

Yttrande över Statens ansvar för skolan (SOU 2022:53)

U2022/03532

Inledning

Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM, menar att staten behöver ta ett förstärkt ansvar för styrningen av skolan, och framför allt förstärka den ekonomiska styrningen, för att skolan ska bli mer likvärdig. Det är av största vikt att komma tillrätta med de systembrister som utredningen lyfter fram, men förändringarna som föreslås borde utgå från skolans kärnuppdrag och ha fokus på frågan *hur Sverige ska organisera ett skolsystem som ger bästa och mest likvärdiga förutsättningar för varje elevs utveckling, hälsa och lärande*. SPSM menar att det är problematiskt att utredningen och direktiven inte har utgått från att det är denna fråga som ska lösas. Såsom utredningen konstaterar i betänkandets konsekvensbeskrivning (på sida s. 1246) är det svårt att förutsäga hur elevers lärande och undervisningens utformning kommer att påverkas av styrningsreformer som ett fullgånget förstatligande eller ökat statligt ansvar innebär. Utredningen menar att undervisningens utformning inte främst påverkas av denna typ av reformer, men att de kan ha betydelse.

SPSM förordar att nuvarande myndighetsstruktur behålls. Det finns fortsatt behov av en myndighet med ett särskilt utpekat ansvar för frågor som rör barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning, och SPSM:s främjande uppdrag enligt 1 § i myndighetens instruktion behöver värnas.

SPSM instämmer i behovet av färre men tydligare styr- och stödsignaler för att underlätta för skolhuvudmän genom att bland annat minska myndigheters överlappningar. SPSM vill samtidigt uttrycka att det finns en stor risk med att en enda stor skolmyndighet ska organisera, hantera och omfatta de mycket omfattande och komplexa uppdrag som idag bärs av SPSM och övriga skolmyndigheter. Utredningen har inte besvarat den centrala frågan: *Kan leveranserna utifrån SPSM:s, Skolinspektionens och Skolverkets uppdrag ske bättre i en större skolmyndighet?*

SPSM saknar problembeskrivningar, analys samt bedömningar av konsekvenser som rör elever med funktionsnedsättning i utredningen. SPSM saknar även en grundlig barnkonsekvensanalys.

SPSM menar att en del av bedömningarna i utredningen är så sammansatta och komplexa att det blir svårt att förutse konsekvenserna av dem för elever med funktionsnedsättning. SPSM anser dock att det finns delar i båda alternativen som i hög grad är relevanta för att påverka i en riktning mot ökad likvärdighet i förutsättningarna för såväl huvudmän som för skolor och elever. SPSM menar att ett statligt ansvar för resursfördelningen är den mest centrala frågan för att främja likvärdiga förutsättningar för elever med funktionsnedsättning.

Elever med funktionsnedsättning glöms bort

Utredningen lyfter socioekonomiska utmaningar, men SPSM saknar perspektivet skolutmaningar när det gäller de 15–20 procent av eleverna i det svenska skolsystemet som har en funktionsnedsättning. I de sammanhang elever med funktionsnedsättning nämns rör det enbart särskolan och specialskolan. SPSM ser därför ett behov av att komplettera den problembild som utredningen gjort utifrån specialpedagogiska perspektiv och hur skolsituationen för elever med funktionsnedsättning förändrats under de senaste decennierna. När systemet inte fungerar är det de mest sårbara eleverna, däribland elever med funktionsnedsättning, som far mest illa och som riskerar att misslyckas i skolan. SPSM menar att det varit en olycklig utveckling, i synnerhet för elever med funktionsnedsättning, att Sverige under 1990-talet övergick från att lärare utbildades i en praktisknära professionsutbildning där metodik och didaktik var i fokus (likt dagens system i Finland) till förmån för en allt starkare akademisering med fokus på vetenskapsteorier.¹

Nuvarande läroplaner ställer höga krav på elevers kognitiva förmågor såsom att kunna resonera, argumentera och analysera. Detta har i hög grad

¹ Bejerot, Eva och Hasselbladh, Hans, *Professionalisering av lärarutbildningen: Reformen i Sverige och Finland*, Studentlitteratur, 2020.

försvärat möjligheterna för elever med framför allt kognitiva svårigheter att klara de krav som läroplanen ställer.²

Strävan att stärka kunskapsresultaten har bidragit till ett starkt prestations- och bedömningsfokus. Detta har vidare bidragit till olika negativa effekter och ibland varit direkt kontraproduktivt till skolans lärandeuppdrag. I en forskningsstudie om vad betygssättning, bedömning och skriftliga omdömen ”gör med eleverna” lyfts bland annat den stress som det innebär för elever att ständigt känna sig granskade och bedömda.³ I en negativ spiral av krav på prestationer och stress följer både en ökande ohälsa och stor skolfrånvaro. I SPSM:s rådgivning ser vi en betydande ökning av frågor om elever som är mycket kravkänsliga, främst inom området neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (npf).

Ett starkt, likvärdigt och kompensatoriskt skolsystem behöver styrdokument och styrning som kan möta behov och förutsättningar hos elever med funktionsnedsättningar. SPSM vill i detta sammanhang lyfta den rapport som FN:s barnrättskommitté nyss överlämnat till Sverige, där kommittén identifierat flera brister i det svenska skolsystemet. Det handlar bland annat om behov av åtgärder för att säkerställa en inkluderande utbildning för barn med funktionsnedsättning, genom att bland annat anpassa läroplaner och organisation, så att elever med funktionsnedsättning får det individuella stöd som de behöver. Kommittén rekommenderar även att bestämmelsen i skollagen som gör det möjligt för skolor att neka plats till elever med funktionsnedsättning, med hänvisning till ekonomiska och organisatoriska svårigheter, ska avskaffas.⁴

Rätten till inkluderande utbildning

För att ge elever med funktionsnedsättning likvärdiga förutsättningar att utvecklas och lära i en skola av god kvalitet anser SPSM därför att staten behöver stärka och säkerställa rätten till en inkluderande utbildning i linje med FN:s konvention för barnets rättigheter (barnkonventionen) och konventionen för personer med funktionsnedsättning.

² Ida Lindblad, Joakim Westerlund, Christopher Gillberg och Elisabeth Fernell, *Har alla barn i grundskolan förutsättningar att klara nya läroplanens krav?*, Läkartidningen Volym 115, 2018.

³ Sivenbring, J. (2016). I den betraktades ögon: ungdomar om bedömning i skolan. Diss. Göteborg : Göteborgs universitet, 2016.

⁴ FN:s kommitté för barnets rättigheter, Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Sweden, 2023, CRC/C/SWE/CO/6-7. Punkt 31c och 38 c.

SPSM menar att hos de flesta erfarna lärare är det en självklarhet att ständigt anpassa och utveckla sin undervisning för att på bästa sätt möta sina elevers olika behov och förutsättningar. En utmaning är den stora lärarbristen, men också att lärare och rektorer inte får tillräckligt goda förutsättningar för att bedriva en inkluderande och likvärdig utbildning av god kvalitet. När det är brist på resurser och kompetens kan problemen läggas på den enskilda läraren och i nästa led på eleven. Istället för att rätt stöd sätts in, kan lösningen då bli att eleven får sin undervisning någon annanstans. Beslut om placering behöver ske utifrån den enskilda elevens behov.

Delar av SPSM:s uppdrag finns inte med

I 1 § 1-2 st. Förordning (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten anges:

Specialpedagogiska skolmyndigheten ska verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö.

Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna och de vuxenstuderande.

Denna centrala del av SPSM:s uppdrag tas inte upp i betänkandet som en uppgift för den systemansvarig myndigheten. Det är enligt SPSM mycket oroande och problematiskt utifrån den brist på likvärdig utbildning som elever med funktionsnedsättning möter.

SPSM ser även i övrigt att utredningen inte fullt ut uppfattat eller synliggjort myndighetens hela uppdrag. Utredningen ger en relativt grov och ibland missvisande bild. SPSM tillhandahåller ett samlat specialpedagogiskt stöd som innefattar såväl praktisknära och specifika insatser för elever med mindre vanliga funktionsnedsättningar och stöd i utredningar på individnivå. En sådan stödinsats på individnivå lyfts sedan vidare i en större skolkontext för att bidra till lärande och utveckling i hela organisationen. SPSM erbjuder också specialpedagogiskt stöd till skolor och skolhuvudmän när det gäller att anpassa undervisningen och utveckla sina stödinsatser utifrån elever med funktionsnedsättningar. Dessutom ger SPSM stöd som syftar till att öka skolors förmåga att utveckla inkluderande verksamheter och tillgängliga lärmiljöer. Ett annat viktigt uppdrag är det stöd som gäller främjande insatser så att läromedelsförlag ökar sin förmåga att utveckla tillgängliga

läromedel. Samtidigt behöver tillgången till små upplagor av specifika, anpassade läromedel, såsom exempelvis punktskrifts- och vissa teckentolkade läromedel och material säkerställas och tas fram av staten. SPSM fördelar statsbidrag som främst syftar till att skapa förutsättningar för personer med funktionsnedsättning att genomföra sina studier och förbättra möjligheterna att delta i samhällslivet. Andra statsbidrag stödjer exempelvis särskild undervisning på sjukhus, regionala utbildningsinsatser men också utvecklingsprojekt som syftar till ökad måluppfyllelse eller ökade kunskaper om olika pedagogiska arbetssätt för barn och elever med funktionsnedsättning. Flera av bidragen utgör därför viktiga förutsättningar för enskilda individer, men också för flera utbildningsanordnare. SPSM erbjuder olika fortbildningsinsatser som ger skolor och skolhuvudmän viktiga, kostnadsfria och flexibla möjligheter till specialpedagogisk kompetensutveckling.

En stödjande myndighet behövs

SPSM vill uttrycka att det finns en stor risk i att hantera och omfamna specifika och komplexa uppdrag i en enda stor skolmyndighet.

