

Till statsrådet Ylva Johansson

Den 23 november 1995 bemyndigade regeringen det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om det offentliga skolväsendet och fristående skolor att tillkalla en kommitté (U 1995:14) med uppdrag att utreda hur ansvaret för utbildning och omvårdnad i anslutning till utbildning av funktionshindrade elever skall fördelas mellan stat, kommun och landsting samt vem som skall finansiera verksamheten. Samtidigt fastställdes direktiven (dir 1995:134) för utredningen (bilaga 1).

Kommittén antog namnet FUNKIS.

Till att leda kommittén utsågs den 22 december 1995 riksdagsledamoten Ingegerd Wärnersson. Som övriga ledamöter utsågs samtidigt kommunstyrelseledamoten Lennart Allard, riksdagsledamoten Margitta Edgren, avdelningschefen (numera generaldirektören) Kenneth Eklindh, personaldirektören Eva Frunk-Lind, studeranden Sofia Jonsson, kommundirektören Svante W Nordh, socialnämndsordföranden Leif Wikman och riksdagsledamoten Anna Åkerhielm. Genom beslut den 14 februari 1996 entledigades Sofia Jonsson som ledamot. Vid samma tidpunkt förordnades omsorgsnämndsordföranden Inger Larsson som ledamot.

Som sakkunniga förordnades överdirektören Ann-Marie Begler, departementssekreteraren Anders Blanck, departementsrådet Eva Edström-Fors, sekreteraren Laina Kämpe, överdirektören Lena Landgren, departementssekreteraren Monica Martinson och departementssekreteraren Lars Svensson. Genom beslut den 6 maj 1996 förordnades utredaren Margareta Liljeqvist som sakkunnig. Eva Edström-Fors entledigades den 11 juli 1996. Samtidigt förordnades departementssekreteraren Anna Westerholm som sakkunnig. Lars Svensson entledigades den 15 september 1997. Samtidigt förordnades departementssekreteraren Heléne Ångmo som sakkunnig. Ann-Marie Begler entledigades genom beslut den 15 december 1997. Heléne Ångmo entledigades den 18 december 1997.

Till experter förordnades utbildningschefen Margareta Anjou och direktören Eva Jacobsson den 31 januari 1996. Eva Jacobsson enledigades den 6 mars 1996. Samtidigt förordnades FoU-handläggaren Birgitta Göthberg som expert.

Organisationsdirektören Eva Wallberg har varit sekreterare i utredningen sedan den 1 februari 1996 och planeraren Karin Andrée-Heissenberger sedan den 1 september samma år. Ingrid Karlström har varit biträdande sekreterare sedan den 1 maj 1996. Karina Ajpe har varit biträdande sekreterare från den 18 november 1996 till den 16 mars 1998. Karin Karlsson har varit assistent till kommittén sedan november 1996.

Till kommittén har knutits en referensgrupp med företrädare för berörda handikapporganisationer (bilaga 2).

Den 22 november överlämnade kommittén ett delbetänkande (SOU 1996:167) Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder.

Kommittén får härmed överlämna sitt slutbetänkande.

Stockholm den 4 maj 1998

Ingegerd Wärnersson

Lennart Allard

Kenneth Eklindh

Inger Larsson

Leif Wikman

Margitta Edgren

Eva Frunk-Lind

Svante W Nordh

Anna Åkerhielm

/Eva Wallberg

Karin Andrée-Heissenberger

Karina Ajpe

Ingrid Karlström

Förord

Jag trodde att jag visste, när jag visste så lite.

I hela mitt yrkesliv har jag arbetat med barn och ungdom. I alla åldrar, från olika länder, med olika erfarenheter, med olika möjligheter. Inte någon lik den andre. Jag trodde att jag mött dem alla. Men ack vad fel jag hade. En dag stod jag där utan att kunna kommunicera med någon. Jag var utanför. De andra var i gemenskap. Jag var ensam utan tolk i en klass med döva barn. För första gången i mitt liv fick jag uppleva ett verkligt utanförskap. Detta var en av många nya erfarenheter som jag fått under mitt arbete med FUNKIS.

Men jag har också blivit stärkt.

Jag vet i dag, att vi i Sverige verkligen har en möjlighet att nå en skola för alla.

En skola där alla elever ska känna delaktighet och gemenskap. Där alla elever ska ha en tro på sig själv och se sitt eget värde.

Men vi är ännu ej framme vid målet. Ytterligare hinder måste passeras.

Vi måste lära oss att mötas,
att kunna möta varje individ
att kunna möta olika individer
att inte vara rädd för mötet.

Det är inte oviljan som ibland hindrar människor att ta kontakt med människor med funktionshinder. Det är snarare okunskapen om hur man ska bete sig.

Man talar till assistenten istället för till den rullstolsburne.

Vi måste ha insikt om att elever är olika och behöver olika tid.

Alla kan lära något.

Men vi måste också acceptera att alla inte kan lära allt.

Däremot har alla rätten till ett mål att sträva mot, att uppnå, och att få känna lyckan när målet är uppnått.

Men inget av dessa hinder är omöjligt att passera. Tvärtom tror jag att vi i dag verkligen är på väg mot en skola för alla.

Det finns en oerhörd kompetens och ett oerhört engagemang hos all den personal som jag mött på mina studiebesök och i samtal. En verklighet långt från mediavärldens "svarta" skola.

Till alla er som jag mött och till alla er som jag arbetat med under min tid som ordförande i FUNKIS vill jag säga ett stort och varmt tack.

Arbetet har många gånger varit synnerligen svårt eftersom jag trodde att jag visste, när jag inte visste.

Nu vet jag lite mer men livets ständiga kompetensutveckling behöver vi alla.

*Lyckan är inre,
inte yttre,
därför beror den inte på vad vi har
utan på vad vi är.*

Henry van Dyke

Ingegerd Wärnersson

Innehållsförteckning

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
Författningsförslag	27
1 Inledning	35
1.1 Direktiven	35
1.2 Bakgrund	36
1.3 Kommitténs tidigare betänkande	37
1.4 Inriktning av detta betänkande	38
1.5 Kommitténs arbete	39
1.6 Disposition	40
2 Från urvalsskola till en skola för alla	43
2.1 Inledning	43
2.2 Historik	44
2.2.1 <i>120 år med en differentierad skola</i>	44
2.2.2 <i>Reformperioden</i>	47
2.3 Internationella överenskommelser	55
2.4 Handikappreformen	57
2.5 Överväganden och förslag	58
2.5.1 <i>Bakgrund</i>	58
2.5.2 <i>En flexibel skola för likvärdighet, delaktighet och gemenskap</i>	59
2.5.3 <i>Vissa lagstiftningsfrågor</i>	62
3 Elever med funktionshinder i dagens skola	65
3.1 Begrepp	65
3.2 Elever med funktionshinder	66
3.2.1 <i>Kommunikationshandikapp</i>	67
3.2.2 <i>Rörelsehinder</i>	71
3.2.3 <i>Synskada</i>	72
3.2.4 <i>Utvecklingsstörning</i>	74

3.2.5	<i>Vissa neurologiskt betingade funktionshinder</i>	76
3.2.6	<i>Läs- och skrivsvårigheter/dyslexi</i>	78
3.2.7	<i>Medicinskt betingade funktionshinder</i>	79
3.2.8	<i>Psykiskt betingade funktionshinder</i>	80
3.2.9	<i>Sammantaget</i>	81
3.3	<i>laktagelser</i>	82
3.4	<i>Övergripande slutsatser</i>	94
4	Ansvaret för skola och stöd	97
4.1	<i>Ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting</i>	97
4.1.1	<i>Ansaret för skolan</i>	98
4.1.2	<i>Ansaret för stöd till elever och skola</i>	102
4.1.3	<i>Statens särskilda åtagande för elever med funktionshinder</i>	106
4.1.4	<i>Överväganden och slutsatser</i>	108
4.2	<i>Ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter</i>	111
4.2.1	<i>Myndigheterna och deras uppdrag</i>	112
4.2.2	<i>Bakgrund och aktuella frågor</i>	114
4.2.3	<i>Överväganden och slutsatser</i>	116
5	Den kommunala skolan	119
5.1	<i>Inledning</i>	119
5.2	<i>Förskoleperioden</i>	121
5.3	<i>Skolans organisation och arbetsformer</i>	123
5.4	<i>Lärrroll i förändring</i>	128
5.5	<i>Specialpedagogen/specialläraren – nu och i framtiden</i>	131
5.6	<i>Rektor har det övergripande ansvaret</i>	135
5.7	<i>Elevassistentens roll i skolan</i>	137
5.8	<i>Åtgärdsprogram och individuella studieplaner</i>	141
5.9	<i>Kontakten mellan skola och hem</i>	146
5.10	<i>Elevvård/skolhälsovård</i>	149
5.11	<i>Kommunernas styrning av skolan</i>	150
5.11.1	<i>Skolplaner</i>	151
5.11.2	<i>Resursfördelning</i>	154
5.11.3	<i>Kommunernas uppföljning och utvärdering</i>	156
5.11.4	<i>Kommunernas övergripande organisation</i>	157
5.12	<i>Vad bör staten göra?</i>	158

6	Specialskolan	161
6.1	Tidigare utredningar	161
6.2	Dagens specialskola	164
6.2.1	<i>Gemensam bakgrund</i>	164
6.2.2	<i>De regionala specialskolorna</i>	172
6.2.3	<i>Ekeskolan</i>	180
6.2.4	<i>Hällsboskolan</i>	185
6.2.5	<i>Åsbackaskolan</i>	189
6.2.6	<i>Externa klasser</i>	191
6.3	Angränsande verksamhet	193
6.4	Överväganden och förslag	195
6.4.1	<i>Specialskolan som skolform</i>	196
6.4.2	<i>Verksamheten vid de regionala skolorna</i>	197
6.4.3	<i>Verksamheten vid de riksrekryterande skolorna</i>	206
6.4.4	<i>Ansvar för skolorna</i>	211
6.4.5	<i>Tillsyn, uppföljning och utvärdering</i>	219
6.4.6	<i>Det demokratiska inflytandet och styrelsernas roll</i>	220
6.4.7	<i>Externa klasser</i>	222
6.4.8	<i>Angränsande verksamhet</i>	222
7	Riksrekryterande gymnasieutbildning	225
7.1	Bakgrund	225
7.1.1	<i>RGD/RGH</i>	226
7.1.2	<i>Rh-anpassad gymnasieutbildning</i>	227
7.2	Delbetänkandet SOU 1996:167	228
7.2.1	<i>Generella utgångspunkter</i>	228
7.2.2	<i>Personkretsen</i>	229
7.2.3	<i>Program inom gymnasieskolan</i>	236
7.2.4	<i>Rättighetslagstiftningen</i>	238
7.2.5	<i>Antagning</i>	241
7.2.6	<i>Tillsyn, uppföljning och utvärdering</i>	244
7.2.7	<i>Finansiering av utbildning, boende och habilitering</i>	245
7.2.8	<i>Organisation och ansvarsfördelning</i>	251
7.3	Annan verksamhet med statligt verksamhetsstöd	252
7.3.1	<i>Gymnasiesärskola för döva och hörselskadda ungdomar</i>	253
7.3.2	<i>Dammsdalskolan och Salbohedskolan</i>	254
7.4	Folkhögskolan som alternativ	254

8	Stödorganisationen	259
8.1	Begrepp	259
8.2	Tidigare utredningar	260
8.3	Dagens organisation för stöd i specialpedagogiska frågor	262
8.3.1	<i>SIH:s fältorganisation</i>	263
8.3.2	<i>Landstingens stöd i specialpedagogiska frågor till skolan/kommunen</i>	267
8.3.3	<i>Specialpedagogiska resurscenter</i>	269
8.3.4	<i>Kunskapscenter</i>	273
8.3.5	<i>Datapedagoger vid REDAH-center</i>	277
8.3.6	<i>Läspedagogiska center</i>	277
8.3.7	<i>Sammantaget</i>	279
8.4	Sjukhusundervisningen	283
8.5	Habilitering för barn och ungdomar m m	285
8.6	Överväganden och förslag	288
8.6.1	<i>Övergripande bedömningar</i>	289
8.6.2	<i>Statens stöd i specialpedagogiska frågor</i>	291
8.6.3	<i>Habiliteringen för barn och ungdom</i>	303
8.6.4	<i>Stödet till förskola och vuxenutbildning</i>	304
9	Läroutbildning och lärarfortbildning	309
9.1	Grundutbildning	309
9.2	Specialpedagogutbildning	314
9.3	Särskild grundskolläroutbildning med inriktning mot funktionshinder	318
9.4	Kandidat- och magisterutbildning i specialpedagogik	318
9.5	Utbildning av talpedagoger	319
9.6	Utbildning av skolledare	320
9.7	Kompetensutveckling	322
9.8	Överväganden och förslag	324
10	Läromedel	333
10.1	Tidigare utredningar	333
10.2	Läromedel för funktionshindrade	337
10.3	Ny teknik och nya medier	341
10.4	Offentliga aktörer	343
10.4.1	<i>SIH Läromedel</i>	344
10.4.2	<i>Skolverkets läromedelsuppdrag</i>	351
10.4.3	<i>Andra offentliga aktörer</i>	352
10.4.4	<i>TPB:s studielitteraturuppdrag</i>	353

10.4.5	<i>Vissa jämförelser mellan SIH och TPB</i>	354
10.5	Den fria marknaden	356
10.6	Upphovsrättslagen	358
10.7	Överväganden och förslag	359
10.7.1	<i>Utgångspunkter</i>	359
10.7.2	<i>Ett statligt åtagande</i>	360
10.7.3	<i>Mål och uppdrag för det statliga läromedels- åtagandet</i>	363
10.7.4	<i>Organisation och styrning</i>	368
10.7.5	<i>Samordning mellan de statliga aktörerna</i>	371
10.8	Upphovsrättslagen	375
10.9	Läromedel för vuxna med funktionshinder	376
Särskilda yttranden		379
Bilagor		383
Bilaga 1	Direktiv	383
Bilaga 2	Referensgrupp	393
Bilaga 3	FN:s standardregler	395
Bilaga 4	Salamanca-deklarationen	425
Bilaga 5	Nyckeltal	451
Bilaga 6	Kommunenkät	459
Bilaga 7	Landstingsenkät	485
Bilaga 8	Kommunala skolplaner	517

