

Utlåtande

18.06.2024

Ärende: VN/32974/2023

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om grundläggande utbildning och till vissa lagar som har samband med den

Lausunnonantajan lausunto

Behövs det en totalreform av stödet för lärande och skolgång?

SAMS avger utlåtande eftersom det för vår målgrupp, svenskspråkiga personer med funktionsnedsättning, är avgörande att stödåtgärder i grundskolan fungerar och att allas individuella behov beaktas i verkställandet av dessa.

Alla elever, inklusive de med funktionsnedsättning, har rätt att få undervisning på lika villkor. I artikel 24 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning stadgas att personer med funktionsnedsättning har rätt till en utbildning av god kvalitet inom det allmänna utbildningssystemet och att denna utbildning ska anpassas till elevernas individuella behov. Finland har förbundit sig till att säkerställa att all lagstiftning är i linje med FN:s funktionshinderkonvention. Individuellt anpassade stödåtgärder är nödvändiga och otillräckligt förverkligande av dessa åtgärder utgör diskriminering enligt diskrimineringslagen. Tillräckliga resurser måste reserveras för att beakta det individuella behovet då inkludering inte kan vara en sparåtgärd.

Av målen i lagförslaget bör elevens rätt till individuellt anpassat stöd för lärande och skolgång prioriteras. I förslaget betonas målet att minska den administrativa bördan för undervisningspersonalen kraftigt, vilket hotar att försämra elevens rättigheter och rättsskydd. Utgångspunkten för utvecklingen av lagstiftningen om barns rättigheter bör inte vara administrativa behov utan efterlevnaden av FN:s konvention om barnets rättigheter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Artikel 3.1 i barnkonventionen stadgar att barnets bästa ska bedömas och beaktas i all lagstiftning. Motsvarande skyldighet att prioritera barnets bästa vid alla åtgärder som rör ett barn med funktionsnedsättning finns i artikel 7.2 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Det är så klart önskvärt med lägre arbetsbörda för undervisningspersonal men lösningen kan inte vara att åstadkomma detta på bekostnad av elevernas rättigheter. Dessutom vill vi poängtera att trots att förslaget syftar till att minska den administrativa bördan för lärare, kan de komplexa behoven hos elever med funktionsnedsättningar kräva detaljerade planer och uppföljningar, vilket kan vara tidskrävande. Det är viktigt att säkerställa att administrativa lättnader inte leder till att detaljerad planering och dokumentation av stödåtgärder försummas, vilket kan påverka kvaliteten på stödet.

FN:s barnrättskommitté har i sin senaste rekommendation uttryckt oro för att barnets bästa ofta inte tillämpas konsekvent och att barn med funktionsnedsättning inte framgångsrikt inkluderas i den allmänna undervisningen i Finland. (CRC/C/FIN/CO/5–6, punkterna 17, 29 & 30) Kommittén har rekommenderat att resurser och tillräckligt kvalificerad personal ökas för att säkerställa att barn med funktionsnedsättning får individuellt stöd i skolan. Därtill har FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning också begärt att Finland ska ge ytterligare information om hur skolor säkerställer möjligheten till individuellt stöd och rimliga anpassningar för elever med funktionsnedsättning (CRPD/C/FIN/Q/1, punkt 21).

För närvarande kräver skolor ofta att en elev ska ha ett behov av stöd för lärande för att få intensifierat eller särskilt stöd. Nödvändiga stödåtgärder samt tjänster som är anpassade efter individuella behov bör även kunna erbjudas utan inlärningsvårigheter när eleven behöver detta för att stödja sin skolgång. Vid bedömningen av barnets bästa bör man, i enlighet med FN:s barnkonvention, utvärdera vilken lösning som bäst säkerställer att barnets rättigheter som helhet uppfylls. Idag bedöms barnets bästa inom skolväsendet ofta alltför ensidigt enbart ur ett inlärningsperspektiv.

Lagförslagets innehåll är på många punkter ett steg bort från inkludering och innehåller inte en tillräcklig konsekvensanalys av hur väl inkludering förverkligas. SAMS ser med detta förslag en risk för att rättigheten till en inkluderande utbildning för elever med funktionsnedsättning försämrats. Vi ser lagförslaget som ett steg bort från inkludering och efterlyser en tydligare reglering och garantier för att alla elever ska få stöd enligt deras individuella behov för att lyckas i skolan. Genom att beakta ovannämnda punkter kan vi säkerställa att lagförslaget bättre beaktar behoven hos alla elever, inklusive de med funktionsnedsättning, och främjar en inkluderande och rättvis utbildning.

Är den övergripande struktur som fastställts för stödet för lärande och skolgång ändamålsenlig?

