ska skolan utformas universellt. Universell design för lärande (UDL)¹³ handlar om att systematiskt stötta mångfald i skolan. Målet är att skapa lärsituationer som utgår från varje elevs behov, men också att förutse och förebygga tänkbara hinder. En sådan lärmiljö minskar dessutom behovet av extra anpassningar och särskilt stöd. Lärare behöver djupare metodologiska, specialpedagogiska och specialdidaktiska grundkunskaper för att kunna möta behoven hos mångfalden av elever. De behöver också lära sig arbeta utifrån UDL samt ha tillräckliga resurser för att kunna genomföra de förändringar de ser behövs för att eleven ska lyckas i skolan.

¹²

<https://www.regeringen.se/contentassets/cf8af503cbbc499894549da09ea685af/strategi-for-systematisk-uppfoljning-av-funktionshinderspolitiken-under-2021-2031.pdf>

¹³ http://www.lth.se/fileadmin/lth/genombrottet/LUkonf2015/16_Rowa.pdf

Funktionsrätt Sveriges synpunkter på utredningens förslag

Funktionsrätt Sverige delar utredningens sammantagna bedömning att det behövs en grundläggande strukturell reform inom det svenska skolväsendet i synnerhet när det gäller den ekonomiska styrningen och resurstilldelningen för en förbättrad fysisk, pedagogisk och social skolmiljö utifrån den mångfald av elever som går i skolan. Vi tar inte direkt ställning för eller emot något av de båda presenterade alternativen, det finns både för- och nackdelar oavsett alternativ. Våra synpunkter rör framför allt de delar där vi ser att förändringar och förbättringar måste till så att vi får en mer likvärdig och jämlik skola för elever med funktionsnedsättningar och kroniska sjukdomar.

Resursfördelningsmodell med funktionsrättsperspektiv

Utredningen utgår från att behålla tilläggsbeloppet i sin föreslagna resursfördelningsmodell, och hänvisar till att det behöver utredas vidare. Flera andra utredningar har konstaterat bristerna med tilläggsbeloppet men ingen har hittills försökt att hitta bättre lösningar. Vi menar att tilläggsbeloppet så som det kommit att hanteras är dysfunktionellt och strider mot grundläggande principer om likvärdig och jämlik tillgång till utbildning oavsett individuella behov och förutsättningar. Det är orimligt att ha ett ansökningsförfarande där det kan ta upp till 20 timmar per elev att förfärdiga en ansökan i en skola där alla behöver särskilt stöd – det säger sig självt. Ett avgörande skäl till att det finns fristående skolor som inriktar sig på vissa funktionsnedsättningar, företrädesvis npf, handlar främst om att den vanliga skolan inte kan tillgodose de här elevernas behov. Det behövs därför starkare incitament för alla skolor att skapa tillgängliga skol- och lärmiljöer för den mångfald av elever som finns. Utgångspunkten måste vara att alla elever ska kunna välja vilken skola de vill gå i så länge vi har ett fritt skolval. Idag kan en skola/kommun neka en elev skolplats med hänvisning till ekonomiska eller organisatoriska svårigheter. Den skrivningen i skollagen strider mot rätten till utbildning, och är varken likvärdig eller jämlik.

I stället för dagens tilläggsbelopp kan man i en framtida resursfördelningsmodell snegla mot de principer för fördelning av de ekonomiska resurserna till skolan som gällde före kommunaliseringen. Då fanns något som kallades förstärkningsresurser. Det byggde på en annan utgångspunkt nämligen ett antagande om att det finns elever som har behov av

stöd i alla skolor, vilket fortfarande gäller. Elever med funktionsnedsättning återfinns inom alla skolformer, i alla skolor runt om i Sverige. De allra flesta går i grundskolan och gymnasieskolan – det är en mindre andel som återfinns i särskolan och i specialskolan. Dagens utgångspunkt är den omvända mot tidigare: man utgår från den enskilda eleven och problematiserar hen i stället för att titta på vad skolan själv behöver göra för att möta upp behoven.

Av det skälet förespråkar vi **en framtida jämlik resursfördelningsmodell där staten ansvarar för den ekonomiska styrningen och fördelningen samt säkerställer att den är tillräcklig för alla skolformer och för alla slags skolor som i framtiden kan finnas inom det svenska skolväsendet**. FN:s barnrättskommitté efterfrågar tillräcklig nationell resursfördelning för att Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden i syfte att motverka diskriminering och segregering i skolväsendet.