SPSM ser fortsatt behov av en myndighet med särskilt ansvar för stöd inom det specialpedagogiska området, och uppdrag att verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning får tillgång till en likvärdig utbildning. Framför allt av följande skäl:

- Ett renodlat stödjande och rådgivande uppdrag ger förutsättningar för att kunna genomföra stödinsatser utifrån en förtroendefull dialog med skolor och skolhuvudmän.
- En systematisk dialog med funktionshinderorganisationer ger förutsättningar för att lyssna in målgruppernas perspektiv, utmaningar och behov hos barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning.
- Möjlighet att upprätthålla spetskompetens som rör många olika funktionsnedsättningar.
- Möjlighet att driva på frågor som gäller likvärdighet samt tillgänglighet och inkluderande lärmiljöer för barn och elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning.

Dessa frågorna riskerar att bli eftersatta i en stor skolmyndighet.

Om regeringen går vidare med en förändrad myndighetsstruktur är det av allra största vikt att de uppdrag och den expertkompetens som SPSM utgörs av, inte marginaliseras, *utan snarare stärks*. Eftersom 15–20 procent av eleverna i det svenska skolsystemet har en funktionsnedsättning behöver staten säkerställa att specialpedagogiska perspektiv finns med genomgående på alla nivåer.

Se SPSM:s synpunkter om myndighetsstrukturen under avsnitt 16.2.1, för ett mer utvecklat resonemang.

Förändringar redan i gång

SPSM tar inte ställning för eller emot något av utredningens två alternativ i sin helhet. Det finns delar i båda alternativen som i hög grad är relevanta för att påverka i en riktning mot ökad likvärdighet i förutsättningarna för såväl huvudmän som för skolor och elever.

Både alternativ 1 och 2 i utredningen utgör stora förändringar som skulle innebära långa genomförandeprocesser. Skolans verksamheter har långa tidshorisonter och gynnas av en tydlig och långsiktig styrning som präglas av ett helhetsperspektiv och av stabilitet över tid. SPSM vill understryka vikten av att elever som går i olika skolformer här och nu får en stabil skolgång. Stora förändringar kan leda till otydlighet under lång tid, vilket inte gynnar barns och elevers lärande. SPSM menar därför att det är viktigt att fokusera på de reformer som redan är igång. Frågan om ansvar för den ekonomiska styrningen är enligt SPSM också central.

Flera av de utmaningar som beskrivs i utredningen arbetar skolmyndigheterna redan med inom ramen för regeringsuppdraget *Insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*.⁵ På regeringens uppdrag har myndigheterna identifierat faktorer och förutsättningar som är avgörande för att uppnå hög kvalitet och likvärdighet i skolväsendet och som bedöms vara centrala för effektiv skolutveckling.⁶ SPSM ser behov av att detta uppdrag får fortgå och utvecklas.

SPSM ser positivt på att staten tar ett större ansvar för rektorers och lärares professionsutveckling och för de insatser som görs för att fler lärare ska

⁵ Regeringsuppdrag Insatser för ökad kvalitet och likvärdighet (U2018/02652 (delvis) och U2021/03837).

⁶ Skolverkets promemoria Framgångsfaktorer för effektiv skolutveckling <https://www.skolverket.se/download/18.1cf74b4f183ff5ed3751be6/1669645823266/Framng%C3%A5ngsfaktorer%20f%C3%B6r%20effektiv%20skolutveckling.pdf>.

kunna utbilda sig till speciallärare, men anser att det inte är tillräckligt. SPSM menar att det nuvarande professionsprogrammet behöver förstärkas med ytterligare satsningar för att tillgodose de professionellas i skolan behov av fortbildning inom det specialpedagogiska området. Behovet av specialpedagogisk kompetens i skolor är stort. I en forskningsstudie från KIND (Karolinska institutet) svarade tre av fyra av de tillfrågade lärarna att de saknar tillräckliga kunskaper om neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (npf) och två av tre lärare att deras skola saknade förutsättningar att möta behov hos elever med npf.⁷ Skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd är återkommande en av de vanligaste bristerna som Skolinspektionen ser i sin tillsyn.⁸

Utredningens bedömningar

11.1.2 Det statliga systemansvaret för skolan bör organiseras åtskilt från det statliga huvudmannskapet

SPSM delar utredningens bedömning. En tydlig roll- och ansvarsfördelning är en framgångsfaktor när det leder till en effektiv och ansvarstagande organisation.⁹

12.1.1 Staten bör ansvara för den samlade styrningen av skolan

SPSM delar utredningens bedömning.

I utredningens bedömning anges att staten bör utforma sin samlade styrning så att den stärker skolsystemets kapacitet att tillhandahålla en likvärdig utbildning av god kvalitet. Detta bör enligt SPSM ske i enlighet med de nationella målsättningar, delmål, kvalitetsindikatorer och framgångsfaktorer som ingår i det föreslagna nationella kvalitetssystemet.¹⁰

Utredningen skriver (på s. 694) i betänkandet ett stycke som börjar med ”Ett led i förenklingsarbetet bör vara att se över och vid behov rensa bland skolans olika styrande och stödjande dokument.” SPSM instämmer i att ambitionen bör vara att det ska vara lätt för skolans olika intressenter att både hitta information och förstå vad staten vill och kan erbjuda. Samtidigt vill SPSM tydligt betona vikten av att staten säkerställer att

⁷ Bartonek, F. et. al. (2018). Inkluderingsarbete för barn och ungdomar vid svenska skolor: En kartläggning bland 4778 anställda vid 68 skolor. Karolinska Institutet Center of Neurodevelopmental Disorders (KIND).

⁸ Se exempelvis Skolinspektionen, Årsrapport 2022.

⁹ Skolverkets promemoria Framgångsfaktorer för effektiv skolutveckling, <https://www.skolverket.se/download/18.1cf74b4f183ff5ed3751be6/1669645823266/Fram%C3%A5ngsfaktorer%20f%C3%B6r%20effektiv%20skolutveckling.pdf>.

¹⁰ Skolverket, <https://www.skolverket.se/skolutveckling/nationellt-kvalitetssystem>.

specialpedagogiska perspektiv genomgående finns med i så väl i styrning som i myndigheternas stödjande dokument. Många elever i skolan har funktionsnedsättningar, kognitiva svårigheter eller har behov av stöd av andra orsaker. Överlappningar inom detta området, för att säkerställa stöd som kan gå på djupet, är därför viktiga, men skulle kunna minimeras om skolmyndigheterna får tydliga samverkansuppdrag. SPSM vill även understryka statens ansvar att säkerställa tillgång till specifika stöd som rör lärande för målgrupper med sällan förekommande funktionsnedsättningar.

12.1.2 Staten bör ta ett större ansvar för planering och dimensionering av skolsystemet

SPSM delar utredningens bedömning. SPSM menar dock att utredningen har missat vissa aspekter som behöver belysas vid ett statligt ansvarstagande för planering och dimensionering.

För att elever med funktionsnedsättning ska få likvärdiga förutsättningar behöver staten ta ett större ansvar för rätten att välja skola och säkerställa att det finns kapacitet för en inkluderande och tillgänglig utbildning. Planering och dimensionering av utbildning behöver ske i enlighet med principen om alla människors lika värde. Elever med funktionsnedsättning har rätt till utbildning i ett inkluderande utbildningssystem, enligt artikel 24 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. SPSM menar att det är hög tid att skollagen ses över för att ta bort bestämmelserna som möjliggör för kommuner att neka elever placering vid en skola på grund av ekonomiska eller organisatoriska skäl, i enlighet med rekommendationer av både FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning och FN:s kommitté för barnets rättigheter.¹¹ Denna fråga behöver enligt SPSM tas omhand vid ett förstatligande av skolan.

SPSM saknar i denna bedömning resonemang om resursskolor. Om staten planerar och dimensionerar utbildning blir det en fråga för staten att bedöma behovet av resursskolor inom den offentliga delen av skolväsendet. Vid en statlig skolplacering, och skolhuvudmannaskap, behövs det en lagstiftning som tydligt anger utifrån vilka grunder resursskolor ska inrättas, men även i vilka fall en elev ska kunna placeras i en resursskola samt hur det ska

¹¹ FN:s kommitté för personer med funktionsnedsättning, Concluding observations on the initial report of Sweden, 2014, CRPD/C/SWE/CO/1 och FN:s kommitté för barnets rättigheter Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport CRC/C/SWE/5, 2015 och Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Sweden, 2023, CRC/C/SWE/CO/6-7.

bedömas vilka elever som har störst behov av en sådan placering. Dessa frågor bör enligt SPSM utredas särskilt vid ett förstatligande av skolan, med beaktande av FN:s konvention om personer med funktionsnedsättning och barnkonventionen, inklusive en barnkonsekvensanalys. Det krävs alltså en tydlighet i regleringen av dimensionering, planering och placering i resursskolor. SPSM menar att elevernas perspektiv måste kartläggas, analyseras och beaktas vid förändringar som rör reglering och förutsättningar för resursskolor.

12.1.3 Staten bör ansvara för beslut om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan

SPSM delar bedömningen, men menar att ansvarsfördelningen är något oklar och behöver analyseras och tydliggöras ytterligare.

Det finns idag stora skillnader mellan kommuner när det gäller andelen inskrivna elever i grundsärskolan och gymnasiesärskolan, och många beslut om placeringar är, som utredningen påpekar, bristfälliga.¹² SPSM erfar att flera kommuner köper externa tjänster som inte alltid är av tillräcklig kvalitet och ser även kommuner som exempelvis har ett mottagande vartannat år, där utredningar också brister i kvalitet. Barn och elever med intellektuell funktionsnedsättning är en utsatt grupp som löper risk att inte få sina rättigheter tillgodosedda på grund av bristande kompetens och resurser lokalt i hemkommunen. Ett statligt ansvar kan enligt SPSM förbättra förutsättningarna för utredningar av god kvalitet. SPSM bedömer vidare att ett statligt ansvar för utredning och beslut om mottagande kan bidra till att mottagande sker utifrån rättssäkra och likvärdiga bedömningar.

