

LNU:s yttrande avseende Utbildningsdepartementets betänkande gällande SOU 2020:42

Sammanfattning

Linnéuniversitetet (LNU) är starkt kritiska mot betänkandets förslag om förslaget att inrätta resursskolor, det vill säga en begränsad mottagning för elever i behov av särskilt stöd och stödjer inte förslaget.

LNU anser att förändringar i skollagen vad gäller användning av särskild undervisningsgrupp borde innebära förändringar med avsikten att minska användningen av sådana grupper.

Skälen till bedömningen

Sverige har i styrdokument en tydlig värdegrund med en ambition om en sammanhållen skola, vilket klart framgår av delbetänkandet. Sverige har ställt sig bakom flera internationella överenskommelser med en sådan ambition, vilket också framgår av betänkandet. Enligt dessa överenskommelser är det barns och ungdomars behov som är i förgrunden. Den av överenskommelserna som tydligast beskriver hur skolsystem ska utformas för att möta barns och ungdomars behov är Salamancadeklarationen från 1994. I handlingsramen för deklarationen så baseras denna på vad som beskrivs är "Nytänkande i specialpedagogiken", med efterföljande avsnitt för åtgärder på såväl nationell samt regional och internationell nivå. Betänkandets förslag är motstridiga den utveckling som Salamanca-deklarationen föreskriver och andra internationella överenskommelser som utgår från barns och ungdomars behov. Förslagen saknar, vilket är allvarligt, ett vetenskapligt grundat stöd vilket också berörs i betänkandet (SOU 2020:42). Dessutom berör förslaget elever som ofta befinner sig i en socialt och socio-ekonomiskt utsatt situation. Därmed blir det i praktiken mycket svårt för många vårdnadshavare att hantera påtryckningar om att deras barn ska ha sin skolgång i resursskola. Utfästelsen om att det ska krävas vårdnadshavares medgivande har visat sig fungera dåligt i andra fall även då det har funnits ett lagligt stöd för val av skolgång (Tideman, 2000).

De sociala och socioekonomiska faktorer som ofta finns med som försvårande förutsättningar för den målgrupp av elever som resursskolan vänder sig till, är dåligt belysta i betänkandet. Till detta kan tilläggas att reguljära skolor har olika ambitioner och kapacitet vad gäller utformandet av en fungerande skolsituation för elever som riskerar att tillhöra resursskolors målgrupp. Istället för att arbeta utifrån principen om organisatorisk differentiering borde skolsvårigheter motverkas genom pedagogisk differentiering i en sammanhållen skola. Utgångspunkten måste vara att det till stora delar finns ett allomfattande pedagogiskt förhållningssätt där värdegrund och undervisning är applicerbar på alla barn och ungdomar, oavsett hur de lyckas i skolan. Att avgränsa specialpedagogiken till särskilda skolor innebär

klara risker för att många elevers känsla av utanförskap ökar. En fusion av ovan nämnda inriktningar skulle sannolikt gynna den skola som strävar mot likabehandling och minskad diskriminering. Utredningens betänkande ger ett ytterligare bidrag till det svenska skolsystemets brist på en hållbar policy, där pendlingar mellan värdegrundsmässiga motstående positioner snarare är regel än undantag (se Malmqvist, 2015).

Sverige behöver en lagstiftning med ambition att tillgodose alla elevers sociala och pedagogiska behov utifrån välgrundade förslag med en vetenskaplig grund och med långsiktighet. Betänkandets förslag motsvarar inte detta behov.

Kommentarer

4.1 Bedömning angående bestämmelserna om särskild undervisningsgrupp

Utredningens bedömning

Dagens regler om placering av elever i särskild undervisningsgrupp bör behållas oförändrade.

LNU ställer sig delvis bakom förslaget; Nuvarande lagstiftning ger tillräckliga förutsättningar för att anordna särskild undervisningsgrupp. Det är snarare för enkelt för rektor idag att anordna denna typ av segregerade grupper gentemot den tidigare skyldigheten att anmäla till skolans styrelse, inte minst då det enligt betänkandet är en ”så ingripande åtgärd” (s 117 i betänkandet). Idag förefaller denna typ av segregerade lösningar att öka kraftigt samtidigt som användning av särskilda undervisningsgrupper inte självklart handlar om att tillgodose elevers pedagogiska behov, vilket också utredningen konstaterar (se s. 81 i betänkandet). Med tanke på att utredningen konstaterar behovet av forskning som till exempel visar på långsiktiga effekter för elever som får sin placering i särskild undervisningsgrupp jämfört med att få stöd i inkluderande lärmiljöer, så är det klarlagt att betänkandets förslag saknar ett stabilt vetenskapligt underlag. Detta är särskilt allvarligt med tanke på att det är en ingripande åtgärd att bli åtskild från klasskamraterna och bli placerad i en särskild undervisningsgrupp och att det ofta handlar om en socialt utsatt elevgrupp. Betänkandets förslag borde snarare handla om att begränsa användningen av särskild undervisningsgrupp och utveckla skolors kapacitet att tillgodose elevers lärande- och sociala behov inom ramen för den reguljära undervisningen. Detta förutsätter ofta en nära samverkan med andra samhälleliga institutioner.