Förkortningar

ADHD	Attention Deficit/Hyperactivity Disorder. Hyperaktivitetssyndrom med uppmärksamhetsstörning
Bet	Betänkande
BOSK	Barnomsorg och Skolakommittén
BUP	Barn- och ungdomspsykiatri
CI	Cochlea Implantat
CP	Cerebral pares
CSN	Centrala studiestödsnämnden
DAMP	Dysfunktion i avledbarhet, motorik och perception.
DHB	Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn
DHR	De Handikappades Riksförbund
ERC	Ekeskolans resurscenter
FN	Förenta Nationerna
FSDB	Föreningen Sveriges DövBlinda
FSL	Föreningen Svenska Läromedelsproducenter
FUB	Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna
HRF	Hörselskadades riksförbund
HRC	Hällsboskolans resurscenter
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen
HSO	Handikappförbundens samarbetsorgan
KC	Kunskapscenter
KK-stiftelsen	Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling
LASS	Lagen om rätt till statlig assistansersättning
Lgr 80	Läroplan för grundskolan (1980)
LL-stiftelsen	Stiftelsen för lättläst nyhetsinformation och litteratur
Lpo 94	Läroplan för det obligatoriska skolväsendet (1994)
Lpf 94	Läroplan för de frivilliga skolformerna (1994)

LSS	Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade
LÄSK	Kommittén för att förebygga läs- och skrivsvårigheter
MBD	Minimal Brain Dysfunction
PBU	Psykiska barn- och ungdomsvården
Prop	Regeringens proposition
RBU	Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar
RC	Resurscenter
REDAH	Regionala center för Databaserade hjälpmedel för Handikappade
RGD	Riksrekryterande gymnasieutbildning för döva
RGH	Riksrekryterande gymnasieutbildning för hörsel-skadade
RgRH	Riksrekryterande gymnasieutbildning för rörelsehindrade
RPH	Rikscentral för pedagogiska hjälpmedel
Rskr	Riksdagsskrivelse
SCB	Statistiska Centralbyrån
SDR	Sveriges Dövas Riksförbund
SFS	Svensk författningssamling
SIA	Utredningen om skolans inre arbete
SIH	Statens institut för handikappfrågor i skolan
SIL	Statens institut för läromedel
SIS	Särskilda insatser inom skolområdet
Sisus	Statens institut för särskilt utbildningsstöd
SOU	Statens offentliga utredningar
SRF	Synskadades Riksförbund
SSK- utredningen	Utredningen om skolan, staten och kommunerna
SÖ	Skolöverstyrelsen
TPB	Tal- och punktskriftsbiblioteket
TRC	Tomtebodaskolans resurscenter
TSS	Tecken som stöd
TUFF	TeckenspråksUtbildning För Föräldrar
UbU	Utbildningsutskottet
URL	Upphovsrättslagen
WHO	Världshälsoorganisationen
ÅRC	Åsbackaskolans resurscenter

Sammanfattning

Utredningen om funktionshindrade elever i skolan (dir 1995:134) har haft till huvuduppgift att utreda hur ansvaret för utbildning och omvårdnad för funktionshindrade elever skall fördelas mellan stat, kommun och landsting samt vem som skall finansiera verksamheten.

Från urvalsskola till en skola för alla (kap 2)

Utgångspunkten för kommitténs arbete har varit visionen om en skola där alla barn och ungdomar ges likvärdiga förutsättningar att utveckla "kunskaper, färdigheter och förhållningssätt som stärker deras förmåga att anpassa sig till det moderna samhället och att delta i förändringen av detta samhälle"¹.

En *skola för alla* innebär att skolan skall anordnas så att den är lika ändamålsenlig för alla elever, oavsett möjligheter, förutsättningar och behov. Utmärkande är flexibilitet, med den enskilde elevens förutsättningar, behov och intressen i centrum. Det är skolans uppgift att erbjuda varje individ en relevant undervisning och optimala utvecklingsmöjligheter. Detta kan bäst ske i en miljö där självkänslan och den positiva självuppfattningen är stark, dvs i en miljö där man upplever verklig delaktighet och gemenskap.

Med dessa utgångspunkter bör de specialpedagogiska insatserna utgå från principerna att handikapp kan och skall *minimeras* genom förändringar och anpassningar av miljö och bemötande, att den enskildes behov och situation skall bedömas i ett *helhetsperspektiv* samt att insatserna skall vara *icke segregande*. En professionell skola skall kunna erbjuda möjligheter och förutsättningar för ett varierat arbetssätt och ett individuellt bemötande. *Alla elever skall ges förutsättningar att nå skolans mål och ingen elev skall behöva stå utanför gemenskap och delaktighet*. Det kräver goda kunskaper om olika elevers olika behov och förutsättningar.

¹ Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet; Regeringens skrivelse 1996/97:112

I enlighet med detta synsätt föreslår kommittén att formuleringen 1 kap 2 §, andra stycket, skollagen *I utbildningen skall hänsyn tas till elever med särskilda behov* ersätts med *I utbildningen skall hänsyn tas till elever i behov av särskilt stöd*. Den nuvarande formuleringen antyder ett stadigvarande tillstånd hos eleven och ger intryck av att åtgärder bör sättas in hos eleven, när det snarare kan vara i omgivningen som åtgärderna skall vidtas.

Elever med funktionshinder i dagens skola (kap 3)

I enlighet med FN:s standardregler är grundinställningen i det svenska skolväsendet att flertalet barn och ungdomar med funktionshinder skall få sin utbildning i den vanliga kommunala grundskolan, gymnasieskolan och särskolan. De skall där ges det stöd som krävs för att uppnå en fullgod skolsituation.

Ansvar för skola och stöd (kap 4)

- Kommunerna har ett helt och odelat ansvar för all skolverksamhet utifrån de nationella mål som anges i skollag, läroplaner och kursplaner. Kommunerna har också genom socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ett särskilt ansvar för barn och ungdomar med funktionshinder.
- Landstingen har ansvar för hälso- och sjukvård. Enligt hälso- och sjukvårdslagen innebär detta att de skall erbjuda habilitering samt att de svarar för hjälpmedel till vissa funktionshindrade.
- Staten svarar för lagstiftning, tillsyn, uppföljning, utvärdering och vissa utvecklingsinsatser i förhållande till både skola och hälso- och sjukvård samt har ansvar för lärarutbildning och viss kompetensutveckling.

För vissa elever med funktionshinder har staten tagit ett utökat ansvar. Detta t ex genom att staten

- är huvudman för specialskolorna,
- bidrar ekonomiskt till viss riksrekryterande gymnasieutbildning för elever med funktionshinder,
- svarar för visst stöd till kommunerna i specialpedagogiska frågor,
- svarar för produktion av läromedel för elever med vissa funktionshinder.

Totalt bidrar staten med knappt en miljard kronor per år specialdestinerat till gruppen elever med funktionshinder, inkl sjukhusundervisning. I övrigt bidrar staten till skolan i första hand via det generella statsbidraget till kommunerna.

Det är kommitténs uppfattning att de särskilda statliga medlen i högre grad än i dag bör riktas till att erbjuda kommunerna stöd i specialpedagogiska frågor, bl a i form av övergripande rådgivning, utvecklingsinsatser och kompetensutveckling. Staten föreslås dock ges ett fortsatt åtagande även inom de övriga verksamhetsområdena (se vidare nedan).

Den kommunala skolan (kap 5)

Varje lärare, oberoende av skolform, bör ha en god generell kunskap om funktionshinder och de konsekvenser de kan få i skolsituationen, en sk förståelse. Det finns i dag ett stort behov av kompetensutveckling i detta avseende. För att kunna möta olika behov bör arbetslaget ses som en enhet inom vilken olika lärare kan utveckla olika kompetenser och komplettera varandra.

Specialpedagogen är betydelsefull för elever med funktionshinder. Kommittén beskriver en specialpedagog med flera roller – med direkt elevrelaterade insatser, konsultativt stöd till enskilda lärare och arbetslag, stöd till skolans ledning samt med uppgift att dokumentera insatser och erfarenheter. Kommunerna bör uppmärksamma behovet av specialpedagogisk kompetens i gymnasieskolan, liksom behovet av specialpedagoger för elever med flerfunktionshinder i särskolan.

Även andra grupper i skolan kan ha behov av kompetensutveckling om elever med funktionshinder. Det gäller t ex rektorer och elevassistenter.

Åtgärder för barn och ungdomar med funktionshinder behöver planeras och följas upp, från förskolan upp i gymnasieskolan. Kommittén föreslår därför att kravet på *åtgärdsprogram* skall gälla för samtliga skolformer inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom, jämte motsvarande fristående skolor. Ett åtgärdsprogram skall gälla elevens hela skolsituation.

Att ge eleven och elevens vårdnadshavare möjlighet att initiera arbetet med åtgärdsprogram är ett förslag i syfte att stärka deras ställning, men också *relationen mellan hem och skola*. Kontakten

mellan skolan och elevens vårdnadshavare är särskilt betydelsefull när det gäller en elev med funktionshinder.

Kommittén understryker vikten av att det finns ett nära samarbete mellan elevvårdspersonal och skolans pedagogiska personal. Elevvården är organiserad på olika sätt i olika kommuner. Elever, föräldrar och skolans personal bör därför ges information om elevvården och dess uppgifter och organisation.

För elever med medicinska funktionshinder har skolhälsovården ett särskilt ansvar, bl a för information till skolans personal och kontakter mellan skola och sjukvård.

I *kommunernas styrning av skolan* är skolplaner, resursfördelning samt uppföljning och utvärdering viktiga instrument, vilka bör uppmärksamma gruppen elever i behov av särskilt stöd, t ex elever med funktionshinder.

Kommittén föreslår vidare att det i kommunerna skall finnas en *samordningsfunktion* för frågor som rör elever i behov av särskilt stöd, däribland elever med funktionshinder. Detta för att öka tillgängligheten till kommunens organisation för elever och föräldrar, men också för att det skall finnas en kontaktyta för de regionala center för stöd i specialpedagogiska frågor som föreslås i det följande.

Kommittén menar slutligen att det finns skäl att utveckla statens insatser vad gäller såväl tillsyn som uppföljning och utvärdering av skolsituationen för elever med funktionshinder i skolan.

Specialskolan (kap 6)

Det finns fem statliga regionala specialskolor som tar emot döva och hörselskadade elever – Birgittaskolan, Kristinaskolan, Manilaskolan, Vänerskolan och Östervångsskolan. Vidare finns tre statliga riksrekryterande specialskolor – Ekeskolan som tar emot synskadade elever och synskadade elever som också är döva, hörselskadade eller utvecklingsstörda, Åsbackaskolan som tar emot döva och hörselskadade elever med utvecklingsstörning samt Hällsboskolan som dels tar emot gravt språkstörda elever, dels döva och hörselskadade med beteendestörningar m m.

Kommittén föreslår att specialskolan upphör som egen skolform. Detta markerar att målen för och kraven på utbildningen är desamma som för det offentliga skolväsendet för barn och ungdom i övrigt. Detta och kommitténs övriga förslag medför ändringar av såväl skollag som grundskoleförordning och specialskoleförordning.

Döva och hörselskadade barn och ungdomar som är beroende av kommunikation på teckenspråk föreslås även framgent erbjudas utbildning i en fullvärdig teckenspråkig miljö. Detta bör ske vid fem *teckenspråkiga grundskolor* samt vid *Åsbackaskolan*.

För de teckenspråkiga grundskolorna föreslås ett kommunalt huvudmannaskap. Därmed upphör dagens regionala specialskolor att vara statliga myndigheter. Relationen mellan stat och värdkommun regleras i avtal. Kommittén föreslår samtidigt att staten behåller huvudmannskapet för Åsbackaskolan, som trots detta föreslås upphöra som egen statlig myndighet.

Kommittén föreslår att verksamheten vid de teckenspråkiga grundskolorna och Åsbackaskolan finansieras dels med statligt verksamhetsstöd, dels av de kommuner som har elever vid skolorna.

Med en fullvärdig teckenspråkig miljö avses en miljö där elever, lärare och andra vuxna kommunicerar på teckenspråk och som omfattar ett tillräckligt antal elever.

Kommittén föreslår att de teckenspråkiga grundskolorna skall ta emot döva och hörselskadade elever med beteendestörning m m som i dag tas emot vid Hällsboskolan. Vidare föreslås att de teckenspråkiga grundskolorna på försök skall kunna ta emot döva och hörselskadade elever med lätt utvecklingsstörning samt att undervisningen för dessa elever skall baseras på grundsärskolans kursplaner. Slutligen är kommittén positiv till att grupper med hörselskadade elever som undervisas på svenska med tekniskt stöd samlokaliseras med teckenspråkiga grupper inom den teckenspråkiga grundskolan.

Åsbackaskolan föreslås också ta över ansvaret från Ekeskolan för skola och resurscenter för dövblindfödda skolpliktiga elever.

I kommitténs delbetänkande (SOU 1996:167) föreslogs en antagningsnämnd med ansvar för antagningen till den riksrekryterande gymnasieutbildningen för elever med funktionshinder. Kommittén föreslår att denna antagningsnämnd även skall svara för antagningen till de teckenspråkiga grundskolorna och till Åsbackaskolan.

Kommittén föreslår vidare att den fasta skolverksamheten vid Ekeskolan och Hällsboskolan avvecklas. Resurserna från skolverksamheten förs successivt över till respektive skolas resurscenterverksamhet som stärks, med bl a en utvidgad möjlighet till utrednings- och träningsbesök. Förändringarna bör genomföras successivt över en treårsperiod. Staten föreslås ha kvar huvudmannskapet för de båda verksamheterna, som upphör att vara egna myndigheter.

Skolverket har och kommer även framgent att ha ansvar för tillsyn, uppföljning och utvärdering över utbildningen vid de föreslagna teckenspråkiga skolorna och Åsbackaskolan. Det skiljer dem inte från andra skolor inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom.

I dag saknas ett tillsynsansvar för boendet vid skolorna. Kommittén föreslår därför att länsstyrelsernas sociala enheter och Socialstyrelsen ges tillsynsansvar över elevboendet vid de teckenspråkiga grundskolorna och vid Åsbackaskolan.

Den riksrekryterande gymnasieutbildningen (kap 7)

Kommittén har redan lagt ett delbetänkande (SOU 1996:167) om gymnasieutbildningen för vissa ungdomar med funktionshinder. Här redovisas främst vissa kvarstående frågor, i några fall justeringar av tidigare ställningstaganden.

Kommittén föreslår vissa ytterligare preciseringar av personkretsen för RGD/RGH. Kommitténs tidigare förslag justeras så att begreppet grav inte tas med i preciseringen för de döva och hörselskadade eleverna.

Förslaget innebär vidare att elever med grav språkstörning inte skall ingå i personkretsen för RGD/RGH. Istället bör de regionala centren för stöd i specialpedagogiska frågor samt Hällsboskolans riksresurscenter (se nedan) erbjuda hemkommunernas gymnasieskola stöd för denna elevgrupp.

Örebro kommun föreslås även framgent ta emot dövblinda ungdomar i sin gymnasieskola. Detta bör preciseras i gymnasieförordningen.

Kommittén föreslår att rättighetsinslaget i regleringen av den Rhanpassade gymnasieutbildningen tas bort. I och med gymnasierformen är kommunerna nu skyldiga att erbjuda alla ungdomar

gymnasieutbildning. Det var inte fallet då den nuvarande lagstiftningen utformades.

