

Utbildningsdepartementet

Ola Hendar  
010-473 53 81  
Fredrik Malmberg  
010-473 50 00

### **Yttrande över remiss Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35) – andra delen.**

Skolkommissionen hade till uppdrag att lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan.

Specialpedagogiska skolmyndigheten lämnar här yttrande på andra delen av SOU 2017:35 enligt remiss.

Specialpedagogiska skolmyndigheten delar regeringens bedömning om nödvändigheten av insatser på området för att förbättra likvärdigheten i skolan, öka kvaliteten och den vägen förbättra kunskapsresultaten. Specialpedagogiska skolmyndigheten delar också utredningens bedömning om vilka systemsvagheter som kan ha orsakat de problemen i skolan. Sviktande kapacitet och ansvarstagande, svag kompensatorisk resursfördelning, otillräcklig kompetensförsörjning, bristande resultatinformation, kvalitetsskillnader mellan skolor, problem i lärandemiljöer och splittrad styrning av skolan är faktorer som även drabbar elever med funktionsnedsättning.

Utredningen skriver på sidan 134 att det bör prövas om det är ändamålsenligt att i en framtida myndighetsstruktur behålla Specialpedagogiska skolmyndighetens regionala organisation för rådgivning och stöd avseende elever med funktionshinder. Som alternativ förordas mer generella insatser i form av specialpedagogiskt stöd i allmänhet till elever i grundskolan. Specialpedagogiska skolmyndigheten delar kommissionens bedömning att det tidiga stödet till elever i grundskolan behöver byggas ut och förbättras, men generella insatser i form av specialpedagogiskt stöd i allmänhet, får inte ske på bekostnad av det specifika stödet till elever med funktionsnedsättning. Specialpedagogiska skolmyndigheten avråder därför från beslut i denna riktning utan ett bättre underlag kring hur riktade och elevnära insatser för barn och elever med funktionsnedsättning i sådant fall också ska tillgodoses. Specialpedagogiska skolmyndigheten bedömer att möjligheten att följa upp och stödja kunskapsutvecklingen för elever med funktionsnedsättning snarare skulle behöva förstärkas.

Specialpedagogiska skolmyndigheten vill som sammanfattning framhålla följande punkter. Var och en av dem knyter an till de olika förslagen och bedömningarna längre ner.

- Den föreslagna strategin har inte i tillräcklig grad redovisat en analys över situationen för elever med funktionsnedsättning.
- Insatser och stöd till elever med funktionsnedsättning behöver både vara generella och specifika. Specifika insatser är oftast utformade på elevnära nivåer och med anpassade utformningar.
- Det behövs en ökad forskning inom specialpedagogik, teckenspråk och funktionsnedsättning för att förbättra kunskapsläget och öka kvaliteten i utbildning. Specialpedagogiska skolmyndigheten föreslår inrättandet av fler professurer. Placeringsort, fakultetstillhörighet och forskning bör ske brett med olika vetenskapliga perspektiv för att komplettera dagens forskning.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten anser det riktigt med en likvärdig möjlighet att organisera undervisningen i form av resursskolor. Men det är viktigt att säkerställa att undervisningen generellt i grundskolan måste vara tillgänglig och anpassad samtidigt som vi inte avvisar att elever som så önskar och behöver ska kunna få specifika insatser exempelvis i en resursskola.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten är positiva till ökad regional närvaro av skolmyndigheterna och bör utifrån sin erfarenhet av regionalt utformat stöd vara en aktiv part i det fortsatta arbetet.

Nedan följer Specialpedagogiska skolmyndighetens yttranden på de enskilda bedömningarna och förslagen.

#### Kommissionens bedömning 4.1

Specialpedagogiska skolmyndigheten anser inte att underlaget är tillräckligt för att kunna ta ställning till bedömningen. Underlaget brister i två avseenden. Det saknas en analys om hur stödet till barn och elever med funktionsnedsättning ska säkras. Analysen är också bristfällig kring hur skolmyndigheternas ansvarsfördelning och gränsdragning är tänkt vad gäller de tre funktionerna normering, tillsyn och stöd.

*Elever med funktionsnedsättning är inte detsamma som elever i behov av stöd.*

Om det inrättas en ny myndighet och det stödjande arbetet för elever med funktionsnedsättning blir för generellt riskerar barn och elever med funktionsnedsättning att få försämrade möjligheter att nå målen. Utöver generella stödinsatser behövs även riktade och specifika stöd. Tvärtom är expertkompetens kring vilka konsekvenser för lärandet en funktionsnedsättning kan innebära och kunskap om vilka hinder som därför bör undanröjas i lärmiljön ofta en viktig grund för att framgångsrikt också kunna utveckla generella stöd och göra lärmiljön mera allmänt tillgänglig.

Det individuella elevnära stödet utvecklas när skolans lärare, speciallärare /-pedagog och elevhälsa har tillgång till en nationell expertis då målgrupperna ofta är små till antalet och finns spridda över landet. Utan detta expertstöd ökar risken att elevgruppen inte ges en likvärdig eller tillgänglig utbildning. Med tillgänglig utbildning menar Specialpedagogiska skolmyndigheten att alla barn och elever måste ges tillgång till och möjligheter att ta del av lärande och gemenskap i hela lärmiljön. Så länge alla elever inte når målen för sin utbildning, kan man inte prata om en likvärdig skola. En ny myndighetsstruktur måste ha fokus på att kunna stödja i arbetet med förebyggande och åtgärdande insatser kring elever som riskerar eller inte når kunskapsmålen för sin utbildning.

Utredningen har pekat på behov av resultatinformation. Idag saknar Specialpedagogiska skolmyndigheten möjligheten att beskriva sådan resultatinformation för elever med funktionsnedsättning utanför specialskolan. Med möjlighet att följa upp elevresultat för elever med funktionsnedsättning skulle myndigheten i högre grad kunna rikta stödet till de som behöver det bäst.

*Otydlig rollfördelning.* I dag finns en del otydligheter och gränsdragningsproblem mellan skolmyndigheternas mandat och överlappande ansvarsområden. I grunden handlar det om tre funktioner som behöver utföras så effektivt som möjligt – normering, tillsyn/granskning och stödjande uppgifter. Att försöka lösa otydlighet i ansvarsfördelningen kring dessa uppgifter genom att inrätta en sammanslagen större organisation, kan leda till större otydlighet och att vissa frågor inte får det utrymme och fokus som de behöver. Det finns en betydande risk att det stödjande uppdraget trängs undan i en verksamhet som samtidigt också har att hantera normerande eller tillsynande uppgifter. Det kan därför finnas skäl att överväga en renodling av skolmyndigheternas uppdrag vilket också skulle underlätta samverkan utifrån tydligare roller. I uppdrag där det finns en tydlig rollfördelning är Specialpedagogiska skolmyndighetens erfarenhet att samarbetet mellan myndigheterna fungerar.

Specialpedagogiska skolmyndigheten välkomnar en ökad regional närvaro och kan utifrån vår stora erfarenhet av regionalt utformat stöd och regional organisering aktivt bidra i en utveckling där detta perspektiv förstärks. Då det pågår en organisationsöversyn inom skolområdet, U 2017:04, anser Specialpedagogiska skolmyndigheten att regeringen bör avvakta kommitténs betänkande innan vidare beredning sker.

#### Kommissionens förslag 4.1

Specialpedagogiska skolmyndigheten tillstyrker förslaget med kommentar. Specialpedagogiska skolmyndigheten delar utredningens uppfattning att en ökad tydlighet i hur huvudmannen organiserar skolan är önskvärd. Det finns dock som utredningen pekat på en risk att det strukturella problem som OECD påtalat inte fullt ut blir åtgärdat med reglering av skolchefens ansvar då förslaget kan leda till ännu en ansvarsnivå. Specialpedagogiska skolmyndigheten anser att det är viktigt att skolhuvudmannen har ansvar över både resurser och genomförande. Huvudmannen kan sedan välja hur genomförandet organiseras.

Kommissionens förslag 4.2.3

Specialpedagogiska skolmyndigheten tillstyrker förslaget.

Kommissionens bedömning 4.2.3

Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningen.

Kommissionens bedömning 4.3

Specialpedagogiska skolmyndigheten delar inte bedömningen om att frigöra resurser genom omprioriteringar av myndigheters uppdrag till förmån för utvecklingsstöd och främjandeinsatser. En sådan skrivning utan tillägg kommer att leda till försämringar för elever med funktionsnedsättning som i många fall behöver omfattande, elevnära, resurskrävande insatser.

För många elever med funktionsnedsättning är den undervisande vardagen komplicerad. Stöd till elever med funktionsnedsättning behöver utformas i samspel med eleven baserat på elevens förutsättningar för dagen, i ämnet eller den plats där undervisningen ges. Av det skälet lyfter vi senare i remissvaret behovet av utökad forskning på det specialpedagogiska området.