De föreslagna ändringarna är inte tillräckligt precisa för att säkerställa att målet om stöd genomförs enhetligt, tydligt och mångsidigt på nationell nivå. Förslaget om att avskaffa trestegsmodellen för stöd skulle orsaka ett avbrott i begrepps användningen, bedömningen av stödbehov, genomförandet av stöd och beslutsfattandet om stöd mellan småbarnspedagogiken och andra stadiets utbildning. Detta skulle åtminstone skapa oklarheter och avbrott i övergångsperioderna från småbarnspedagogik till förskole- och grundutbildning och senare till andra stadiet, samt medföra en risk för att barnets stöd inte genomförs enligt dess behov.

Dessutom måste det även framöver vara möjligt att helt befria en elev från studier i ett ämne när denne, trots alla stödåtgärder, inte är kapabel att studera det annat än tillfälligt. Till exempel kan elever med en intellektuell funktionsnedsättning behöva avstå från undervisning i ett andra främmande språk utan att för den sakens skull behöva övergå till att studera enbart inom verksamhetsområden.

Är förslagen till bestämmelser om proaktiva stödåtgärder ändamålsenliga?

Lagförslaget behöver förtydligas vad gäller proaktiva stödåtgärder och deras innehåll. Nuvarande förslag är bristfälligt och lämnar utrymme för tolkningar som kan leda till inkonsekvent tillämpning. Vi ser dessutom en risk att elever som idag får intensifierat stöd hänvisas proaktivt stöd i framtiden. Detta är inte ändamålsenligt med tanke på de individuella behov som eleverna har. Hur det

proaktiva stödet ska förverkligas och med vilka resurser belyses inte heller i tillräcklig omfattning. De föreslagna bestämmelserna om proaktivt och elevspecifikt stöd identifierar inte i tillräcklig omfattning de stödbehov som inte beror på stöd för lärandet eller skolgången. Det måste beaktas att ett barn med funktionsnedsättning kan behöva stödåtgärder trots att hen inte nödvändigtvis behöver annat stöd för lärande och skolgång. På denna punkt skulle lagförslaget inte klargöra den nuvarande situationen eller förbättra situationen för barn med funktionsnedsättning, trots att behovet av tydligare reglering för att säkerställa barns jämlikhet är uppenbart. Som exempel på detta nämns i lagförslaget återkommande begreppet svårigheter, till exempel svårigheter att framskrida i sina studier i 20 a §, i stället för begreppet hinder. Detta är inte i enlighet med FN:s funktionshinderkonvention.

Är förslagen till bestämmelser om elevspecifika stödåtgärder ändamålsenliga?

Som en del av bedömningen av behovet av stödåtgärder bör behovet av att anordna undervisningen på annat sätt på grund av elevens funktionsnedsättning eller hälsotillstånd utredas. Tillgången till stöd kan enligt förslaget förhindras, särskilt i situationer där det redan finns fem elever i en allmän undervisningsgrupp som får individuellt stöd från en speciallärare. Vi anser att denna begränsning är för kategorisk. Lärarnas situation bör enligt vår mening främst underlättas på andra sätt när antalet elever med behov av stöd ökar.

Tröskeln för att få tillgång till individuellt stöd kan också bli för hög på grund av exempelvis bristen på lämpliga smågrupps- och specialklassplatser. Dessutom kräver de administrativa åtgärderna för individuellt stöd mer jämfört med det förebyggande stöd som enligt förslaget ska genomföras utan individuella planer. Det är mycket viktigt att en elev kan få elevspecifika stödåtgärder direkt vid behov, utan att först ha fått förebyggande stöd. För många elever med funktionsnedsättning är det uppenbart att de behöver mer stöd, som en personlig assistent, redan från skolstarten för att kunna delta i undervisningen och gå i skolan på lika villkor som andra elever.

I förslagets motiveringar (s. 69) hänvisas dock endast till behovet av hjälpmedel eller tolktjänster, där det undantagsvis baserat på tidigare information skulle kunna fastställas att proaktiva stödåtgärder inte är tillräckliga och att elevspecifika stödåtgärder därför behövs från skolstarten. Detta måste absolut korrigeras för att även omfatta andra nödvändiga stödåtgärder för deltagande i undervisningen baserat på tidigare information, såsom assistenttjänster.

Angående förslagets 20 h § borde utgångspunkten i undervisningen alltid vara undervisning i klass. Det är mot inkludering att en avgränsning av den grundläggande utbildningens lärokurs och målen i läroplanen endast kan göras i fråga om en elev som får undervisning av en speciallärare i en liten grupp eller undervisning av en specialklasslärare i en specialklass som en elevspecifik stödåtgärd. Många är i behov av smågrupp men undervisning i klassen ska ändå vara utgångspunkten. Det finns en risk för att lagförslaget försvårar inklusion eftersom det starkt betonar speciallärares uppgifter och behörigheter, gruppstorleken i allmänundervisningen och elevspecifika stödåtgärder. En trygg grupp och en pedagogik som stödjer alla är de primära stödåtgärderna i heterogena grupper.

