

2016-II-24

Till  
Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm  
u.remissvar@regeringskansliet.se

## Remissvar: Samordning, ansvar och kommunikation

– vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar (SOU 2016:46)

Hörselskadades Riksförbund (HRF) noterar med tillfredsställelse att utredningen förslår flera stora och viktiga förändringar som syftar till att ge hörselskadade barn och unga en likvärdig utbildning. I detta remissvar lämnar vi synpunkter på de för oss viktiga förslagen och lyfter fram det som oroar oss.

### Sammanfattning

HRF:s uppfattning är att kommunerna saknar förutsättningar att ordna med en acceptabel skolsituation för hörselskadade elever. Därför måste staten ta ett större ansvar för att hörselskadade kan garanteras en med andra elever likvärdig utbildning.

- Förslagen om regionala nav, särskilt anpassade kommunikativa miljöer (SAK-miljöer), samt teckenspråk är mycket angelägna och måste ges en hög prioritet.
- Genomförandet måste genomgående ha ett tydligt elevrätts-perspektiv, vilket betyder att kommunen inte ska kunna sätta hinder för en hörselskadads elev rätt att välja den skola som passar bäst.
- Hörselskadade elever måste ha möjlighet att få lära sig teckenspråk. De som har behov av teckenspråkig skolmiljö måste även fortsättningsvis kunna välja att gå i special-skolan även om de väljer att få undervisning på talspråk.
- Bidraget för särskilda åtgärder i skolan (SKÅ-bidraget) ska användas till att göra skolgången likvärdig för hörselskadade elever.

### Utgångspunkter för vårt svar

#### En liten grupp med stora variationer

Hörselskadade utgör en mycket liten andel av det totala antalet elever i Sveriges skolor, mindre än 0,5 procent. Det är en liten grupp, knappt 5 000 individer. I denna lilla grupp varierar behoven från person till person – här finns de med lättare hörselnedsättning till de som är helt döva. Varje elevs situation och behov kan också variera över tid.

Hörselskadade barn som har hörapparat/cochleaimplantat(CI) har i många sociala situationer omfattande kommunikativa svårigheter. Barn med CI kan inte höra tal utan sitt CI. Oavsett hörselnedsättning behöver barnen de bästa förutsättningar för att utveckla språk som verktyg för kunskapsinhämtning och personlig utveckling.

### Språkutveckling för alla barn

Språkutveckling är en livslång process och barn bearbetar aktivt den information som kommer barnet till del. Hörande barn får spontant information via hörseln och det talade språket i naturligt samspel med omgivningen. För hörselskadade barn är tal och hörsel inte alltid den optimala vägen för att få tillräcklig information. Förutsättningarna för hörselskadade barns språkutveckling och kommunikation är alltså andra än för hörande barn.

För att hörselskadade ska få en med andra elever likvärdig utbildning i skolan måste skolan vara anpassad för elever som behöver god ljudmiljö, hörseltekniska hjälpmedel och lärare som har tillräckliga kunskaper så att de kan undervisa hörselskadade elever. Det krävs mindre undervisningsgrupper. Eleverna måste också ha tillgång till undervisning i ämnet teckenspråk och en del behöver möjlighet att få undervisning på teckenspråk.

### Teckenspråk för språkets skull

Teckenspråket ger förutsättningar till fullgod kommunikation oavsett hur man hör. Hörselskadade barn som kan använda både teckenspråk och talad svenska ges verklig frihet och trygghet att kunna välja språk efter situation – en valfrihet för olika situationer och skeden i livet.

Tecken som stöd för tal, TSS, är ett sätt att – genom tecken från teckenspråket - stödja avläsning av talad svenska. I TSS återges inte varje enskilt ord med enskilt tecken. När man använder TSS får man alltså fylla i eller gissa de ord som inte stöds av tecken. Detta betyder att TSS bara kan tillämpas när man redan har ett språk, den talade svenskan. Barn som inte har utvecklat ett fullgott språk behöver i första hand tillgång till ett ”riktigt språk”, antingen teckenspråk eller talat språk för att få en god språkutveckling. TSS kan vara början på en process att lära sig teckenspråk – i det skede då man bygger på sitt teckenförråd. Men man kan inte spontant lära vare sig svenska eller teckenspråk genom att kommunicera på TSS.