Liksom för specialskolorna föreslås för den riksrekryterande gymnasieutbildningen att länsstyrelsernas sociala enheter och Socialstyrelsen ges i uppdrag att svara för tillsynen över boendet.

Finansieringen av boende och habilitering vid den Rh-anpassade gymnasieutbildningen föreslås ske via ett statligt verksamhetsbidrag och interkommunal ersättning från elevens hemkommun och hemlandsting. I dag har staten hela finansieringsansvaret.

Stödorganisationen (kap 8)

För att ge elever med funktionshinder förutsättningar för en likvärdig utbildning krävs många olika och samverkande insatser. Det gäller både inom skolans ram och mellan skola och andra aktörer.

I vardagen är arbetslaget ansvarigt för det pedagogiska arbetet. Stöd till arbetslaget ges i första hand av specialpedagoger på skolan och/eller en kommunal stödfunktion. Statens roll blir då bl a att stödja kommunens specialpedagoger genom en förändrad stödorganisation med särskild spetskompetens.

Kommittén föreslår en organisatorisk samordning av statens insatser för stöd till skolhuvudmännen i specialpedagogiska frågor för elever med funktionshinder. Detta innebär att SIH:s konsulentorganisation samt de statliga bidragen till landstingens hörselvårdskonsulenter, kunskapscentren för döva och hörselskadade, rörelsehindrade m fl, resurscentren vid dagens riksrekryterande specialskolor och Tomtebodaskolans resurscenter samt till datapedagogerna vid REDAH-centren samordnas i en organisation.

En styrelse med företrädare för såväl stat, kommuner som landsting föreslås leda och samordna verksamheten, som organiseras i fem geografiska regioner och i fyra riksresurscenter.

De regionala centren ges i uppdrag att bl a svara för övergripande rådgivning samt för utvecklingsinsatser och kompetensutveckling. Umeå, Stockholm, Örebro, Göteborg och Malmö görs till centralorter i sina respektive regioner, som föreslås få samma utformning som dagens hörselregioner.

Kommittén menar att det även i framtiden behövs vissa riksresurser för barn och ungdomar som har särskilt ovanliga och från pedago-

giska utgångspunkter komplicerade funktionshinder. Dessa bör lyda direkt under styrelsen.

Vid Åsbackaskolan föreslås två riksresurscenter. För det första föreslås att Åsbackaskolan även framgent skall ha ett center för döva och hörselskadade barn och ungdomar med utvecklingsstörning. Vidare föreslås att Åsbackaskolan skall ges i uppdrag att bygga upp ett riksresurscenter för dövblindfödda barn och ungdomar. Det innebär att detta ansvar överförs från Ekeskolan till Åsbackaskolan.

Den förändrade profil som föreslagits för Hällsboskolan respektive Ekeskolan innebär att centren för elever med grav språkstörning respektive elever med synskada och ytterligare funktionshinder ges ökad betydelse för stöd till elever och kommuner. Detta bl a genom en utvidgad möjlighet till utrednings- och träningsbesök för elever med särskilt omfattande problematik. Eleverna skall vara inskrivna i sin hemkommuns skola och insatserna ingå som en planerad del av elevens åtgärdsprogram.

Kommittén föreslår vidare att Ekeskolans och Tomtebodaskolans resurscenter samordnas i ett riksresurscenter under den föreslagna styrelsen.

Kommittén föreslår en översyn av sjukhusundervisningen. Detta bl a mot bakgrund att allt färre elever tillbringar lång tid på sjukhus.

Även om kommitténs uppdrag i första hand är att utreda stödet i specialpedagogiska frågor finns det skäl att uppmärksamma habiliteringen för barn och ungdom. Både utredning och habilitering kan utgöra viktiga förutsättningar för framgångsrika specialpedagogiska insatser. Kommittén menar att det finns skäl att överväga en översyn av habiliteringen för barn och ungdom.

Läroarbetsutbildning och lärarfortbildning (kap 9)

Det finns behov av en ökad specialpedagogisk kompetens i den svenska skolan. För att bygga upp denna krävs en stor flexibilitet i utbildningsutbudet.

Kommittén föreslår att Läroarbetsutbildningskommittén i sitt arbete beaktar

- behovet av ett ökat inslag av specialpedagogik i den grundläggande läroarbetsutbildningen,
- behovet av specialpedagoger i gymnasieskolan,

- behovet av en särskild lärarutbildning för att undervisa på grundsärskolan, med kompetens för såväl grundskola som grundsärskola,
- möjligheterna att permanenta den teckenspråkiga inriktningen inom grundutbildningen, för lärare som skall undervisa vid den teckenspråkiga grundskolan,
- att frågor som rör elever med funktionshinder i skolan bör ges utrymme i rektorsutbildningen och i den aviserade skolläroverutbildningen.

Kommittén har betonat vikten av att kommunerna prioriterar området elever med funktionshinder i sin kompetensutveckling för skolan.

Vidare föreslås att Skolverket inom de medel verket disponerar nu prioriterar en generell kompetensutveckling avseende förförståelse om elever med funktionshinder.

Läromedel (kap 10)

Brist på lämpliga läromedel får inte utgöra ett hinder för barn och ungdomar med funktionshinder att genomgå utbildning på lika villkor som andra elever. Kommittén föreslår därför att det även framgent skall vara ett statligt åtagande att se till att elever med funktionshinder, som är beroende av särskilt utvecklade eller anpassade läromedel, ges tillgång till sådana läromedel. Åtagandet skall omfatta elever med funktionshinder inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom jämte elever i motsvarande fristående skolor.

Motivet för ett fortsatt statligt åtagande är att det krävs offentligt stöd i någon form för att viss läromedelsproduktion för små grupper elever med funktionshinder överhuvudtaget skall komma till stånd. Kommittén menar dock att detta åtagande i högre grad än i dag skall stimulera produktion på den fria läromedelsmarknaden.

Uppdraget skall vara att utveckla och vidmakthålla en strategi för läromedelsförsörjning för elever med funktionshinder, inventera behov av och stimulera produktion av bristläromedel, informera, initiera forskning och utvecklingsinsatser m m, förmedla aktuell kunskap, följa och omsätta utvecklingen inom informationsteknologin samt svara för viss framställning, mångfaldigande och försäljning.

Statens engagemang för läromedelsfrågor föreslås även framgent organiseras i myndighetsform. Den föreslagna styrelsen för

stöd i specialpedagogiska frågor föreslås få ansvar att leda även denna verksamhet.

Kommitténs förslag innebär att SIH:s och Skolverkets nuvarande ansvar för frågor som rör läromedel för elever med funktionshinder och elever med dyslexi samordnas under styrelsen.

Kommittén föreslår en bred översyn av statens hela engagemang vad gäller läromedel, studiematerial och studielitteratur. Därvid bör särskilt beaktas behoven för barn i förskolan liksom behoven för studerande med funktionshinder i olika former av vuxenutbildning, eftergymnasial utbildning, universitet och högskola.

Slutligen föreslår kommittén att upphovsrättslagen snarast ses över, bl a för att kunna anpassa läromedel i ny teknik för funktionshindrade. En sådan översyn bör leda till att talböcker för synskadade kan framställas även om ett läromedel getts ut som kassettbok.

Genomförande

Kommitténs förslag innebär förändringar för såväl kommuner, landsting som stat. Framför allt innebär förslagen stora förändringar för enskilda verksamheter som dagens specialskolor, för berörda myndigheter samt andra organ inom dagens organisation för stöd i specialpedagogiska frågor. Att genomföra genomgripande förändringar av denna typ kräver en planmässig process.

Det är viktigt att kompetensuppbyggnaden i kommunerna kommer till stånd så snart som möjligt. Detta för att kunna möta de förändringar som kommer att ske i den statliga organisationen. Kommittén menar att en första åtgärd därför bör vara att Skolverket nu, inom de medel verket disponerar, prioriterar en generell kompetensutveckling avseende förförståelse om elever med funktionshinder.

De regionala centren i specialpedagogiska frågor får en viktig roll för att stödja kommunerna i sin utveckling. Etablerandet av dessa bör därför ges hög prioritet och genomföras tidigt i det samlade förändringsarbetet.

De förändringar som föreslagits för *dagens specialskolor och resurscenter* bör också initieras så snart som möjligt. Förändringarna kommer dock att ta varierande lång tid. Den omorientering av verksamheten som föreslagits för Ekeskolan och Hällsboskolan måste genomföras successivt. Det går elever vid skolorna i dag som i många fall förväntat sig få hela sin skolgång vid skolorna. De äldre eleverna bör ges möjlighet att slutföra sina studier vid sko-

lorna. För andra finns skäl att erbjuda elevernas hemkommuner specialpedagogiskt stöd att bygga upp en fullgod skolsituation hemma.

Uppdraget att bygga upp ett nytt riksresurscenter för dövblindfödda vid Åsbackaskolan kräver att ny kompetens byggs upp vid skolan.

Inför etablerandet av de teckenspråkiga grundskolorna måste avtal mellan staten och de presumtiva värdkommunerna utarbetas och överenskommas mellan parterna.

En viktig uppgift i samband med större organisationsförändringar är att förankra intentionerna bakom förändringarna. I det här fallet handlar det bl a om att informera om kommunernas ansvar samt den statliga stödorganisationens förändrade uppdrag.

För att genomföra förändringsarbetet krävs en organisationskommitté. Dess uppgifter bör bl a vara att

- planlägga genomförandet,
- utarbeta konkreta förslag och förankra organisationsförändringarna,
- utarbeta förslag till uppdragsbeskrivning och instruktion för det föreslagna myndighetsansvaret,
- utarbeta förslag till avtal mellan stat och värdkommuner samt
- svara för information om reformen.

Kommittén bedömer att hela förändringsarbetet kräver minst tre år, särskilt med tanke på de förändringar som föreslagits för vissa av specialskolorna och deras resurscenter. Organisationskommitténs uppgifter bör dock kunna avslutas tidigare genom att ansvaret för förändringsarbetet successivt kan överlåtas till den föreslagna styrelsen.

Författningsförslag

Kommitténs förslag att specialskolan tas bort som skolform innebär justeringar i många paragrafer i skollagen. Här redovisas inte rena konsekvensändringar, utan endast förslag till ändringar av mer genomgripande art. Utöver de redovisade krävs ändringar också i 3 kap 6 §, 6 kap 7 §, 9 kap 5 §, 10 kap 3 och 5 §§ samt 14 kap 1 och 3 §§ skollagen.

Förslag till ändringar i skollagen som redovisats i kommitténs delbetänkande (SOU 1996:167) Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder redovisas inte på nytt.

Förslag till ändringar i skollagen (1985:1100)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap

1 §

För barn och ungdomar anordnar det allmänna utbildning i form av förskoleklass, grundskola och gymnasieskola samt vissa motsvarande skolformer, nämligen särskola, *specialskola* och sameskola.

Förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, *specialskolan* och sameskolan bildar det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Dessutom finns särskilda utbildningsformer som anordnas av det allmänna för dem som till följd av sjukdom eller av annat skäl inte kan delta i skolarbetet inom det offentliga skolväsendet.

För barn och ungdomar anordnar det allmänna utbildning i form av förskoleklass, grundskola och gymnasieskola samt vissa motsvarande skolformer, nämligen särskola och sameskola.

Förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan och sameskolan bildar det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Dessutom finns särskilda utbildningsformer som anordnas av det allmänna för dem som till följd av sjukdom eller av annat skäl inte kan delta i skolarbetet inom det offentliga skolväsendet.

Det allmänna anordnar också pedagogisk verksamhet i form av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. För dessa verksamheter gäller i denna lag endast bestämmelserna i 2 a kap.

2 §

Alla barn och ungdomar skall, oberoende av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet.

Utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen skall hänsyn tas till elever *med särskilda behov*.

Utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen skall hänsyn tas till elever *i behov av särskilt stöd*.

Verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö. Särskilt skall den som verkar inom skolan

1. främja jämställdhet mellan könen samt
2. aktivt motverka alla former av kränkande behandling, såsom mobbing och rasistiska beteenden.

6 §

För barn som på grund av synskada, dövhet, hörselskada eller talskada inte kan gå i grundskolan eller motsvarande del av särskolan finns specialskolan. Staten är huvudman för specialskolan.

3 kap

2 §

Barn skall fullgöra skolplikten i grundskolan, särskolan eller *specialskolan*. Skolplikten får också fullgöras enligt 8 - 10 kap.

Barn skall fullgöra skolplikten i grundskolan eller särskolan. Skolplikten får också fullgöras enligt 8 - 10 kap.

3 §

Barn i allmänhet skall tas emot i grundskolan.

Barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapsmål därför att de är utvecklingsstörda skall tas emot i särskolan.

Barn som inte kan gå i grundskolan eller i särskolan därför att de är synskadade, döva, hörsel-skadade eller talskadade skall tas emot i specialskolan.

Barn i allmänhet skall tas emot i grundskolan.

Barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapsmål därför att de är utvecklingsstörda skall tas emot i särskolan.

4 §

Styrelsen för särskolan i hemkommunen prövar om ett barn skall tas emot i särskolan under sin skolpliktstid. Fråga om mottagande får även väckas av barnets vårdnadshavare.

Huvudmannen för specialskolan prövar om ett barn skall tas emot i specialskolan under sin skolpliktstid. Fråga om mottagande får väckas av barnets vårdnadshavare eller av barnets hemkommun.

Om ett barn, som har tagits emot i särskolan, bedöms kunna gå över till grundskolan, skall styrelsen för särskolan besluta att barnet inte längre skall vara elev där.

Motsvarande gäller för huvudmannen för specialskolan, om den som tagits emot i specialskolan, bedöms kunna gå över till grundskolan eller särskolan

5 §

Beslut enligt 4 § om mottagande i särskolan eller *specialskolan* får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Beslut enligt 4 § om mottagande i särskolan eller *den teckenspråkiga grundskolan* får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Besluten får överklagas endast av barnets vårdnadshavare.

10 §

Skolplikten upphör vid utgången av vårterminen det kalenderår då barnet fyller 16 år eller, om barnet fullgör skolplikten i *specialskolan*, 17 år.

Om barnet dessförinnan tillfredsställande slutför högsta årskursen i grundskolan eller motsvarande i någon annan skola där barnet får fullgöra sin skolplikt, upphör därmed denna. Skolplikten upphör också, om barnet vid särskild prövning visar att det har motsvarande kunskaper. Sådan prövning anordnas av styrelsen för utbildningen.

Beslut av styrelsen för utbildningen i ärende om skolpliktens upphörande får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Skolplikten upphör vid utgången av vårterminen det kalenderår då barnet fyller 16 år eller, om barnet fullgör skolplikten i *den teckenspråkiga grundskolan*, 17 år.