Det är därför med tveksamhet som LNU delvis, och endast delvis, ställer sig bakom förslaget. Det är åtminstone något bättre än att ytterligare förenkla placandet av elever i särskild undervisningsgrupp.

4.2 Förslag om reglering av kommunala resursskolor

Utredningens förslag

En kommun får vid vissa grundskoleenheter begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd (resursskola). Kommunen beslutar om placering av en elev vid en resursskola. En sådan placering ska grundas på elevens behov och förutsätter elevens vårdnadshavares medgivande. Placeringen ska regelbundet följas upp och utvärderas. För sådana kommunala resursskolor gäller inte skollagens regler om placering, rätt att gå kvar i en viss skola eller att elever ska ha nära till skolan.

LNU ställer sig inte bakom förslaget; Förslaget om att grundskoleenheter får begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd vid en så kallad resursskola baseras inte på ett vetenskapligt underlag som ger stöd för detta förslag. Det är ett partipolitiskt grundat förslag som delbetänkandet mycket riktigt också redogör för. En elevplacering i en resursskola är en ännu mer ingripande åtgärd gentemot att bli placerad i en särskild undervisningsgrupp (se sidan 117 i betänkandet) då det i regel innebär att eleven blir placerad på en annan skola. LNU håller därmed inte med vad gäller betänkandets tolkning av forskningen på området. Över huvud taget är det uppenbart att det finns för lite vetenskapligt underlag för betänkandets förslag som betonar att dessa placeringar är till för elevers pedagogiska behov och utredningen pekar mycket riktigt på behov av mer forskning när det gäller särskilda organisatoriska lösningar (s. 92 i betänkandet).

Det finns också resultat som visar att det finns elever som kan få en bättre skolsituation på resursskolan än vid tidigare skolgång men beskrivningarna visar ofta på att skolsvårigheterna har uppstått i en icke fungerande reguljär skola. Frågan är vad det gör som att sådana svårigheter framkommer. Detta är fokus i en jämförande studie mellan två skolor som inte lyckas behålla elever utan använder resursskolplaceringar och en skola som arbetar för att behålla alla elever (Malmqvist, 2016). Studien visar mycket tydligt på hur olika skolor kan arbeta med elever som kan sägas ingå i resursskolans målgrupp och vilken betydelse som skolornas arbetssätt har för behovet av resursskolplaceringar. För det är ur elevernas perspektiv ofta mycket problematiskt när de placeras i en särskild verksamhet och inte ges förutsättningar att återgå till den ordinarie undervisningen. Detta beskrivs i Skolverkets (2009) kunskapsöversikt i termer av inlåsningseffekt. Tanken som ofta skrivs fram som att det ska vara en temporär placering för att elever ska kunna komma ifatt sina tidigare klasskamrater finns det få belägg för enligt studier enligt vår erfarenhet. Av betänkandet framgår att det snarare är så att elever når bättre skolresultat i ordinarie skolsammanhang än i resursskolor. Det är motstridigt att det i betänkandet föreslås ett underlättande för kommuner att införa resursskolor. Idag så finns det barn som börjar sin skolgång i en resursskola, vilket innebär att de redan från början påbörjar sin ”skolkarriär” i en segregerad miljö och detta reser farhågor om hur de ska kunna inkluderas som vuxna i samhällslivet (Malmqvist, 2018). I en del kommuner får eleverna alltså sin skolgång i vad Skolverket (2009) betecknar vara dubbelt segregerade lösningar, det vill säga elever som förs samman från olika skolor i en gemensam segregerad skoltyp. I och med att andra kommuner

organiserar stöd på helt andra sätt, så innebär denna variation att likvärdigheten äventyras för eleverna (Skolverket, 2009, jämför med Malmqvist & Nilholm, 2016, Malmqvist, 2018). Bristen på likvärdighet är redan idag en av det svenska skolsystemets största utmaningar vilket framgår av skolkommisionens slutbetänkande (2017). Utredningens förslag i betänkandet leder till ännu mer av bristande likvärdighet i det svenska skolsystemet.

I enlighet med tanken om att tidigt sätta in insatser när elever riskerar få svårigheter, så borde det vara mer angeläget att ändra de specialpedagogiska insatserna i den ordinarie verksamheten än att inrätta resursskolor som inte är kompatibla med den reguljära skolverksamheten. Betänkandets förslag borde därför istället riktas in på att utveckla de reguljära skolornas kapacitet att tillgodose sociala och lärandebehov bland alla elever. Detta förutsätter ofta en nära samverkan med andra samhällsliga institutioner, inte minst eftersom placeringar på resursskola ofta också föranleds av andra försvärande faktorer, inte minst socio-ekonomiska svårigheter och andra sociala faktorer.

