



Uppföljning för utveckling – ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola (SOU 2023:95)

Remiss från Utbildningsdepartementet

Remisstid den 13 maj 2024

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria
2. Paragrafen justeras omedelbart

Föredragande borgarråden Emilia Bjuggren och Alexandra Mattsson

Sammanfattning av ärendet

Utredningen om Mer kunskap om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet har haft i uppdrag att föreslå vilka uppgifter som kan samlas in om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning samt hur insamlingen ska göras. Uppdraget har rört alla typer av funktionsnedsättningar och samtliga skolformer från förskola till kommunal vuxenutbildning.

I betänkandet konstateras att många barn och elever med funktionsnedsättning inte ges den trygghet, det stöd och de goda förutsättningar de har rätt till inom sin utbildning.

Utredningen har lagt fram förslag inom fyra områden som tillsammans är ämnade att skapa en sammanhållen uppföljningsmodell. Förslagen innebär ett förtydligande av myndigheters ansvar, skapandet av tydliga definitioner och mått, en samlad analys och ökat stöd till forskning.

Utbildningsdepartementet har remitterat utredningen till staden för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, förskolenämnden och utbildningsnämnden.

Stadsledningskontoret ser positivt på utredningens förslag, då det behövs mer forskning och kunskap om barn och unga med funktionsnedsättning, deras förutsättningar i skolväsendet och möjligheten till likvärdig och god utbildning. Stadsledningskontoret föreslår att remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i tjänsteutlåtandet.

Förskolenämnden ställer sig sammantaget positiv till utredningens samtliga förslag men vill understryka vikten av att det förs fördjupade diskussioner avseende skolformen förskola eftersom tyngdpunkten i utredningen ligger på skolväsendets övriga skolformer.

Utbildningsnämnden ställer sig bakom utredningens förslag. Kunskapen om barn och unga med funktionsnedsättning, deras förutsättningar i skolväsendet och möjligheten till likvärdig och god utbildning är ett område som vi behöver mer kunskap och forskning kring.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Alla elever har rätt till en likvärdig och god utbildning. Därför välkomnar vi utredningens förslag för ökad och mer samlad kunskap om villkoren för barn och unga med funktionsnedsättning. Vi vill dock understryka vikten av att beakta de särskilda konsekvenser förslagen kan innebära för skolformen förskola. .

Stockholm den 8 maj 2024

Emilia Bjuggren och Alexandra Mattsson

Bilaga

Remiss - Uppföljning för utveckling – ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola (SOU 2023:95), dnr KS 2024/227-1.1.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

Utredningen om Mer kunskap om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet har haft i uppdrag att föreslå vilka uppgifter som kan samlas in om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning samt hur insamlingen ska göras. Uppdraget har rört alla typer av funktionsnedsättningar och samtliga skolformer från förskola till kommunal vuxenutbildning.

I betänkandet konstateras att flera studier och rapporter pekar på att många barn och elever med funktionsnedsättning inte ges den trygghet, det stöd och de goda förutsättningar de har rätt till inom sin utbildning.

Det finns flera orsaker till att det är svårt att samla in kunskap om barn och elever med funktionsnedsättning. Först och främst är begreppet funktionsnedsättning i sig mångfacetterat och brett, då det rymmer en rad olika typer och grader av funktionsnedsättningar. För en del barn och elever har nedsättningen betydelse för lärandet medan det för andra har en fysisk karaktär. Uppgifter om enskildas funktionsnedsättningar är dessutom i hög grad integritetskänsliga.

Uppföljning av elevers kunskapsresultat, sociala situation och tillgång till stöd är en viktig del av den reguljära uppföljningen av utbildningspolitiken. Det har fram till nu saknats en uppföljning där villkoren för unga med funktionsnedsättning går att urskilja. Därför finns det heller inga möjligheter att följa upp och bedöma utbildningens effekter för just denna grupp. I den strategi för systematisk uppföljning av funktionshinderspolicen som fastställdes av regeringen 2021 framhålls att en utvecklad uppföljning av unga med funktionsnedsättning i skolväsendet utgör en av de viktigaste punkterna de närmaste åren. För att förverkliga strategin krävs det insatser inom flera områden; förtydligande av myndigheters ansvar, skapandet av tydliga definitioner och mått, en samlad analys och ökat stöd till forskning bland annat.