Staten bör ansvara för lärares professionsutveckling

Vi delar utredningens bedömning att staten bör ta ett övergripande ansvar för lärares och rektorers professionsutveckling och att staten även tar ett övergripande ansvar för kompetensförsörjningen. Samtidigt ser vi brister i hur det nationella professionsprogrammet för rektorer och lärare tagits fram. I korthet handlar det om att rektorer och lärare måste ha bättre kunskap om elever med funktionsnedsättning, en grundläggande förutsättning för att rätt anpassningar och stöd finns på plats likaså för att skapa tillgängliga skolor för alla elever.¹⁴

Utredningen diskuterar tyvärr väldigt lite kring elevhälsan där det ju också finns ett antal olika professioner, även speciallärare/-pedagoger. En rad rapporter har konstaterat att dagens elevhälsa snarare är reaktiv än proaktiv i sitt arbete och sällan är arbetet främjande och förebyggande. Även tillgången till elevhälsan varierar stort över landet. Elevhälsan är särskilt viktig för elever med funktionsnedsättningar och kroniska sjukdomar. På senare tid har förstärkningar i skollagen gjorts, men vi anser inte att det är tillräckligt. Skollagen behöver bli tydligare när det gäller elevhälsans uppdrag om att säkerställa en tillgänglig skol- och lärmiljö för alla

¹⁴ Funktionsrätt Sveriges remissvar rörande: <https://funktionsratt.se/wp-content/uploads/2021/11/Funktionsratt-Sverige-remissvar-Professionsprogram-for-rektorer-larare-och-forskollarare-U2021-03373.pdf>

elever samt att det i elevhälsan måste finnas rätt kompetens för att bemöta den mångfald av elever som finns i skolan.

Om staten ska ta över styrningen, eller delar av styrningen, av skolan, gäller det självklart också **styrningen, tilldelningen och fördelningen av resurser till elevhälsan samt ansvar för professionsutvecklingen inom elevhälsan. Staten måste också tillse att alla elever har en likvärdig och jämlik tillgång till elevhälsan.**

Huvudmannaskapet

När det gäller skolhuvudmannaskapet tror vi i det stora att det bör ligga kvar på kommunerna även om vi ser en rad brister idag, särskilt när det gäller tilldelningen och fördelningen av resurser till skolan. Kommunerna behöver ta hänsyn till alla sina verksamheter och när det sker nerdragningar, hyvlar man över alla delar, också skolan. Om staten tar över det ekonomiska ansvaret menar vi att det resterande ansvaret, som redan kommunerna har idag, bör ligga kvar. Vår slutsats är att det är mest gynnsamt för de elevgrupper vi representerar. Många elever med funktionsnedsättningar har behov av omkringliggande insatser som utgår från kommunen – det som utredningen lyfter som hemkommunsuppgifter – skolskjuts, skolfrånvaro, det kommunala aktivitetsansvaret samt samordning av insatser som berör andra förvaltningar till exempel socialtjänst/LSS men även regional samverkan så som habilitering och BUP. Det är svårt att förstå sig på att sådan samverkan alls skulle kunna fungera i en kommun om det inte fanns en skolförvaltning och skolpolitiker.

Däremot menar vi att **skolfrånvaro behöver vara en nationell angelägenhet**. FN:s barnrättskommitté anser att Sverige måste ta fram en nationell handlingsplan för detta. Idag finns ingen samlad nationell statistik på det här området heller. Den förra regeringen gav Skolverket i uppdrag att titta på om det kunde genomföras, vilket man menar att man kan göra, men därefter har inget hänt.

Vi tror inte heller är det skulle fungera att den obligatoriska skolan har en statlig huvudman om förskolan skulle förbli en kommunal angelägenhet. Även om förskolan inte ingår att ta ställning till i utredningens direktiv omfattas den också av skollagen. Övergången från förskola till förskoleklass är också särskilt viktig för barn med olika funktionsnedsättningar och kroniska sjukdomar. Vi tror att det skulle bli sämre med olika huvudmän.

Även om staten inte är huvudman kan man ju skärpa kraven på de kommunala (och fristående) huvudmännen i jämförelse med idag. Det kan göras genom skärpt lagstiftning men också genom ökade krav på uppföljning av verksamheten.

Framtida skolmyndigheter

En förändring av nuvarande skolmyndigheter behöver ske om staten tar ett ökat systemansvar för skolan. Vi tänker att Skolverkets och Skolinspektionens nuvarande uppdrag skulle kunna rymmas inom en ny skolmyndighet tillsammans med de uppgifter som tillkommer om staten har systemansvaret. Nackdelen är förstås, precis som utredningen säger, att det finns risk för tröghet och ökad byråkratisering. Däremot är vi emot att man tar bort Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). Vi tror att det specialpedagogiska perspektivet skulle drunkna och försvinna i en enda stor statlig skolmyndighet. Utredningen för inte heller en diskussion om hur man anser att den specialpedagogiska kompetensen på nationell nivå bör härbärgeras i framtiden. **SPSMs arbete är ju bland annat riktat till skolhuvudmännen när det gäller uppfyllandet av det nationella funktionshinderpolitiska målet i ett skolsammanhang och det måste också framtidens politiker förhålla sig till. Det vore verkligen ett stort steg tillbaka för rättigheter för barn och elever med funktionsnedsättning om SPSM försvinner.**

Med vänlig hälsning
Funktionsrätt Sverige



Nicklas Mårtensson
Generalsekreterare