13 §

Kommunen skall se till att skolpliktiga elever i dess grundskola och särskola fullgör sin skolgång. Kommunen skall också se till att skolpliktiga barn, som är bosatta i kommunen men inte går i dess grundskola eller särskola, på något annat sätt får föreskriven utbildning.

Huvudmannen för specialskolan skall se till att skolpliktiga elever i skolor under dess ledning fullgör sin skolgång.

14 §

Om en skolpliktig elev i en skola utanför det offentliga skolväsendet för barn och ungdom är frånvarande i stor utsträckning utan giltig orsak, skall huvudmannen för skolan anmäla förhållandet till barnets hemkommun. Kommunen skall pröva om barnet skall åläggas skolgång i grundskolan eller särskolan *eller, om särskilda skäl föreligger, överlämna anmälan till huvudmannen för specialskolan, som skall pröva om barnet skall åläggas skolgång där.*

Beslut om att ålägga barnet skolgång får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Om en skolpliktig elev i en skola utanför det offentliga skolväsendet för barn och ungdom är frånvarande i stor utsträckning utan giltig orsak, skall huvudmannen för skolan anmäla förhållandet till barnets hemkommun. Kommunen skall pröva om barnet skall åläggas skolgång i grundskolan eller särskolan.

4 kap

1 §

Utbildningen i grundskolan skall syfta till att ge eleverna de kunskaper och färdigheter och den skolning i övrigt som de behöver för att delta i samhällslivet. Den skall kunna ligga till grund för fortsatt utbildning i gymnasieskolan.

Särskilt stöd skall ges till elever som har svårigheter i skolarbetet.

1 a §

Elever som på grund av dövhet eller hörselskada är beroende av teckenspråk för sin kommunikation skall erbjudas utbildning i teckenspråkig grundskola.

Regeringen eller den myndighet regeringen föreskriver får meddela särskilda bestämmelser för den teckenspråkiga grundskolan

3 §

Grundskolan skall ha nio årskurser.

Utbildningen i varje årskurs skall bedrivas under ett läsår. Varje läsår skall delas upp på en hösttermin och en vårtermin.

Eleverna i grundskolan skall ha en i huvudsak gemensam studiegång, om inte annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

3 a §

Vissa bestämmelser om utbildningens omfattning i grundskolan (timplan) framgår av bilaga 3. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får

1. meddela de närmare föreskrifter angående tillämpningen av timplanen som behövs,
2. göra begränsade avvikelser från timplanen, om det finns särskilda skäl.

3 b §

Den teckenspråkiga grundskolan skall ha tio årskurser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela särskilt anpassade timplaner för den teckenspråkiga grundskolan.

7 kap

Utgår i sin helhet.

9 kap

1 §

Skolplikt får fullgöras i en fristående skola, om skolan är godkänd enligt 2 §.

Ärenden om godkännande av fristående skolor som motsvarar grundskolan eller särskolan prövas av Statens skolverk.

Ärenden om godkännande av fristående skolor som motsvarar specialskolan prövas av styrelsen för den specialskola som ansvarar för utbildning av samma handikappgrupp där skolan är belägen.

2 §

En fristående skola, vars utbildning ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan, särskolan respektive *specialskolan* skall förmedla, skall godkännas, om

En fristående skola, vars utbildning ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan respektive särskolan skall förmedla, skall godkännas, om

1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet,

2. skolan står öppen för alla barn som enligt denna lag har rätt till utbildning inom motsvarande skolform i det offentliga skolväsendet, med undantag för sådana barn vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan,

3. skolan har minst 20 elever, om det inte finns särskilda skäl för ett lägre elevantal,

4. skolan, om den motsvarar särskolan eller specialskolan, bereder eleverna de omsorger som behövs, och

4. skolan, om den motsvarar särskolan, bereder eleverna de omsorger som behövs, och

5. skolan uppfyller de ytterligare villkor som regeringen föreskriver i fråga om utbildningen vid fristående skolor och om antagningen till och ledningen av sådana skolor.

En fristående skola som avses i denna paragraf får inom ramen för vad som sägs i första stycket 1 ha en konfessionell inriktning.

Ett godkännande kan avse vissa årskurser.

4 §

Om ett barn har ett sådant funktionshinder som enligt 3 kap 3 § kan vara grund för mottagande i specialskolan, får barnet fullgöra sin skolplikt i en godkänd fristående skola som motsvarar specialskolan endast om

1. skolan är godkänd för elever som har samma funktionshinder som barnet eller

2. huvudmannen för specialskolan bedömer att barnet ändå kan tillgodogöra sig utbildningen vid skolan.

1 Inledning

1.1 Direktiven

Utredningen om funktionshindrade elever i skolan (dir 1995:134, bilaga 1) skall utreda hur ansvaret för utbildning och omvårdnad i anslutning till utbildning för funktionshindrade elever skall fördelas mellan stat, kommun och landsting samt vem som skall finansiera verksamheten. Detta skall bli ske mot bakgrund av en kartläggning av hur samhällets nuvarande insatser för funktionshindrade elever tillgodoser deras behov av samhälleligt stöd samt hur elevgrupperna har förändrats över tiden.

I uppdraget ingår också att

- undersöka om ansvaret för specialskolorna helt kan föras över till kommunerna,
- föreslå hur kostnaderna för såväl skolverksamhet som omvårdnad vid specialskolorna skall fördelas mellan stat och kommun,
- föreslå åtgärder för att stärka det demokratiska inflytandet över specialskolorna samt klargöra vilket ansvar skolornas styrelser skall ha,
- utreda såväl den specialpedagogiska konsulentorganisationen som den stödverksamhet som ges av resurscentren och kunskapscentren och då särskilt pröva ansvarsfördelningen mellan den statliga sektorn och de lokala huvudmännen samt ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter,
- utvärdera verksamheten med riksgymnasier för döva, hörselskadade och svårt rörelsehindrade ungdomar samt föreslå nödvändiga förändringar av systemet,
- kartlägga den statliga läromedelsproduktionen och föreslå hur den kan effektiviseras,
- redovisa eventuella ekonomiska och organisatoriska konsekvenser av de åtgärder som föreslås.

1.2 Bakgrund

Kommunerna är enligt skollagen (1985:1100) skyldiga att anordna grundskola respektive särskola för i princip alla skolpliktiga barn i kommunen. Kommunerna är också skyldiga att erbjuda i kommunen bosatta ungdomar utbildning i gymnasieskolan respektive gymnasiesärskolan. Skolhuvudmännen är enligt skollagen skyldiga att se till att elever i behov av särskilt stöd får sådant stöd. Staten bidrar till skolan genom det generella statsbidraget till kommunerna.

Från principen om det samlade kommunala huvudmannaskapet är bl a specialskolorna undantagna. Ett av utredningens uppdrag är att se över ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting för dessa. Enligt 1 kap 6 § skollagen är specialskolorna avsedda för barn som på grund av synskada, dövhet, hörselskada eller talskada inte kan gå i grundskolan eller motsvarande del av särskolan. Staten har också tagit på sig ett långtgående ansvar för döva, hörselskadade och svårt rörelsehindrade ungdomars gymnasieutbildning samt för vissa särskoleelever.

Enligt direktiven skall kommittén också kartlägga samhällets insatser för elever med funktionshinder samt hur elevgrupperna har förändrats över tiden.

Det är både mot bakgrund av det kommunala ansvaret och kunskapen om att elevgruppen förändras över tiden som dagens stödorganisation bör utvärderas. Den specialpedagogiska stödorganisationen är ett exempel på hur dagens situation har växt fram ur olika traditioner. SIH:s konsulentorganisation står för det specialpedagogiska stödet till vissa grupper barn och ungdomar med funktionshinder. En del av den verksamhet som bedrivs inom landstingens pedagogiska hörselvård motsvarar det stöd som SIH ger till andra grupper. I vissa fall ges ett specialpedagogiskt stöd även av landstingens barn- och ungdomshabilitering. Frågan är om dagens stödorganisation är ändamålsenligt organiserad och om den svarar mot kommunernas behov av stöd.

Utbildningen för elever med funktionshinder har utretts tidigare, bl a vad gäller specialskolan och den riksrekryterande gymnasieutbildningen. Integrationsutredningen behandlade situationen för elever med funktionshinder och stödet till dem². Specialskolan och gymnasieutbildningen för döva och hörselskadade togs upp av samma

² *Handikappade elever i det allmänna skolväsendet*; SOU 1982:19

utredning i slutet på 1970-talet³, medan gymnasieutbildningen för svårt rörelsehindrade behandlades av 1989 års Handikapputredning⁴.

Ett skäl att nu åter ta upp frågan om ansvarsfördelningen för eleverna vid dessa utbildningar och för stödet till elever med funktionshinder är att hela skolväsendet har genomgått stora förändringar sedan de tidigare utredningarna genomfördes. De specialdestinerade statsbidragen till skolan försvann i och med att det generella statsbidragssystemet till kommunerna infördes den 1 januari 1993. Vidare har kommunerna sedan år 1991 ett helt och odelat arbetsgivaransvar för all personal i skolan och avgör, inom de ramar som riksdag och regering lagt fast, hur verksamheten skall utformas.

Även den statliga myndighetsorganisationen har förändrats. Skolöverstyrelsen lades ned år 1991. Samtidigt bildades Skolverket, med uppdrag att svara för tillsyn, uppföljning, utvärdering och utveckling av skolan, samt Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH), med uppdrag att ge kommunerna råd och stöd avseende vissa elever med funktionshinder och med ansvar för läromedelsproduktion för i stort sett samma målgrupper.

I departementspromemorian (Ds 1995:60) Staten och skolan – styrning och stöd uppmärksammas vissa problem med anledning av de båda myndigheternas delvis oförenliga uppgifter. Skolverket har att utöva tillsyn över verksamhet som i vissa fall utformats efter råd från SIH:s stödorganisation.

1.3 Kommitténs tidigare betänkande

Kommittén har tidigare redovisat delbetänkandet (SOU 1996:167) Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder. I betänkandet behandlas personkretsen vid de riksrekryterande gymnasieskolorna, utbildningsprogrammen, antagningen, kriterier vid betygsättning samt styrning, uppföljning och utvärdering.

Frågeställningar kring finansiering samt organisation och ansvarsfördelning behandlades bara delvis. Här avsåg kommittén att återkomma i detta betänkande. Bland annat dessa frågeställningar tas upp i kapitel 7 om den riksrekryterande gymnasieutbildningen.

³ *Huvudmannaskapet för specialskolan*; SOU 1979:50 och *Gymnasial utbildning för döva och gravt hörselskadade i Örebro*; Ds U 1979:14

⁴ *Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade*; SOU 1989:54

1.4 Inriktning av detta betänkande

Som framgår ovan (avsnitt 1.1) är direktiven preciserade vad gäller frågor som rör specialskolan, de riksrekryterande gymnasieskolorna, den specialpedagogiska konsulentorganisationen och resurs- respektive kunskapscentren samt den statliga läromedelsproduktionen.

Att bedöma det samhälleliga stödet för elever med funktionshinder samt behovet av såväl specialskolor som specialpedagogiskt stöd m m kan endast göras med utgångspunkt i en bedömning av den kommunala grundskolan, gymnasieskolan och särskolan och deras förutsättningar att tillgodose elevernas behov. Mot bakgrund av en sådan bedömning kan sedan ställning tas till hur det specialpedagogiska stödet bör vara utformat och organiserat, vilken målgruppen bör vara, vilka elever som har behov av särskilda skollösningar, hur läromedelsproduktionen bör vara organiserad, osv.

Betänkandet tar utgångspunkt i en principiell syn på statens, kommunernas och landstingens roll i förhållande till skolan generellt och specifikt för barn och ungdomar med funktionshinder. FN:s standardregler och Salamanca-deklarationen (bilaga 3 och 4) utgör grund för kommitténs bedömningar av situationen för elever med funktionshinder.

Slutligen är kravet på en effektiv resursanvändning en viktig utgångspunkt. Direktiven ställer inga krav på besparingar – utredningen har skollnoll direktiv. Det innebär att kommittén har att pröva prioriteringen av den knappa miljard kronor som staten i dag avsätter för den statliga specialskolan, sjukhusundervisningen, regionala undervisningsgrupper, de riksrekryterande gymnasieskolorna, viss riksrekryterande utbildning för utvecklingsstörda elever, den specialpedagogiska stödorganisationen och den statliga läromedelsproduktionen.

Kommittén redogör för sin syn på hur dessa medel bör prioriteras i framtiden. Kommittén har valt att redovisa principerna för detta, inte lagt förslag om fördelning av ekonomiska ansvar i kronor räknat eller om bemanning. Detta gör att det inte nu varit möjligt att göra ekonomiska konsekvensbedömningar av förslagen för de olika huvudmännen. Om kommitténs grundsyn finner gehör får detta lösas genom förhandlingar i nästa steg av förändringsarbetet.

Kommitténs uppdrag är omfattande. Det innebär att betänkandet av naturliga skäl behandlar frågorna på en främst övergripande nivå. Det finns, vilket kommittén är väl medveten om, en rad olösta frågor inom varje delområde. I många fall skulle ett uttalande av kommittén i mer verksamhetsnära frågor kunna leda till onödiga

låsningar i framtiden. Kommitténs ambition har varit att skapa en ansvarsfördelning och struktur som bidrar till att den framtida professionella organisationen har handlingsutrymme att fortlöpande lösa denna typ av frågor.

1.5 Kommitténs arbete

Till kommittén knöts tidigt en referensgrupp med företrädare för berörda handikapporganisationer. Den har bestått av nitton representanter för arton organisationer. Ordförande och sekretariat har haft tio sammanträffanden med hela referensgruppen. Vid några träffar har företrädare för kommittén deltagit. Dessutom har möten genomförts i mindre grupper. Organisationer som ingått i referensgruppen redovisas i bilaga 2.

Kommittén har haft underhandskontakter med utredningar inom näraliggande områden.

Kommitténs arbetssätt har varit utåtriktat. I början av utredningen besökte hela kommittén Örebro kommun i två dagar. Där studerades såväl specialskolor, riksrekryterande gymnasieutbildning, SIH:s läromedelsenhet, kommunens regionala undervisningsgrupper för rörelsehindrade elever samt landstingets barn- och ungdomshabitering. Hela kommittén har också gjort ett tvådagarsbesök i Norge, för att få inblick i hur man där har löst de frågor som kommittén har haft att utreda.

Alla i kommittén och sekretariatet har haft möjlighet att i olika delar av landet följa SIH:s konsulenter i deras arbete. I mindre grupper har studiebesök gjorts även vid annan verksamhet.

Samtliga specialskolor, inkl resurscenter och Tomtebodaskolans resurscenter, samt samtliga riksrekryterande gymnasieskolor och SIH:s läromedelsenheter har besökts av företrädare för kommittén och/eller sekretariatet. Det gäller även vissa av SIH:s konsulentkontor, landstingets pedagogiska hörselvård, lärarutbildningar och verksamheter i kommunal regi samt Tal- och punktskriftsbiblioteket (TPB). Sekretariatet har träffat företrädare för stora och små läromedelsproducenter samt Föreningen Svenska Läromedelsproducenter (FSL). Ordförande och sekretariat har vidare haft överläggningar med representanter för specialskolornas ledning som skolornas värdkommuner.