SPSM instämmer i att ett statligt ansvar för den sammanvägda bedömningen och beslut om mottagande inte innebär att hela utredningsarbetet bör centraliseras. SPSM kan se en risk i att processen kommer långt ifrån barnet/eleven och vårdnadshavaren. SPSM menar att det är att föredra att de personer som genomför de olika utredningarna har kännedom och kan följa elevens utveckling. Om skolan, eller den lokala elevhälsopersonalen, har den kompetens som krävs bör de göra utredningarna. SPSM ser med fördel att en statlig myndighet kan bistå i det lokala utredningsarbetet. SPSM ser

¹² Skolinspektionen, *Särskolan. Granskning av handläggning och utredning inför beslut om mottagande* (2011), *Mottagandet i särskolan under lupp. Granskning av handläggning, utredning och information i 58 kommuner.* (2011) och *Uppföljning av "Mottagande i grundsärskolan" i 58 kommuner* (2013).

samtidigt vissa otydligheter i vad som avses med ”samlat ansvar för utredningen” respektive ”ge stöd till det utredningsarbete som sker lokalt”. Eftersom tre av bedömningarna regleras av Socialstyrelsen, och de medicinska och psykologiska bedömningarna faller inom hälso- och sjukvård, är det tveksamt om en statlig skolmyndighet är lämplig att ansvara för stöd och kvalitetssäkra dessa utredningar. Dessa frågor behöver analyseras ytterligare.

SPSM vill också lyfta att ett statligt ansvar för beslut om mottagande skulle innebära en omfattande handläggning på individnivå för den nya myndigheten, vilket ställer stora krav på effektivitet och system som stödjer arbetet.

12.1.4 Staten bör ge stöd till huvudmäns och skolors kvalitetsarbete inom alla skolformer

SPSM delar bedömningen att staten bör ge kapacitetshöjande stöd, men den konkreta innebörden av utredningens bedömning är otydlig. Här är kapacitetshöjande stöd definierat som kvalitetsdialoger, men inte i utredningen i övrigt. Kapacitet kan betyda att öka resurserna, vilket inte är avsikten med just kvalitetsdialoger, utan detta är syftet med flera av de ekonomiska stöd som staten ger. Det är viktigt att klargöra vad innehållet i de obligatoriska kvalitetsdialogerna ska fokusera på.

SPSM delar bedömningen att kvalitetsdialoger bör vara obligatoriska för att staten ska få möjlighet att nå samtliga huvudmän i dialog. Det är en viktig del utifrån strävan om likvärdighet och för att syftet ska uppnås med förstärkt statlig styrning.

Genom uppdraget Insatser för ökad kvalitet och likvärdighet (U2018/02652 (delvis) U2021/03837) gavs Skolverket och övriga skolmyndigheter i uppdrag av regeringen att ta fram förslag ett kvalitetssystem och genomföra kvalitetsdialoger i syfte att stärka utbildningssektorns kvalitet och likvärdighet. Kvalitetssystemet är ännu inte beslutat, men kommer när det beslutas bli en ytterligare del som stärker statens systemansvar gentemot de lokala huvudmännen. Kvalitetssystemet och myndigheternas redovisningar av pågående regeringsuppdrag med kvalitetsdialoger är viktiga utgångspunkter för hur det kvalitetshöjande stödet bör utformas.

Skolverket och SPSM kan genom nuvarande kvalitetsdialoger rikta och utforma sitt stöd utifrån de behov skolhuvudmännen uttrycker. I nuvarande

uppdrag uttrycker skolhuvudmännen främst behov av stöd som gäller systematiskt kvalitetsarbete samt kompensatoriska insatser. För barn, elever och vuxna med funktionsnedsättning är det avgörande att de får likvärdiga förutsättningar att nå målen för sin utbildning, att resultat följs upp samt att kompensatoriskt stöd ges utifrån behov. SPSM ser utifrån nuvarande uppdrag med kvalitetsdialoger goda förutsättningar att staten genom dessa dialoger kan erbjuda kapacitetshöjande stöd.

Kvalitetsdialogerna genomförs på huvudmannanivå, men SPSM vill lyfta vikten av att de samtidigt ger förutsättningar att föra dialog om praktisknära behov utifrån de undervisnings- och skolutmaningar som lärare och rektorer befinner sig i. Detta eftersom uppfattningar om hur det fungerar för elever med funktionsnedsättning i hög grad skiljer sig åt, beroende på var i styrkedjan man befinner sig.¹³

12.1.5 Staten bör ha ansvar för insatser där nyttan i första hand ligger på systemnivå

SPSM delar bedömningen, med ett tillägg. SPSM menar att det fortsatt även kommer finnas behov av riktade insatser från staten när det gäller barn, elever och vuxna med funktionsnedsättning på individ, grupp- och skolnivå där huvudmannen inte har förmåga att tillhandahålla stöd och specifika insatser.

12.1.6 Staten bör samordna skolans it-lösningar

SPSM delar utredningens bedömning i stora delar. Samordningen kan leda till stora effektiviseringsvinster. Bedömningen innehåller samtidigt komplexa frågor som behöver utredas vidare, bland annat utifrån konsekvenser för marknaden och andra juridiska aspekter, såsom förutsättningar för uppgiftsöverföring och skydd för känsliga personuppgifter.

De variationer i digitala plattformar och andra it-system som finns idag har inneburit utmaningar för SPSM att kunna ge stöd. Skolor har också olika förutsättningar i digitala frågor. SPSM menar att ett större statligt ansvarstagande för skolans it-lösningar kan bidra till att elever med funktionsnedsättning får mer likvärdiga förutsättningar i skolan.

¹³ Skolverket (2015) *Tillgängliga lärmiljöer?*.

Digital teknik kan skapa goda och nya möjligheter för elever med funktionsnedsättning. SPSM vill lyfta fram några frågor som utredningen inte tar upp, men som är av central betydelse för skolans digitalisering, utifrån behov hos elever med funktionsnedsättning, och där SPSM menar att staten bör ta ett större ansvar:

- Det är viktigt att staten ställer krav på tjänster som är tillgängliga, utifrån principen om universell utformning, i enlighet med funktionshinderspolitiken¹⁴. Staten behöver främja anpassning och utveckling av vissa digitala verktyg som ger tillgänglighet för grupper där universell utformning inte är tillräcklig.
- SPSM anser att det finns behov av en tydligare ansvarsfördelning vad gäller organisation för utbildning, uppföljning och fortbildning när det gäller användningen av personliga och pedagogiska hjälpmedel i skolans undervisning och specifika ämnen utifrån den enskilda elevens behov.¹⁵ Stödet behöver ges under elevens hela utbildning för att möjliggöra optimal utveckling och undanröja hinder som uppstår när lärandet ställer högre krav på individens förmågor och verktygen.
- SPSM ser särskilt stora brister när det gäller tillgången till digitala läromedel och användningen av it-lösningar som är tillgängliga för elever i grundsärskolan och gymnasiesärskolan samt vissa elever i specialskolan. Behov hos olika elever med funktionsnedsättning behöver uppmärksammas och tas om hand inom ramen för statens ansvar för it-lösningar. I läromedelutredningens slutbetänkande (SOU 2021:70) föreslogs att SPSM skulle få ett uppdrag att utreda förutsättningarna för att främja innovation av läromedel för elever med funktionsnedsättning, vilket myndigheten tillstyrkte.¹⁶
- SPSM vill även lyfta risken för att webbaserade läromedel och applikationer som inte räknas som e-böcker, t.ex. interaktiva digitala läromedelsplattformar, kan bli ett eftersatt område när det kommer

¹⁴ I enlighet med funktionshinderspolitiken Prop. 2016/17:188 Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken.

¹⁵ Se SPSM:s avrapportering av regeringsuppdrag Kompetensutvecklingsinsatser inom ramen för alternativ och kompletterande kommunikation, Dnr: 1 STY-2022/280.

¹⁶ Se SPSM:s remissvar av Läromedelsutredningen - böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap (SOU 2021:70) SPSM:s dnr 1 STY-2021/745.

till tillgänglighet utifrån tillämpningsområdet för tillgänglighetsdirektivet.¹⁷

12.1.7 Kommunerna bör behålla ett ansvar för vissa hemkommunsuppgifter

SPSM delar bedömningen, men menar att likvärdighetsproblemet i dessa frågor kvarstår och kan påverka skolan, oavsett statligt skolhuvudmannaskap och systemansvar. Kommuner har olika demografiska och geografiska förutsättningar samt kapacitet. Kvarvarande ansvar är beroende av att annan statlig styrning säkrar likvärdigheten kring de punkter som bedömningen omfattar.

Ett statligt huvudmannaskap för skolan kan innebära att samverkan med exempelvis socialtjänsten kan bli mer utmanande, det kan gälla till exempel insatser vid problematisk frånvaro. Lagstiftningen kan enligt SPSM behöva ses över för att säkerställa välfungerande samverkan. Det gäller exempelvis behov av ett tydligt framskrivet samordningsansvar.

SPSM vill framföra att skolskjutsansvaret fortsättningsvis bör ligga på staten för specialskolans elever, eftersom specialskolans organisation är så komplex med skolskjuts över hela landet, och specialskolan har elevhemsboende.

13.1.1 Den ekonomiska styrningen av skolan bör samlas i staten

SPSM delar utredningens bedömning. Den ekonomiska styrningen är idag en av de största utmaningarna för kvalitet och likvärdighet i den svenska skolan. Vid ett statligt ansvar för resursfördelningen kan staten säkerställa att elever, oavsett var de bor och vilka förutsättningar de har, får rätt till en likvärdig utbildningen, i linje med det kompensatoriska uppdraget. Ett sådant ansvarstagande menar SPSM är i linje med barnkonventionens artikel 2, om likabehandling och ickediskriminering, och barnkonventionens artikel 4, om att staten ska ta ansvar för och nyttja sina resurser till fullo för att uppfylla barnets rättigheter.

¹⁷ Se SPSM:s remissvar av Tillgänglighetsdirektivet (SOU 2021:44) SPSM:s dnr 1 STY-2021/720.

13.1.2 Principer som bör gälla för en nationell fördelning av resurser till skolan

SPSM delar utredningen bedömning. Principerna beaktar både likvärdighet och stabilitet, men öppnar också för flexibilitet och eget inflytande för skolhuvudmannen.