Myndigheterna måste även ges bättre förutsättningar och redskap för att kunna fullfölja sina uppdrag. Därför har utredningen valt att lägga fram förslag inom fyra områden som tillsammans skapar en sammanhållen uppföljningsmodell; förbättrad verksamhetsstatistik, utvecklade enkätundersökningar, framtagandet av ett enhetligt mått samt riktat stöd till forskning. Det finns idag tillgång till statistik när det gäller elevers skolprestationer och även när det gäller stödåtgärder, men det är inte möjligt att urskilja gruppen barn och elever med funktionsnedsättning i denna statistik. Utredningen föreslår att Sverige följer Danmarks exempel och samkör den individbaserade utbildningsstatistiken med det nationella patientregistret. En samkörning medger möjligheter att identifiera unga med funktionsnedsättningsrelaterade diagnoser, vilket skulle möjliggöra att följa olika gruppers studieresultat och kartlägga i vilken mån de erhåller särskilda insatser. Resultaten kan sedan jämföras med motsvarande uppgifter för barn och elever utan funktionsnedsättning.

Utredningen bedömer att det finns flera nationella enkätundersökningar som kan utvecklas och användas för att öka kunskapen om hur unga med funktionsnedsättning och deras vårdnadshavare upplever skolsituationen. Det handlar primärt om undersökningar som genomförs av skolmyndigheterna. För att bli användbara behöver de olika enkäterna använda ett gemensamt mått för funktionsnedsättning. Därför föreslås att regeringen ger Specialpedagogiska skolmyndigheten i uppdrag att, tillsammans med Statistiska centralbyrån, arbeta fram ett standardiserat självskattningsmått som kan användas för att identifiera grupper av barn och unga med funktionsnedsättningar i olika undersökningar. Den statistik och informationsinsamling som genereras ska enbart redovisas på nationell nivå. Utredningen bedömer att en redovisning på kommunal eller skolenhetsnivå inte är lämplig eller möjlig utifrån ett integritetsperspektiv.

Utredarna anser att de föreslagna åtgärderna och uppdragen kommer att skapa väsentligt bättre möjligheter att följa upp villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning. Vissa frågeställningar kommer dock inte att kunna besvaras enbart med informationsinsamling, frågeställningar som rör orsakssamband eller effekter av olika insatser. För detta krävs longitudinella studier och fördjupningar. Därför föreslås att Forte ges i uppdrag att under en tioårsperiod stödja longitudinella studier och att skolforskningsinstitutet under samma period får i uppdrag att genomföra systematiska kunskapsöversikter med funktionshindersrelevans och att Skolverket får det sammanhållande ansvaret för en samlad analys.

De förslag till utvecklad uppföljning som föreslås i betänkandet syftar sammantaget till att belysa olika aspekter av skolsituationen för barn och elever med funktionsnedsättningar. Med en ökad kunskap och bättre kontinuerlig uppföljning, som synliggör, såväl kunskapsresultat och sociala villkor som stödinsatser, får, menar utredarna, samhället ett underlag för att förverkliga alla ungas rätt till lärande och utveckling. Det skapar också ökade möjligheter att motverka funktionsnedsättningarnas konsekvenser och på ett bättre sätt uppväga skillnader i förutsättningarna att tillgodogöra sig utbildning.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, förskolenämnden och utbildningsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 27 mars 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret delar bilden av att vi behöver öka kunskapen om hur barn och elever med funktionsnedsättning har det socialt och kunskapsmässigt. Samtidigt är det, vilket även konstateras i betänkandet, en svår balansgång mellan samhällets

kunskapsintresse och individers rätt till personlig integritet. Unga med funktionsnedsättning är en utsatt grupp vars integritet behöver värnas särskilt.

Den förstärkta uppföljning som föreslås syftar i första hand till att ge en bättre nationell bild av villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet. Även om förslagen utgör en höjd ambitionsnivå när det gäller insamling och behandling av statistik och/eller andra uppgifter om villkoren för gruppen, så innebär det ökade åtaganden endast för statliga myndigheter. Av integritetsskäl (möjligheten att identifiera individer) förespråkas ingen redovisning på lokal nivå. Därför görs också bedömningen att förslagen inte kommer att påverka skolhuvudmän negativt utan att de i stället kommer att stärka skolhuvudmännens förmåga att utveckla bättre insatser till stöd för barn och elever med funktionsnedsättning. Stadsledningskontoret delar den bilden.

Stadsledningskontoret vill avslutningsvis nämna att det för stödinsatser som ska utgå från en helhetsbild av elevens skolsituation ställs stora krav på det tvärprofessionella samarbetet inom skolans elevhälsoarbete. En förutsättning för att ge rätt stödinsatser inom skolan är en samlad elevhälsa med en välfungerande samverkan mellan den särskilda elevvården, skolhälsovården och det samordnade ansvaret för specialpedagogiska insatser. Det finns strukturella hinder som försvårar samverkan inom skolans elevhälsoarbete. En utmaning för rektor är att förena de olika yrkeskulturerna och synsätten som de olika yrkesgrupperna för med sig in i arbetet så att elevernas lärande, utveckling och hälsa främjas. Andra utmaningar är att bygga upp organisatoriska strukturer för en fungerande samverkan och att förhålla sig till de olika regelverk som styr arbetet.