Ordförande och sekretariat har även tagit emot en stor mängd uppvaktningar. Dessa har gjorts av handikapporganisationer, föräld-

raföreningar, studerande, fackliga organisationer, forskare, personal inom hälso- och sjukvården, skolledare m fl.

Kommittén har anordnat en temadag om stödet för elever med funktionshinder. Där berördes såväl stödet i specialpedagogiska frågor, habiliteringen för barn och ungdom som kommunernas roll.

Tillsammans med Utbildningsutskottet har kommittén anordnat en hearing om specialpedagogutbildningen och specialpedagogiken i den grundläggande lärarutbildningen.

Kommittén har genomfört två enkätundersökningar – en avseende kommunernas insatser och en avseende landstingens. Enkäterna har utarbetats i samverkan med Svenska Kommunförbundet respektive Landstingsförbundet.

1.6 Disposition

Efter detta inledande kapitel följer betänkandet en disposition där kapitel 2 – 4 ger vissa övergripande principiella utgångspunkter för den fördjupning som ges, område för område, i kapitel 5 – 10.

För att läsaren skall kunna välja att läsa delar av betänkandet, och ändå få ett sammanhang, görs vissa upprepningar.

1. *Inledning*
2. *Från urvalsskola till en skola för alla* ger inledningsvis en kort historik över skolans utveckling, med funktionshindrade elever som utgångspunkt. I kapitlet redogörs översiktligt för FN:s standardregler och Salamanca-deklarationen. Slutligen redovisas kommitténs syn på den framtida utvecklingen.
3. *Elever med funktionshinder i dagens skola* diskuterar inledningsvis begreppet funktionshinder i skolan varefter utbildningen för vissa elevgrupper beskrivs. Kommittén redovisar vissa övergripande iakttagelser och slutsatser.
4. *Ansvar för skola och stöd* redovisar grunderna för dagens ansvarsfördelning samt tar upp vissa kritiska frågeställningar som denna väcker. Slutligen redovisar kommittén vissa principiella ställningstaganden beträffande ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting. I kapitlet tas även ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter upp.
5. *Den kommunala skolan* diskuterar vilka förutsättningar som krävs samt vad skolan kan göra för att på bästa sätt möta de behov som elever med funktionshinder har. Vidare diskuteras

- kommunernas ansvar, styrning av skolan, uppföljning och utvärdering samt organisation.
6. *Specialskolan* redogör inledningsvis för dagens specialskolor och deras uppdrag. Därefter ger kommittén förslag till inriktning av verksamheten samt framtida organisation och ansvarsfördelning.
 7. *Den riksrekryterande gymnasieutbildningen* tar utgångspunkt i det tidigare publicerade delbetänkandet (SOU 1996:167) Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder samt i vissa slutsatser om specialskolan. Kommittén kommenterar helt kort vissa frågor som togs upp i det tidigare betänkandet samt ger förslag främst vad gäller vissa kvarstående frågor.
 8. *Stödorganisationen* redovisar kort hur dagens organisation för specialpedagogiskt stöd till kommunerna är uppbyggd. Även landstingens roll redovisas översiktligt. Därefter redovisar kommittén förslag till framtida organisation och ansvarsfördelning.
 9. *Läroämnesutbildning och lärarfortbildning* tar utgångspunkt i de behov av kompetens som redovisats för den kommunala skolan, specialskolan och stödorganisationen. Såväl den grundläggande läroämnesutbildningen som specialpedagogutbildningen diskuteras, liksom fortbildningen. I stora delar riktar sig kommitténs synpunkter till Läroämnesutbildningskommittén (dir 1997:54).
 10. *Läromedel* redovisar statens engagemang i läromedelsproduktionen för elever med funktionshinder samt ger förslag till framtida organisation och styrning.

Olika underlag till utredningen redovisas i bilagor.

2 Från urvalsskola till en skola för alla

2.1 Inledning

Alla barn och ungdomar, oberoende av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden skall ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom omfattande grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan⁵. Hänsyn skall tas till elever med särskilda behov i utbildningen⁶. För dem som till följd av sjukdom eller av annat skäl under längre tid inte kan delta i det vanliga skolarbetet skall särskild undervisning anordnas på sjukhus eller motsvarande, i elevens hem eller på annan lämplig plats⁷.

Skolhuvudmännens skyldighet att erbjuda alla barn utbildning motsvaras av en skolplikt⁸. Undantag från skolplikt gäller endast barn som varaktigt vistas utomlands eller vars förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet skall gå i skola.

I den utvecklingsplan⁹ för förskola, skola och vuxenutbildning som regeringen lade fram våren 1997 beskrivs innebörden av begreppet *en skola för alla* på följande sätt:

En skola för alla betyder en skola där alla elever blir sedda och bemötta, där alla elevers erfarenheter får utrymme och där alla elever får en undervisning som tillgodoser deras behov och krav. I en skola för alla undervisas elever med olika bakgrund tillsam-

⁵ 1 kap 2 § skollagen

⁶ 1 kap 2 § skollagen

⁷ 10 kap 3 § skollagen

⁸ 3 kap 1 § skollagen

⁹ *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning - kvalitet och likvärdighet*; Regeringens skrivelse 1996/97:112

mans. Målet är en skola där alla elever utvecklar kunskaper, färdigheter och förhållningssätt som stärker deras förmåga både att anpassa sig till det moderna samhället och att delta i förändringen av detta samhälle.

Om målet om en integrerad, likvärdig och sammanhållen skola skall kunna nås måste skolan kunna anpassa sin organisation och sin undervisning, så att alla barns förutsättningar tas till vara.

I budgetpropositionen¹⁰ för år 1998 konstateras att den ”mest angelägna satsningen nu är en kvalitetshöjning i grundskolan, så att alla elever får möjlighet att nå grundskolans mål. Alla elever måste få sådana kunskaper att de kan hävda sig väl i samhället och skaffa sig ytterligare kunskaper genom utbildning i gymnasieskolan.” Vidare konstateras att hög ”kvalitet i förskola, skola och vuxenutbildning är en fråga om likvärdighet och rättvisa och en förutsättning för såväl individens som samhällets utveckling”.

2.2 Historik

Den grundsyn som redovisats ovan har inte alltid varit rådande. Skolan har genomgått en utveckling där ambitionerna att skapa jämlika förutsättningar mellan barn och ungdomar från olika samhällsklasser aktualiserades redan tidigt. Så småningom följde åtgärder som syftade till ökad jämlikhet mellan könen. För elever med funktionshinder kom dock motsvarande åtgärder sent.

2.2.1 120 år med en differentierad skola

Den obligatoriska skolan inrättades i och med 1842 års folkskolestadga. Folkskolan byggde på principen om *allas skyldighet att skaffa sig vissa kunskaper och färdigheter*. Församlingarna var skyldiga att inrätta skolor och staten tog på sig uppgiften att svara för viss nödvändig lärarutbildning. Före folkskolans inrättande svarade kyrkans hemundervisning för att barn lärde sig läsa och att den kristna trons grunder inlärdes och upprätthölls.

Parallellt med folkskolan utvecklades den mer akademiskt inriktade utbildningen inom läroverken. I början av 1900-talet delades läroverket in i en latinfri del – realskolan – med inriktning på en

¹⁰ Prop 1997/98:1

allmän medborgerlig bildning, och en övre del – gymnasiet – med förberedelser för högre studier som målsättning.

Vid slutet av 1800-talet fanns således två i stort sett *parallella skolformer*, fristående från varandra. Folkskolan var bokstavligen en skola för barn av folket, medan barn från de högre samhällsklasserna gick direkt till läroverket, ofta efter någon form av privat undervisning. Successivt skapades en anknytning mellan de båda skolformerna så att realskolan kom att bygga på folkskolan. Systemet med parallella skolor behölls dock ända fram till det stora reformskedet vid 1900-talets mitt.

Läroverket stod från början inte öppet för flickor. Istället fanns särskilda flickskolor. I början på 1900-talet inrättades samrealskolor på många platser. Först fr o m 1927 fick emellertid flickor rätt att gå i de allmänna läroverken. Samma år infördes också kommunala flickskolor som övertog de privata flickskolornas uppgifter. Flickskolorna avvecklades slutligen genom 1962 års beslut om införandet av nioårig grundskola.

Undervisningen av "svaga" elever

Redan i 1842 års skolstadga fanns en passus som möjliggjorde en differentierad undervisning med "minimikurser" i folkskolan. Dessa vände sig dels till fattiga elever som av ekonomiska skäl behövde komma igenom skolan så snabbt som möjligt, dels till barn som saknade "erforderlig fattningsförmåga".

Förkortad kurs innebar inte att eleverna placerades i separata klasser. I inledningsskedet var den svenska folkskolan således i princip sammanhållen. De svaga eleverna erhöll dock inget särskilt stöd. Istället ställdes kunskapskraven lägre än för andra elever. Kvarsittning var en annan metod att åstadkomma en lugnare studietakt. Elever med funktionshinder stod i praktiken helt utanför skolsystemet.

Under decennierna kring sekelskiftet diskuterades livligt de svaga och lågt begåvade barnens ställning i folkskolan. Å ena sidan hävdades att de svagt begåvade barnens närvaro i klassrummet var till gagn både för dem själva och för de övriga eleverna. Å andra sidan hävdades att deras närvaro i klassrummet kunde verka hämmande för de övriga barnens utveckling och därmed utgöra en belastning i klassrummet. Den första hjälpklassen inrättades redan år 1879 i Norrköping, förekomsten blev mer allmän på 1890-talet.

Först i 1932 års seminariesakkunnigas betänkande SOU 1936:31 presenterades ett förslag till reglering av hjälpklassunder-

visningens organisation m m. Undervisningen skulle ha till uppgift "dels att bereda eleverna för dem avpassad undervisning, dels att befria övriga klasser från det hinder i arbetet som de mycket svagt begåvade barnen utgör". Av betänkandet framgår klart att hjälpklassen skulle avgränsas för endast "debila" och inte bli till en "avstjälningsplats" för elever med olika slag av skolsvårigheter. Beslut om att genomföra förslagen fattades först 1942.

Specialundervisningen fick sitt första lagstadgade erkännande i 1955 års undervisningsplan i form av att undervisningen i specialklasser uppmärksammades. Man talade inte längre enbart om hjälpklasser utan bl a också om observationsklasser, synklasser, hörselklasser och Rh-klasser. Eleverna grupperades således efter sina skilda behov.

Särskilda lösningar för elever med funktionshinder

Undervisning för *gravt förståndshandikappade barn* startade redan under 1860-talet, dock som filantropisk verksamhet. Under perioden 1875 - 1915 byggde sedan samtliga landsting upp särskoleinternat eller skaffade sig del i sådana. Det anstaltsväsende som byggdes upp under denna period kom att präglade särskolan under lång tid. Först under efterkrigstiden började externatskolor inrättas.

Ett steg mot en allmän skolplikt för de psykiskt utvecklingsstörda togs i och med att en lagstadgad skolplikt infördes år 1944. Detta gällde emellertid endast de "bildbart sinnesslöa". Landstingen fick i uppdrag att inrätta centralanstalter med upptagnings-, skol- och arbetshem. Först i och med omsorgslagens tillkomst år 1967 fick alla utvecklingsstörda lagstadgad rätt till undervisning och sysselsättning. Det var dock vanligt med olika former av internatundervisning för förståndshandikappade ända in på 1970-talet.

Den första skolan för *döva och blinda* inrättades år 1807 på privat initiativ vid Manillaskolan på Djurgården i Stockholm. Redan år 1810 beviljades statliga medel för verksamheten.

Under åren 1838 - 1864 inrättades 14 nya skolor för döva elever i landet. Obligatorisk skolgång för döva barn lagfästes i slutet av seklet, år 1889, då landet indelades i sju distrikt. Undervisningen blev en landstingskommunal angelägenhet, dock med statliga bidrag. År 1938 övertog staten ansvaret helt. Landet indelades då i fyra distrikt med var sin upptagningskola, förlagda i Härnösand, Lund, Stockholm och Vänersborg. Skolan i Örebro blev till en början en skola för hela landet för "oegentligt dövstumma", men fick

senare samma inriktning som de övriga skolorna med eget regionalt upptagningsområde.

Undervisningen av blinda barn skildes från undervisningen av döva och bildade ett särskilt institut 1879. Från 1889 förlades denna verksamhet till Tomtebodavägen i Solna. En lag om obligatorisk blindundervisning av blinda barn antogs av riksdagen några år senare, år 1896. Verksamheten finansierades med statliga medel och överfördes inte, som undervisningen av döva, till landstingen. Årskurserna motsvarade helt folkskolans, med samma läroböcker överförda till punktskrift.

Någon motsvarande lag om obligatorisk undervisning av barn med *rörelsehinder* fanns inte. Det innebar att många barn med rörelsehinder helt stod utanför skolsystemet. Vissa fick sin undervisning vid statliga skolhem, som svarade för såväl undervisning som omvårdnad.

Från mitten av 1950-talet inrättades externa Rh-klasser. De vände sig till en början främst till barn med CP-skada. Vid samma tid pågick i Göteborg och Uppsala en uppbyggnad av "regioninstitutioner för undervisning, vård och behandling" av barn med CP-skada. Efter en kort tid övertog respektive kommun ansvaret för undervisningen.

År 1962, i och med grundskolans tillkomst, fastslogs att ansvaret för grundskoleundervisningen av rörelsehindrade barn åvilade primärkommunerna. Samtidigt blev de externa klasserna erkända som särskilda specialklasser för rörelsehindrade i den kommunala grundskolan. Eftersom dessa barn i många fall behöver vård och behandling kombinerad med undervisning förutsattes överenskommelser mellan sjukvårdshuvudmannen och den lokala skolstyrelsen.

Under hela den period som beskrivits utvecklades *särskilt anpassade läromedel* för elever med funktionshinder, i första hand vid de institutioner där eleverna fick sin undervisning. I takt med att allt fler elever kom att få sin undervisning utanför institutionerna uppkom ökad efterfrågan på anpassade läromedel. I slutet på 1960-talet började därför en statlig läromedelsproduktion för elever med funktionshinder byggas upp.

2.2.2 Reformperioden

Från början av 1960-talet fram till idag har reformerna kommit jämförelsevis tätt, om man ser det i ett historiskt perspektiv. Refor-

merna har gällt både skolans inre och yttre förutsättningar. Skolformer har reformerats och läroplaner har ersatt varandra samtidigt som skolans styrning och huvudmannaskap har genomgått förändringar.