### 2000-talets skolreformer inget för hörselskadade

Sedan kommunerna tog över ansvaret för skolan har stödet till hörselskadade elever stadigt utarmats och kunskap och resurser försvunnit – framförallt från kommuner. I samband med en kartläggning som vi gjorde 2015-2016 om stödet till hörselskadade elever framkom att det numera är endast cirka 90 kommuner som har hörselpedagoger.

Allt fler kommuner satsar på generella specialpedagogiska resurser. Alla reformer om specialpedagogiskt stöd som genomförts under 2000-talet har lett till fler generella lösningar inom stat och kommun men inte en enda reform har stimulerat en utveckling av hörselpedagogisk och auditiv kompetens<sup>1</sup>. Vår enkät till SPSM:s

<sup>1</sup> Omfattande kunskaper om hörselnedsättning, hörselnedsättningars konsekvenser, akustik, pedagogik och teknik. Mer specifikt handlar det om samverkande delar som syftar till att underlätta talad kommunikation: 1.1 ljud- och ljusmiljö och dess relation till akustik, psykoakustik och kognition (inkl hörsel) relaterat till kommunikation, 1.2 kunskap om förutsättningar och möjligheter med olika hörhjälpmedel (HA/CI och hörteknik) som svarar mot elevens behov respektive pedagogiska behov.

regionchefer 2015 visar att inte ens alla chefer inom SPSM anser att det behövs särskild hörselpedagogisk och auditiv kompetens för att förbättra situationen för hörselskadade i landets skolor.

Men färskastudier<sup>2</sup> visar att det är riktigt illa ställt för flertal integrerade hörselskadade elever! Undervisningslokalerna klarar inte ljudmiljökraven, hörtekniken i klassrummet fungerar sällan, lärarna saknar kunskap, eleven som inte hör får ta ansvar för sin hörselsituation.

#### Kommunens ansvar

Det är kommunerna som har ansvar för eleverna. Ansvarsfördelningen är tydlig. Men vi frågar oss hur kommunerna kan bygga upp, utveckla och bibehålla kompetens när elevantalet är så litet? En lärare undervisar sällan eller aldrig en hörselskadad elev. En kommun kanske överhuvudtaget inte har någon hörselskadad elev under många år och så plötsligt kan det bli flera på en gång. Är det rimligt att förvänta sig att en kommun anställer en hörselpedagog under sådana förhållanden? Är det rimligt att förvänta sig att kommunen kan ha kompetens nog att fatta viktiga beslut om det hörselskadade barnets/elevens behov av skolgång och åtgärder i skolan?

Skolinspektionen<sup>3</sup> konstaterade i sin granskning av hörselskadade i skolan att kommunerna underskattar hörselskadade elevers behov och överskattar sin egen kompetens i frågan.

Ovanstående indikerar tydligt att kommunerna inte är rustade för att ta sitt ansvar för målgruppen. Därför måste staten ta ett större ansvar för att ge kommunerna rätt förutsättningar att kunna ta ansvar för de hörselskadade eleverna.

### **Våra huvudsakliga synpunkter**

#### **Regionala nav**

HRF anser att förslaget om naven är viktigt. En samordning samt tydlig rollfördelning mellan stat, kommun och landsting anser vi är en viktig del i att få stödet till hörselskadade elever att fungera så bra som möjligt. Vi ser att förutsättningarna för ett effektivt samarbete ökar om de regionala naven inrättas.

#### Regionala nav förutsätter att det finns kompetens

Regionala nav och samverkan förutsätter att det finns både kompetens och resurser att sätta in. Staten har resurser genom SPSM. Här finns ett 15-tal hörselrådgivare (rådgivare med varierande hörselpedagogisk utbildning/kompetens) samt andra mer generella specialpedagogiska resurser.

Landstingen har resurser genom hörselhabiliteringen/ pedagogiska hörselvården. De har kunskap om de enskilda barnens situation och är en viktig del av samarbetet. Genom landstingets kännedom om de barn och unga som finns i regionen kan naven genomföra riktade insatser på ett effektivt sätt.