För att göra systemet hållbart över tid vill SPSM framhålla att det krävs en politisk samsyn och gemensam vilja gällande principer för fördelning av resurser. Det visar även studier inom det europeiska nätverket European Agency for Special Needs and Inclusive Education, som arbetar med rådgivning och stöd till sina medlemsländer.¹⁸

SPSM ser positivt på en minskad mängd riktade statsbidrag, förutsatt att motsvarande medel omsätts i mer långsiktiga och systematiska satsningar inom skolverksamheterna. I dag finns exempelvis statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet, förordning (1991:931) som SPSM fördelar. Utvecklingsinsatser som får statsbidrag kombineras ofta med projektstöd av rådgivare från SPSM. Det är viktigt att lärdomar från dessa utvecklingsprojekt tas om hand, då SPSM erfar att den här typen av stöd ger goda effekter i verksamheten. Ett förändrat ekonomiskt styrningssystem bör inte hindra den typen av utvecklande stödinsatser. Se även SPSM:s synpunkter i avsnitt 14.1.2.

13.1.3 En nationell resursfördelningsmodell bör införas för grundskolan och förskoleklassen

SPSM delar bedömningen att en resursfördelningsmodell bör införas, men bedömer att frågan om individtillägg är svår att ta ställning till utan ett större och mer utförligt underlag. Såväl innebörden av ett individtillägg, dess lämplighet och de konsekvenser det kan få i förhållande till individ, undervisning och organisering behöver utredas.

Ur ett systemperspektiv är det enligt SPSM viktigt att skolhuvudmän har ekonomiska förutsättningar att skapa en tillgänglig och inkluderande skola, där lärmiljön utformas med hänsyn tagen till att elever har olika förutsättningar och behov. Därigenom undviks att problem och kostnader relateras till elever på individnivå. Det finns därmed ett dilemma med att i

¹⁸ European Agency for Special Needs and Inclusive Education, 2018. Policy för finansiering av inkluderande utbildningssystem: Slutlig sammanfattande rapport. (E. Óskarsdóttir, A. Watkins och S. Ebersold, red.). Odense, Danmark.

en modell ha ett individtillägg, samtidigt som det kan bidra till att säkerställa individers rätt till kompensatoriskt stöd utifrån sina behov.

Fördelningen av såväl ekonomiska som personella resurser behöver göras i syfte att kompensera för identifierade skillnader inom och mellan verksamheter. Av 2 kap. 8 b § skollagen framgår att resurser ska fördelas i enlighet med det kompensatoriska uppdraget. Staten behöver skapa en modell så att huvudmän tar hänsyn både till det kompensatoriska uppdraget och socioekonomiska skillnader.

Det finns idag systematiska skillnader i uppdraget som hemkommun, storleken på verksamheten, barns och elevers socioekonomiska bakgrund samt barns och elevers behov. Allt detta behöver en resursfördelningsmodell ta hänsyn till. I grundersättning per elev ingår resurser för undervisning, extra anpassningar och särskilt stöd. Det behövs en mer heltäckande modell för resursfördelning som säkerställer alla elevers rätt till undervisning av hög kvalitet och stöd i enlighet med skolans författningar. Det strukturtillägg som föreslås utöver grundersättning och individtillägg kan skapa ett system för huvudmännen som gynnar en mer flexibel resursanvändning så att elevers rätt till en inkluderande och likvärdig utbildning säkerställs. Därutöver behöver resursfördelningsmodellen även ta hänsyn till de elever som har extraordinära stödbehov, som kan innebära både stora utmaningar kring inlärning eller som har andra svårigheter att delta i skolans alla aktiviteter under en hel skoldag. Resursfördelning utifrån individuella behov innefattar svåra bedömningar utifrån komplexa behov. Sådana bedömningar bör med fördel ske nära eleven.

Ett alternativ till ett individtillägg som beslutas av en statlig myndighet med systemansvar skulle kunna vara ett lokalt extraanslag, där skolor kan söka medel utifrån individers behov, vilket i så fall kan hanteras av skolhuvudmannen. Inom kommuner finns ofta system för fördelning utifrån elevers individuella behov centralt organiserat inom kommunen. Hur det sker idag, och hur motsvarande fördelning skulle kunna ske inom en statlig skolhuvudman bör enligt SPSM utredas och analyseras.

Internationellt finns flera olika lösningar som också kan vara värda att studera närmare. I vissa länder ges specifika kompletterande resurser till skolor eller skoldistrikt baserat på en beräkning av förekomsten av specialpedagogiska behov. I exempelvis Storbritannien är viss del av

finansieringen knuten till åtgärdsprogram och individer. I andra länder fördelas resurser utifrån funktionsnedsättningar.¹⁹

SPSM vill också lyfta att en modell med individtillägg riskerar att leda till en omfattande byråkrati, både genom de statliga skolornas dokumentation av behov och genom den statliga systemansvariga myndighetens bedömning, beslutsfattande och uppföljning. Införande av ett individtillägg behöver enligt SPSM även analyseras i förhållande till de statsbidrag som SPSM idag fördelar, däribland bidraget för regionala utbildningsinsatser.

Se även SPSM:s synpunkter om tilläggsbelopp nedan, under avsnitt 13.1.9.

13.1.4 En nationell resursfördelningsmodell bör införas för gymnasieskolan

SPSM delar bedömningen att en resursfördelningsmodell bör införas, men bedömer att frågan om individtillägg är svår att ta ställning till utan ett större och mer utförligt underlag. Se SPSM:s synpunkter under avsnitt 13.1.3, som även gäller för bedömningen om gymnasieskolan.

13.1.5 Den statliga huvudmannen bör ansvara för att ta fram egna resursfördelningsmodeller för komvux

SPSM delar delvis utredningens bedömning. En förutsättning för en likvärdig och kompensatorisk resursfördelning inom komvux är enligt SPSM att rätten till stöd inom skolformen stärks.

SPSM är tveksam till om principerna i avsnitt 13.1.2 är tillräckligt vägledande för resursfördelning för skolformsdelarna inom kommunal vuxenutbildning. Vuxenutbildningen har en annan ansvarsfördelning vad gäller huvudmannaskap och utförare samt en mindre förutsägbarhet vad gäller planering av elevunderlag och innehåll.

Frågan om resursfördelningsmodell inom vuxenutbildning behöver enligt SPSM utredas ytterligare. Bland annat avseende hur modellen kan ta hänsyn till elevers rätt till stöd.

¹⁹ Mara Westling Allodi, Särskilt stöd i den svenska skolan och internationellt - en jämförande analys av policy och praktik för specialpedagogiska insatser och särskilt stöd, WORKING PAPER SERIE, 3:2016, Specialpedagogiska institutionen, Stockholms universitet; European Agency for Special Needs and Inclusive Education, *Policy för finansiering av inkluderande utbildningssystem Slutlig sammanfattande rapport*, 2018; Department for Education, Storbritannien, *Special educational needs and disability: an analysis and summary of data sources* 2022.

Enligt skollagen ska utbildningen utformas utifrån den enskilda elevens behov och förutsättningar. Den statliga huvudmannen behöver därför fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov. SPSM menar att det finns stora utmaningar för studerande med funktionsnedsättning att få rätt stödinsatser i vuxenutbildningen.

SPSM vill i sammanhanget lyfta att myndigheten ser behov av en lagstadgad elevhälsa inom komvux.²⁰ Vissa professioner såsom SYV, specialpedagog och kurator är särskilt viktiga inom komvux och bör prioriteras.

13.1.6 Nationella resursfördelningsmodeller för grundsärskola respektive gymnasiesärskola bör utredas vidare

SPSM delar bedömningen att resursfördelningsmodeller för grundsärskolan och gymnasiesärskolan behöver utredas vidare. Frågan om resursfördelning kopplat till integrerad undervisning, det vill säga elever som får sin undervisning i en grundskoleklass men läser enligt grundsärskolans läroplan, bör enligt SPSM också ingå i utredningen.

Förslaget om en mer differentierad grundersättning behöver utredas i förhållande till de statsbidrag som SPSM idag fördelar, då de enligt SPSM kan antas ha stor påverkan på framför allt bidraget för regionala utbildningsinsatser, men även bidrag vid synnedsättning. SPSM ser en risk i att incitamenten till att skolhuvudmän samverkar kring små elevgrupper med stora behov minskar om detta inte beaktas vid resursfördelningen. En följd kan då bli att utbildningen blir dyrare per elev, om modellen tar bort incitamentet att få till samordningsvinster mellan huvudmännen (eller inom olika lokala skolområden vid en statlig huvudman).

13.1.7 En nationell resursfördelningsmodell för fritidshemmet bör utredas vidare

SPSM delar utredningens bedömning. Utredningen bör även analysera hur ersättning kan bli differentierad utifrån elever med funktionsnedsättning. Ur ett systemperspektiv är det samtidigt viktigt att huvudmän också har förutsättningar att skapa en tillgänglig lärmiljö i fritidshem och på så sätt

²⁰ SPSM har även tidigare lyft behovet av en obligatorisk elevhälsa inom komvux, se exempelvis SPSM:s remissvar av Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (SOU 2020:66) SPSM:s dnr 1 STY 2020/918.

undvika att problemen läggs på individnivå och att individen ses som en kostnad.

13.1.8 Finansieringen av specialskolan och sameskolan bör utredas vidare i relation till en statlig finansiering för de övriga skolformerna
SPSM delar utredningens bedömning.

SPSM ser utmaningar med att inordna specialskolan i en likande resursfördelningsmodell som övriga skolformer, eftersom skolformen har så annorlunda förutsättningar.

SPSM delar uppfattningen att kommunernas delfinansiering av specialskolan bör upphöra vid ett fullt förstatligande av skolan.

SPSM menar att systemet med individtillägg, i form av tilläggsbelopp, är olämpligt för specialskolan. En sådan resursfördelningsmodell skulle enligt SPSM försvåra en effektiv resursfördelning inom skolformen. Det skulle innebära en tillbakagång, motsvarande de resursavtal som myndigheten tidigare tecknat med elevernas hemkommuner. Det finns många kostnader kopplade till enskilda elever i specialskolan som är av sådan karaktär att det skulle falla in inom det som i andra skolformer kan omfattas av tilläggsbelopp. En sådan prövning skulle kräva omfattande administration i form av utredningsunderlag, bedömningar som kräver specialistkompetens och uppföljningar.

