



Örebro 2017-08-23

YTTRANDE

Dnr 2017-03 /AG/LF

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Handläggare: Anna Gabrielsson

Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet

Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning, DHB, är en föräldraorganisation som startade 1949 och aktivt arbetar för att våra målgrupper ska vara delaktiga, jämlika samt ha inflytande i ett tillgängligt samhälle. Även barn med ytterligare funktionsnedsättningar är en viktig grupp inom vår organisation. Grunden för våra ställningstaganden är våra samlade erfarenheter i förbundet. Viktiga dokument för vårt arbete är *Barnkonventionen* och *FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*. Vårt arbete utgår även från Sveriges språklag, som ger svenskt teckenspråk ställning motsvarande de nationella minoritetsspråken.

Riksförbundet DHB överlämnar härmed följande synpunkter på betänkandet:

Sammanfattning

Riksförbundet DHB instämmer i flera av kommissionens slutsatser, men vi kommer dock att koncentrera vårt svar på lärarkompetens, resursfördelning, tillsyn och lärandemiljön.

Skolan har ett viktigt uppdrag i att förmedla samhällets olika perspektiv av ständig utveckling och att skolan och eleverna både kan följa med och bidra i den utvecklingen. Betänkandet tar

upp de tre dimensionerna i FN:s hållbarhetsmål, den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga. Riksförbundet DHB skulle även vilja betona att kunskapen och tillämpningen av barnkonventionen och FN:s konvention för personer med funktionsnedsättning finns med som en självklar dimension.

Riksförbundet DHB ställer sig positivt till förslaget om att tydliggöra ansvarsfördelningen inom huvudmannens organisation. Det är dock avgörande att skolchefen får tydligt mandat att övervaka och ansvara för att skollagen och andra statliga styrdokument följs. Denna reglering bör även gälla för fristående skolor.

Riksförbundet DHB anser att det finns behov av en myndighetsöversyn, dock ser vi en risk om den sker alltför skyndsamt. En övergripande förändring av skolmyndigheterna torde vara ett arbete med långt förgrenade konsekvenser. Vi anser därför att översynen inte får ske alltför skyndsamt. Tidsperspektivet bör en väl genomförd konsekvensanalys kunna indikera.

Vårt förbund anser att det är oerhört viktigt att elever även fortsättningsvis kan vända sig till en högra instans för att t.ex. få sin rätt till särskilt stöd, rätt att tas emot i specialskolan och diskriminering prövad. Vår bedömning är att det även finns ett värde i Skolinspektionens granskningar av skolors verksamhet som exempelvis rapport om elevhälsan. Idag är en statlig myndighet, Specialpedagogiska skolmyndigheten, (SPSM) huvudman för ett antal specialregionskolor i landet. Vår uppfattning är att tillsynsuppdraget fortsatt bör ligga i en annan myndighet än hos SPSM.

Riksförbundet DHB vill se att i lärares behörighetskompletterande utbildningar även ingår möjlighet att utbilda sig i teckenspråk. Det är angeläget att både bredda och höja teckenspråkskompetensen bland lärare.

Vårt förbund vill påtala vikten av att rektorer i sin befattningsutbildning även får kunskap om funktionsnedsättningar. Vi kan utgå ifrån att de allra flesta rektorer under sitt yrkesliv någon gång kommer att komma i kontakt med elever som har en eller flera funktionsnedsättningar. Det är därför av oerhörd vikt att de har kunskap att förmedla i sin organisation så att eleverna får en likvärdig utbildning.