Den obligatoriska skolans utveckling år 1962 - 1994

Ett viktigt steg i utvecklingen mot en skola för alla kom genom det betänkande som lades fram av 1946 års skolkommision. Här föreslogs att folkskolan och realskolan skulle slås ihop till en nioårig enhetsskola, som sedermera kom att benämnas grundskola. Bland annat genom att förlänga skolgången och införa obligatorisk engelska skulle man höja den allmänna bildningsnivån. Man ville också demokratisera skolväsendet genom att skapa bättre möjligheter för eftersatta grupper och genom att avskaffa parallellskolesystemet.

Grundskolan

Efter viss försöksverksamhet *infördes grundskolan år 1962*. Enligt grundskolans första läroplan skulle eleven stå i centrum för skolans intresse och hjälpas till en allsidig utveckling. Skolan skulle erbjuda studievägar efter elevernas olika förutsättningar.

Någon helt organisatoriskt odifferentierad skola var det inte fråga om. Ganska länge fanns t ex kvar en viss uppdelning mellan mer praktiskt och mer teoretiskt orienterade linjer på högstadiet. Många elever med funktionshinder gick fortfarande i särskilda skolor (se nedan). I och med att den allmänna skolplikten för första gången kom att omfatta även samtliga elever med rörelsehinder, kom allt fler elever med rörelsehinder att gå i vanliga klasser, liksom många elever med syn- och hörselskada.

Specialundervisning skulle finnas för elever som hade svårigheter att följa den vanliga undervisningen eller att anpassa sig i skolan. Sådan undervisning skulle kunna bedrivas antingen i specialklass eller jämsides med den vanliga undervisningen, vilket i regel kom att innebära hjälp i något slag av "klinik". Statsbidrag utgick till "kliniktimmar".

I sin syn på specialundervisning var 1946 års kommission delvis motsägelsefull. Idémässigt hade inrättandet av ett växande antal specialklasser kommit att ifrågasättas under 1940- och 1950-talen. Så även av kommissionen, som visserligen såg positivt på special-

undervisning som ett alternativ till den allt vanligare kvarsittningen, men som förordade att detta skulle ske som individualiserad undervisning inom klassens ram.

En fortsatt och utökad satsning på hjälpklasser för de svagt begåvade barnen sågs dock samtidigt som en önskvärd utveckling. De ansågs få en mer harmonisk skolgång i sådana grupper. Vid denna tidpunkt ansågs skolsvårigheterna främst ligga hos eleven själv, något som framgår av ett betänkande (SOU 1961:30) från 1957 års skolberedning. Bl a med denna utgångspunkt argumenterade beredningen för en differentierad specialundervisning i specialklasser.

Under 1960-talet började ordet "hjälpklass" mer och mer ersättas med den generella beteckningen "specialklass". Fram till mitten av 1960-talet kännetecknades utvecklingen av en stark tillväxt och differentiering av specialklasserna.

Grundskolans läroplan från 1969 (Lgr 69) angav en delvis ny ton vad gäller synen på specialundervisningen i grundskolan. Den förordade en ökad integration av elever med funktionshinder i de vanliga klasserna. Läroplanen uppmärksammade för första gången miljön i skolan som en möjlig orsak till elevers svårigheter att nå upp till skolans krav.

Behovet av individualiserad hjälp skulle tillgodoses genom kompletterande och stödjande undervisning, samordnad med verksamheten i den klass där eleven fick större delen av sin undervisning, s k samordnad specialundervisning. Den skulle organiseras så att specialläraren, i sammanhanget benämnd "kompanjonlärare", övertog handledningen av en eller flera elevers arbete jämsides med klassläraren.

Under 1970-talet kom s k samordnad specialundervisning att få ökad omfattning och ersätta specialklasserna.

Utredningen om skolans inre arbete (SIA) betonade i sitt betänkande om skolans arbetsmiljö (SOU 1974:53) att skolan behövde fler flexibla lösningar. Enligt utredningen kunde inte skolans problem lösas inom "en-lärarsystemets" ram. Arbetet skulle istället organiseras i arbetsenheter som bestod av flera klasser. Inom dessa skulle arbetet ledas av arbetslag, bestående av klasslärare/ämneslärare, speciallärare och fritidspedagog.

SIA-utredningen menade att de flesta elevproblem skulle kunna lösas inom arbetsenheten. För en mindre grupp elever, med mycket stora svårigheter, ansågs det dock nödvändigt att bilda fasta grupper utanför arbetsenheten.

Det var i SIA-utredningens betänkande som begreppet *åtgärdsprogram* aktualiserades första gången. Åtgärdsprogrammet syftade till att skapa gynnsamma utvecklingsbetingelser för eleven. Utvecklingen skulle vara en aktiv process. Eleven skulle själv ges en aktiv roll vid analysen av skolsvårigheterna och vid utformningen av åtgärdsprogrammet. Utformningen av åtgärdsprogrammet skulle vara ett lagarbete i vilket eleven själv, föräldrarna och skolan samverkade.

SIA-utredningens synsätt hade genomslag i *1980 års läroplan för grundskolan* (Lgr 80). Utgångspunkten var att alla elever har möjlighet till utveckling, men att vissa behöver mer hjälp och stimulans än andra. Istället för begreppet specialundervisning användes därför termer som "specialpedagogiska metoder" och "specialpedagogiska insatser". Dessa skulle inte fokusera elevens svårigheter utan istället utgå från vad eleven kan.

När det gällde förebyggande åtgärder framhöll läroplanen att det var nödvändigt att först pröva om skolans arbetssätt kunde ändras när en elev hade svårigheter. Arbetsenheten betraktades som den naturliga basen för det individinriktade arbetet. Det var inom denna man i första hand skulle lösa problemen. Om en elev hade svårigheter skulle åtgärdsprogram utarbetas.

Särskolan

Efter särskolplikts införande år 1944 hade alltfler barn fått undervisning i särskola, externatskolor hade börjat inrättas.

På 1960-talet fördes begrepp som normalisering och integrering in i debatten. Det var i denna anda som 1967 års omsorgslag antogs. Enligt denna skulle *alla* utvecklingsstörda ha rätt till undervisning och sysselsättning. I begreppet undervisning innefattades all verksamhet som främjar barnets utveckling eller ökar dess förmåga till social anpassning. Först genom detta fick alla barn och ungdomar, oavsett funktionshinder, både skolrätt och skolplikt.

Detta innebar nära nog en fördubbling av särskolans elevantal fr o m läsåret 1968/69 och var en starkt pådrivande orsak till att särskolan sökte samverka med grundskolan för att lösa bristen på skollokaler. Denna samverka med grundskolan var även ett klart uttalat önskemål från den utredning (SOU 1966:9) som låg till grund för lagen. I ett bredare historiskt perspektiv framstår 1967 års omsorgslag som ett stort steg på vägen mot ett närmande av särskolan till den övriga ungdomsskolan.

Ännu ett betydelsefullt steg togs i och med att särskolan överfördes från omsorgslagen till skollagen. Fr o m den 1 juli 1986 regleras skolplikten och skolundervisningen för psykiskt utvecklingsstörda barn och ungdomar i skollagen. Ansvar för utbildningen för dessa elever hade överförts från Socialdepartementet till Utbildningsdepartementet redan år 1985.

För den obligatoriska särskolans del skedde en anpassning till Lgr 80 i och med att Skolöverstyrelsen fastställde en ny läroplan 1990 (Lsä 90). Målen och riktlinjerna i denna läroplan baserades på grundskolans läroplan med vissa tillägg och kompletteringar. Även kursplanerna i Lgr 80 gällde i tillämpliga delar för grundsärskolan i de ämnen som angavs i timplanen.

Ytterligare ett närmande till det reguljära skolväsendet skedde när särskolan efter en viss försöksverksamhet kommunaliserades under perioden 1992 - 1996 från att tidigare ha haft landstingen som huvudman¹¹.

Specialskolan

Vid grundskolans tillkomst 1962 fanns redan de fem specialskolorna för döva och hörselskadade samt Tomtebodaskolan för elever med synskada.

På 1960-talet tillkom ytterligare tre specialskolor, samtliga med riksintagning: Åsbackaskolan i Gnesta för döva och hörselskadade med psykisk utvecklingsstörning, Ekeskolan i Örebro för synskadade och synskadade med ytterligare funktionshinder samt Hällsbo-skolan i Sigtuna för döva med beteendestörningar och elever med talskada.

När *Integrationsutredningen* tillsattes 1978 hade Tomtebodaskolan fått ett kraftigt minskat elevantal genom att de synskadade eleverna i stället för att gå i specialskolan valt att gå i den vanliga nioåriga grundskolan på sina hemorter. Detta hade lett fram till ett ökat behov i kommunerna av sådan specialpedagogisk expertis som tidigare endast funnits vid Tomtebodaskolan. För att lösa detta problem föreslog utredningen att Tomtebodaskolan skulle ombildas till ett resurscenter till hjälp och stöd för de integrerade eleverna.¹² Skoldelen avvecklades helt 1985.

¹¹ SOU 1991:30, prop 1991/92:94, bet 1991/92:UbU21, 28, rskr 285

¹² DsU 1979:11, prop 1979/80:100, bet 1979/80:UbU26, rskr 1979/80:301

När det gällde specialskolan för döva och hörselskadade föreslog Integrationsutredningen däremot inga förändringar. Utredningen underströk istället att specialskolorna utgjorde en viktig förutsättning för de döva barnens utveckling. Man föreslog att de döva skulle betraktas som tvåspråkiga med teckenspråket som sitt första språk.

Inte heller för de relativt nyligen inrättade riksskolorna lämnades förslag till omfattande förändringar. Däremot lades förslag om att utveckla och förstärka den konsulentorganisation, som redan hade börjat byggas upp för vissa elevgrupper. Vidare föreslogs en regional samordning av vissa insatser för elever med handikapp. Man förordade också en utveckling av resurs- och kunskapscentra. (Se vidare kapitel 8 om stödorganisationen.) Samtliga dessa insatser syftade till att elever med funktionshinder skulle kunna gå i den vanliga grundskolan och särskolan.¹³

För specialskolan gällde Lgr 80 med de ändringar och tillägg med hänsyn till elevernas handikapp som fastställdes år 1983 (Läroplan för specialskolan, Kompletterande föreskrifter till Lgr 80).

1994 års läroplan för de obligatoriska skolformerna

1994 års läroplan (Lpo 94) är gemensam för hela det obligatoriska skolväsendet. Det innebär att den omfattar såväl grundskolan, sameskolan, specialskolan som den obligatoriska särskolan. Det är första gången som dessa olika skolformer har en gemensam läroplan med samma mål, värdegrund och ansvarsfördelning.

Lpo 94 utgår från en ansvarsfördelning där staten anger de övergripande målen och riktlinjerna för skolverksamheten, medan kommunerna svarar för genomförandet. Läroplanen anger skolans värdegrund och mål och kompletteras med timplaner och kursplaner. I motsats till tidigare läroplaner ger den inte anvisningar om hur målen skall nås, dvs val av stoff, arbetssätt och arbetsmetoder.

Läroplanens mål är av två slag: de mål som undervisningen skall sträva mot, s k strävansmål, och de mål som alla skall ges möjlighet att uppnå, s k uppnåendemål. Det är skolans och skolhuvudmannens ansvar att eleverna ges möjlighet att nå uppnåendemålen.

Elevernas skilda förutsättningar inom de olika skolformerna ställer dock krav på särskilt anpassade uppnåendemål för varje skolform. Varje skolform har dessutom för sina respektive elevgrupper anpassade kursplaner och timplaner. Som exempel kan nämnas att teckenspråk ingår i timplanen vid de regionala specialskolorna för

¹³ SOU 1982:19, prop 1983/84:27

döva och hörselskadade samt att de även i övrigt har särskilt anpassade kursplaner i vissa ämnen, t ex språk.

Beträffande elever i behov av särskilt stöd framhöll regeringen i den proposition¹⁴ som föregick Lpo 94 att elevernas förutsättningar varierar mycket även inom de olika skolformerna, samt att en viktig aspekt på skolans likvärdighetsmål är att alla elever skall få det stöd de behöver för att uppnå kravnivåerna och i största möjliga utsträckning också arbeta vidare. I Lpo 94 fastslås följande:

Normerna för likvärdigheten anges genom de riksgiltiga målen. En likvärdig utbildning innebär inte att skolundervisningen skall utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser skall fördelas lika. Hänsyn skall tas till elevernas olika förutsättningar och behov. Det finns också olika vägar att nå målet. Skolan har ett särskilt ansvar för elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Därför kan undervisningen aldrig göras lika för alla.

Lpo 94 fastslår vidare att alla som arbetar i skolan skall hjälpa elever som behöver särskilt stöd samt att läraren skall utgå från varje elevs behov, förutsättningar, erfarenheter och tänkande. Läraren skall vidare stimulera, handleda och ge särskilt stöd till elever som har svårigheter. Det är rektors ansvar att undervisningen och elevvårdsverksamheten utformas så att eleverna får det särskilda stöd och den särskilda hjälp de behöver.

År 1995 beslutades om en försöksverksamhet¹⁵ som ger föräldrar till utvecklingsstörda barn rätt att avgöra om deras barn skall tas emot i grundskola eller särskola. Försöksverksamheten skall pågå till utgången av juni år 2000.

Gymnasieskolans utveckling

Först i och med 1970 års läroplan för gymnasieskolan (Lgy 70) sammanfördes de olika former av gymnasial utbildning som fanns med varierande längd, innehåll och huvudmannaskap, inklusive yrkesutbildning, till en integrerad gymnasieskola. Fortfarande var emellertid utbildningarna av olika längd och gav olika behörighet.

I slutet av 1980-talet påbörjades en ny omstrukturering av gymnasieskolan, som enligt riksdagens beslut 1991 resulterade i att gymnasieskolans många linjer och specialkurser slogs samman till sexton treåriga nationella program. För elever utan "tillräckliga

¹⁴ Prop 1992/93:220

¹⁵ SFS 1995:1249

kunskaper för att kunna tillgodogöra sig en gymnasieutbildning" inrättades därutöver individuella program. Senare tillkom specialutformade program. I dag går ca 98 procent av en årskull direkt från grundskolan till gymnasieskolan och ytterligare en procent börjar efter ett år. Ca 87 procent slutför sin utbildning inom fyra år.

Den nya läroplanen – *Läroplan för de frivilliga skolformerna* (Lpf 94), dvs gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, den kommunala vuxenutbildningen, statens skolor för vuxna och vuxenutbildningen för utvecklingsstörda – är utformad enligt samma principer som Lpo 94 och bygger på samma grundläggande värden.

Av läroplanen framgår bl a att rektorn har ett särskilt ansvar för att "undervisningens uppläggning, innehåll och arbetsformer anpassas efter elevernas skiftande behov och förutsättningar" samt för att "undervisning, elevvårds- och syoverksamhet utformas så att elever som behöver särskilt stöd och hjälp får detta".