I samband med mottagandet till specialskolan görs en bedömning av om en sökande tillhör målgruppen för specialskolan. I denna prövning ligger att de elever som tillhör målgruppen för specialskolan är i behov av omfattande stödinsatser. SPSM menar att skolhuvudmannen för specialskolan är bäst lämpad att bedöma och fördela resurser utifrån elevernas behov.

13.1.9 Systemet med tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd bör ses över i särskild ordning

SPSM delar bedömningen att systemet med tilläggsbelopp bör ses över i särskild ordning. SPSM menar dock att det inte självklart innebär behov av en modell med tilläggsbelopp även för statliga skolor (eller kommunala, i alternativet ett förstärkt statligt ansvar).

SPSM menar att systemet måste ta hänsyn till att vissa elever med extraordinära behov behöver få ett omfattande kompensatoriskt stöd för att

kunna delta och lyckas i skolan, detta gäller oavsett organisering och skolform. Hur detta individuella behov ska tillgodoses behöver dock utredas ytterligare så att det inte leder till orimlig hantering eller inlåsnings effekter för eleverna. Därför bör en översyn enligt SPSM ske, inte enbart i förhållande till statliga och fristående resursskolor utan i förhållande till varje elevs rätt till stöd, där det särskilda stödet i första hand ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör (3 kap. 8 § skollagen). Se även synpunkter ovan under avsnitt 13.1.3.

SPSM instämmer i att utredningen bör föreslå hur statistikinsamlingen och möjligheten till utvärdering av systemet med tilläggsbelopp kan förbättras, så att finansieringen kopplas till resultat och inte leder till inlåsnings effekter och ytterligare skolmisslyckanden.

13.1.10 En skatteväxling krävs om staten ska ta över finansieringen av skolan

SPSM avstår från att ta ställning till denna bedömning.

13.1.11 En skatteväxling mellan staten och kommunerna bör utredas i särskild ordning

SPSM avstår från att ta ställning till denna bedömning.

14.1.1 Inom ramen för systemansvaret bör staten ta ett större ansvar för lärares och rektorers professionsutveckling

SPSM delar utredningens bedömning, men ser behov av ett förstärkt fokus på specialpedagogiska kompetensutvecklingsinsatser.

SPSM ser positivt på att staten tar ett större ansvar för rektorers och lärares professionsutveckling och för de insatser som gör att fler lärare ska kunna utbilda sig till speciallärare, men anser att det inte är tillräckligt. SPSM menar att uppdraget om professionsprogram som Skolverket getts, inte omfattar specialpedagogiska perspektiv i den utsträckning som behövs. I SPSM:s remissvar av promemorian Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (U2021/03373)²¹ framförde SPSM synpunkter som myndigheten fortsatt vill göra gällande.

I den senaste TALIS-undersökningen framkommer att både rektorer och lärare anser att det saknas lärarkompetens för att undervisa elever i behov av

²¹SPSM Svar på remiss gällande promemorian Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare, SPSM:s dnr 1 STY- 2021/637.

särskilt stöd. En av tre högstadierektorer anger att bristen på lärare med denna kompetens är ett hinder för att bedriva undervisning av god kvalitet på sin skola. Samtidigt är behovet av kompetensutveckling för undervisning av elever i behov av särskilt stöd det näst vanligaste lärare uppger att de behöver.²²

Även elever uppger i olika studier att tillgången till stöd i skolan inte är tillräcklig.²³ I en undersökning gjord av Barnombudsmannen som rör barn med funktionsnedsättningar efterfrågar barnen att lärare har större kunskap om funktionsnedsättningar samt en större förståelse för vilka svårigheter en funktionsnedsättning innebär i skolmiljön.²⁴

Både barnkonventionen och konventionen för personer med funktionsnedsättning är tydliga med att barn med funktionsnedsättning ska ges lika goda möjligheter till utveckling och utbildning och inte får utsättas för diskriminering. FN:s barnrättskommitté uttryckte i sin granskning av Sverige (2015) oro för att personer som arbetar med barn med funktionsnedsättning inte är tillräckligt informerade och utbildade för att tillgodose dessa barns särskilda behov. Kommittén uppmanade därför Sverige att utveckla kunskaps- och utbildningsprogram för lärare om hur de särskilda behoven hos barn med funktionsnedsättning upptäcks och tillgodoses.²⁵ Liknande rekommendationer för Sverige har påpekats av FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning.²⁶

Behovet av specialpedagogisk kompetens i skolor är stort, vilket Skolinspektionens årsrapport med tydlighet visar där man framhåller att de vanligaste bristerna man identifierat handlar om just extra anpassningar och särskilt stöd.²⁷

²² Skolverket, TALIS 2018.

²³ Se exempelvis Barnombudsmannen (2016) *Respekt – Barn med funktionsnedsättning om samhällets stöd*, SPSM (2019) *Barnpanelsrapport*, Jahnke, A och Hirsh, Å, 2020, *Varför förbättras inte elevresultaten trots alla insatser?* Ifous rapportserie 2020:1.

²⁴ Barnombudsmannen (2016) *Respekt – Barn med funktionsnedsättning om samhällets stöd*.

²⁵ FN:s barnrättskommitté, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport, 2015, punkt 39-40. I de rekommendationer som nyligen publicerats (2023) avseende Sveriges sjätte och sjunde periodiska rapport betonar kommittén återkommer behov av insatser i skolan för elever med funktionsnedsättning för att säkerställa bland annat inkluderande utbildning för alla barn med funktionsnedsättning, Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Sweden, 2023, CRC/C/SWE/CO/6-7 p.31 och 38.

²⁶ Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, Sammanfattande slutsatser avseende Sveriges första rapport, 2014, punkt 15-16.

²⁷ Skolinspektionen, Årsrapport 2022.

En forskningsstudie från KIND (Karolinska institutet) visar att tre av fyra av de tillfrågade lärarna saknar tillräckliga baskunskaper om neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (npf) och två av tre lärare anser att deras skola saknar förutsättningar att möta behovet hos elever med npf.²⁸

Flera myndighetsrapporter har de senaste åren pekat ut både brister och utvecklingsbehov i arbetet med anpassningar och särskilt stöd i förskolan och skolan.²⁹ Skolverket har i en nationell studie av skolhuvudmännens arbete konstaterat att kunskapen om konsekvenser av funktionsnedsättningar behöver förbättras. Enligt studien menar huvudmän, rektorer, specialpedagoger och speciallärare att det i många skolor saknas specialpedagoger och speciallärare som arbetar direkt mot eleverna. Det finns också ett behov av mer kompetens hos lärare om pedagogiska konsekvenser av funktionsnedsättningar. I studien uppger många specialpedagoger och speciallärare att det inte heller finns tillräcklig tillgång till specialistkompetens. Skolverket konstaterar i studien att detta innebär en risk för att alla skolhuvudmän och skolor inte når kapacitet att ge det stöd som syftar till att undanröja funktionsnedsättningens konsekvenser, något som eleverna har rätt till.³⁰

Vi har tidigare beskrivit den grupp elever på mellan 15–20 procent som har funktionsnedsättningar och som finns i det svenska skolsystemet. De allra flesta finns alltså i ett inkluderande skolsammanhang i grundskolan och gymnasieskolan. SPSM vill därför vara tydlig med att staten måste säkerställa att dessa perspektiv genomsyrar professionsprogrammen om staten ska kunna stärka systemet.

14.1.2 Staten bör stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling

SPSM delar utredningens bedömning.

²⁸ Bartonek, F. et. al. (2018). Inkluderingsarbete för barn och ungdomar vid svenska skolor: En kartläggning bland 4778 anställda vid 68 skolor. Karolinska Institutet.

Center of Neurodevelopmental Disorders (KIND), fulltext: <https://ki.se/media/104124/download?attachment> (ki.se).

²⁹ Se exempelvis Skolinspektionen (2017) *Förskolans arbete med barn i behov av särskilt stöd*, Skolinspektionen (2016) *Tematisk analys över rätten till stöd Erfarenheter efter regelbunden tillsyn och anmälningsärenden första halvåret 2016*, Skolverket, *Skolverkets lägesbedömning 2017* och *Skolverkets lägesbedömning 2020* samt Specialpedagogiska skolmyndigheten (2018) *Vi behöver öka kunskapen kring språkstörning*.

³⁰ Skolverket (2016) *Tillgängliga lärmiljöer? - En nationell studie av skolhuvudmännens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning*.

Staten bör utforma sitt samlade kompetensstöd så att det stärker skolsystemets kapacitet att tillhandahålla en likvärdig utbildning av god kvalitet, i enlighet med de hittills framtagna framgångsfaktorerna och kvalitetsindikatorer inom ramen för det föreslagna nationella kvalitetssystemet.

SPSM instämmer i att staten bör främja lärares deltagande i undervisningsutvecklande forskning och utveckling så att fler lärare än i dag får möjlighet att delta antingen i praktiska forskning eller i annan systematisk utveckling av undervisningen. SPSM bidrar och samverkar gärna i praktiska utvecklingsprojekt med specialpedagogisk inriktning.

Enligt SPSM behövs det nationell statistik och relevant information på gruppnivå om behov och förutsättningar för elever och vuxenstudier med funktionsnedsättning för att kunna följa upp måluppfyllelsen och kunna förbättra studieförutsättningarna för eleverna i denna grupp.

I uppdrag där statsbidrag kombineras med projektstöd av rådgivare, har skolor upplevt ett stort mervärde och SPSM har sett en markant skillnad för elever med funktionsnedsättning. SPSM har även erbjudit kurser och statsbidrag i kombination, för att huvudmän och enheter ska utveckla tillgänglighet och undervisning framför allt för elever med funktionsnedsättning. SPSM har också genomfört seminarier där verksamheter delat sina projekt och utvecklingsarbeten. SPSM ser fortsättningsvis ett stort behov av dessa typer av utbildningsinsatser som utgår från verksamhetens egna förutsättningar.