De flesta kommuner har överhuvudtaget ingen hörselpedagogisk kompetens. Vår uppfattning är att kommunernas förutsättningar att utveckla den kunskap som krävs

<sup>2</sup> Hörteknik och dess användning i specialskolan – HODA, SPSM 2015

<sup>3</sup> Tillgängliga lärmiljöer?, Skolverket 2016

är liten. Med detta menar vi att flertalet kommuner saknar de förutsättningar som krävs för att aktivt bidra med kunskap och kompetens till naven.

#### Viktigt med hörselpedagogisk kompetens och auditiv miljö

För att kunna säkerställa en "att höra-garanti" i skolan är det nödvändigt att det finns en gedigen auditiv kompetens. Detta kan säkerställas genom naven. Men det förutsätter att SPSM får ett tydligt uppdrag och kan tillhandahålla kompetens avseende såväl hörselpedagogik som auditiv miljö i skolan.

Att knyta personal med specifik kunskap om hörselskadade elever till naven är en förutsättning för att naven ska kunna ha den positiva effekt som vi hoppas på. För att detta ska bli möjligt måste möjligheterna att studera till hörselpedagog ses över. Även utbildningens innehåll bör ses över och anpassas till behovet.

#### Reglerat ansvar nödvändigt

Utredningens förslag bygger på frivillighet från de inblandade parterna att ingå i naven. För att alla elever oavsett var de bor i Sverige ska få tillgång till likvärdigt stöd anser vi att en förordning som reglerar parternas organisatoriska och finansiella ansvar är nödvändig. Det kan, menar vi, vara rimligt att kommunerna åläggs att stå för en del av kostnaderna för hörselpedagogiska resurser som de själva inte tillhandahåller.

#### Utveckla SPSMs regionala uppdrag och organisation

Antalet nav har vi ingen bestämd uppfattning om men vi kan, som utredaren resonerar, tycka att 10-15 nav är rimligt. SPSM:s regionala organisation bör enligt vår uppfattning utvecklas så att de stämmer överens med nav-regionerna. Det kan vara en fördel om merparten av specialpedagogiskt stöd från SPSM på sikt kan organiseras utifrån detta.

Genom att styra om SPSM:s uppdrag till att bli mer aktivt och uppsökande ser vi att hörselskadades möjlighet att få rätt stöd och en likvärdig utbildning ökar. En stor börda lyfts även från föräldrarna som idag behöver ta ett stort ansvar för att samordna insatserna kring sina barn. Att alla barn och unga får en kontaktperson som följer dem genom skolåren ökar möjligheterna för att rätt insatser sätts in och att det finns en långsiktighet i stödet.

#### Finansiering – konsekvenser

Tidigare har SIS-medel används för att stimulera kommuner att anställa hörselpedagoger. För att naven och kommunerna ska kunna rekrytera hörselkompetent personal bör SKÅ-bidragen kunna användas på ett liknande sätt.

Det är viktigt att alla tre aktörer också bidrar ekonomiskt till naven, kommun och landsting har fortfarande samma ansvarsområden. Vi tror precis som utredningen att medel kan frigöras av att insatserna samordnas istället för att överlappa varandra i onödan.

#### **Särskilt anpassade kommunikativa miljöer**

HRF är positivt till utredningens förslag att i skollagen införa kommuners och enskilda huvudmäns rätt att skapa SAK-miljöer. Att lägga in SAK-miljöerna i

skollagen blir också ett efterlängtat erkännande att alla elever inte kan få sin utbildning tillgodosedd i hemskolan och att det behövs anpassade lösningar för hörselskadade elever.

Viktigt att påpeka är att hörselskadade och elever med grav språkstörning inte har samma behov och således inte ska gå i samma SAK-miljö.

#### Elevrättsperspektiv saknas

Vi saknar ett elevrättsperspektiv i förslaget om SAK-miljöerna. Förslagen utgår från rätten att skapa SAK-miljöer men det finns ingen uttalad rätt för elever att välja en anpassad skola. Enligt förslaget i betänkandet har kommun rätt att neka en elev att gå i en SAK-miljö även om hen tillhör målgruppen. Detta anser vi vara en begränsning med ett starkt inslag av diskriminering. För andra elever pratar man om valfrihet men hörselskadade hänvisas till kommunens välvilja.

