

Utbildningsdepartementet

Diarienummer: U2022:03532

Handläggare: Linda Bergfeldt
e-post: linda.bergfeldt@afasi.se
telefon: 08-545 663 61

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

Afasiförbundet i Sverige

Afasiförbundet/Talknuten organiserar cirka 2800 barn, unga och vuxna med afasi eller språkstörning/DLD och deras anhöriga. Språkstörning/DLD är en medfödd funktionsnedsättning som påverkar talet, språkförståelsen eller användningen av språket.

Sammanfattning

- Afasiförbundet/Talknuten välkomnar arbetet med att komma till rätta med den bristande likvärdigheten i skolan genom en översyn av statens ansvar för skolan. Det är tydligt att staten måste öka sitt ansvar och inflytande över skolan får att komma till rätta med bristen på likvärdighet. Att 15 procent av landets elever gick ut grundskolan utan gymnasiebehörighet vårterminen 2022 kan aldrig accepteras.
- Afasiförbundet/Talknuten tar inte ställning för vilket av de två alternativ som utreds som bör genomföras:
 - Ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan, eller
 - Ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan.

Vi delar utredningens analys om att riksdagen måste fatta beslut om ett långsiktigt och gemensamt åtagande för skolan och att den statliga styrningen behöver öka. Staten bör ges ett

samlat ansvar för skolan. Något annat är inte hållbart utifrån ett Agenda 2030-perspektiv. Skolan kan inte präglas mer av en här och nu-orienterad politisk agenda där beslut ideligen rivs upp, kringgås eller kursen läggs om, än av forskning, långsiktighet och statligt ansvar.

- Afasiförbundet/Talknuten saknar genomgående ett funktionsrättsperspektiv och en intersektionell analys som inbegriper elevers med funktionsnedsättning rättigheter i utredningen. Flera av utredningens förslag är ofullständigt utredda i förhållande till hur de påverkar elever med språkstörning/DLD och andra funktionsnedsättningar rätt till en likvärdig utbildning.

Språkstörning/DLD i skolan

7-8 procent av alla elever, eller två i varje klass, har språkstörning/DLD visar internationella studier. 1-2 procent av alla elever har grav språkstörning och därmed rätt till Specialskolan Hällsbo som finns på två orter i landet.

Språkstörning/DLD och språkliga svårigheter påverkar inläring och förståelse i alla skolämnen och kan även ge negativa effekter på socialt samspel och kamratkontakter. Flickor med språkstörning/DLD får generellt stöd och diagnos senare än pojkar, eller inte alls.

Språkstörning/DLD är en funktionsnedsättning i egen rätt men samförekommer också ofta med dyslexi/läs- och skrivsvårigheter, ADHD/ADD och autism.

Trots att språkstörning är så vanligt, och påverkar inläringen i skolans alla ämnen, är det en av de minst kända funktionsnedsättningarna inom skolan. SPSM, Specialpedagogiska skolmyndigheten, har genomfört speciella insatser för att öka kunskapen om språkstörning i skolan.

Rätten till utbildning måste sättas främst

Det fria skolvalet är ofta en chimär när det gäller elever med språkstörning/DLD. Detta eftersom kunskapen generellt är för låg om språkstörning i skolan. De föräldrar som har akademisk utbildning/språk/kunskap, det vill säga samma faktorer som lyfts fram av utredarna i SOU 2022:53, är de som ofta har möjlighet att sätta sina barn i köer till skolor med kompetens kring NPF (neuropsykiatriska funktionsnedsättningar) och språkstörning. Allt för att deras barn ska mötas av rätt kompetens och resurser kring språkstörning/DLD. Samtidigt är de skolor med språkspår eller annan särskild kompetens kring språkstörning/DLD fortfarande ytterst få.

Det handlar därför sällan om möjlighet till skolval utan snarare en kamp för att ens barn ska kunna tillgodogöra sig utbildningen.

En grundläggande förutsättning måste därför alltid vara att alla skolor och skolmiljöer är tillgängliga för elever med språkstörning/DLD och andra funktionsnedsättningar. Elevhälsan behöver förstärkas med exempelvis legitimerade logopedier/skollogopedier och arbetsterapeuter. För elever med språkstörning/DLD är exempelvis ljudmiljö och möjlighet till att kunna sitta i mindre rum och sammanhang grundläggande tillgänglighetsfrågor som rör den fysiska miljön, och samtidigt en stor brist i väldigt många skolor.