14.1.3 Staten bör säkerställa att lärare inom komvux har didaktisk kompetens för att undervisa inom komvux

SPSM delar utredningens bedömning. SPSM ser ett stort behov av kompetenshöjande insatser hos lärare som undervisar inom komvux och staten bör ta ett större ansvar för att dessa kompetensutvecklande insatser sker systematiskt och likvärdigt.

SPSM:s erfarenhet är att det ofta brister i kompetensutveckling om tillgänglighet och pedagogiska konsekvenser av funktionsnedsättning inom vuxenutbildningen. Ansvaret hamnar många gånger hos den enskilda läraren. Komvux ska utifrån skollagen möta studerande utifrån deras individuella förutsättningar och behov på ett flexibelt sätt. Många elever har funktionsnedsättningar vilket medför pedagogiska konsekvenser som lärare

måste beakta. I dialog med SPSM uttrycker lärare att psykisk ohälsa är vanligt förekommande, vilket i vissa fall kan vara en konsekvens av funktionsnedsättning eller att den studerande inte får de stöd och anpassningar som individen har behov av.

SPSM har i nuläget olika utbildningsinsatser för lärare och ser att det finns ett stort behov av kompetens om konsekvenser av funktionsnedsättningar samt fler praktiktäna utbildningsinsatser som ger stöd för hur undervisningen kan utformas.

14.1.4 En statlig myndighet bör få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan

SPSM delar utredningens bedömning.

14.1.5 Lärarlegitimationen bör utvärderas i relation till reformens syften

SPSM delar utredningens bedömning.

15.1.1 Vid ett fullgånget förstatligande bör staten vara huvudman för offentliga skolor och komvux

SPSM delar utredningens bedömning. Se dock SPSM:s synpunkter under avsnitt 16.3.1.

SPSM menar att den flexibilitet som finns genom regionala skillnader, både möjligheter och utmaningar, riskerar bli svårare att omhänderta i ett statligt huvudmannaskap. Här behövs samarbete med det lokala näringslivet, arbetsförmedling och andra kommunala aktörer, vilket kan innebära utmaningar vid ett statligt huvudmannaskap.

Vuxenutbildningen har fått en helt ny roll i dagens utbildningssystem, och SPSM instämmer i att det behövs en övergripande översyn av komvux. Nuvarande system med upphandlingar och bristande likvärdighet på kommunal nivå innebär att alla studerande inte får rätt förutsättningar. För att bedriva ett mer systematiskt kvalitetsarbete behövs kontinuitet och struktur på organisationsnivå. Nuvarande system med upphandling kan enligt SPSM skapa hinder för detta.

15.1.2 Den statliga huvudmannen bör ha samhällets uppdrag att erbjuda och tillhandahålla utbildning

SPSM delar utredningens bedömning, med en kommentar. Se även SPSM:s synpunkter under avsnitt 16.3.1.

Om specialskolan ska inordnas i en stor statlig myndighet, med huvudmannaskap för alla offentliga skolor, behöver specialskolans särskilda förutsättningar och behov beaktas i planering och dimensionering av utbildningen. Det gäller bland annat utifrån skolornas regionala respektive nationella karaktär, men även skolornas särskilda behov av lämpliga och tillgängliga lokaler.

15.1.3 Den statliga huvudmannen bör samverka lokalt och regionalt
SPSM delar utredningens bedömning, utom när det gäller skolformen specialskola. Se även SPSM:s synpunkter under avsnitt 16.3.1.

Inom specialskolan sker mottagandet inte inom en lokal kontext, och den regionala specialskolans uppdelning kommer troligtvis att skilja sig från övriga skolors regionala kontext, vid ett förstatligande. Den del av myndigheten som är huvudman för specialskolan behöver därför troligtvis kunna samverka på ett annat sätt, utifrån skolformens särskilda förutsättningar.

För att främja alla elevers välbefinnande och förebygga ohälsa behöver skolor ha ett väletablerat samarbete med både kommuner och regioner gällande socialtjänst och hälso- och sjukvård. Elevhälsan ska vid behov samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten, vilket framgår av 2 kap. 25 § skollagen³¹. Det behöver också finnas tydliga lagkrav för kommuner och regioner, så att det finns strukturer och rutiner kring samverkan mellan alla skolor och övriga verksamheter, som kan vara både kommunala och regionala. SPSM ser behov av ett tydligt framskrivet samordningsansvar.

Hemkommunens ansvar för sina medborgare, och då särskilt barns och elevers behov av ett samordnat stöd, är särskilt viktigt för personer med funktionsnedsättning. Både vårdnadshavare och elever uttrycker i möten med SPSM stora utmaningar kring alla de olika kontakter de behöver ta för att säkerställa att de får rätt stöd.

Det är enligt SPSM angeläget att former för samverkan med arbetslivet och andra aktörer utvecklas. SPSM ser också ett behov av att studerande med funktionsnedsättning får bättre möjligheter att introduceras i arbetslivet eller

³¹ I dess lydelse från 2 juli 2023.

till vidare studier. Det behövs ofta bättre information till olika samhällsaktörer om vilka konsekvenser en funktionsnedsättning kan innebära, då anpassningar i arbetsliv eller studier kan skapa bättre förutsättningar för ett inkluderande arbetsliv.

15.1.4 Den statliga huvudmannen bör kunna erbjuda utbildning inom komvux på olika sätt

SPSM delar utredningens bedömning.

15.2.1 Arbetsgivaransvaret för offentligt anställd skolpersonal bör samlas i staten

SPSM avstår från att ta ställning till denna bedömning.

15.2.2 Den statliga huvudmannen bör vara ensam arbetsgivare för hela den offentligt anställda skolpersonalen

SPSM avstår från att ta ställning till denna bedömning.

15.2.3 Vilka anställda i kommunerna som bör omfattas av verksamhetsövergång behöver utredas vidare

SPSM avstår från att ta ställning till denna bedömning.

15.2.4 1965 års förhandlingsrättsreform bör ses över om partsställningen i staten ska förändras

SPSM avstår från att ta ställning till denna bedömning.

15.3.1 Vid ett fullgånget förstatligande bör enskilda fortfarande kunna vara huvudmän för fristående skolor

SPSM delar utredningens bedömning.

16.1.1 Dagens skolmyndighetsstruktur bör förändras

SPSM delar inte utredningens bedömning. SPSM instämmer i att myndighetsstrukturen skulle behöva kompletteras vid ett förstatligande, utifrån rollen som skolhuvudman. Se SPSM:s synpunkter i avsnitt 16.3.1 angående en myndighet med ansvar för huvudmannaskapet. SPSM instämmer inte i behovet av en systemansvarig myndighet. Se SPSM:s synpunkter i avsnitt 16.2.1 om bedömningen att ersätta nuvarande skolmyndigheter med en systemansvarig myndighet.

SPSM delar bedömningen att huvudmannauppgiften bör vara åtskild från systemansvaret. Det är viktigt att skolor får vara skola och inte styras med hänsyn tagen till andra myndighetsuppgifter som riskerar konkurrera med de

nationella målen för skolan. SPSM menar dock att huvudmannaansvar för sameskolan och specialskolan bör organiseras som tydligt avgränsade verksamhetsområden, åtskilt från huvudmannaansvaret för övriga skolformer, för att kunna ta tillvara deras särskilda uppdrag.

16.2.1 En ny skolmyndighet bör införas med ett systemansvar för skolan

SPSM delar inte utredningens bedömning. SPSM förespråkar att nuvarande myndighetsstruktur behålls.

SPSM menar att den föreslagna myndigheten kan bli en för stor och tungrodd myndighet, där det finns en överhängande risk att SPSM:s uppdrag och målgrupper marginaliseras. Bärande principer för den nuvarande myndighetsbildningen inom skolområdet är att säkerställa en tydlig rollfördelning mellan skolmyndigheterna. SPSM ser utmaningar i att i en ny skolmyndighet sammanföra samtliga stödjande och utvecklande uppgifter med normering, uppföljning, utvärdering och tillsyn. Det finns en alltför stor spretighet i föreslagna ansvarsuppgifter.

I en eventuellt sammanslagen myndighet är det enligt SPSM viktigt att det normerande uppdraget inte blir för dominant. De kvalitetsgranskande och de stödjande funktionerna har en lika viktig roll för att skapa ett mer likvärdigt skolsystem. Utredningen har inte besvarat den centrala frågan: kan leveranserna utifrån SPSM:s, Skolinspektionens och Skolverkets uppdrag ske bättre i en större skolmyndighet?

SPSM ser fortsatt behov av en myndighet med särskilt ansvar för stöd inom det specialpedagogiska området, och uppdrag att verka för att alla barn, elever och vuxenstudier med funktionsnedsättning får tillgång till en likvärdig utbildning. Framför allt av följande skäl:

- En myndighet med renodlat stödjande och rådgivande uppdrag är en förutsättning för en förtroendefull relation med huvudmän och skolor. I våra möten med verksamheter blir det tydligt hur viktigt vårt stödjande uppdrag är, då det ger förutsättningar för öppen dialog när skolor inte känner sig granskade. SPSM erfar att det under pågående uppdrag skapas ett förtroende så att företrädare för skolor kan ge uttryck för ytterligare behov utifrån problem och brister, som kan vara känsliga att berätta om för en myndighet. Det gäller exempelvis behov av stöd relaterat till elever med omfattande

skolfrånvaro. Dessa behov kan bli svåra att uttrycka för en myndighet som har ett normerande eller granskande uppdrag.