Alla elever har rätt att få det stöd och hjälp de behöver i hemskolan. Men trots omfattande insatser fungerar det inte för alla hörselskadade att gå integrerat. Utanförskapet/exkluderingen drabbar eleven – inte läraren, skolan eller kommunen – därför måste hörselskadade elever ha rätt att få sin utbildning tillgodosedd i en anpassad skolgång, i SAK-miljö eller specialskola.

#### Använd SKÅ-bidrag för att öka likvärdigheten

Det är positivt att SKÅ-bidrag kan erhållas för att utveckla och bibehålla SAK-miljöer. Vi anser att det är en viktig uppgift för naven att stimulera en långsiktig och hållbar utveckling av SAK-miljöer.

En elev som får sin utbildning vid specialskolan får skolskjuts betald. Vi anser att lika möjligheter ska råda för elever som behöver resa till en SAK-miljö. Vi menar att SKÅ-bidragen ska kunna användas för att finansera skolskjuts till SAK-miljö.

#### Finansiering – konsekvenser

HRF delar inte utredningens resonemang om fördelningen av SKÅ-medel mellan grupperna. Genom specialskolan garanterar staten en teckenspråkig miljö och teckenspråkskompetens i skolan. Detta ska inte blandas ihop med behoven hos de elever som går i SAK-miljö eller individualintegrerade. Att som utredaren motiverar, att mindre andel SKÅ-medel ska gå till hörselskadade och döva eftersom eleverna trots allt kan gå i specialskolan är inget hållbart argument.

Specialskolan har sin givna målgrupp och där ingår – menar vi - hörselskadade som önskar gå i en skola med teckenspråkig miljö.

Av de elever som idag går individualintegrerade skulle en betydligt större andel ha en bättre skolsituation i en SAK-miljö.

SKÅ-bidrag behövs för att både utveckla SAK-miljöer för hörselskadade och för att kommunen ska ha den kompetens de behöver för att kunna stötta hörselskadade elever som väljer individualintegrerad skolgång.

#### **Teckenspråk**

HRF är positiv till utredningens förslag att stärka hörselskadade barn och ungas rätt till teckenspråk. Genom att likställa teckenspråket med minoritetsspråk ökar förut

sättningarna för att hörselskadade elever får tillgång till teckenspråk i skolan. Att erbjuda teckenspråk via fjärrundervisning anser vi är en lösning för att fler ska ta del av teckenspråket. Positivt om specialskolorna får i uppdrag att ansvara för fjärrundervisningen.

#### Komplettera fjärrundervisningen med besöksveckor

För att elever som läser teckenspråk som ämne i skolan ska kunna utveckla språket behöver de få tillgång till en teckenspråkig miljö. Därför anser vi att det är viktigt att hörselskadade elever får besöka och vistas i de teckenspråkiga miljöerna på specialskolorna.

#### Möjlighet att välja specialskolan men med undervisning på talspråk är nödvändigt

Förslaget på omformulering av specialskolans målgrupp i skollagen innebär att den tidigare negativa skrivningen tas bort. Detta är ett steg i rätt riktning och fokuserar på elevens behov istället för att utgå från tidigare misslyckanden. Men vi är oroad över att utredarens förslag innebär att hörselskadade som helt eller delvis väljer undervisning på talat språk men behöver vistas i en teckenspråkig miljö för att ha en fungerande social situation i skolan inte får välja att gå på specialskolan. En sådan utveckling skulle innebära en allvarlig försämring. Det bör, menar vi, finnas ett tydligt elevperspektiv som utgår ifrån att barnet/eleven kan få en optimal kommunikativ situation i skolan. Vi delar således inte utredningens slutsats, utan anser att undervisning på talspråk behövs i specialskolan. Hörselskadade elever är en grupp med väldigt varierande behov, och för att undervisningen ska fungera optimalt behöver en del elever få möjlighet att välja att få undervisningen i vissa ämnen på teckenspråk och vissa ämnen på talad svenska. Behoven kan också ändras under skoltiden.

#### Också hörselskadade har sociala behov i skolan

Skolan är så mycket mer än att enbart höra läraren vid undervisningssituationer, detta måste tas hänsyn till vid skolplaceringen av hörselskadade barn. Hörselskadade som inte har en god social situation i en talspråkig miljö behöver vistas i en teckenspråkig miljö.