Afasiförbundet/Talknuten menar att rätten till utbildning måste sättas först. Därför arbetar vi i två riktningar – vi önskar verka för att alla skolors kompetens om språkstörning/DLD ökar eftersom de flesta elever med språkstörning redan går i dessa skolor.

Afasiförbundet/Talknuten vill se fler skollogopedier i landets skolor. Det skulle vara en försäkran om rätt stöd även för de barn vars föräldrar inte har möjlighet att sätta sina barn i "rätt köer".

Men vi värnar också den specialkompetens som finns kring elever med grav språkstörning och generell språkstörning, därför att vi vet att den är ett måste för att dessa elever ska få den utbildning som de har rätt till. Här har vi tidigare argumenterat för att regionala nav behöver byggas upp för att förstärka kunskapen om språkstörning/DLD i hela landet (SOU 2016:06).

Inledning

Afasiförbundet/Talknuten anser det är hög tid att språkstörning/DLD och andra funktionsnedsättningar och dess konsekvenser slutar förbises i centrala skolutredningar. Nu har både Skolkommissionen och utredningen för En mer likvärdig skola samt betänkandet Statens ansvar för skolan (2022:58) presenterat på många sätt väl genomarbetade kunskapsunderlag och förslag men helt förbisett funktionsnedsättning som grund för analys av likvärdighet, skolresultat och effekter av skolans organisering.

Afasiförbundet/Talknuten organiserar barn, unga och vuxna med språkstörning/DLD som 7-8 procent av alla elever har och som påverkar inläringen i skolans alla ämnen. Med det perspektivet anser vi också att utredningen på ett tydligare sätt borde ha adresserat språkliga svårigheter som har sin grund i en funktionsnedsättning eller exempelvis svenska som andra språk, eller kombination av dem, när utredaren gör analyser av socioekonomiska faktorer, föräldrarnas utbildningsnivå eller när ett barn börjat i den svenska skolan.

Vi anser att det är ytterst beklämmande att elever med funktionsnedsättning inte utgör ett analytiskt perspektiv eftersom Sverige har ratificerat FN:s Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och implementerat Barnkonventionen i svensk lagstiftning. Fortfarande osynliggörs elever med funktionsnedsättning och tonvikten läggs då på det särskilda, exkluderande i stället för på elevens rätt till utbildning, rätt till delaktighet och att göra sig hörda/komma till tals. Elever med funktionsnedsättning får generellt sett fortfarande inte det stöd och de förutsättningar som krävs för att klara av skolans kunskapskrav.

Det är uppenbart att det krävs att statistik tas fram kring elever med funktionsnedsättning för att ett funktionsrättsligt perspektiv ska beaktas i statens offentliga utredningar, och det utreds också nu (Dir 2022:73). Detta trots implementeringen av Barnkonventionen i svensk lagstiftning samt FN:s Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Till dess att statistik finns att tillgå kring elever med funktionsnedsättning borde forskning om funktionsnedsättning och UDL, universell design för lärande, användas som analysunderlag i samtliga statliga skolutredningar. Det är uppenbart att det behövs någon form av processtöd som tillförsäkrar att funktionsnedsättning behandlas och kommer med när nya utredningsdirektiv utarbetas.

Utredningens förslag:

Avsnitt 11

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

Afasiförbundet/Talknuten anser att utredningens argumentation för detta är god men har svårt att ta ställning till hur förslaget påverkar likvärdigheten för elever med språkstörning/DLD då ett funktionsrättsligt perspektiv inte utgör en analysgrund i utredningen.

Avsnitt 12

12.1.1 Staten bör ansvara för den samlade styrningen av skolan

Afasiförbundet/Talknuten instämmer med utredarens slutsats att skolsystemet i dag är splittrat eftersom det är uppdelat på stat, kommun och andra huvudmän. Utredningen lyfter att huvudmännens möjlighet att svara upp mot den statliga styrningen varierar och brister i flera fall. Nationella mål för skolan betraktas ibland av huvudmän som visioner snarare än konkreta mål. Just det senare tillhör de erfarenheter som många funktionsrättsorganisationer känner väl igen i förhållande till hur många huvudmän agerar

gentemot elever med funktionsnedsättning i skolan där rätten till likvärdig utbildning ibland framstår som en vision snarare än en faktisk målsättning. Det förekommer fortfarande att elever med funktionsnedsättning snarare förvaras i skolan än ges möjligheter till en likvärdig utbildning.