3.2 En samlad problembild

3.2.1 Ett försvagat skolsystem

Under 1990-talet genomgick svenskt skolsystem stora förändringar, vilket kommissionen konstaterar. Detta torde inte vara någon nyhet för någon som sedan den tiden följt rapporteringen från svensk skola. Det är därför välkommet att kommissionen gör en grundlig genomlysning av vilka förutsättningar nuvarande skolsystem har för att uppfylla svensk lagstiftning. Riksförbundet DHB instämmer i flera av kommissionens slutsatser, men vi kommer dock att koncentrera vårt svar på lärarkompetens, resursfördelning, tillsyn och lärandemiljön. Vi har under många år framfört synpunkter på att kompetensen hos lärare och skolledare brister vad gäller funktionsnedsättningar och dess konsekvenser. När det gäller våra medlemmar är det dessvärre mycket vanligt att det saknas kunskap om dövhet, hörselskada och språkstörning, och vilket stöd eleverna behöver för att kunna tillgodogöra sig utbildning på lika villkor som andra. Det gäller även brister i lärandemiljön som idag av många elever upplevs som ostrukturerad och otrygg. Alla elever har rätt till en trygg och lugn studiemiljö¹, och för våra medlemmar innebär det dessutom en förutsättning för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Vi instämmer även med kommissionen i att den kompensatoriska resursfördelningen måste ses över. För att utbildningen ska kunna vara likvärdig måste resurser fördelas utifrån behov.

Riksförbundet DHB har även i tidigare remissvar² ställt sig positivt till förslag om kartläggning och åtgärdsgaranti för barn i förskoleklass. Om förskoleklassen blir obligatorisk, vilket är förslaget i en utredning som f n bereds på regeringskansliet³, måste barn som är döva, har en hörselskada och/eller diagnosticerad språkstörning få sina behov av anpassade läromedel och lärmiljöer kartlagda så att det är klart inför skolstart.

Riksförbundet DHB ställer sig positiv till en lagändring som möjliggör för kommuner att inrätta resursskolor.

¹ Skollagen (2000:800) 5:3

² På groda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik (SOU 2016:59)

³ Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola (SOU 2015:81)

Riksförbundet DHB ställer sig inte bakom förslaget om att lottning ska vara en metod för att avgöra vilka elever som ska få gå på en skola. Det strider mot grundläggande rättsprinciper om förutsägbarhet och legitimitet. Det är inte ett rättssäkert system och vi anser inte att det ska tillämpas vid intagning till svensk grundskola.

3.3 Skolan och det omgivande samhället

Skolan har ett viktigt uppdrag i att förmedla samhällets olika perspektiv av ständig utveckling och att skolan och eleverna både kan följa med i och bidra till den utvecklingen. Betänkandet tar upp de tre dimensionerna i FN:s hållbarhetsmål, den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga. Riksförbundet DHB skulle även vilja betona att kunskapen och tillämpningen av barnkonventionen och FN:s konvention för personer med funktionsnedsättning finns med som en självklar dimension. Redan idag återfinns delar av barnkonventionen i skollagstiftningen, men vår uppfattning är att den bör få betydligt större utrymme i den utbildning som ska rusta elever för framtiden. Det gäller även FN:s konvention för personer med funktionsnedsättning.

4.1.2 Resultatdialoger och stödjande skolgranskningar

Riksförbundet DHB ställer sig positivt till den del av förslaget som handlar om att skapa förutsättningar för en dialog mellan staten och skolhuvudmännen i syfte att förhöja resultatutvecklingen. Förslaget om regionala kontor skulle öppna för en lokal förankring som kan vara en fördel i arbetet med att uppnå de nationella målsättningarna. Emellertid anser Riksförbundet DHB att det finns ett stort värde i att ha en aktör som granskar hur skolhuvudmän efterlever lagstiftningen. Det finns ingen motsättning i att stödja kvalitetsutvecklingen och att därefter granska om det stödjande arbetet har fungerat och efterlevs. Skolinspektionen har idag det uppdraget och därmed möjligheter att vidta åtgärder när det sker en anmälan om missförhållande på en skola. En sådan utredning bör göras av en utomstående part för att garantera opartiskhet och rättssäkerhet. En funktion för att få sin sak prövad utanför skolan av oberoende parter är en demokratifråga. Huruvida det är Skolinspektionen som ska ha det uppdraget eller någon annan myndighet är ingen vi tar ställning till.

Idag är staten även skolhuvudman för ett antal skolor. Riksförbundet DHB anser att det är viktigt, att det även fortsättningsvis finns en oberoende instans som har till uppgift att granska statens egna special- och regionskolor.(se även 4.3.3.)