Barn är sociala varelser och utvecklas av social samvaro med kamrater på skolan. Barnombudsmannens rapport Respekt<sup>4</sup> visar på att hörselskadade elevers behov av fullt fungerande social miljö spelar en stor roll för elevens mående och känsla av tillhörighet.

#### Finansiering – konsekvenser

Då de flesta kommuner kan ha svårt att hitta utbildade lärare för att undervisa i teckenspråk är det viktigt att SPSM kan erbjuda en väl utbyggd fjärrundervisning i teckenspråk. Det är viktigt för att kommunerna inte ska kunna neka med hänvisning till brist på lärare.

Idag finns det flera små utspridda och splittrade teckenspråkiga miljöer. Barnen går i teckenspråkiga specialskolor, föräldrarna läser teckenspråk hos TUFF-utbildare och tolkar utbildas på ett antal orter i landet. Vi anser att en samordning av dessa

---

<sup>4</sup> Respekt, Barnombudsmannen 2016

verksamheter skulle kunna gynna teckenspråksmiljöerna och är därför inte främmande för tanken att en sammanslagning av olika mindre verksamheter skulle gynna helheten. En översyn när det gäller dessa insatser vore på sin plats.

## **SPSM**

HRF är positivt till förslaget att ändra SPSMs organisation till att innefatta regionala nav med tillgång till hörselspecifik kompetens. Vår uppfattning är att ett mer proaktivt uppdrag kommer leda till stora positiva förändringar för den enskilda eleven. Ändrad organisationsstruktur tillsammans med det proaktiva arbetssättet kommer ge ökade förutsättningar för att hörselskadade elever får ett långsiktigt hållbart stöd, oavsett skolform. Det är viktigt att den personal som knyts till naven har både auditiv och hörselpedagogisk kompetens för att på bästa sätt kunna stötta eleverna.

### Viktiga uppdrag

De regionala naven skapar förutsättningar för SPSM att stimulera utvecklingen av SAK-miljöer och effektivt nyttjande av SKÅ-bidrag.

Myndigheten bör få ett lika tydligt uppdrag för en "att höra garanti" som de har för att läsa-skriva-räkna garantin kan uppnås.

En viktig del i SPSMs nya uppdrag blir att arbeta för att fler SAK-miljöer skapas. Genom att SPSM genom naven har koll på vilka hörselskadade barn och unga som finns i regionen kan de kommunicera både nuvarande och framtida behov till kommunerna och andra huvudmän.

### Likvärdigt i landet

SPSM får genom förslaget en ny regional organisation att förhålla sig till (10-15 regionala nav). Detta ser vi som en möjlighet att skapa en ny organisation som bättre kan garantera likvärdighet i landet. Myndighetens uppdrag behöver vara tydligt avseende såväl innehåll, utveckling av auditiv/hörselpedagogisk kompetens som likvärdighet i landet. Idag ser vi alltför stora regionala skillnader och det auditiva/hörselpedagogiska uppmärksammas inte på något märkbart sätt i en del regioner.

## **Förslagen i betänkandet**

### **9.2 Förstärkt rätt till teckenspråk**

HRF tillstyrker förslaget, men betonar att det måste göras helt klart att SPSM när så erfordras är skyldiga att tillhandahålla fjärrundervisning i teckenspråk, detta får inte ses som en uppgift som myndigheten kan välja att avstå från.

Viktigt att komma ihåg att teckenspråk som modersmål skiljer sig från andra modersmål då föräldrarna i regel har ett annat språk (exempelvis talad svenska).

### **9.3 Kursplaner i teckenspråk**

HRF tillstyrker förslaget i sin helhet.

### **9.4 Behov av fortbildning i teckenspråk**

HRF håller med om bedömningen.

Mot bakgrund av det avtagande intresset för teckenspråk på folkhögskolor, som uppmärksammas i betänkandet, vill vi hänvisa till vårt förslag om översyn av de teckenspråkiga miljöerna. Se avsnittet ”Teckenspråk, Finansiering - konsekvenser”.

#### **10.1 En teckenspråkig specialskola**

HRF tillstyrker förslaget, men vi förutsätter att hörselskadade barn som har behov av en teckenspråkig miljö på skolan men vill ha talspråkig undervisning inte utesluts. Se avsnittet ”Teckenspråk”.

#### **10.2 Lärarbehörighet i den teckenspråkiga specialskolan**

HRF håller med om bedömningen.