- En myndighet behövs för att inhämta och sprida kunskap inom det specialpedagogiska området till skolverksamheter i hela landet utifrån forskning och beprövad erfarenhet. En expertmyndighet kan även kraftfullt driva frågor som gäller likvärdighet samt tillgängliga och inkluderande lärmiljöer.
- En myndighet med ansvar för specialpedagogiska frågor kan upprätthålla spetskompetens och erbjuda ett likvärdigt stöd till skolhuvudmän och skolor i specifika frågeställningar relaterade till funktionsnedsättningar. Detta är särskilt viktigt när det gäller sällan förekommande funktionsnedsättningar. I betänkandet som föregick nuvarande myndighetsorganisation angavs angående SPSM:s stöd att ”Staten ska därför erbjuda sådan sakkunskap som det inte är rimligt att varje enskild kommun bygger upp.”³² Det behövs en regionalt lokaliserad expertkompetens för att kunna erbjuda detta stöd på individ-, grupp- och skolnivå till skolor och huvudmän i hela landet. Det viktiga individuella och elevnära stödet kan utvecklas när lärare, speciallärare /- pedagog och elevhälsa har tillgång till expertis, då målgrupperna ofta är små till antalet och finns spridda över landet. Utan detta stöd ökar risken att elevgruppen inte ges en likvärdig eller tillgänglig utbildning. Det specifika specialpedagogiska stödet och komplexa specialpedagogiska frågor kan komma att marginaliseras till förmån för mer generella insatser i en stor systemansvarig myndighet.
- Även i uppdragen som rör läromedel krävs expertkompetens och nära kontakt med användare och producenter.
- En specialpedagogisk skolmyndighet har förutsättningar att ha en närhet till målgrupperna genom dialog med funktionshinderorganisationer. SPSM har idag också ett ungdomsnätverk, som ger möjlighet att fånga upp barn- och ungas perspektiv. Kontakten ökar myndighetens kunskap om behov och villkor för målgrupperna, vilket driver på ett utvecklingsarbete som baseras på målgruppernas behov.
- Utifrån SPSM:s främjande uppdrag kan myndigheten lyfta målgruppernas perspektiv. SPSM menar att detta är en viktig

³² Tre nya skolmyndigheter (SOU 2007:79).

uppgift, då det specialpedagogiska perspektivet, och perspektivet hur elever med funktionsnedsättning påverkas av olika bedömningar och förslag ofta saknas i statliga utredningar och vid andra remissförfaranden. SPSM:s främjande uppdrag behövs för att barn och elever med funktionsnedsättning ska få likvärdiga förutsättningar till utbildning och för att stöd till enskilda elever med specifika behov inte ska stå tillbaka.

De av SPSM:s uppgifter som beskrivs i betänkandet belyser inte 1 § i Förordning (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten, dvs ”att myndigheten ska verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö”. Utredningen lyfter inte fram funktionshinderperspektivet utifrån detta uppdrag. Vid en eventuell sammanslagning är det av yttersta vikt att SPSM:s främjande uppdrag värnas.

SPSM har i dag ett visst ansvar för läromedel för elever med funktionsnedsättning. Enligt utredningen behöver arbetet med läromedel utökas och beröra fler målgrupper än elever med funktionsnedsättning. SPSM menar att uppdraget inte får utformas så att behoven av läromedel för elever med funktionsnedsättning blir eftersatt och marginaliserat, utifrån behov hos andra grupper. Uppdragen bör enligt SPSM hållas åtskilda.

Det är en utmaning för många skolor i dag att skolmyndigheter uppfattas komma med olika budskap. SPSM instämmer i vikten av färre men tydligare styr- och stödsignaler genom bland annat att minska myndigheters överlappningar. Samtidigt vill SPSM betona att kunskapsöverlappningar är viktiga när det gäller att omfamna specialpedagogiska perspektiv i såväl skolutvecklingsuppdrag som kompetensutveckling och framtagande av nya stödmaterial. SPSM menar att den utveckling där Skolverket och SPSM i större utsträckning samverkar i framtagande av skolutvecklingsinsatser och stödmaterial har varit mycket positiv. Skolmyndigheterna bör enligt SPSM fortsatt få uppdrag att samverka kring strategiskt viktiga frågor och ges gemensamma utvecklingsuppdrag. Då kan myndigheternas olika perspektiv och kompetenser ge synergieffekter. Ett aktuellt och bra exempel är regeringsuppdraget kring att ta fram stödmaterial för utredning om en elevs

behov av särskilt stöd.³³ Det ger förutsättningar för myndigheterna att styra och stödja i samklang och därigenom underlätta för skolorna. I uppdrag där det finns en tydlig rollfördelning är det SPSM:s uppfattning att samarbetet mellan myndigheterna fungerar väl.

Om regeringen går vidare med en förändrad myndighetsstruktur är det av allra största vikt att de uppdrag och den expertkompetens som SPSM utgörs av, inte marginaliseras, *utan snarare stärks*. Eftersom 15–20 procent av eleverna i det svenska skolsystemet har en funktionsnedsättning behöver staten säkerställa att specialpedagogiska perspektiv finns med genomgående på alla nivåer.

16.2.2 Den systemansvariga myndigheten bör ha en nationell och en regional organisation

SPSM delar inte utredningens bedömning om införande av en systemansvarig myndighet. Se synpunkter under avsnitt 16.2.1. Om regeringen väljer att gå vidare med en systemansvarig myndighet delar SPSM uppfattningen att myndigheten bör ha en nationell och en regional organisation.

16.2.3 Behovet av vissa av de särskilda organ som finns i dag bör prövas och något organ kan tillkomma

SPSM delar utredningens bedömning.

16.2.4 Den systemansvariga myndigheten bör utredas mer i detalj

SPSM delar inte utredningens bedömning om införande av en systemansvarig myndighet. Se synpunkter under avsnitt 16.2.1. Om regeringen väljer att gå vidare med en systemansvarig myndighet delar SPSM uppfattningen att myndighetens uppdrag bör utredas mer i detalj.

SPSM:s kärnuppdrag får inte marginaliseras i en framtida organisation, och SPSM vill särskilt lyfta fram myndighetens främjande uppdrag enligt 1 § i myndighetens instruktion, som SPSM menar riskerar förbises genom en ny myndighetsstruktur.

³³ Regleringsbrev för Statens skolverk 2022 och Specialpedagogiska skolmyndigheten 2022

16.3.1 En skolmyndighet bör införas för att hantera statens huvudmannansvar för offentliga skolor och komvux

SPSM avstår från att ta ställning till utredningens bedömning, men vill lämna vissa kommentarer. SPSM menar att det är svårt att ta ställning till denna bedömning, utifrån befintligt underlag. Myndigheten föreslås bli enorm, med uppskattningsvis 200 000 anställda. Det finns ingen annan statlig myndighet som ens är i närheten av en sådan omfattande bemanning. Eftersom det också saknas bedömningar gällande alternativa förslag på organisering av huvudmannaskapet är det svårt att bedöma lämpligheten i en sådan huvudmannamyndighet vid ett fullt förstatligande. Eventuellt skulle huvudmannauppgiften kunna vara uppdelat i flera statliga skolhuvudmän, utifrån exempelvis en regional uppdelning eller uppdelat utifrån skolform.

Om regeringen väljer att gå vidare med att utreda förutsättningarna för en huvudmannamyndighet behöver specialskolans särskilda förutsättningar beaktas, om skolformen ska in i en myndighet med övriga skolformer. SPSM noterar att utredningen inte berört denna fråga alls. Mottagandet till specialskolan sker inte lokalt, utan nationellt, till skolenheter med regional respektive nationellt upptagningsområde. Dessa målgrupper utgör också en mycket liten del av Sveriges elever och som har omfattande och komplexa behov av anpassningar och stöd. SPSM ser risker med en stor huvudmannamyndighet, då denna målgrupps särskilda behov riskerat att tappas bort. SPSM ser behov av en nationellt organiserad huvudmannaanorganisation, avseende stöd- och styrfunktioner, i relation till specialskolan.

17.2.1 Grunden för statens systemansvar bör ligga fast även i detta alternativ

SPSM delar utredningens bedömning, med beaktande av de synpunkter som SPSM framfört angående systemansvaret vid ett fullgånget förstatligande.

17.2.2 Systemansvaret bör få en delvis annan utformning i detta alternativ

SPSM delar utredningens bedömning, med beaktande av de synpunkter som SPSM framfört angående systemansvaret vid ett fullgånget förstatligande.

SPSM vill påpeka att systemansvaret bör i detta alternativ gälla även i förhållande till de statliga skolhuvudmännen för specialskolan och sameskolan.

17.2.3 Enskilda huvudmän bör även i detta alternativ omfattas av statens systemansvar

SPSM delar utredningens bedömning.³⁴

17.3.1 Staten bör även i detta alternativ förstärka sitt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser till skolan

SPSM delar utredningens bedömning.

Ett förstärkt statligt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser är enligt SPSM en central fråga för en mer likvärdig utbildning för alla barn och elever, oavsett förutsättningar.

17.3.2 Det finns skäl att separera systemet för finansiering av fristående skolor från den kommunala skolfinansieringen

SPSM delar utredningens bedömning.

17.3.3 Staten bör ansvara för resursfördelningen till enskilda huvudmän

SPSM delar utredningens bedömning, med beaktande av de synpunkter som lämnats i avsnitt 14.

17.3.4 Hur tilldelningen av resurser till de enskilda huvudmännen ska gå till bör utredas vidare

SPSM delar utredningens bedömning.

17.3.5 Staten bör stärka sitt finansieringsansvar för de kommunala huvudmännen

SPSM delar utredningens bedömning, men avstår från att kommentera någon av de alternativa modellerna för finansiering.

17.3.6 Även i detta alternativ bör staten ansvara för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd hos alla huvudmän

SPSM instämmer i att staten bör ansvara för tilläggsbelopp för fristående skolhuvudmän.³⁵ SPSM bedömer att frågan om individtillägg för offentliga skolor är svår att ta ställning till utan ett större och mer utförligt underlag. Såväl innebörden av ett individtillägg genom tilläggsbelopp för samtliga

³⁴ Med undantaget att SPSM inte förordar en systemansvarig myndighet. Se SPSM:s synpunkter om myndighetsstrukturen.

³⁵ Med undantaget att SPSM inte förordar en systemansvarig myndighet. Se SPSM:s synpunkter om myndighetsstrukturen.

skolhuvudmän, dess lämplighet och de konsekvenser det kan få i förhållande till individ, undervisning och organisering behöver utredas.