4.1.9 Statlig reglering av skolchefens ansvar

Riksförbundet DHB ställer sig positivt till förslaget om att tydliggöra ansvarsfördelningen inom huvudmannens organisation. Det finns kommuner som vi idag anser inte klarar av sitt uppdrag pga. av en oklar organisation och svaga mandat. Ett tänkbart verktyg för att kommunerna bättre ska kunna lösa sina uppgifter, kan vara en införa skolchef som en författningsreglerad funktion. En funktion med övergripande ansvar för att värna skolverksamheten i kommunen. Det är dock avgörande att skolchefen får tydligt mandat att övervaka och ansvara för att skollagen och andra statliga styrdokument följs. Denna reglering bör även gälla för fristående skolor.

4.3 Utgångspunkter för en myndighetsprövning

Riksförbundet DHB anser att det finns behov av en myndighetsöversyn, dock ser vi en risk om den sker alltför skyndsamt. En övergripande förändring av skolmyndigheterna torde vara ett arbete med långt förgrenade konsekvenser. Vi anser därför att översynen inte får ske alltför skyndsamt. Tidsperspektivet bör en väl genomförd konsekvensanalys kunna indikera.

Vårt förbund välkomnar att kommissionen föreslår att elevhälsan ska ingå i översynen och att ansvaret för verksamheten ska förtydligas. Genom Skolinspektionens granskning vet vi att många skolor saknar strategier för hur det förebyggande och hälsofrämjande elevhälsoarbetet ska planeras, genomföras och följas upp. Viktigt också att framhålla det som granskningen visade när det gällde att elevhälsans uppdrag måste bli mer synligt bland eleverna själva. Det är idag elever som är oklara över i vilken utsträckning de kan söka sig till elevhälsan.⁴

4.3.3 Omprioritering av myndighetsuppgifter

⁴ Skolinspektionens rapport Elevhälsa 2015:05

Riksförbundet DHB ställer sig positiv till förslaget om att omfördela resurser till stödjande och stärkande insatser som kommer eleverna lärprocess till del. Dock vill vi framhålla att det är viktigt att, som utredningen också tar upp, balansera detta mot det resursbehov som även kommer att behövas för granskning av skolan. Det har fortsatt stor betydelse att det sker en oberoende tillsyn av skolans verksamhet. Det är nödvändigt för att upprätthålla en legitimitet för skolsystemet och dess lagstiftning. Det är också viktigt att inte underskatta tillsynsfunktionen ur ett demokratiskt medborgarperspektiv för att värna enskildas rätt och rättssäkerhet. Vårt förbund anser att det är oerhört viktigt att elever även fortsättningsvis kan vända sig till en högre instans för att t.ex. få sin rätt till särskilt stöd, rätt att tas emot i specialskolan och diskriminering prövad. Vår bedömning är att det även finns ett värde i Skolinspektionens granskningar av skolors verksamhet som exempelvis den ovannämnda rapporten av elevhälsan. Det vi saknat är att resultaten från rapporterna inte sprids och därmed inte heller når ut som vore önskvärt.

Idag är en statlig myndighet, Specialpedagogiska skolmyndigheten, (SPSM) huvudman för ett antal special- regionskolor i landet. Vår uppfattning är att tillsynsupdraget bör ligga i en annan myndighet än hos SPSM.

5 Kompetensförsörjning till skolväsendet

Bättre tillgång till behörighetskompletterande utbildningar för lärare

Riksförbundet DHB vill se att i de behörighetskompletterande utbildningarna även ingår möjlighet att utbilda sig i teckenspråk. Det är angeläget att både bredda och höja teckenspråkskompetensen bland lärare. Idag går många elever som använder teckenspråk i hörselklasser eller integrerade, och bristen på teckenspråkskunniga pedagoger är stor. Vi anser därför att lärare bör ha möjlighet att komplettera sin behörighet med vidareutbildning inom teckenspråk.