Inkluderingsbegreppet har kommit att bli exempel på just en sådan splittring mellan vision och konkretion och därför hör man ofta att "inkluderingen har för långt" när vi är många från funktionsrättsrörelsen som menar att den knappt har inletts. Att en elev med funktionsnedsättning går i samma klass som andra elever innebär inte att eleven är inkluderad. Att ges rätt stöd utifrån sina förutsättningar - som kan vara att gå i en mindre grupp, få samma uppgifter och bedömas av samma lärare som övriga klassen – kan vara att vara inkluderad.

Elever med funktionsnedsättning finns fortfarande i särskiljande skolformer: Specialskolan Hällsbo i elever med grav språkstörnings fall. FN:s barnrättskommitté har vid upprepade tillfällen riktat kritik mot att Sveriges inte har sett till att det svenska skolsystemet möjliggör inkludering och individuellt anpassat stöd. Här förespråkade Afasiförbundet/Talknuten redan i SAK-utredningen (SOU 2016:06) att det skulle vara en stor fördel för elever med grav språkstörning/DLD att ha tillgång till specialkunskap men i regionala nav. Specialiserad regional kompetens om bland annat språkstörning/DLD skulle kunna öka likvärdigheten och tillgången till rätt stöd i hela landet. Det vore rimligt att denna spetskompetens knöts till de regionala kontor som SPSM, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolverket nu samlokaliserar i.

Vi instämmer också i utredningens argument för att det finns en otydlighet i ansvarsfördelningen som är djupt otillfredsställande. Vi instämmer bland annat utifrån ett funktionsrättsligt perspektiv. Exempelvis gäller olika villkor för olika skolformer som möter samma elevgrupp, i vårt fall elever med språkstörning/DLD. Insynen i skolornas verksamhet ser olika ut, möjligheten att avstå från att anta en elev med funktionsnedsättning finns i en skolform (friskola), men inte i en annan (kommunal skola). Det finns också mängder av sätt att kringgå mottagandet av en elev för friskolor, bland annat förekommer regelrätta intervjuer inför antagande av nya elever hos många resursskolor för elever med NPF. Det görs i namnet av att kunna "möta elevens behov" men används lika ofta för att kunna avstå från att anta elever som har mer omfattande behov av särskilt stöd än vad skolan erbjuder. Samtidigt ska också sägas att resursskolor varit den enda möjligheten att få en utbildning för en del elever med NPF/språkstörning. Det handlar dock om förhållandevis mycket få utbildningsplatser.

Man måste dock vara medveten om att denna otydlighet riskerar att skapa en rättsosäkerhet som är större för elever med funktionsnedsättning än för elever utan funktionsnedsättning. En elev med funktionsnedsättning kan fortfarande bemötas som ett särintresse, där problemet/lösningen och bevisbördan ligger hos eleven och dess vårdnadshavare, snarare än hos skolan. Det är självklart djupt problematiskt och långt ifrån vad som står i Skollagen.

Utredningen lyfter också problemet med riktade statsbidrag som lägger hinder snarare än stödjer huvudmännen i dess arbete och måluppfyllelse, då de innebär en administrativ börda och förvårar planeringen. Från Afasiförbundet/Talknutens perspektiv ser vi också att lovvärda satsningar som "Räkna, läsa, skriva-garantin" inte nödvändigtvis ger eftersträlvade effekter. Svårigheter upptäcks visserligen oftare tidigt men rätt stöd sätts ändå inte alltid in i tid. I dessa fall blir garantin tandlös. Det är oklokt och kortsiktigt då tidigt stöd ökar en elevs möjligheter att lämna skolan med gymnasiebehörighet.

Utredningen lyfter också att kommunernas styrning är alltför beroende av den lokala kapaciteten och politiska prioriteringar. Det lokala styret kan ha andra prioriteringar än riksdag och regering. Här har vi från funktionsrättsrörelsen erfarit att stöd har dragits in till elever med funktionsnedsättning i takt med att många kommunerna har en tuffare ekonomi, inte minst i pandemins kölvatten.

Afasiförbundet/Talknuten instämmer med utredningen att den statliga styrningen behöver bli mer sammanhållen och att antalet styraktörer behöver minska. Vi instämmer också i att skolans ramverk i form av mål, regler och finansiering behöver hänga ihop på ett bättre sätt än vad det gör idag. Utredningen gör bedömningen att staten bör ta ett samlat ansvar för styrningen av skolan. Afasiförbundet/Talknuten delar den bedömningen.

12.1.2, 2.1.3, 2.1.4, 2.1.5 avstår vi från att kommentera.

12.1.6 Staten bör samordna skolans it-lösningar

Utredningen menar att vid ett fullgånget förstatligande bör staten också samordna frågor som rör digitalisering och effektiva it-lösningar samt att det i det ansvaret ingår att ta fram standarder och riktlinjer för skoladministrativa system.

Afasiförbundet/Talknuten anser att staten oavsett ett fullgånget eller förstärkt statligt ansvar bör samordna och ange standard för it-system. Många skolsystem är ett problemområde idag både för elever och föräldrar, med och utan funktionsnedsättning. Många it-system i skolan har stora tillgänglighetsproblem och kan inte användas av elever och föräldrar med funktionsnedsättning. Det är långt mycket rimligare att staten går i bräschen för att arbeta utifrån

Tillgänglighetsdirektivet och webbtillgänglighetsdirektivet och ser till att erbjuda lättnavigerade, begripliga digitala miljöer där det är lätt och möjligt att använda olika hjälpmedel som skärmuppläsare och talsyntes. Vidare bör det finnas möjlighet att använda olika hjälpmedel och inte ett styrt och förutbestämt. Detta skulle kunna bli möjligt att genomföra med omfattande statliga upphandlingar där höga krav på tillgänglighet och universellt utformade system kan ställas på leverantörer.

2.1.7 Kommunerna bör bibehålla ett ansvar för vissa hemkommunsuppgifter

Utredningen gör bedömningen att hemkommunen bör bibehålla ansvaret för skolskjuts, samordning av problematisk frånvaro, det kommunala aktivitetsansvaret och uppsökande verksamhet för individer i behov av kommunal vuxenutbildning.

Det kan tyckas logiskt att verksamheter där det krävs ett tätt samarbete mellan individ och det lokala samhället åligger hemkommunen, men tvärtom upplever många elever med funktionsnedsättning och deras familjer/vårdnadshavare den kommunala skolskjutsningen och samordningen kring problematisk skolfrånvaro samt uppsökande kommunal verksamhet för personer i behov av vuxenutbildning som stora problemområden där kommunerna inte fullgör sin uppgift på ett sätt som underlättar för eleven att transportera sig till skolan, att komma tillbaka från problematisk skolfrånvaro eller hitta till kommunal vuxenutbildning.

Helt enkelt för att kunskapen om många funktionsnedsättningar är för låg, resursbrist och ekonomiska prioriteringar/underskott styr mer än anpassningar utifrån en individs förutsättningar och behov. Skolskjuts har varit ett problemområde i många år med elever som inte bli hämtade i tid, eller alls, som släpps av på fel platser, tvingas åka runt i timmar, utsätts för kränkningar och så vidare. Många får dessutom avslag på skolskjuts vilket kan föra med sig att föräldrar måste gå ned i arbetstid för att kunna få sina barn till skolan, alternativt att man inte kan gå på en resursskola/språkspår som är specialiserade på språkstörning/DLD trots att man har fått en plats där.

När det gäller hemkommuners arbete gentemot problematisk skolfrånvaro finns såväl mycket lovvärt och engagerat lokalt arbete där man möter eleverna och anpassar utifrån dennes förutsättningar, till avarter där kommunerna utdömer vite till föräldrar som inte får sina barn till skolan trots att det är skolan som brustit i sina anpassningar/särskilt stöd, inte gett eleven möjlighet att delaktig och öra sig hörd. Skolplikten hålls mot eleverna och vårdnadshavare istället för att skolan ser sitt ansvar att anpassa för en fungerande

skolgång. Föräldraskap ifrågasätts och det finns skolor som inte sätter in särskilt stöd men systematiskt orosanmäler föräldrar.

Vi ser också många unga med funktionsnedsättning som hamnar mellan stolarna och varken studerar eller arbetar (UVAS) men utan att kommunerna söker upp dem eller arbetar för att aktivt bryta det utanförskap dessa hamnar i. Tillika kommuner som arbetar engagerat kring unga och söker lokala lösningar som passar den enskilde. Men faktum kvarstår – gruppen som varken studerar eller arbetar ökar, något som utredningen också lyfter. Det är djupt problematiskt och visar med alla tydlighet att kommunerna inte förmår ta tillräckligt ansvar.

Dessvärre erfar funktionsrättsrörelsen en slagsida mot kommunens arbete inom dessa områden som problemorienterade snarare än lösningsfokuserade. Individens rättigheter tillgodoses inte nödvändigtvis. Unga med funktionsnedsättningen bemöts negativt i stället för att göras delaktiga och bli lyssnade på.