SPSM instämmer samtidigt i att det behöver avsättas resurser, utifrån enskilda elevers extraordinära stödbehov. Se SPSM:s synpunkter under avsnitt 13.1.4 och avsnitt 13.1.9. De synpunkterna gäller även denna bedömning.

17.4.1 Staten bör även i detta alternativ ta ett större ansvar än i dag för lärares och rektorers professionsutveckling

SPSM delar utredningens bedömning.³⁶ Se SPSM:s synpunkter under avsnitt 14.1.1.

17.4.2 Staten bör även i detta alternativ stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling

SPSM delar utredningens bedömning.³⁷

Se SPSM:s synpunkter under avsnitt 14.1.2.

17.4.3 Staten bör även i detta alternativ säkerställa att lärare inom komvux har didaktisk kompetens för att undervisa inom komvux

SPSM delar utredningens bedömning.³⁸

Se SPSM:s synpunkter under avsnitt 14.3.1.

17.4.4 Den systemansvariga myndigheten bör även i detta alternativ få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan

SPSM delar utredningens bedömning³⁹ med följande undantag.

Utredningen bedömer att den systemansvariga myndigheten bör *klarlägga vilka yrkesroller som behövs i skolor och i verksamheter inom kommunal vuxenutbildning (komvux) utöver lärare och skolledare, vilka*

³⁶ Med undantaget att SPSM inte förordar en systemansvarig myndighet. Se SPSM:s synpunkter om myndighetsstrukturen.

³⁷ Med undantaget att SPSM inte förordar en systemansvarig myndighet. Se SPSM:s synpunkter om myndighetsstrukturen.

³⁸ Med undantaget att SPSM inte förordar en systemansvarig myndighet. Se SPSM:s synpunkter om myndighetsstrukturen.

³⁹ Med undantaget att SPSM inte förordar en systemansvarig myndighet. Se SPSM:s synpunkter om myndighetsstrukturen.

kompetenskrav som bör ställas på dem samt om krav på kvalifikationer i form av viss utbildning bör ställas för dessa yrkesroller.

SPSM menar att detta inte är tillräckligt. Inom komvux får huvudmannen anordna elevhälsa för sina elever, men är inte skyldig att göra det, vilket innebär att det skiljer sig åt om, och på vilket sätt, detta görs. SPSM menar att lagstiftningen behöver förändras för att säkerställa tillgång till specialpedagogisk kompetens och elevhälsa, så att de studerande inom komvux får relevant stöd.⁴⁰

17.4.5 Lärarlegitimationen bör även i detta alternativ utvärderas i relation till reformens syften

SPSM delar utredningens bedömning. Se SPSM:s synpunkter under avsnitt 14.1.5.

17.5.1 En ny skolmyndighet bör även i detta alternativ införas med ett systemansvar för skolan

SPSM delar inte utredningens bedömning.

SPSM förespråkar att nuvarande myndighetsstruktur behålls. SPSM har samma synpunkter gällande denna bedömning som de som framförts i avsnitt 16.2.1.

17.5.2 Huvudmannaansvaret för specialskolan bör inte förändras i detta alternativ

SPSM delar utredningens bedömning.

Om myndighetsstrukturen förändras, med en systemansvarig myndighet, menar SPSM att det vore mest lämpligt att specialskolan organiseras som en egen myndighet. SPSM ser en risk att de behov som specialskolans målgrupp har hamnar i skymundan och prioriteras ned i en stor myndighet med systemansvar.

SPSM instämmer i att skolmyndighetens uppgifter, organisation och styrning skulle behöva utredas vidare om specialskolan separeras från övriga delar av nuvarande myndighet. SPSM menar att den utredning som i så fall får i uppdrag att utreda myndighetens organisation även bör se över

⁴⁰ SPSM har även tidigare lyft behovet av en obligatorisk elevhälsa inom komvux, se exempelvis SPSM:s remissvar av Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (SOU 2020:66) SPSM:s dnr 1 STY 2020/918.

myndighetens namn. SPSM vill också lyfta att även skolformens namn kan behöva ses över inom ramen för en sådan utredning, såsom har gjorts för anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola. Detta är en viktig fråga bland specialskolans elever. Elever från specialskolan och ungdomsorganisationer inom funktionshindersrörelsen bör få vara delaktiga och ges inflytande över utredningen, i enlighet med barnkonventionens artikel 12 och artikel 7 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

17.5.3 Huvudmannaansvaret för sameskolan bör inte förändras i detta alternativ

SPSM delar utredningens bedömning.

17.6.1 Staten bör i detta alternativ vidta åtgärder för att höja kvaliteten på utbildning på entreprenad inom komvux

SPSM delar utredningens bedömning.

SPSM välkomnar en översyn för att kunna ställa ytterligare kvalitetskrav på de enskilda utbildningsanordnarna. SPSM menar att en viktig förutsättning för att kunna höja kvaliteten på utbildningen och ge studerande med funktionsnedsättning likvärdiga förutsättningar, är att säkerställa tillgången till specialpedagogisk kompetens inom komvux genom lagstadgad elevhälsa.

17.6.2 Staten bör i detta alternativ styra och stödja regional samverkan mellan kommuner ytterligare

SPSM delar utredningens bedömning.

17.6.3 Staten bör i detta alternativ ta ett större ansvar för att styra och samordna vissa utbildningar

SPSM delar utredningens bedömning.

17.6.4 Staten bör i detta alternativ initiera en försöksverksamhet om en gemensam antagningsorganisation inom komvux

SPSM delar utredningens bedömning.

19.2.1 Reformen bör bygga på en strategi

SPSM delar utredningens bedömning.

19.2.2 Reformen bör få ta tid

SPSM avstår från att ta ställning till denna bedömning. På flera ställen i betänkandet gör utredningen bedömningar om frågor som behöver utredas ytterligare. Det är enligt SPSM därför svårt att bedöma om tidsuppskattningen som utredningen gör är rimlig.

19.2.3 Reformen bör införas med mål om långsiktighet och stabilitet

SPSM delar utredningens bedömning.

19.2.4 Reformen bör få resurser

SPSM delar utredningens bedömning.

19.2.5 Reformen bör omfattas av en förändringsorganisation

SPSM delar utredningens bedömning.

19.3.1 Reformutvärdering bör finnas med från början

SPSM delar utredningens bedömning.

19.3.2 Reformutvärderingen bör inkludera forskning

SPSM delar utredningens bedömning.

Konsekvensbedömningar**20.18.1 Konsekvenser utifrån ett barnrätts- och ungdomsperspektiv samt utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)**

Trots att det framgått av utredningens direktiv att konsekvenserna av förslagen ska redovisas utifrån barnkonventionen uttalar utredningen att ”vi lämnar inga bedömningar som direkt påverkar barns eller elevers rätt till inflytande, rätt till utbildning eller annat som omfattas av ett barnrätts- eller ungdomsperspektiv.” Detta uttalande är enligt SPSM både anmärkningsvärt och olyckligt. Bedömningarna har inte relaterats till barnkonventionens artiklar överhuvudtaget. Det finns dock ett flertal centrala frågor där bedömningar borde kunna relateras till artiklar i konventionen. Exempelvis skulle flera bedömningar kunna relateras till artikel 4 i barnkonventionen, som anger att staten ”ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i denna konvention.” Enligt SPSM relaterar likvärdighetsfrågorna också till barnkonventionens artikel 2 om likabehandling och ickediskriminering. Framförallt saknar SPSM en fördjupad analys av vilka konsekvenser de olika bedömningarna kan

innebära för barn, såväl med som utan en funktionsnedsättning, inom skolsystemet om de genomförs.

SPSM menar att om regeringen väljer att gå vidare med ytterligare utredningar behöver de ske med ett tydligt barnrättsperspektiv, och med noggranna analyser av konsekvenser för barn.

20.18.2 Konsekvenser utifrån ett funktionshinderperspektiv och utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Utredningen anger att det stärkta statliga ansvaret för skolan som utredningen beskriver inte specifikt innebär förändringar som rör utbildning för personer med funktionsnedsättning, samt att elevers rätt till särskilt stöd och extra anpassningar inte påverkas. SPSM menar, som framgått ovan i yttrandet, att elever med funktionsnedsättning i vissa delar har glömts bort i utredningen. Om utredningen i högre grad hade redovisat en analys av skolsituationen för elever med funktionsnedsättning, hade det kunnat resultera i att bedömningarna i högre grad omfattade de problem som relaterar till elevernas skolsituation.

Utredningen borde enligt SPSM också ha analyserat hur ett förstatligande skulle påverka elever som kan komma att placeras i en statlig resursskola (se synpunkter under avsnitt 12.1.1), ur ett rättighetsperspektiv.

SPSM instämmer i att ett förstatligande av mottagande av elever i grundsärskola och gymnasiesärskola är positivt utifrån ett likvärdighets- och rättssäkerhetsperspektiv (men se även synpunkter under avsnitt 12.1.3).

Utredningen lyfter tilläggsbelopp, men SPSM menar att utredningen sedan misslyckas med att göra en analys om konsekvenser utifrån perspektivet hur elever med funktionsnedsättning påverkas. Förslaget om individtillägg analyseras inte, utan bara själva centraliseringen av tilläggsbelopp. SPSM instämmer i att centraliseringen av handläggning av tilläggsbelopp har positiva aspekter utifrån rättssäkerhet och kvalitet. SPSM menar samtidigt att innebörden av ett individtillägg, - dess lämplighet och de konsekvenser det kan få i förhållande till individ, undervisning och organisering – behöver utredas och analyseras ytterligare. (Se synpunkter under avsnitt 13.1.3)

I detta ärende har Lina Collin Ahlgren, Tone Engen, Jonny Fjellner, Helene Fägerblad, Lena Hammar, Elisabeth Högberg, Eva Klubb Degsell, Per Skoglund och Anneli Westlund varit sakkunniga. Myndighetens ledningsgrupp har också deltagit i beredningen. Föredragande har varit juristen Rebecka Pomerling.

För Specialpedagogiska skolmyndigheten

Aurora Lindberg
Tf generaldirektör