För ungdomar med utvecklingsstörning är kommunerna skyldiga att erbjuda utbildning under fyra år i gymnasiesärskola.

För vissa elever med funktionshinder finns särskilda lösningar inom gymnasieskolans ram. Läsåret 1967/68 inrättades på försök gymnasieutbildning för döva och gravt hörselskadade i Örebro. Verksamheten permanentades sedermera. Från och med 1984 omfattar den också gymnasieutbildning för hörselskadade. Kommunen driver verksamheten, som är öppen för elever från hela landet, enligt avtal med staten. Kommunen anordnar också, enligt avtal med staten, yrkesutbildning för döva och hörselskadade ungdomar med utvecklingsstörning från hela landet som på grund av sitt handikapp inte kan undervisas i gymnasiesärskolan i hemkommunen.

Vissa elever med svåra rörelsehinder har möjlighet att få sin utbildning vid sk Rh-anpassad gymnasieutbildning. Verksamheten startade som försöksverksamhet år 1964 och har sedan permanentats och utvidgats, så att den i dag finns vid gymnasieskolor i Stockholm, Göteborg, Umeå och Kristianstad.

Samverkan mellan skola och barnomsorg

Under senare år har en utveckling skett mot en ökad grad av samverkan mellan förskola, skola och barnomsorg både på kommunal och statlig nivå.

De flesta kommuner har numera en gemensam nämnd och förvaltning för barnomsorg och skola. Den 1 juli 1996 fördes ansvaret

för barnomsorgen över från Socialdepartementet till Utbildningsdepartementet. Bestämmelser om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg har fr o m den 1 januari 1998 förts över från socialtjänstlagen till skollagen. Skolverket är fr o m samma tidpunkt central förvaltningsmyndighet för barnomsorgen.

En ny skolform, förskoleklass, har införts fr o m den 1 januari 1998. Regeringen har föreslagit¹⁶ att läroplanen (Lpo 94) skall gälla även för förskoleklassen samt att den skall tillämpas av fritidshemmen. Regeringen har vidare föreslagit¹⁷ att en läroplan skall införas för förskolan.

2.3 Internationella överenskommelser

Den grundsyn som skollagen ger uttryck för när det gäller elever med funktionshinder stämmer väl med budskapet i flera viktiga internationella dokument som Sverige står bakom. Här redovisas i korthet huvuddragen i FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet samt Salamanca-deklarationen, som gäller undervisning av elever i behov av särskilt stöd. Dessa dokument redovisas i sin helhet i bilagorna 3 och 4.

Genom *FN:s standardregler*¹⁸, som generalförsamlingen enhälligt antog i december 1993, har staterna tagit på sig ett moraliskt och politiskt ansvar att anpassa samhället till människor med funktionsnedsättningar.

För att tillförsäkra människor med funktionshinder delaktighet och jämlikhet krävs generellt, enligt standardreglerna, en ökad medvetenhet, medicinsk vård och behandling, rehabilitering samt stöd och service.

Vad gäller utbildning skall staterna erkänna principen om lika möjligheter till utbildning på grundskole-, gymnasie- och högskolenivå för barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder. Utbildningen bör vara integrerad med ordinarie utbildning.

Döva och dövblinda har emellertid speciella behov av kommunikation, varför standardreglerna framhåller att deras utbildning bättre

¹⁶ Prop 1997/98:94

¹⁷ Prop 1997/98:93

¹⁸ *Standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet*; United Nations, Utrikesdepartementet och Socialdepartementet

kan tillgodoses i specialskolor eller specialklasser. I början av deras utbildning skall omsorg ägnas åt metoder som resulterar i att man kan kommunicera effektivt och bli så självständig som möjligt.

Standardreglerna understryker särskilt myndigheternas ansvar samt att staterna skall ha en klart uttalad policy och tillåta flexibilitet, utbyggnad och anpassning av läroplanen. Staterna skall se till att det finns undervisningsmaterial av god kvalitet och fortlöpande utbildning av lärare och stödlärare. Föräldragrupper och handikapporganisationer skall delta i utbildningsprocessen.

Vidare skall centralt utformade handlingsprogram uppmuntra kommunerna att utnyttja och utveckla sina resurser så att man kan få undervisning nära hemmet. Integrerad utbildning och insatser på lokal nivå är, enligt standardreglerna, ett sätt att göra utbildningen för människor med funktionsnedsättning kostnadseffektiv.

Standardreglerna fastslår att specialundervisning i vissa fall kan tillgodose behovet av utbildning tillfälligt, men att målet skall vara att förbereda för undervisning i det ordinarie skolsystemet. Specialundervisning skall ha lika hög standard och lika höga ambitioner som ordinarie undervisning. Den bör vara nära knuten till ordinarie undervisning. Studerande med funktionsnedsättning skall erbjudas minst samma utbildningsresurser som andra.

*Salamanca-deklarationen*¹⁹ om principer, inriktning och praxis vid undervisning av elever i behov av särskilt stöd antogs av den internationella konferensen om specialundervisning som 1994 arrangerades av Unesco och Spaniens utbildnings- och vetenskapsministerium. Den bygger på samma grundsyn som FN:s standardregler. I deklARATIONEN bekräftar de närvarande delegaterna, som representerade 92 regeringar och 25 internationella organisationer, sitt engagemang för målsättningen undervisning för alla.

Salamanca-deklarationen fastslår bl a att elever i behov av särskilt stöd måste ha tillgång till ordinarie skolor som, inom en pedagogik som sätter barnet i centrum, tillgodoser deras behov. Vidare konstateras att ordinarie skolor med denna integrationsinriktning är det effektivaste sättet att bekämpa diskriminerande attityder, att skapa en välkomnande närmiljö, att bygga ett integrerat samhälle och att åstadkomma skolundervisning för alla.

Även Salamanca-deklarationen uppmärksammar teckenspråkets betydelse för döva och anser att döva och dövblindas särskilda kommunikationsbehov innebär att deras undervisning lämpligast sker i specialskolor eller specialklasser m m.

¹⁹ *Salamanca-deklarationen*; Svenska Unescorådets skriftserie nr 4, 1996

Deklarationen uppmanar vidare alla regeringar att verka för att dessa principer får genomslag i lagar, politiska riktlinjer och anslagstilldelningar samt att ta fram goda exempel och på olika sätt uppmuntra en utveckling mot en ökad integration. Vidare betonas bl a att lärarutbildningen och fortbildningen av lärare anpassas till undervisningen av elever i behov av särskilt stöd inom det ordinarie skolväsendet.

Flera av de faktorer som FN:s standardregler och Salamanca-deklarationen lyfter fram är högst relevanta, även i Sverige. Det gäller främst de som aktualiserar lagstiftning, övervakning och utvärdering, föräldrainsflytande, styrningsstrategier samt lärarutbildning och lärarfortbildning. Flera av dessa områden behandlas i kommande kapitel.

2.4 Handikappreformen

För elever med omfattande funktionshinder är det viktigt att inte bara situationen i skolan uppfyller de krav som kan ställas. Det kan ha avgörande betydelse för möjligheterna att följa undervisningen att eleven även i övrigt har det stöd hon eller han behöver.

Därför är den lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) som infördes den 1 januari 1994 av betydelse även i detta sammanhang. Lagen ger personer med utvecklingsstörning och personer med andra stora och varaktiga funktionshinder en lagstadgad rätt till stöd- och serviceinsatser av olika slag. Samtidigt som LSS kom lagstiftades (1993:389) också om rätten till statlig assistansersättning (LASS).

För barn och ungdomar med svåra funktionshinder har handikappreformen inneburit ökade möjligheter att bo med den egna familjen eller i eget boende. Detta har ökat möjligheten till självständighet.

Vissa förändringar i stödformen personlig assistans beslutades av riksdagen i maj 1996²⁰. Av beslutet framgår att personlig assistans enligt LSS och LASS skall förbehållas krävande eller i olika avseenden komplicerade situationer, i regel av mycket personlig karaktär.

Dessutom klargjordes att behovet av stöd inom barnomsorg och skola i princip bör tillgodoses inom den kommunala verksamheten. Det bör vara huvudmannens ansvar att se till att de resurser som

²⁰ Bet 1995/96:SoU15, rskr 1995/96:262

krävs med hänsyn till den funktionshindrades behov tillförs verksamheten, t ex genom höjd personaltäthet, specialpedagogiskt stöd eller elevassistent.

Under vissa särskilda omständigheter skall dock statlig assistanssättning kunna utgå för den tid personen vistas i kommunal verksamhet. Det gäller om kravet på ingående kunskap om den funktionshindrade och dennes hälsotillstånd är särskilt stort.

En mer detaljerad redogörelse för LSS och LASS finns i kommitténs delbetänkande SOU 1996:167.

2.5 Överväganden och förslag

Här redovisas kort kommitténs vision om en framtida skola mogen att ta emot alla barn och ungdomar. Vidare aktualiseras redan här frågan om hur skollagens portalparagrafer är formulerade. Inledningsvis ges en kort bakgrund.

2.5.1 Bakgrund

I ett långsiktigt historiskt perspektiv har strävandena mot en skola för alla accentuerats under de senaste decennierna. Det framgår av den historiska redovisningen tidigare i detta kapitel. Mycket kort kan man lyfta fram följande steg i utvecklingen.

Från slutet av 1940-talet präglades diskussionerna i den specialpedagogiska debatten av tankar om *normalisering* – funktionshindrade skulle tillförsäkras så normala livsbetingelser som möjligt. Eftersom det är normalt att få sin undervisning på hemorten borde det också vara normalt för elever med funktionshinder.

Detta ledde tidigt till en debatt om *integrering* av funktionshindrade i vanliga skolor. Först mot slutet av 1950-talet kom dock någon mer omfattande försöksverksamhet till stånd. Integreringstankarna kom sedan att prägla arbetet ända fram till mitten av 1970-talet.

Vid slutet av 1970-talet blev det uppenbart att begreppet integrering gav felaktiga signaler. Det var knappast relevant att betrakta funktionshindrade elever, som med självklarhet fick sin undervisning i den vanliga skolan, som integrerade. Inom det nordiska samarbetet inleddes då ett projekt som ledde fram till skriften *En skola för alla* (1984). Tankarna om en skola för alla är förhärskande i dag.

Medan det tidigare synsättet innebar att man integrerade eleven i en i övrigt oförändrad skola innebär tanken om *en skola för alla* att

skolan skall förändra sitt traditionella arbetssätt efter elevernas behov.

Dagens skollagstiftning och andra styrdokument för skolan understryker att skolan skall vara en skola för alla elever.

2.5.2 En flexibel skola för likvärdighet, delaktighet och gemenskap

Utgångspunkten för kommitténs arbete är visionen om en skola där alla barn och ungdomar ges likvärdiga förutsättningar att utveckla "kunskaper, färdigheter och förhållningssätt som stärker deras förmåga att anpassa sig till det moderna samhället och att delta i förändringen av detta samhälle"²¹. För elever med funktionshinder ställer denna vision särskilda krav på skolan.

Likvärdigheten är i detta sammanhang ett centralt begrepp som understryker skolans ansvar att möta varje elev utifrån hans eller hennes förutsättningar och sträva efter att så långt möjligt förhindra att elevens funktionshinder leder till handikapp i skolsituationen. De hinder som finns för eleven att tillgodogöra sig kunskaper och färdigheter skall så långt möjligt överbryggas – med ett anpassat arbetssätt, särskilt utvecklade eller anpassade läromedel, med hjälp av ny teknik, m m. Självklart skall fysiska hinder i miljön åtgärdas.

En skola för alla innebär således att skolan skall anordnas så att den är lika ändamålsenlig för alla elever, oavsett möjligheter, förutsättningar och behov. Utmärkande är *flexibilitet*, med den enskilde elevens förutsättningar, behov och intressen i centrum. Kravet på flexibilitet gäller såväl strukturellt som innehållsmässigt. Det är skolans uppgift att erbjuda varje individ en relevant undervisning och optimala utvecklingsmöjligheter.

Skolan för alla är ett sammanhängande differentierat erbjudande. All kunskap och erfarenhet om barns utveckling talar för att detta bäst kan ske i en miljö där självkänslan och den positiva självuppfattningen är stark, dvs i en miljö där man upplever verklig *delaktighet och gemenskap*.

För människor med funktionshinder har de senaste årtiondenas utveckling både nationellt och internationellt inriktats på att uppmärksamma individernas möjligheter och "starka" sidor. Detta till

²¹ *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet*; Regeringens skrivelse 1996/97:112

skillnad från tidigare, då insatserna inriktades på skadade funktioner.

I utbildningssammanhang innebär detta att man i stället för att koncentrera sig på elevens funktionshinder numera naturligt fokuserar individens möjligheter och starka sidor. I detta perspektiv kan inte längre elever med funktionshinder betraktas som en avvikande grupp inom skolan.

Inte heller kan man fortsätta att tala om elever med funktionshinder som integrerade eller inkluderade. Så gott som alla elever med funktionshinder får sin undervisning tillsammans med sina jämnåriga icke funktionshindrade kamrater. Att använda begreppen integrering eller inkludering ger den felaktiga signalen att eleven egentligen inte hör hemma i den vanliga undervisningsgruppen, på samma villkor som sina kamrater.

På samma sätt är det inom förskoleverksamheten självklart att barn med funktionshinder är del av den verksamhet som erbjuds på hemorten. Liksom inom skolan görs även inom förskolan avsteg från denna princip för döva och hörselskadade barn som är beroende av teckenspråk. De behöver vistas i en teckenspråkig miljö.

Den gällande läroplanen för det obligatoriska skolväsendet tar för självklart att alla elever skall undervisas i vanliga undervisningsgrupper och om så inte bedöms möjligt skall skolan noga kunna motivera varför man för vissa elever väljer en annan lösning.

Mot denna bakgrund är det lätt att se att läroplanerna bör vara tillräckligt "öppna" för att inte bidra till, eller till och med skapa, onödigt stora handikapp. De bör erbjuda möjligheter och stimulera lärare att söka lösningar som kan möta individens behov och förmåga. Undervisningen skall vara utvecklande och möjliggörande, inte hindrande och handikappande.

Även med läroplaner som erbjuder lärare och elever stor frihet att söka olika vägar och att välja metoder för att nå angivna mål är det nödvändigt att erbjuda professionellt stöd och vägledning i detta arbete. Uppmaningen att anpassa sitt arbetssätt och sina arbetsmetoder på ett sådant sätt att alla elevers behov tillgodoses är lätt att ge, men det ställer stora krav på både kunskap och erfarenhet för att kunna genomföras.

Med utgångspunkt i de nationella målen för samhällets insatser för människor med funktionshinder och de mera specifika mål som anges för utbildningsområdet kan konstateras att de specialpedagogiska insatserna utgår från tre grundläggande principer:

- Handikapp kan och skall *minimeras* genom förändringar och anpassningar av miljö och bemötande.
- Den enskildes behov och situation skall bedömas i ett *helhetsperspektiv*.
- Insatserna skall vara *icke segregande*.