Vi anser därför att staten borde gå in med tydlig styrning och samordning och framför allt uppföljning även inom detta område. Hur detta ska organiseras behöver utredas vidare, men klart är att många hemkommuner inte följer lagstiftningen eller kringgår. Det växer också fram lokal praxis som kan ifrågasättas utifrån ett konventionsperspektiv.

13

13.1.1. Den ekonomiska styrningen av skolan bör samlas i staten

Afasiförbundet/Talknutens instämmer i utredarens bedömning att om staten ska gå in och ta ett fullt ansvar för skolan bör också fördelningen av ekonomiska resurser till skolan vara fullgånget förstatligade.

14

14.1. 1 Inom ramen för systemansvaret bör staten ta ett större ansvar för lärares och rektorers professionsutveckling

Afasiförbundet/Talknuten avstår från att kommentera detta.

14.1. 2 Staten bör följa ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling

Utredningens förslag att skolan vid ett fullständigt förstatligande bör stödja systematiska förhållningssätt till skolutveckling där kunskaper och erfarenheter om lärare utvecklar bidrar till att utveckla undervisningen är bra. Till exempel delar många lärare redan

kunskap och lektionsupplägg på en rad olika plattformar, och det finns en fördel om praktisk forskning och utvärdering kan kopplas till detta.

4.1.3 Staten bör säkerhetsställa att lärare inom komvux har didaktisk kompetens för att undervisa inom komvux

Att staten bör säkerhetsställa att lärare inom kommunal vuxenutbildning (komvux) har didaktisk kompetens för att undervisa vuxna är ett viktigt förslag oavsett ett fullgånget förstatligande, eller inte, då allt fler grupper har ett stort behov av kommunal vuxenutbildning. Inte minst gäller det unga vuxna och vuxna med funktionsnedsättning som inte har gymnasiestudier, och/eller i kombination med svenska som andra språk etcetera. Komplexiteten i denna elevgrupps intersektionella behov och förutsättningar ökar ständigt. Det behöver mötas av motsvarande kompetens.

När grundanslaget nu har dragits ned av regeringen med 500 miljoner kronor till Folkhögskolor kommer elevgrupper med mer komplexa behov och funktionsnedsättningar att söka sig till vuxenutbildningen i kommunerna.

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

Kompetensförsörjningen till en del skolor och kommuner är ett stort likvärdighetsproblem men som också varierar över tid. Utredningens förslag att öka sitt ansvarstagande för kompetensförsörjning till skolan samt att en myndighet får ansvar för detta vid ett fullgånget förstatligande, är därför logiskt.

Avslutande ord

Precis som Afasiförbundet/Talknuten konstaterar inledningsvis är det svårt att kommentera en utredning som är så välskriven men samtidigt saknar det funktionsrättsliga perspektiv och pedagogiska visioner om skolan som säkerställer alla elevers rätt till utbildning och delaktighet utifrån FN:s Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. FN:s barnrättskommitté har vid upprepade tillfällen riktat kritik mot att Sveriges inte har sett till att det svenska skolsystemet möjliggör inkludering och individuellt anpassat stöd.

Vi har sett flera initiativ som har tagit fasta på att öka kunskapen om elever med funktionsnedsättning i skolan, tidigt upptäckt och tidigt stöd som på grund av olika politiska prioriteringar snabbt tappat i flygkraft. Det gäller såväl Räkna- läsa, skriva-garantin som de

kvalitetsdialoger som Skolverket och SPSM, Specialpedagogiska skolmyndigheten tillsammans skulle erbjuda skolor och skolhuvudmän, men som förlorat sin finansiering i höstbudgeten 2022.

Det är djupt beklagligt med dessa kortsiktiga perspektiv. Den finns en stor ineffektivitet i att mödosamt utreda och ta en fråga vidare för beslut i riksdagen för att i nästa stund lågprioritera/bortprioritera den. Det möter knappast de krav som finns i Agenda 2030 på ett hållbart samhälle utifrån flera aspekter.

Det politiska inflytandet över skolan som ofta gör sig oberoende av skolforskning, fackförbund och lärarnas empiri, och de ofta kortsiktiga perspektiven, understryker behovet av långsiktiga överenskommelser över partipolitiska gränser. Beslut som bygger en hållbar skola på lång sikt och förhoppningsvis gör att färre elever slås ut, fler får rätt stöd i tid och alla elever når behörighet till gymnasieskolan.

Stockholm 2023-03-24

Berit Robrandt Ahlberg
Förbundsordförande Afasiförbundet/Talknuten