4.2.1 Samma reglering ska gälla för grundsärskolan

Utredningens förslag

En kommun får vid vissa grundsärskoleenheter begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd (resursskola). Kommunen beslutar om placering av en elev vid en resursskola. En sådan placering ska grundas på elevens behov och förutsätter elevens vårdnadshavares medgivande. Placeringen ska regelbundet följas upp och utvärderas. För sådana kommunala resursskolor gäller inte skollagens regler om placering, rätt att gå kvar i en viss skola eller att elever ska ha nära till skolan.

LNU ställer sig inte bakom förslaget; Det som inte blir klarlagt i betänkandet är varför det skulle vara motiverat för särskolor, oavsett om det är kommunal eller fristående huvudman, att begränsa mottagandet till elever i behov av särskilt stöd. Argumentet är enligt betänkandet att lagstiftningen ska harmonisera för grund- respektive grundsärskola. Några pedagogiska argument beskrivs inte. Frågan LNU istället ställer sig är utifrån motiven för och utifrån vilken vetenskaplig grund som fristående särskolor kan ha fått tillåtelse att inrätta fristående resursskolor för grundsärskolans målgrupp.

4.4 Förslag och bedömning om tillämpning och statistik

Utredningens förslag

Statens skolverk ska, i samverkan med Specialpedagogiska skolmyndigheten, ges i uppdrag att ta fram stöd för tillämpningen av bestämmelserna om tilläggsbelopp.

Utredningens bedömning

Statens skolverk bör ta in uppgift från kommuner och enskilda huvudmän om de vid någon av sina skolenheter har begränsat sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd, och i så fall vilka skolenheter som har ett begränsat mottagande.

LNU ställer sig bakom utredningens förslag; Grunderna för att begränsa ett mottagande måste över huvud taget få en stark reglering, om denna möjlighet ens ska tillåtas finnas kvar då den är motstridig mot de Globala målen som Sverige har ställt sig bakom och där inkluderande utbildning av god kvalitet betonas vara en av de viktigaste grunderna för välstånd hälsa och jämställdhet. Det kan enligt utredningen finnas incitament för skolor att vilja få elever placerade på resursskolor. Sådana incitament måste minimeras då arbetet för inkluderande lärmiljöer annars motverkas, och det är sannolikt så att bestämmelser kring tilläggsbelopp här har en stor betydelse.

Konsekvenserna för att utan giltig grund begränsa ett mottagande måste bli tydliga. Om samhället tidigt hade agerat på de uppgifter som visade att en begränsad mottagning användes av några fristående skolor före 2010, utan att det fanns rättsligt stöd, så hade situationen med kommunala resursskolor sannolikt inte uppstått. Därför är det nu viktigt med en tydlig reglering och där denna typ av särlösningar undviks för att skollagsstiftningen ska kunna vara kompatibel med inkluderande samhällliga mål som Sverige har sanktionerat som prioriterade.

5.3 Förslag om förlängning av undantaget från krav på behörighet

Utredningens förslag

Den tid som övergångsbestämmelserna om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i grundsärskolan, gymnasiesärskolan, särskild utbildning för vuxna och specialskolan bör förlängas till utgången av juni år 2028.

LNU ställer sig inte bakom utredningens förslag; Här krävs radikala insatser för att omgående öka den specialpedagogiska kompetensen och särskilt när det handlar om att utforma inkluderande lärmiljöer. Det är angeläget att lärare med specialpedagogisk kompetens arbetar nära med lärare från den ordinarie verksamheten. Att låta ett antal experter arbeta i särskilda miljöer med elever som definieras som i behov av särskilt stöd, leder lätt till att andra lärare fräntas ansvaret och förlorar viktig kompetens för att på nytt möta denna åtskilda grupp när de förutsätts kunna återkomma till reguljär undervisning. Inte sällan bygger experterna upp, om än omedvetet, en distans till övriga lärare.

Referenser

Malmqvist, J. (2015). Statliga perspektivskiften inom specialpedagogik. Exemplet speciallärare och/eller specialpedagoger. Vägval nr1. / 2015.
<https://undervisningshistoria.se/statliga-perspektivskiften-inom-specialpedagogik-exemplet-speciallarare-ocheller-specialpedagoger/>

Malmqvist, J. (2016). Working successfully towards inclusion – or excluding pupils? A comparative retroductive study of three similar schools in their work with EBD. *Emotional and Behavioural Difficulties*, 21:4, 344-360.

Malmqvist, J., & Nilholm, C. (2016). The anti-thesis of inclusion? The emergence and functioning of ADHD special education classes in the Swedish school system, *Emotional and Behavioural Difficulties*, 21(3), 287-300.

Malmqvist, J. (2018). Has schooling of ADHD students reached a crossroads? *Emotional and Behavioural Difficulties*, 23:4, 389-409.

Skolverket. (2009). *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2017:35. (2017). *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, Utbildningsdepartementet, 2017.

Tideman, M. (2000). *Normalisering och kategorisering – om handikappideologi och välfärdspolitik för personer med utvecklingsstörning*. (Doktorsavhandling). Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet. Stockholm: Johansson och Skyttmo förlag.