

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

Autism Sverige överlämnar härmed sitt yttrande över rubricerade betänkande. Vi är ett riksförbund som arbetar för att skapa bättre levnadsvillkor för personer med autism. Vår vision är ett samhälle där alla kan delta, där personer med autism möts med respekt och har bra livskvalitet genom hela livet. Förbundet representerar cirka 19 000 medlemmar och bland dessa finns barn, unga och vuxna med autism, närstående och personer som är professionellt verksamma inom området.

Sammanfattning

Utredning analyserar två alternativ:

- 1) Ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan
- 2) Ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannskapet för skolan

Autism Sverige delar utredningens bedömning att dagens skolsystem är splittrat och komplext och att alla huvudmän – kommunala och enskilda – inte har den kapacitet som krävs för att fullt ut klara sitt uppdrag att driva skola med kvalitet, följa upp och utveckla den verksamhet som de ansvarar för. Förbundet tar inte tydlig ställning för något av betänkandets två alternativ, men kan konstatera att det i båda förslagen finns flertalet konkreta förslag som syftar till att uppnå en likvärdig skola där alla elever får de förutsättningar och det stöd som de behöver för att utvecklas så långt som möjligt.

Vi kan i mycket bekräfta problembilden som beskrivs i utredningen och en tydlig konsekvens av detta är att alltför många elever med autism har en skolgång som ofta kantas av misslyckanden och skolfrånvaro som inte sällan utvecklas till psykisk ohälsa. Endast 37 procent av eleverna med autism når kunskapsmålen i svenska, engelska och matematik enligt vår senaste skolenkät som besvaras av medlemmar, läs mer nedan under rubriken skolenkät 2022.

Mot den bakgrunden anser förbundet att ökad statlig styrning och stöd till huvudmännen behövs i någon form. Det är dock viktigt att hitta rätt balansgång där kommuners närhet till medborgarna och den kunskap och förståelse för geografiska och socioekonomiska förutsättningar som finns fångas upp.

Förbundet har välkomnat Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndighetens, SPSM, pågående regeringsuppdrag att genomföra kvalitetsdialoger med alla skolhuvudmännen för att öka likvärdigheten i skolan. En viktig del i det arbetet är att Skolverket startar upp regionala kontor och samlokaliserar sig med Specialpedagogiska skolmyndigheten. Vi tror att det är ett steg åt rätt håll för att fånga upp skolhuvudmännens utmaningar och behov och kunna erbjuda stöd och ökad kompetens kring specialpedagogik hos ledningen. Att finansieringen för kvalitetsdialogerna ströks i budgeten hösten 2022 har dock fått till konsekvens att detta arbete inte kunnat fortsätta med samma takt som planerats vilket vi beklagar. Vi anser att den regionala statliga närvaron och stödet till huvudmännen som påbörjats senaste åren snarare behöver stärkas

Vi konstaterar att utredningen saknar ett tydligt funktionsrättsperspektiv och en genomgående analys av hur elever med funktionsnedsättning, och specifikt elever med autism, med olika bakgrund såsom kön, socioekonomisk bakgrund och så vidare påverkas av alternativen och vad som särskilt skulle gynna den elevgruppen. Alla beslut om stora förändringar behöver föregås av en sådan konsekvensanalys.

Utredningen trycker på behovet av långsiktighet och att eventuella reformer redan från start ska planera för reformutvärdering; vi instämmer i att det är helt avgörande. Men en förutsättning för att kunna planera, utvärdera och förbättra skolsituationen för elever med autism är att vi får på plats nationell officiell statistik. Eftersom båda förslagen skulle innebära omfattande förändringar för skolsverige är det helt nödvändigt med både politisk enighet, stegvis införande samt stora resurser för att en så omfattande förändring ska kunna genomföras utan att kvaliteten blir lidande under processen. Särskilt avgörande är det för elever i störst behov av stöd som därmed också påverkas mest av förändringar och riskerar att hamna i kläm under en övergångsperiod.

Centralisering, regional närvaro och kommuners kunskap

Båda utredningens alternativ föreslår ett förstärkt statligt systemansvar och alternativ 1 även ett statligt huvudmannaskap. Autism Sverige ser ett stort behov av åtgärder som ser över det splittrade systemet och skapar likvärdighet. Men centralisering har både för- och nackdelar, kommuners närhet till elever och vårdnadshavare och den kunskap och förståelse för geografiska och socioekonomiska förutsättningar som finns i kommuner behöver fångas upp. Fungerande samverkan mellan vårdnadshavare och skola och mellan skola och andra kommunala verksamheter är helt avgörande för många elever med autism och deras vårdnadshavare, och ett förstatligande av huvudmannaskapet skulle möjligen försvåra detta. Överlag innebär stora omorganisationer att man tappar kompetens och styrfart och för elever med autism är det särskilt viktigt att förändringar får ta tid. Barnrätts- och funktionsrättsperspektiv måste finnas med från start i alla analyser och ligga till grund för beslut.

I båda alternativen föreslås att beslut om mottagande i särskola/anpassade skolan tas över av staten för att öka rättssäkerhet. Vi håller med om behovet av ökad statlig styrning för att skapa likvärdigt, och det gäller även för att säkerställa kompetensen om kombinationen intellektuell funktionsnedsättning och autism och rätt anpassat stöd inom anpassade skolan. Även kring finansiering krävs ett enhetligt system.

I båda alternativen föreslås också att några delar ska ligga kvar på kommunalt ansvar, såsom skolskjuts, uppföljning av skolfrånvaro och det kommunala aktivitetsansvaret. Här behövs tydlig konsekvensanalys av hur det slår och kommer att fungera. Vad gäller rutiner för att förebygga och vända långvarig frånvaro vittnar våra medlemmar om att det idag finns stora skillnader i kvalitet och likvärdighet mellan kommuner. Det finns goda exempel från många kommuner men även kommunerna som inte tar sitt ansvar för att anpassa för en fungerande skolgång och istället. Vi ser också unga med funktionsnedsättning som hamnar mellan stolarna och varken studerar eller arbetar där kommunerna inte tar sitt ansvar för att söka upp dem eller arbeta för att aktivt bryta det utanförskap dessa hamnar i. Även bedömning av rätten till skolskjuts och kvaliteten vid utförande av skolskjuts varierar på ett rättsosäkert sätt.

I utredningens båda alternativ ska skolmyndigheter slås samman. Här ser vi att det kan finnas en risk att den specialpedagogiska kompetensen som idag finns hos Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM, kan riskera att osynliggöras i en stor myndighet. Vi ser snarare behov av att förstärka SPSM

som aktör. Det finns inte heller tydliggjort hur den specialpedagogiska kompetensen ska genomsyra skolans verksamhet för att öka likvärdigheten och ge alla elever i behov rätt anpassat stöd. Idag finns kompetens om att anpassa lärmiljön – pedagogiskt, socialt och fysiskt – för elever med autism att tillgå till exempel hos Specialpedagogiska skolmyndigheten. Men det är stora skillnader i hur kompetens når ut till skolpolitiker, skolhuvudmän samt rektorer och används som underlag för att organisera, planera och resursfördela stödet till eleverna. I förbundets skolenkät 2022 uppgav 52 procent av vårdnadshavarna bristande kompetens som den vanligaste anledningen till att deras barn har skolfrånvaro. Både ambition och förutsättningar för att skapa tillgängliga autismvänliga lärmiljöer skiftar stort mellan skolor och ibland på arbetslagsnivå. Ett statligt ansvar kan göra detta mer likvärdigt och ställa tydligare krav.

Funktionsrättsperspektiv, behov av statistik och kunskapsunderlag

Vi konstaterar att utredningen saknar ett tydligt funktionsrättsperspektiv och en genomgående analys av hur elever med funktionsnedsättning, och specifikt elever med autism, med olika bakgrund såsom kön, socioekonomisk bakgrund och så vidare påverkas av alternativen och vad som särskilt skulle gynna den elevgruppen. Så som är konstaterat sedan länge är avsaknaden av nationell officiella statistik kring denna elevgrupp en allvarlig brist och vi hoppas att pågående utredning *Mer kunskap om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet, SOU 2022:02*, leder till att skolmyndigheter får detta uppdrag omgående. Det är en förutsättning för att kunna utvärdera hur särskilt stöd inklusive särskilda undervisning samt placering i resursskolor och anpassad skola fungerar för elever med funktionsnedsättning. Det kunskapsunderlaget är helt avgörande för att kunna förbättra och kvalitetssäkra stödinsatser samt ta rätt beslut om skolan och dess organisering för framtiden. Det är också en förutsättning för att staten och skolmyndigheterna ska leva upp till målen med funktionshinderspolitiken.

Autism Sverige har under många år tagit fram egen statistik på skolområdet eftersom nationell statistik saknas, läs resultat från Skolenkäten 2022 nedan.

En pedagogisk vision och gemensam samling

För att ta ett så omfattande och genomgripande beslut om skolans framtida organisation och styrning som utredningens båda alternativ innebär behövs även en tydlig pedagogisk vision om skolan som säkerställer alla elevers rätt till utbildning och delaktighet. FN:s barnrättskommitté har riktat kritik mot Sveriges förmåga att se till att skolsystemet möjliggör inkludering och individuellt anpassat stöd. Idag är särskilda undervisningsgrupper och resursskolor räddningen för många elever med autism när stödet i den vanliga klassrumsmiljön inte getts i tid eller fungerat, också mot bakgrunden att många skolor har icke-fungerande lärmiljöer för autistiska elever. Många elever med autism blir utmattade av en skoldag, men med rätt kompetens, resurser och medvetenhet går detta att förebygga i stora delar. I dagsläget är det dock alltför stor variation mellan hur lärmiljöer utformas och hur stöd och kunskap inhämtas från Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM.

Autism Sverige saknar en ambition, i aktuell utredning och den nationella politiken, om att skapa ett mer integrerat och flexibelt skolsystem – idag går vi snarare mot fler särlösningar. Ibland talas det om att inkluderingen gått för långt, men vi tror snarare är att den inte fått rätt chans och inte genomförts på rätt sätt. Förbundet menar att det är fullt möjligt att skapa mer autismvänliga skolor, avseende både fysisk, social och pedagogisk lärmiljö och möjliggöra att fler elever med autism kan må bra i vanliga skolan. Vi vet också att det finns många goda exempel från olika kommuner och skolor, och många rektorer och personal som arbetar för att skapa en lärmiljö som är autismvänlig. Men här är det ett lotteri och det fria skolvalet existerar inte i praktiken för elever med autism. För likvärdighet anser vi att det krävs nationella krav, exempelvis om att skolhuvudmän ska följa principen om

universell utformning vid ny- och ombyggnation för att skapa avskalade miljöer som minskar mängden sinnesintryck, har ljudisolering och utrymmen för återhämtning. Storlek på skolor, klasser och utformning av gemensamma ytor såsom matsal och skolgårdar är också viktiga parametrar för att säkerställa en tillgänglig och autismvänlig lärmiljö.

Att förskolan inte ingår i utredningens uppdrag är också något som noggrant behöver utredas. Våra medlemmar vittnar om olikvärdighet och otydlighet kring rätten till särskilt stöd i förskolan och skillnader i kompetens om autism. Vi frågar oss hur resursfördelning och kompetensutvecklingen kring elever med funktionsnedsättning ska säkerställas i förskolan lämnas utanför styrning av övrig skola.

Finansieringen

Utredningens båda alternativ förordar ett nationellt grepp kring resursfördelningen. Vi instämmer till fullo att finansieringen av skola, särskilt för elever med behov av särskilt stöd idag inte fungerar. Systemet med skolpeng kopplad till elever har lett till ett cyniskt fokus på finansiering och budget framför elevens behov och rätten till utbildning. I utredningens båda alternativ föreslås att en statlig myndighet tar över ansvaret för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd, samt att systemet med tilläggsbelopp ska ses över. Förbundet anser att det krävs ett rejält omtag kring detta, och det snarast. Dagens system med tilläggsbelopp har stora problem på flera sätt. Det är inte träffsäkert och kräver omständliga ansökningsförfaranden vilket inte sällan leder till mycket omfattande och ibland oetisk dokumentation om enskilda elevers svårigheter i ansökningar. Dessutom måste skrivningarna i skollagen om att neka en elev plats på grund av organisatoriska och/eller ekonomiska svårigheter bort, det hör inte hemma i en skola för alla.

I utredningens båda alternativ ska kommunen fortsatt ha ansvar för skolskjuts, vilket idag är ett stort problemområde för våra medlemmar. Det finns en stor olikvärdighet gällande bedömning av rätten till skolskjuts som behöver ses över. Skollagen säger att kommunen måste medge skolskjuts till skolor inom kommungränsen men inte utanför, här anser vi att skollagen behöver ändras. Även kvaliteten av skolskjutsen varierar stort. Vi tror att det finns behov av nationell samordning och krav för att skapa likvärdighet. De elever med autism som är i behov av skolskjuts till skolan för att klara sin skolgång måste få det, även om det inte är den närmaste skolan och även om den ligger i en angränsande kommun. Vi anser att kommunen inte ska kunna neka skolskjuts för dessa elever med hänvisning till ekonomiska eller organisatoriska svårigheter.

Skolsituationen för elever med autism – Skolenkäten 2022

Autism Sverige har under många år tagit fram egen statistik på skolområdet eftersom nationell statistik saknas. Skolenkäten bygger på svar från Autism Sveriges medlemmar som har barn i förskola, grund- och särskola samt gymnasiet och gymnasiesärskola.

Resultatet från skolenkäten 2022 visar att endast 37 procent av eleverna med autism når kunskapsmålen i svenska, engelska och matematik, vilket är samma nedslående resultat som år 2020. Det kan jämföras med att 44 procent nådde målen i både 2018 års och 2016 års skolenkäter.

Föräldrarna i 2022 års skolenkät uppger att 89 procent av eleverna får extra anpassningar eller stöd i skolan. Men 60 procent anser att deras barn inte får tillräckligt stöd i skolan. Av dessa får åtta procent inte något stöd alls, fast de behöver det. Hela 72 procent uppger att barn på mellanstadiet inte får tillräckligt stöd. Flickor som grupper sticker ut och får anpassningar i lägre grad.

Elever med autism behöver ofta stöd under hela skoldagen. På frågan vilket stöd barnet behöver uppger 67 procent att det behöver stöd i sociala situationer och 41 procent behöver stöd under hela dagen, till exempel även på fritids. Men hela 21 procent uppger att stöd inte alls ges utanför klassrumssituationen fast barnet behöver det.

För att kunna sätta in rätt stöd ska skolan kartlägga barnets behov och matcha dem med rätt insatser. Även här brister det. I vår enkät svarar 85 procent att skolan har kartlagt barnets behov, men bara 44 procent anser att skolan kartlagt behoven i tillräcklig grad och 13 procent att skolan inte gjort någon kartläggning alls.

Skolan är även skyldig att skapa ett åtgärdsprogram för alla elever med behov av särskilt stöd. Dock uppger enbart 70 procent av föräldrarna att ett sådant finns. 40 procent av dessa svarar dessutom att det stöd som finns dokumenterat i åtgärdsprogrammet inte fungerar tillräckligt bra.

Även frånvaro av andra orsaker än sjukdom och giltig frånvaro har ökat. 21 procent av eleverna med autism är frånvarande 40 dagar eller längre under ett läsår. 2020 var det 18 procent. Det kan även jämföras med 14 procent 2018 och 12 procent 2016. Det har alltså skett en fördubbling de senaste sex åren. Hela 30 procent av flickorna är frånvarande 40 dagar eller mer. Av de som haft mer än 20 frånvarodagar så har 56 procent haft en sammanhängande frånvaro av minst fyra veckor. Vad gäller den sammanhängande frånvaron så ligger könen jämnt. Orsakerna till frånvaron som lyfts i skolenkäten är bristande stöd under skoldagen, brister i anpassning av skolmiljön och att skolpersonalen har för låg kunskap om autism.

Ta del av Skolenkäten 2022 i sin helhet: <https://www.autism.se/skolenkater>

Stockholm enligt ovan

Camilla Rosenberg

Förbundsordförande

Minna Nyman Sabbadini

Intressepolitisk utredare