#### **10.3 Stärkt teckenspråk i specialskolan**

HRF tillstyrker förslaget. Mot bakgrund av förändringar i målgruppen konstaterar även HRF att behovet av antal elevplatser i specialskolan minskat. En viktig aspekt för oss är att specialskolan måste ha en sådan kvalitet på teckenspråket som ger barnen samma möjligheter att utveckla sig språkligt och kunskapsmässigt som elever i en talspråkig skola har.

#### **16 Hög kompetens och professionalism hos lärare och annan skolpersonal**

HRF håller med om bedömningen men vi anser att utredaren har missat behovet av auditiv kompetens. Se avsnittet ”Situationen för hörselskadade elever i skolan idag”

#### **18.2 Utredningens förslag om regionala nav**

HRF tillstyrker förslaget i sin helhet. Vi saknar dock en förordning som reglerar samarbetet. Se avsnitt ”Regionala nav”.

#### **18.3 En nationell överenskommelse och ett råd**

HRF är tveksamt till förslaget. Förslag om samarbete är bra men vi anser att det behövs en förordning för att säkerställa att samarbetet kommer till stånd.

#### **19 Förändrad roll för SPSM**

HRF tillstyrker förslaget men anser att SPSM ytterligare behöver få tydligt uppdrag som garanterar utvecklingen och likvärdigheten i landet. Se avsnittet ”SPSM”.

#### **20.2 SAK-miljöer**

HRF tillstyrker förslaget om rätten att utforma särskilt anpassade kommunikativa miljöer. Viktigt att uppmärksamma att hörselskadade och språkstörda inte ska gå i samma SAK-miljöer.

HRF tillstyrker inte förslaget att kommunen ska utreda fråga om målgruppsstillhörighet till SAK-miljö. Vi anser att det räcker med att det finns en konstaterad hörselnedsättning hos eleven.

HRF tillstyrker förslaget om regionala SAK-miljöers avtal om samverkansområden. Vi anser dock att naven/SPSM ska ha ett tydligt uppdrag att arbeta för en långsiktighet i de SAK-miljöer som skapas.

HRF tillstyrker förslaget att målgruppsstillhörigheten kan överklagas. Dessutom måste även beslut om huruvida en elev får gå i en SAK-miljö eller inte kunna överklagas på samma sätt.

HRF tillstyrker förslaget att regeringen får meddela föreskrifter för en SAK-miljö.



HRF håller med om bedömningen angående SAK-miljöer i förskoleklass. Med tanke på hur viktig förskolan är för målgruppens språkliga utveckling saknar vi förslag om förskolan i utredningen.

#### **21.2 Att säkra regional kompeten**

HRF tillstyrker förslaget om SKÅ-bidrag för regional verksamhet och utvecklingsprojekt. Utöver detta måste SKÅ-bidrag kunna användas till att bekosta skolskjuts till en SAK-miljö. Vidare anser vi att SKÅ-bidrag borde användas för att stimulera kommuner att anställa hörselpedagogisk/auditiv kompetens.

#### **21.4 Utökat SKÅ-bidrag**

HRF tillstyrker inte utredningens förslag på fördelning av de medel som beräknas frigöras. Se avsnitt "Särskilt anpassade kommunikative miljöer, Finansiering – Konsekvenser".

#### **22.3 Ny tydligare målgruppsdefinition**

HRF tillstyrker förslaget på ny målgruppsdefinition men är oroade över utredningens intentioner. Vi kan inte acceptera att hörselskadade som behöver undervisning på talspråk i en teckenspråkig miljö utestängs från specialskolan. Se avsnitt "Teckenspråk".

#### **22.4 Allmänna råd eller ett stödmaterial om mottagande i specialskolan**

HRF tillstyrker förslaget.

#### **22.5 Otidsenligt med regionskolor respektive riksskolor**

HRF tillstyrker förslaget.

Frågan om hörselskadades skolgång har utretts under tio års tid av tre olika utredningar. Ingen av de specialpedagogiska reformerna under 2000-talet har lett till att stödet till hörselskadade elever har blivit bättre. Vi vill betona att nu är det dags att gå från ord till handling.

Vänliga hälsningar  
Hörselskadades Riksförbund



Mattias Lundekvam  
förbundsordförande