Är förslagen till bestämmelser om handlingar och förvaltningsbeslut i fråga om stödet ändamålsenliga?

Meningen i motiveringarna till 20 d § (s. 73) som uttrycker att bedömningen av behovet av stödåtgärder inte skulle kräva att ett separat dokument upprättas bör tas bort. Dokumentation av bedömningen är nödvändig även för eventuell överklagan eller klagomål. Innehållet i beslutet om stöd bör regleras noggrannare eftersom beslutet rör elevens grundläggande rättigheter. Enligt den

föreslagna 20 f § 2 mom. ska ur planen ”framgå genomförandet och uppföljningen av stödåtgärderna enligt beslutet om elevspecifika stödåtgärder” vilket innebär att 20 e § noggrant måste vägleda hur stödåtgärder ska dokumenteras i beslutet. Beslut om att anordna undervisning på annat sätt på grund av elevens funktionsnedsättning eller hälsotillstånd bör också regleras i 20 e §.

Vill ni komplettera propositionens konsekvensbedömning?

Enligt förslaget (s. 47) är avsikten att finansiera reformen inom ramen för befintliga anslag. När syftet är att stärka det stöd som eleverna får är det rimligt att fråga sig om detta är praktiskt möjligt utan ytterligare finansiering, eftersom stödåtgärder inte ens i nuvarande förhållanden genomförs tillräckligt.

Som en effekt av lagförslaget och för att förverkliga de proaktiva stödåtgärderna nämns att det finns ett behov av 150 nya speciallärare. Detta är en mycket liten mängd i förhållande till att förslagets stödåtgärder starkt bygger på en ökning av specialundervisningen. Vi vill poängtera att det idag inte finns en speciallärare eller specialklasslärare i alla svenskspråkiga skolor. Detta leder till att eleverna inte får den pedagogiska stöd de behöver. Vi behöver trygga den jämlika tillgången till speciallärare genom att satsa på den svenskspråkiga utbildningen. Dessutom behövs det inom den svenskspråkiga speciallärarundervisningen satsningar på kunskap om undervisning enligt verksamhetsområde.

Har ni några förslag till förbättringar i utkastet till proposition?

18 § i lagförslaget är en försämring jämfört med de särskilda undervisningsarrangemang som erbjuds i den nuvarande lagen. Att låta bli att fullgöra den grundläggande utbildningens lärokurs eller ordna grundläggande utbildning på annat sätt är inte ett steg i rätt riktning från 18 § i den nuvarande lagen. Eftersom skolan redan är skyldig att göra rimliga anpassningar kan man ställa frågan varför denna paragraf behövs. Dessutom borde ordnande på annat sätt vara primärt framför att låta bli att fullgöra den grundläggande utbildningens lärokurs, inte tvärtom. Vi ser en risk att man på grund av resursbrist eller annan orsak befriar elever med stödbehov från att fullgöra den grundläggande utbildningens lärokurs på allt för lättvindiga grunder.

Genom att som föreslås i lagförslagets 27 § ta bort möjligheten att börja skolan ett år senare försvagas möjligheten för elever med svåra funktionsnedsättningar att delta i för- och grundskoleundervisning. Ett extra år i har visat sig vara betydande för dessa barn för att utvecklas och växa i förskolan samt få de färdigheter som grundskolan kräver.

Lagförslaget beaktar inte tillräckligt behovet av anpassat material. Vi anser att det till 31 § borde fogas en bestämmelse om rätten till anpassade läromedel i enlighet med den egna inlärningsnivån. Det finns idag en stor brist på svenskspråkiga läromedel och särskilt på specialpedagogiskt material enligt verksamhetsområde. Därför är det viktigt att den här rätten tryggas och att själva finansieringen av de organisationer som sprider och producerar anpassade läromedel och material (t.ex. FDUV:s Lärum) också tryggas.

Rubriken till 20 i § lyder: ”Ordande av grundläggande utbildning för en elev med en skada, sjukdom eller funktionsnedsättning”. Detta ger en missvisande bild av paragrafens innehåll då paragrafen handlar om förlängd läroplikt och undervisning enligt verksamhetsområde. Alla elever med funktionsnedsättning behöver inte detta stöd och vi föreslår att rubriken ändras så att detta tas i beaktande.

SAMS ställer sig bakom Valteris förslag att det till propositionen fogas en 4 b § där det stadgas att Valteri-skolans handlednings-/konsultationsbesök också för andra än målgruppen för sjukhusundervisning subventioneras med 100 procent till kommunerna istället för den nuvarande subventionen på 70 procent. Detta möjliggör att också elever med stora stödbehov inom det allmänna undervisningssystemet får tillgång till Valteris tjänster på lika villkor.

Du kan lämna dina kommentarer till utlåtandet i en bifogad fil

[SAMS Sammanfattning av utlåtande om grundläggande utbildning.docx](#)

Rehn Dennis

SAMS - Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf