

Yttrande över SOU 2023:95 Uppföljning för utveckling – ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola

Regeringskansliets diarienummer: U2023/03616

Sammanfattning

Skolinspektionen ser positivt på att öka kunskapen om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola. Myndigheten prioriterar idag flera frågor och granskningsformer som rör elever med funktionsnedsättningar och detta är ett viktigt område. Skolinspektionen bedömer dock att utredningen i flera avseenden föreslagit att myndighetens metoder för urval i tillsyn och kvalitetsgranskning ska få ett dubblerat syfte. Det vill säga att utöver att vara underlag för tillsyn också ska vara underlag för nationell uppföljning och nationell kunskapssammanställning. Skolinspektionen avstyrker dessa förslag mot bakgrund av att myndigheten inte har uppgiften att stå för nationell uppföljning. Denna uppgift finns på Skolverket. Vidare är det viktigt att värna tillsynsuppgiften och dubblerade syften kan göra det svårare för myndigheten att få rätt underlag för sin granskning. Skolinspektionen redovisar sina motiv nedan. Vidare delar Skolinspektionen inte utredningens bedömning av konsekvenser av förslagen för myndigheten fullt ut.

Vi lämnar även vissa detaljsynpunkter.

Yttrandet följer den ordning som förslagen och bedömningarna presenteras i betänkandet.

Utgångspunkter kring myndighetens roll

Skolinspektionen har ansvar för tillsyn och kvalitetsgranskning av skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet. De uppgifter som myndigheten samlar in i sin verksamhet samlas in som underlag för myndighetens inspektion och inte inom ramen för en nationell uppföljning. Statens skolverk ansvarar för nationell uppföljning. Det är viktigt att förhålla sig till myndigheternas olika uppdrag.

Enligt Skolinspektionens instruktion ska myndighetens tillsyn och kvalitetsgranskning genomföras med utgångspunkt bland annat i en behovsanalys. I det syftet har Skolinspektionen valt att använda sig av en enkät, den så kallade Skolenkäten, som ett verktyg för inspektion och myndigheten ser det som nödvändigt att fortsätta använda enkäten för det syftet. Myndigheten kan komma att förändra skolenkäten över tid för att anpassa den till de behov av inspektionsunderlag som myndigheten har och den är därför inte lämplig att använda för nationell uppföljning över tid. De granskningar som myndigheten genomför syftar till att driva på utvecklingen i skolan och har inte primärt ett uppföljande syfte.

Skolinspektionen avstyrker följande förslag

10.1 Instruktionerna för Statens skolverk och Statens skolinspektion ändras

10.3.2 Utveckling av Skolinspektionens undersökningar om elevers och vårdnadshavares erfarenheter och upplevelser av skolan

10.5.3 Annan kunskapssammanställning om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet

Synpunkter på förslaget

10.1 Instruktionerna för Statens skolverk och Statens skolinspektion ändras

Skolinspektion anser att villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning är ett mycket viktigt område. Skolinspektionens bedömer att myndighetens uppdrag att utöva tillsyn och granskning ska genomföras med utgångspunkt i myndighetens egna analyser och

bedömningar. Därför avstyrker vi förslaget att en systematisk insamling av uppgifter om funktionsnedsättning ska regleras i myndighetens instruktion. En sådan insamling ryms inte heller inom myndighetens uppdrag att utöva tillsyn och kvalitetsgranskning, se mer nedan.

10.3.2 Utveckling av Skolinspektionens undersökningar om elevers och vårdnadshavares erfarenheter och upplevelser av skolan

Skolinspektionen avstyrker förslaget.

Förslaget innebär att Skolinspektionen skulle hantera nationell uppföljning, vilket är en uppgift för Skolverket. Det innebär följaktligen en dubblering av uppgifter, vilket är problematiskt. Förslaget innebär vidare att de individuella uppgifterna om indikation på funktionsnedsättning som samlats in ska raderas efter att man urskilt sex huvudgrupper av elever med funktionsnedsättning. Redovisningen ska därefter ske på nationell nivå. Myndigheten ser ett behov av rättsligt stöd för att en sådan radering av insamlade uppgifter ska vara möjlig.

Skolinspektionen samlar in uppgifter via Skolenkäten med stöd av den uppgiftsskyldighet som finns för tillsyn i 26 kap. 7 § skollagen. Utökas enkätens syfte till att även omfatta nationell uppföljning utan att myndigheten kan använda underlaget i vår tillsyn behöver uppgiftsskyldigheten för Skolenkäten ses över. Annars finns en risk att skolorna ifrågasätter skyldigheten att registrera uppgifter. Det kan få till konsekvens att vi får ett bortfall av skolor som deltar i Skolenkäten. Detta är allvarligt då det i så fall innebär att myndigheten kommer sakna viktig information om dessa skolors pedagogiska och sociala miljö.

Övergripande synpunkter

Skolinspektionen finner att förslaget om en utökad Skolenkät inte är lämpligt ur flera aspekter. Övergripande konstateras att uppföljning på nationell nivå samt statistikansvar för skolväsendet är uppgifter för Skolverket. Skolinspektionen ser att dessa förändringar av enkäten som grund för nationell uppföljning ligger utanför myndighetens uppdrag som tillsynsmyndighet. Självskattningsfrågor avseende eventuell funktionsnedsättning är därutöver svårtolkade.

Skolenkätens syfte och funktion

Skolenkätens syfte är att bidra med underlag för inspektion på huvudmanna- och skolenhetsnivå och avser inte att vara en statistisk undersökning som ger en nationell bild eller belyser olika undergrupper bland eleverna.

Skolinspektionen använder resultatet från Skolenkäten i myndighetens risk- och väsentlighetsanalys för att identifiera skolor där det föreligger en

riskbild för att eleverna inte får den utbildning de har rätt till samt som informationsunderlag inför en inspektion. De föreslagna ändringarna för att inkludera syftet att säkerställa att barn- och funktionsrättsperspektivet synliggörs på nationell nivå genom fler frågor och en reviderad enkät innebär att det finns en risk för att Skolenkäten kommer fungera sämre som underlag för inspektion, av skäl som framgår i yttrandet.

Ändringarna kan leda till en målkonflikt mellan att å ena sidan ge en nationell bild och å andra sidan att ge ett tillförlitligt underlag för inspektion. Skolinspektionen avråder därför från att självskattningsfrågor avseende eventuell funktionsnedsättning används i Skolenkäten.

Ökad respondentbörda – risk för minskad benägenhet att delta i undersökningen

En utökning av Skolenkäten med ytterligare ett antal frågor skulle innebära en avsevärd utökning av enkätens nuvarande längd och därigenom en ökad respondentbörda. Flera känsliga bakgrundsfrågor kan även påverka den upplevda anonymiteten bland dem som frågorna ställs till. Myndigheten bedömer att en längre enkät och tillägg av känsliga frågor sannolikt kommer att minska benägenheten för respondenterna att delta i undersökningen.

Skolenkäten till den anpassade skolan och specialskolan

Skolinspektionen anser att det inte är relevant att genomföra Skolenkäten i miljöer där elevantalet är lågt, vilket är fallet för många anpassade skolor, eftersom många skolors resultat måste döljas på grund av anonymitetsskäl. Om inte resultat kan redovisas på huvudmanna- eller skolenhetsnivå så faller syftet med Skolenkäten. Syftet är att kunna göra ett urval av skolor och huvudmän att granska. När det gäller den enkät som idag riktas till anpassad grundskola (enkät till vårdnadshavare) är det redan ett problem att många skolenheter inte får ett resultat. Endast var tredje skolenhet har tillräckligt många svar för att resultat ska kunna redovisas.

När det gäller elever i anpassad grundskola uppskattar vi att en ännu lägre andel skolor skulle få ett resultat som kan redovisas på skolenhetsnivå. Enligt den officiella statistiken för läsåret 23/24 finns det i genomsnitt 27 elever per skolenhet i den anpassade grundskolan (detta ska jämföras med 238 i grundskolan). Eftersom Skolenkäten till elever endast riktas till ett urval årskurser (åk 5, 8 och gymnasiets år 2) blir urvalet per skolenhet ännu mindre. När det gäller Specialskolan så rör det sig också om klart mindre skolenheter jämfört med grundskolan.

10.4 Ett standardiserat mått för att identifiera barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet

Utöver vad som anges ovan uttalar sig Skolinspektionen inte om förslaget då myndigheten avstyrker förslag 10.3.2.

10.5.3 Annan kunskapssammanställning om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet

Skolinspektionen avstyrker förslaget att Skolinspektionen bör genomföra regelbundna tematiska kvalitetsgranskningar av situationen för barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet för att motverka konsekvenser av funktionsnedsättning.

Enligt Skolinspektionens instruktion ska myndighetens tillsyn och kvalitetsgranskning genomföras med utgångspunkt i en behovsanalys. Skolinspektionen anser att detta är en viktig utgångspunkt och ett ändamålsenligt sätt att styra en inspektionsmyndighet. Det är viktigt att Skolinspektionen har utrymme att själv prioritera vilka områden myndigheten ska fokusera på. De granskningar som myndigheten genomför har vidare inte primärt ett uppföljande syfte utan syftar till att driva på utvecklingen i skolan.

Skolinspektionen ser visserligen positivt på den ansats förslaget innebär och anser att situationen i skolan för elever med funktionsnedsättning är viktig att följa. Myndigheten gör detta redan idag och ser att vi även fortsatt kan göra detta inom ramen för vårt nuvarande uppdrag. Skolinspektionen har i likhet med Skolverket och Specialpedagogiska Skolmyndigheten i uppdrag att följa upp sitt interna och externa arbete utifrån det nationella målet för funktionshinderpolitiken. Det är även ett prioriterat område i myndighetens verksamhetsplan.

10.6 Sammanhållande ansvar och samverkan för den samlade analysen

Utöver vad som anges ovan uttalar sig Skolinspektionen inte om förslaget då myndigheten avstyrker förslag 10.3.2.

Konsekvenser av utredningens förslag

12.6 Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningens bedömning är att det skärpta ansvaret för uppföljning av barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet i bland annat Skolinspektionens instruktion och tydliggörande av vissa av uppgifterna

inte ska föranleda några ytterligare kostnadsökningar. Detta är, enligt utredningen, något som bör inrymmas inom det ansvar dessa myndigheter har redan i dag. Skolinspektionen delar inte denna bedömning.

Skolinspektionen bedömer att förslaget att utöka Skolenkäten kommer kräva mer resurser än vad som framgår av utredningen. En utökning av frågor och respondentgrupper innebär ytterligare kostnader för datainsamling, behandling och redovisning av uppgifterna, moment som idag genomförs av en upphandlad extern enkätleverantör.

Skolinspektionen ser vidare att en konsekvens av att genomföra regelbundna tematiska kvalitetsgranskningar inom ett visst område med de resurser vi har idag kan komma att leda till att inspektionen behöver prioritera ned andra granskningar som myndigheten identifierar som angelägna utifrån vår behovsanalys.

Författningskommentar

13.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Statistiksekretessen i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen gäller för delar av Skolenkäten i dagsläget. För det fall man går vidare med förslaget ser Skolinspektionen att man i den fortsatta beredningen bör säkerställa att 7 § offentlighets- och sekretessförordningen även omfattar den utvidgade Skolenkäten.

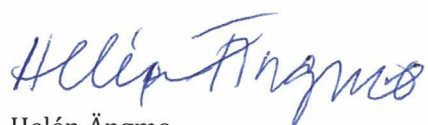
Skolinspektionen konstaterar att det i författningskommentaren till ny, föreslagen bestämmelse om sekretess framkommer att sekretessen avser verksamhet hos Statens skolinspektion för uppgift om hälsotillstånd i verksamhet enligt den föreslagna nya bestämmelsen 26 kap. 20 a § skollagen (2010:800), det vill säga verksamhet för att undersöka hur skolhuvudmännen motverkar konsekvenser av funktionsnedsättning hos barn och elever. Eftersom detta tyder på att denna verksamhet inte är att se som tillsyn där det redan finns en sekretessbestämmelse ser Skolinspektionen att det kan innebära att en ny verksamhetsgren tillkommer som medför behov av nya analyser. Ett exempel är uppgiftsskyldigheten till Skolinspektionen som gäller vid myndighetens tillsyn. Det kommer behövas en analys av om uppgiftsskyldigheten i 26 kap. 7 § skollagen behöver utökas.

Vissa detaljsynpunkter

Skolinspektionen vill även göra följande påpekanden om skrivningar som är felaktiga rörande Skolenkäten. 1) Skolenkäten riktas redan idag till sameskolan samt 2) frågor om särskilt stöd riktas endast till lärare. Myndigheten vill även påpeka att paragraf 3 kap. 2 § andra stycket är

felaktigt angiven (2 kap. 3 § andra stycket) på vissa ställen (se t.ex. s 35, 218, 223 och 269).

I ärendets slutliga handläggning har följande personer deltagit: stf chefsjuristen Jonas Hedström, stabschefen Torun Rudin och utredaren Anna Grebäck (föredragande).



Helén Ängmo

Generaldirektör