5.2.2 Kommissionens bedömningar

Stärkta inslag av verksamhetsförlagd utbildning

Kommissionen tar upp vikten av att lärarstudenter tidigt kan uppnå en yrkesidentitet och öppen attityd till kollegialt samarbete. De bör rimligtvis vara viktiga faktorer i att förhöja kvaliteten i lärarutbildningen. Vårt förbund anser att en annan viktig faktor i utbildningen är en tidig förankring i arbetslivet, d.v.s. praktik i olika skolmiljöer. Här bör det vara en spridning mellan olika lärandemiljöer vad gäller geografi, årskurser, skolformer, storlekar på klasser och att möta elever med funktionsnedsättningar. Det sistnämnda anser vårt förbund vara centralt för att öka kunskapen om funktionsnedsättningar och dess konsekvenser för inläring. Att tidigt och regelbundet möta elever med funktionsnedsättning i sin yrkesroll anser vi, främjar skolans möjlighet att leva upp till skollagen och barnkonventionen. Vi menar att praktik för lärarstudenter kan ske även inom special- eller grundsärskolan. Detta för att studenterna redan under studietiden ska få insyn och erfarenhet av andra skolformer som ställer andra pedagogiska krav.

6 Lärares och skolledares professionella utveckling

Skolledare inom programmet

Det är avgörande för en skola att rektorn klarar sitt uppdrag. Det är i sin tur avgörande för rektorn att denne har adekvat utbildning för uppdraget. Idag ska den som anställs som rektor ha pedagogisk insikt genom utbildning och erfarenhet⁵. Därutöver ska rektorer gå en särskild befattningsutbildning eller likvärdig utbildning. Riksförbundet DHB har i flera tidigare remissvar påtalat vikten av att rektorer kontinuerligt får utbildning och att den innehåller kunskap om funktionsnedsättning och dess konsekvenser. Vi kan utgå ifrån att de allra flesta rektorer under sitt yrkesliv någon gång kommer att komma i kontakt med elever som har en eller flera funktionsnedsättningar. Det är därför av oerhörd vikt att de har kunskap att förmedla i sin organisation så att eleverna får en likvärdig utbildning. En lärandemiljö som är anpassad auditivt, kognitivt och visuellt innebär en ökad tillgänglig miljö för alla elever, inte endast för elever med olika funktionsnedsättningar.

Vi vill uppmärksamma utredningen Rektorn och styrkedjan (SOU 2015:22) där det fanns flera förslag på reformer av rektorsrollen, men även förslag på en tydligare och mer transparent

⁵ Skollagen (2010:800) 2:11

styrkedja inom skolan. Exempelvis föreslogs det att även kommunala skolpolitiker skulle få en ökad delaktighet i form av information och utbildning.

8.2. Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering

Enligt skollagen ska kommunerna fördela resurser inom skolan efter elevernas olika förutsättning för att kunna erbjuda en likvärdig utbildning. Det finns ett skatteutjämningsystem som innebär att det ska vara möjligt även för kommuner med svagt skatteunderlag att erbjuda en likvärdig skola. I Skolverkets rapporter sedan 2009 konstateras det att resursfördelningen ser väldigt olika ut i landets kommuner. Skillnaden i avsatta medel för undervisning och elevhälsa är stor mellan kommunerna. Det finns tecken på att utjämningsystemet inte fungerar som det är avsett, eftersom det borde avspeglade sig i skatteuttaget i kommunen, men så är inte fallet. En rimlig och kanske inte helt oväntad slutsats är därför att det finns kommuner som inte sköter sitt uppdrag. Det är trots allt 290 kommuner med skiftande demografiska och geografiska förutsättningar som förväntas tillhandahålla en likvärdig utbildning till eleverna. Det torde behövas stödande insatser för att det ska fungera tillfredställande och Riksförbundet DHB välkomnar därför ett förslag som motverkar skillnader i kommunernas resursfördelning.

8.2.1 Kommissionens förslag

De stora skillnaderna i resursfördelningen mellan kommuner som vi ser idag behöver närmare analyseras och utredas och vi ställer oss därför positiva till kommissionens förslag om att en utredning bör tillsättas. Riksförbundet DHB anser att kommissionens förslag att fastställa miniminivåer för huvudmännens resursfördelning till undervisning och elevhälsa samt sektorbidrag är intressanta lösningar. Vi ställer oss positiva till olika former av statlig finansiering då vi tror att det är den mest framkomliga vägen för att om möjligt kunna erbjuda elever likvärdighet och kontinuitet. Emellertid anser vi att en statlig finansieringsmodell bör utredas utifrån fler perspektiv än de som kommissionen tar upp. I arbetet ska barnkonventionen och FN:s konvention för personer med funktionsnedsättning finnas med. Vi instämmer i kommissionens slutsats att en statlig finansiering ska ge en långsiktig och förutsägbar nivåhöjning av kommunernas resurser till undervisning och elevhälsa. För att detta ska fungera är det nödvändigt att inrätta ett kompensationssystem för att utjämna

förutsättningarna mellan kommunerna. Detta måste sedan ställas mot det kommunala självstyret och tilltron till kommunernas förmåga att klara av sitt uppdrag. En närvarande tanke i utredningen bör vara i vilken grad kan staten styra och finansiera skolan som är en kommunal verksamhet, utan att det väger över till att faktiskt bli statens ansvar.

9.1 Insatser för en trygg lärmiljö som främjar studiero

9.1.2 Kommissionens bedömningar och förslag

Riksförbundet DHB ställer sig positivt till att rektors ansvar för trygghet och studiero i skolan förtydligas. Vi delar också kommissionens uppfattning att elevers eget beteende mot andra elever bör uppmärksammas i läroplanen. Vårt förbund vill också i detta sammanhang betona vikten av ökad kunskap om funktionsnedsättningar och dess konsekvenser framförallt när det gäller kompetens om kommunikation. Det handlar om teckenspråk för en del elever och, tecken till stöd med tal eller olika bildsystem för andra elever. Behovet av tydlig och visuellt förstärkt kommunikation ske inte underskattas även bland elever som inte har uttalade funktionsnedsättningar. Det är inte bara rektor som ska kunskapen, men rektor ska ha ett tydligt ansvar för att den genomsyrar hela verksamheten så att både elever och all personal ska kunna kommunicera med varandra och bemöta varandra med respekt.

9.2.2 Kommissionens bedömningar

Riksförbundet DHB har även i tidigare remissvar⁶ ställt sig positivt till förslag om kartläggning och åtgärds garanti för barn i förskoleklass. Vi är positiva till en obligatorisk kartläggning av elevens språkliga medvetenhet och matematiska tänkande. Det kommer att öka möjligheten för eleven att få stöd tidigt. Det är även viktigt att det finns en skrivning om informationsöverföring vid övergång mellan stadier. För att kunna skapa de bästa förutsättningarna för eleven inför starten i förskoleklass är det viktigt med ett nära samarbete med förskolan. Om förskoleklassen blir obligatorisk, vilket är förslaget i en utredning som f n bereds på regeringskansliet⁷, måste barn som är döva, har en hörselskada och/eller

⁶ På groda grunder – en åtgärds garanti för läsning, skrivning och matematik (SOU 2016:59)

⁷ Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola (SOU 2015:81)

diagnosticerad språkstörning få sina behov av anpassade läromedel och lärmiljöer kartlagda så att det är klart inför skolstart.

Elever som har en hörselnedsättning, språkstörning eller som är döva har ofta behov av anpassningar i undervisningen, det kan t ex handla om teckentolkning, tekniska hjälpmedel eller helt enkelt mer tid. Dessa behov måste identifieras tidigt så att tillfredställande insatser kan ges.

Riksförbundet DHB ställer sig positiv till en lagändring som möjliggör för kommuner att inrätta resursskolor.

10 Aktivt skolval och minskad skolegregation

10.6.4 Förändrade regler för mottagande vid skolenhet med enskild huvudman

Riksförbundet DHB ställer sig inte bakom förslaget om att lottnings ska vara en metod för att avgöra vilka elever som ska få gå på en skola. Det strider mot grundläggande rättsprinciper om förutsägbarhet och legitimitet. Det är inte ett rättssäkert system och vi anser inte att det ska tillämpas vid intagning till svensk grundskola.

Dag som ovan

Lena Fernström

Ordförande Riksförbundet DHB