Specialpedagogiska skolmyndigheten delar utredningens bedömningar vad gäller förtydligande av statlig styrning, tillsynens roll, betydelsen av en myndighetsöversyn samt samverkan vad gäller elevhälsa. Specialpedagogiska skolmyndigheten vill påpeka att det i hög grad saknas nationell statistik vad gäller elever med funktionsnedsättning i skolan. Om endast den statistik som är tillgänglig idag ska ligga till grund för tillsyn kommer brister i undervisningen för elever med funktionsnedsättning inte att uppmärksammas.

Med en tydligare statistik, möjlighet att följa skolresultaten för elever med funktionsnedsättning och arbeta uppsökande skulle Specialpedagogiska skolmyndigheten ges helt andra förutsättningar att kunna bidra till måluppfyllelse för elever med funktionsnedsättning.

Kommissionens bedömning 5.1.2 sid 136

Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningen.

Det är i sammanhanget viktigt att man förstår varför så många lärare väljer att lämna sitt yrke. Det kan finnas faktorer i hur utbildningen utformas och genomförs. Av den anledningen föreslår Specialpedagogiska skolmyndigheten en djupare analys om varför lärare lämnar sitt yrke.

Kommissionens bedömning 5.1.2 sid 138

Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningen med kommentar.

Specialpedagogiska skolmyndigheten anser att man bör överväga ett tydliggörande så att fler lärosäten bygger upp kapacitet att utbilda speciallärare och specialpedagoger.

Kommissionens bedömning 5.1.2 sid 142

Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningen.

Kommissionens bedömning 5.1.2 sid 144  
Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningen.

Kommissionens bedömning 5.1.2 sid 145  
Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningen.

Kommissionens bedömning 5.1.2 sid 148  
Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningen.

Kommissionens bedömning 5.1.2 sid 154  
Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningen.

Kommissionens bedömning 5.2.2 sid 157  
Specialpedagogiska skolmyndigheten avstår från att lämna synpunkt.  
Frågan om lämplighetsprövning undersöks i särskilt uppdrag av Universitets- och högskolerådet. Specialpedagogiska skolmyndigheten anser att ställningstagande kring frågan bör ske när UHR slutredovisat uppdraget.

Kommissionens bedömning 5.2.2 sid 161  
Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningen med kommentar.  
Specialpedagogiska skolmyndigheten anser att man med en sådan inriktning ska tydliggöra det specialpedagogiska perspektivet. I VFU ska det ingå att möta elever i behov av stöd. Specialpedagogiska skolmyndighetens erfarenhet är att det i utbildningen inte i tillräcklig utsträckning ges undervisning om pedagogiska konsekvenser för elever med funktionsnedsättning och vilka faktorer som utgör förutsättningar för att skapa en lärmiljö som ger möjligheter för alla elever att nå målen. Erfarenheten som Specialpedagogiska skolmyndigheten också har är att många nya lärare sällan möter elever i behov av stöd under sin utbildning.

Kommissionens bedömning 5.2.2 sid 165  
Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningen.

Kommissionens bedömning 5.2.2 sid 169  
Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningen.

Kommissionens bedömning 5.3.2 sid 175  
Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningen.

Kommissionens bedömning 5.3.2 sid 177  
Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningen.  
Specialpedagogiska skolmyndigheten anser det angeläget att det tillskjuts medel till inrättande av fler professurer inom specialpedagogik, teckenspråk och funktionsnedsättning. Det skulle på sikt ge mer forskning, förbättra kunskapsläget och leda till ökad kvalitet i undervisningen.

Kommissionens bedömning 5.3.2 sid 178  
Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningen.

Kommissionens förslag 6.1.2  
Specialpedagogiska skolmyndigheten tillstyrker förslaget.

Kommissionens förslag 6.2.2  
Specialpedagogiska skolmyndigheten tillstyrker förslaget.

Kommissionens bedömning 7.4  
Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningen.

Kommissionens bedömningar och förslag 8.3  
Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningen och tillstyrker förslaget.

Kommissionens bedömning 8.4  
Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningen.