Förskolenämnden

1. **Förskolenämnden** beslutade vid sitt sammanträde 26 mars 2024 följande. Förskolenämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Paragrafen justeras omedelbart

Förskoleförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 28 februari 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ställer sig bakom utredningens slutsats att det finns behov av att förtydliga definitioner avseende funktionsnedsättning. Förvaltningen instämmer också i att det är viktigt att genom bland annat forskning öka kunskapen om gruppens villkor. Bedömningen är att en fördjupad professionskunskap mest troligt skulle resultera i att barn i högre utsträckning skulle ges mer adekvat stöd och förbättrade individuella anpassningar.

Förvaltningen önskar se att utredningen problematiserar möjliga konsekvenser för skolformen förskola avseende diskussionen om datainsamling. Dels då insamlingen verkar handla om fastställd diagnos som många förskolebarn saknar, dels att

nuvarande skolförfattningar anger att utgångspunkten i förskolans arbete med tidiga insatser ska vara barnets individuella behov, dels att datainsamling i förskola riskerar att avse integritetskänsliga uppgifter. Förvaltningens medskick är med anledning av detta att information endast ska samlas in om det finns en reell nytta av själva insamlingen och analyserna av dem.

En nationell kunskapshöjning och förtydligad definition av området funktionsnedsättning skulle kunna innebära förtydligande krav på huvudmän oavsett regi. Det bedöms vara positivt och något som i sin tur kan bidra till att tillsynsmyndigheternas systematiska uppföljning av förskolas verksamhet lever upp till skolförfattningarnas krav på likvärdig utbildning, även för gruppen barn med funktionsnedsättning.

I utredningen beskrivs att problem i skolan på grund av funktionsnedsättning ska ses som kontextuella och inte primärt som individuella, att det med andra ord är förutsättningarna i miljön som är avgörande för om en funktionsnedsättning blir funktionshinder eller inte. Eftersom förskolans verksamhet har en lång tradition av att arbeta i kontextuella sammanhang och är utgångspunkten i nationella styrdokument bör även detta område följas av en djupare diskussion sett från förskolans uppdrag. Förvaltningens farhåga med en alltför stark fokusering på diagnos är att detta kan bidra till att perspektivet miljö hamnar i konflikt med skolförfattningarna.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 27 mars 2024 följande.

1. Utbildningsnämnden godkänner utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 6 mars 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen delar bilden av att vi behöver öka kunskapen om hur barn och elever med funktionsnedsättning har det socialt och kunskapsmässigt. Samtidigt är det, som konstateras på åtskilliga ställen i betänkandet, en svår balansgång mellan samhällets kunskapsintresse och individers rätt till personlig integritet. Unga med funktionsnedsättning är en utsatt grupp vars integritet behöver värnas särskilt.

Den förstärkta uppföljning som föreslås syftar i första hand till att ge en bättre nationell bild av villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet. Även om förslagen utgör en höjd ambitionsnivå när det gäller insamling och behandling av statistik och/eller andra uppgifter om villkoren för gruppen, så innebär det ökade åtaganden endast för statliga myndigheter. Av

integritetsskäl (möjligheten att identifiera individer) förespråkas ingen redovisning på lokal nivå. Därför görs också bedömningen att förslagen inte kommer att påverka skolhuvudmän negativt utan att de i stället kommer att stärka skolhuvudmännens förmåga att utveckla bättre insatser till stöd för barn och elever med funktionsnedsättning. Förvaltningen delar den bilden. En reformerad och sammanhållen informationsinhämtning kan på ett bättre sätt synliggöra gruppen och ge landets kommuner ett säkrare underlag för att utforma en politik som svarar mot den övergripande målsättningen: en förskola och skola för alla barn och elever.

Förvaltningen vill avslutningsvis påtala att det för stödinsatser som ska utgå från en helhetsbild av elevens skolsituation ställs stora krav på det tvärprofessionella samarbetet inom skolans elevhälsoarbete. En förutsättning för att ge rätt stödinsatser inom skolan är en samlad elevhälsa med en välfungerande samverkan mellan den särskilda elevvården, skolhälsovården och det samordnade ansvaret för specialpedagogiska insatser. Det finns strukturella hinder som försvårar samverkan inom skolans elevhälsoarbete. Ett sådant hinder är sekretessgränser mellan skolans olika verksamhetsgrenar, elevhälsans medicinska insats (EMI) och övriga elevhälsan. Detta beskrivs i Socialstyrelsens och Skolverkets *Vägledning för elevhälsan*. En utmaning för rektor är att förena de olika yrkeskulturerna och synsätten som de olika yrkesgrupperna för med sig in i arbetet så att elevernas lärande, utveckling och hälsa främjas. Andra utmaningar är att bygga upp organisatoriska strukturer för en fungerande samverkan och att förhålla sig till de olika regelverk som styr arbetet.