Kommissionens förslag 9.1.2  
Specialpedagogiska skolmyndigheten avstyrker förslaget i dess nuvarande utformning.  
Specialpedagogiska skolmyndigheten delar utredningens bedömning att tryggheten i skolan bör förbättras samt att begrepp som hänsyn och respekt görs mer levande. Elever med funktionsnedsättning är särskilt utsatta för kränkningar i skolan både av andra elever och av personal. Åtgärder för att öka tryggheten i skolan måste vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Huvudmannen har ansvaret för att elever erbjuds en trygg skolmiljö. Specialpedagogiska skolmyndigheten har stor erfarenhet av rådgivning för att bidra till trygga och tillgängliga lärmiljöer. En åtgärd som i första hand handlar om att i styrdokument lägga ansvaret för förändringen på elever är otillräcklig och kan tolkas som att huvudmannen frångår ansvar. Frågan bör behandlas i ett bredare sammanhang där delar av systemsvårigheterna, sid 14, ingår som en del. Effektiva åtgärder mot en otrygg skolmiljö måste också utformas och genomföras i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen.

Kommissionens bedömning 9.1.2  
Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningen. Utvärdering av disciplinära åtgärder bör ske utifrån barns bästa och i ett brett perspektiv där tillgängliga lärmiljöer kan utgöra en utgångspunkt. Specialpedagogiska skolmyndigheten kan se att otillräckliga stödinsatser till elever som behöver det i vissa fall riskerar att leda till ökad oro hos elever och disciplinära åtgärder från skolan. Detta behöver motverkas. Det är i första hand huvudmannen som ska ha ansvar för att motverka behov av disciplinära åtgärder.

Kommissionens förslag 9.2.2

Specialpedagogiska skolmyndigheten delar Skolkommissionens slutsats och har i remissvar 2016-12-19, ALL 2016/1354 tillstyrkt förslagen i SOU 2016:59. Detta var en viktig utredning då den tydligt lyfte fram att den nedgång i resultat som skett även gällde elever med funktionsnedsättning. Specialpedagogiska skolmyndigheten skrev som kommentar att detta: ”...visar en strukturell problematik att de svaga eleverna halkat efter kraftigt i PISA resultat under åren 2000-2012. Bilden och konklusionen är viktig för att förstå varför det också varit en lång och svår period för elever med funktionsnedsättning och elever i specialskolan som har teckenspråk som resurs och språk i sitt lärande”.

Högsta förvaltningsdomstolen har i avgörande den 28 juni meddelat ett bifall till Linköpings kommun. Specialpedagogiska skolmyndigheten delar Skolkommissionens analys och slutsats i ärendet utifrån att det måste vara likartade förutsättningar för enskilda och kommunala skolor vad gäller organisering.

Vi vill betona att det är viktigt att resursskolor inte ses som ett alternativ till att skolor i allmänhet skapar tillgängliga lärmiljöer med kompetens att kunna tillgodose elevers behov av specialpedagogiskt stöd. Det är elevens specifika behov och situation som måste vara i fokus om eleven och dess vårdnadshavare överväger en resursskola, inte brister i huvudmännens förmåga att efterleva kravet på att skapa en tillgänglig lärmiljö för alla barn och elever.

Specialpedagogiska skolmyndigheten anser att skolorna i större utsträckning ska ha en organisation och kompetens för att kunna tillgodose elevers behov av specialpedagogiskt stöd. Specialpedagogiska skolmyndigheten föreslår att begreppet resursskola definieras, för att inte sammanblandas med specialskola, och att det tydligt skrivs fram vilka kvalitetskrav som ska ställas. Särskilda kvalitetskrav är viktiga då elever som väljer detta skolalternativ, oavsett huvudman, är extra utsatta utifrån sina behov av stöd. Även föräldrars möjlighet och rättighet att söka plats i en resursskola och få detta prövat bör klargöras. I frågan om resursskolor är det viktigt att följa upp så att möjligheten för elever att vid behov kunna välja resursskola blir likvärdigt över hela landet, även i glesbygdskommuner.

Specialpedagogiska skolmyndigheten tillstyrker Skolkommissionens förslag om inrättande av ett nationellt sammanhållet system med forskningsbaserade metoder och arbetssätt gällande insatser för elever i behov av särskilt stöd. Specialpedagogiska skolmyndigheten har tidigare pekat på två viktiga områden för att förslaget ska få den effekt som efterfrågas. Det gäller möjligheten att följa upp skolresultat för elever med funktionsnedsättning samt inrättandet av fler forskningsmiljöer.

#### Kommissionens bedömningar 9.2.2

Specialpedagogiska skolmyndigheten delar utredningens bedömning att elever har olika förutsättningar och behov samt att det i första hand ska vara skolans ansvar att tillhandahålla en utbildning som är likvärdig och tillgänglig.

Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningen att kommissionens förslag om stärkt finansiering kan leda till högre kapacitet men myndigheten anser beloppen kan vara för lågt räknade utifrån de mål som satts upp.

Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningen att för vissa elever kan det krävas särskilda insatser. Utredningen nämner resursskolor. Specialpedagogiska skolmyndigheten vill i sammanhanget även betona de statliga specialskolorna som ger utbildning för vissa elever där andra huvudmän har stora svårigheter att tillgodose elevernas krav på en likvärdig och tillgänglig utbildning.

Specialpedagogiska skolmyndigheten delar utredningens bedömningar vad gäller kunskapsuppbyggnad, tidig identifikation, specialpedagogiska insatser för elever som riskerar få skolsvårigheter, tillgången på kompetent personal, system för uppföljning och utvärdering, nationellt uppföljningssystem samt om elever som behöver mer stimulans och utmaningar.

Specialpedagogiska skolmyndigheten anser att det är anmärkningsvärt att det i frågor som berör myndighetens områden, statens samlade stöd för elever med funktionsnedsättning, saknas referenser till Specialpedagogiska skolmyndighetens rapporter om elever i behov av stöd.

#### Kommissionens förslag 9.3.2

Specialpedagogiska skolmyndigheten tillstyrker förslaget med kommentar.

Även specialskolan och sameskolan måste omfattas av förslaget då likvärdigheten för eleverna annars äventyras. Det är enligt myndighetens bedömning inte möjligt att göra förändringar i läroplanen för grundskolan och fritidshemmet som utredningen föreslår där inte specialskolan och sameskolan berörs.

#### Kommissionens bedömningar 9.3.2

Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningarna.

#### Kommissionens förslag 10.6.1

Specialpedagogiska skolmyndigheten tillstyrker förslaget med kommentar.

Målet att skolan aktivt ska arbeta kompensatoriskt för effekter av socioekonomiska skillnader är en grundläggande del av vårt samhälle. Huvudmän och rektorer kan i denna fråga samverka. Ansvar bör därför ligga på huvudmannanivå.

Som förslaget är utformat blir det svårt att genomföra för huvudmän med få skolor över landet eller huvudmän med skolor med en särskild inriktning, så kallade profilskolor.

#### Kommissionens förslag 10.6.2

Specialpedagogiska skolmyndigheten tillstyrker förslaget med kommentar.



En ökad samverkan och kontakt med vårdnadshavare inför skolstart är positivt för alla. Förslaget bör dock utprovas i utvalda kommuner först så att kommunens skyldigheter och föräldrars valmöjligheter faller väl ut. Även om förslaget har goda intentioner finns det en risk att förslaget inte når hela vägen fram till socioekonomiskt svaga familjer.

#### Kommissionens förslag 10.6.3

Specialpedagogiska skolmyndigheten tillstyrker förslaget om att tillsätta en utredning med uppdrag att se över hur närhetsprincipen vid placering på kommunala skolor kan utvecklas. Som förslaget är utformat kan man dock få uppfattningen att närhetsprincipen och allsidig social sammansättning går före elevers behov av särskilt stöd och/eller särskilda lärmiljöer. Förslagets formulering ”särskilda skäl” är enligt Specialpedagogiska skolmyndigheten inte tillräckligt tydligt.

#### Kommissionens förslag 10.6.4

Specialpedagogiska skolmyndigheten tillstyrker förslaget.

#### Kommissionens förslag 10.7

Specialpedagogiska skolmyndigheten tillstyrker förslaget.

#### Kommissionens bedömning 11.1

Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningen. Specialpedagogiska skolmyndigheten vill framföra att samarbetet mellan Skolverket och specialskolorna överlag har genomförts på det sätt som kommissionen föreslår ska gälla för samtliga skolformer.

#### Kommissionens bedömning 11.2

Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningen.

#### Kommissionens bedömning 11.3

Specialpedagogiska skolmyndigheten delar bedömningen.

#### Kommissionens förslag 13

Specialpedagogiska skolmyndigheten avstyrker förslaget i dess nuvarande utformning

Specialpedagogiska skolmyndigheten har i sitt yttrande pekat på flera osäkerhetsfaktorer och vi har också föreslagit att vissa förslag först prövas i en liten skala. Datum för när förslagen ska träda i kraft behöver därför justeras.

Specialpedagogiska skolmyndigheten tillstyrker tillsättandet av utredningar inom de områden som kommissionen föreslår.

Föredragande har i detta ärende Ola Hendar varit.

**För Specialpedagogiska skolmyndigheten**

Fredrik Malmberg  
*Generaldirektör*