Som påpekats ovan är skolans miljö (organisation, metoder, attityder) av avgörande betydelse för om ett handikapp skall bli omfattande eller i vissa fall ens skall behöva uppstå.

I ett helhetsperspektiv fokuseras insatserna kring den enskildes starka sidor och förmåga. Utgångspunkten skall vara att varje elev har resurser som skall utvecklas snarare än "brister" som skall åtgärdas.

Skolans organisation och resursfördelning skall ges en sådan utformning att man i princip kan klara alla behov och anpassningar inom den vanliga organisationens ram. Först när alla möjligheter till ett varierat arbete i form av metoder, innehåll och organisation har prövats och befunnits otillräckliga kan frågan om speciella undervisningsanordningar väckas.

Det som bör vara avgörande är frågan om hur man tillförsäkrar den enskilde eleven en optimal utbildning efter hans/hennes förutsättningar och behov. Utifrån helhetssynen på eleven är det förutsättningarna för delaktighet och gemenskap i skolans arbete som måste vara styrande för insatsernas utformning.

Mänskliga variationer och olikheter är en naturlig och värdefull del i samhället och detta måste givetvis också speglas i skolan. En professionell skola skall kunna erbjuda sådana möjligheter och förutsättningar för ett varierat arbetssätt och ett individuellt bemötande att *alla elever ges förutsättningar att nå skolans mål* och att *ingen elev skall behöva stå utanför gemenskap och delaktighet*.

För att nå dessa mål krävs en skola som

- tar utgångspunkt i elevernas förutsättningar och behov,
- har god grundkunskap om elevers olika förutsättningar i skolan, såväl i arbetslaget, hos rektor och övrig skolläda som hos skolans övriga personal,
- har tillgång till specialpedagogisk och annan kompetens för elever med funktionshinder samt
- har en flexibel organisation som kan anpassas efter elevers olika behov.

Visionen om *en skola för alla* är inte ny. Den finns formulerad, både i nationella och internationella dokument. Sverige har kommit jämfö-

relsevis långt i att förverkliga dessa målsättningar. Som framgår av den fortsatta läsningen finns dock fortfarande brister, bl a i hur skolsituationen löses för enskilda och grupper av barn och ungdomar med funktionshinder, hur skolan organiserar sitt inre arbete, hur kommunerna organiserar sina resurser kring dessa elever samt i det stöd som kommunerna ges för att fullfölja sina uppgifter.

De förslag som kommittén lägger i det följande syftar till att stödja en utveckling mot en skola som i än högre grad svarar mot målen om *en skola för alla* – en likvärdig skola, byggd på delaktighet och gemenskap.

Kommittén har inte haft till uppgift att utvärdera särskolan som skolform eller kommunaliseringen av densamma. Kommunaliseringen är relativt nyligen genomförd och bör ges tid att sätta sig. Dessutom har Skolverket i uppdrag att följa upp denna.

Kommittén kan ändå inte underlåta att konstatera att en långsiktig vision om *en skola för alla* borde innebära en skola där barn och ungdomar inte skiljs åt genom olika skolformer. Inom ramen för *en* grundskola och *en* gymnasieskola skulle istället möjligheter ges att helt eller delvis följa alternativa kursplaner.

2.5.3 Vissa lagstiftningsfrågor

Kommittén

- *föreslår att formuleringen 1 kap 2 §, andra stycket, skollagen / utbildningen skall hänsyn tas till elever med särskilda behov ersätts med / utbildningen skall hänsyn tas till elever i behov av särskilt stöd.*

Målet om en likvärdig skola och skolans värdegrund fastslås i 1 kap 2 § skollagen. I sin helhet lyder paragrafen som följer (kommitténs kursiveringar):

2 § Alla barn och ungdomar skall, *oberoende av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden*, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet.

Utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till

ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar. *I utbildningen skall hänsyn tas till elever med särskilda behov.*

Verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö. Särskilt skall den som verkar inom skolan

1. främja jämställdheten mellan könen samt
2. aktivt motverka alla former av kränkande behandling, såsom mobbning och rasistiska beteenden.

I olika sammanhang har framförts till kommittén att det är otillfredsställande att det inte framgår tydligt att kravet på lika tillgång skall gälla även elever med funktionshinder. Frågan om hur 1 kap 2 § skollagen är formulerad har också behandlats av flera andra utredningar inom skolområdet samt av regeringen i proposition till riksdagen.

Skolkommittén föreslår i sitt slutbetänkande (SOU 1997:121) två ändringar av paragrafen. För det första föreslår Skolkommittén ändringar i andra stycket som bl a understryker vikten av att utgångspunkt tas i barns och ungdomars bakgrund, tidigare erfarenheter, språk och kunskaper. Detta understryker vikten av att ta hänsyn till skillnader i barnens etniska bakgrund.

För det andra föreslår Skolkommittén att formuleringen i andra stycket "I utbildningen skall hänsyn tas till elever med särskilda behov." ersätts med "I utbildningen skall hänsyn tas till barn och ungdomar i behov av särskilt stöd."

Läs- och skrivkommittén föreslår i sitt slutbetänkande (1997:108) att samma mening skall bytas mot formuleringen "I utbildningen skall hänsyn tas till elever i svårigheter".

I de internationella sammanhang där exempel på jämlikhet eller likvärdighet mellan grupper preciseras är det vanligt att jämställa funktionshinder med t ex kön och etnisk härkomst. Ett exempel på detta är förslaget till Artikel 6a i EU:s Amsterdamfördrag som handlar om rådets möjligheter att vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering. I denna nämns kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Förslaget till Amsterdamfördrag är för närvarande under omröstning bland EU:s medlemsstater.

Kommitténs principiella inställning är att de s k portalparagraferna bör vara så generellt formulerade som möjligt. En precisering av vilka som avses med *alla barn och ungdomar* leder lätt till uppfatt-

ningen att de grupper som inte är omnämnda inte heller omfattas eller inte prioriteras lika starkt. På samma sätt leder, enligt kommitténs uppfattning, preciseringar av vad som avses med att *främja aktning för varje människas egenvärde* lätt till en uttunning av budskapet.

I motsats till den generella trenden skulle kommittén följaktligen föredra att paragrafen renodlades. Därigenom skulle budskapen tydliggöras. Kommittén välkomnar därför den översyn av skollagen som aviserats²². Om denna mot förmodan inte skulle resultera i en renodling av paragrafen, bör en precisering av grupper även innefatta elever med funktionshinder.

Kommittén anser vidare, liksom de övriga kommittéerna, att dagens formulering i andra stycket om att hänsyn skall tas till *elever med särskilda behov* är mindre lyckad. Den antyder ett stadigvarande tillstånd hos eleven och ger intryck av att åtgärder bör sättas in hos eleven, när det snarare kan vara i omgivningen som åtgärderna skall vidtas. Kommittén sympatiserar därför med både Skolkommitténs och Läs- och skrivkommitténs ambition att med sina förslag lyfta fokus från eleven.

Kommittén finner dock att Läs- och skrivkommitténs formulering *elever i svårigheter* ger associationer som leder fel och ansluter sig därför till huvudtanken bakom Skolkommitténs förslag. Kommittén föreslår därför att *elever med särskilda behov* ersätts med *elever i behov av särskilt stöd*.

Sammantaget föreslår kommittén att formuleringen 1 kap 2 §, andra stycket, skollagen *I utbildningen skall hänsyn tas till elever med särskilda behov* ersätts med *I utbildningen skall hänsyn tas till elever i behov av särskilt stöd*.

²² Prop 1997/98:94

3 Elever med funktionshinder i dagens skola

Enligt direktiven skall kommittén kartlägga samhällets nuvarande insatser för funktionshindrade elever i skolan samt beskriva hur dessa tillgodoser deras behov av samhälleligt stöd. Vidare skall kommittén analysera hur elevgrupperna har förändrats över tiden och föreslå de förändringar som motiveras av analysen vad avser skolformernas kompetensområden, lokalisering, finansiering och huvudmannaskap.

I detta kapitel redovisas en översikt över vissa funktionshinder och deras konsekvenser. Särskilda frågeställningar som aktualiserats under utredningens gång redovisas, varefter vissa övergripande mer principiella slutsatser dras.

3.1 Begrepp

År 1980 antog Världshälsoorganisationen (WHO) en internationell klassificering av begreppen *skada*, *sjukdom*, *funktionsnedsättning* och *handikapp*²³. WHO gör en distinktion mellan skadan/sjukdomen som kan ge upphov till en funktionsnedsättning, således en begränsning, och det handikapp som till följd av funktionsnedsättningen uppstår för individen i mötet med den omgivande miljön.

Enligt FN:s standardregler²⁴ kan människor "ha funktionsnedsättningar på grund av fysiska eller intellektuella skador eller sjukdomar, syn- eller hörselskador eller -sjukdomar, medicinska tillstånd eller mentalsjukdomar. Sådana skador, tillstånd eller sjukdomar kan vara av bestående eller övergående natur." (Standardreglerna redovisas i sin helhet i bilaga 3.)

²³ *International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps (ICIDH)*; WHO (Genève, 1980)

²⁴ *Standardregler för att tillförsäkra människor med funktionshinder delaktighet och jämlikhet*; United Nations, Utrikesdepartementet och Socialdepartementet (Stockholm, 1995).

Enligt standardreglerna avser begreppet "*handikapp*" förlust eller begränsning av möjligheterna att delta i samhällslivet på samma sätt som andra. "Handikapp" beskriver mötet mellan människor med funktionsnedsättning och omgivningen. Syftet är att fästa uppmärksamheten på brister i miljön och inom olika samhällsområden, exempelvis brister i information, kommunikation och utbildning som hindrar människor med funktionsnedsättning att delta på lika villkor.

Den grundsyn som både WHO:s och standardreglernas definitioner baseras på refereras ofta till som det "*miljörelaterade handikappbegreppet*". Det handikapp som kan uppstå till följd av ett funktionshinder skall minimeras genom åtgärder i den omgivande miljön och i de förutsättningar som ges i övrigt.

Vilka är då de *elever med funktionshinder i skolan* som avses i utredningens direktiv? Mot bakgrund av både WHO:s och standardreglernas allmänna definitioner har kommittén funnit att elever med funktionshinder i skolan bör kunna avgränsas till den grupp elever för vilka funktionshindret ger handikappande konsekvenser i skolsituationen och som därför får behov av särskilt stöd. Detta oberoende av om funktionshindret orsakats av skada eller medicinskt eller psykiskt betingad sjukdom.

Det är inte ovanligt att barn och ungdomar har flera funktionshinder. Kommittén har valt att för dessa antingen använda begreppet "*flerfunktionshindrade*" eller att precisera de ingående funktionshindren. Begreppet flerhandikappad används allmänt för elever med utvecklingsstörning i kombination med ytterligare funktionshinder. Kommittén har så långt möjligt sökt att undvika detta något oklara begrepp, och har valt att även här använda begreppet flerfunktionshinder eller att precisera att eleven har en utvecklingsstörning och ytterligare funktionshinder.

3.2 Elever med funktionshinder

Med ovanstående definitioner berörs en relativt stor grupp elever av denna utredning. Till elever med mer "traditionella" funktionshinder som dövhet, hörselskada, rörelsehinder, synskada, utvecklingsstörning och i viss mån tal- eller språkstörning kommer även andra grupper. Det gäller elever vilkas funktionshinder ofta är svåra att identifiera men som trots detta kan leda till betydande handikapp i skolsituationen, t ex elever med olika neurologiskt, medicinskt eller psykiskt betingade funktionshinder och elever med stamning.

Den nedanstående översikten av elevgrupper gör inte anspråk på att ge en fullständig redogörelse för alla tänkbara funktions-

hinder som man kan möta i skolan. Det är en omöjligt uppgift vilket har kommit att påverka kommitténs syn bl a på hur stödet för elever med funktionshinder bör organiseras och hur uppdraget bör formuleras för ett sådant stöd.

För en liten grupp elever med mer "traditionella" funktionshinder finns särskilda lösningar. Vissa får sin undervisning i statliga specialskolor, andra i särskilda undervisningsgrupper i den kommunala skolan. För vissa elever erbjuds kommunen stöd av bl a SIH:s konsulenter. Kommittén redogör inte här för hur dessa lösningar är organiserade, utan hänvisar till kommande kapitel.

3.2.1 Kommunikationshandikapp

Möjligheten att kunna kommunicera med andra har avgörande betydelse för alla barns emotionella och kognitiva utveckling. I skolan, liksom i arbetslivet, är förmågan till kommunikation nödvändig. Funktionshinder av kommunikativ karaktär kan leda till omfattande handikappande konsekvenser i skolan.

Det finns olika former av kommunikationshandikapp. Här kommenteras särskilt dövhet och hörselskada, dövblindhet samt olika former av tal- eller språkstörning.

Teckenspråkets betydelse för döva och gravt hörselskadade barn och ungdomar är väl dokumenterad. Teckenspråkets status som språk fastslogs i början av 1980-talet då det i läroplanen för specialskolan fastställdes att teckenspråk är förstaspråk för döva. Målet för specialskolan är att eleverna skall vara tvåspråkiga. Utöver teckenspråk skall de kunna läsa och skriva svenska.

Behov av teckenspråk finns också för vissa barn som har svårigheter med sin kommunikation till följd av grav språkstörning, försenat tal eller utvecklingsstörning. För dessa barn används dock oftast en kommunikationsmetod där man använder tecken från teckenspråket som stöd för talad eller skriven svenska, s k tecken som stöd (TSS).

I kommunikation med dövblinda används i vissa fall taktilt teckenspråk, där tecknen läses av med händerna.

Oberoende av valet av kommunikationsform krävs att de vuxna i barnets omgivning behärskar den bättre än barnet självt.

Dövhet och hörselskada

Det föds ungefär 200 barn per år i Sverige med dövhet eller hörselskada. I detta antal ingår även de som förvärvat dövheten eller hörselskadan i tidig ålder. Till detta kommer de barn som under sin uppväxt förvärvat hörselskada på grund av sjukdom eller olyckshändelse. För döva barn och för barn med omfattande hörselskador är teckenspråket barnets förstaspråk.

Det är viktigt att dessa barn tidigt ges möjlighet att utveckla teckenspråket, hemma och i förskolan. Ett barn som får denna möjlighet har dessutom bättre förutsättningar att lära sig läsa och skriva svenska och även lära sig andra språk.

Hörselnedsättningens karaktär varierar mellan olika individer. Det innebär att hörselmätningar, som registreras i form av audiogram, inte ger hela bilden av en individs möjligheter att uppfatta t ex tal. Det är därför viktigt att bedöma den funktionella hörseln. I skolan är det viktigare att veta vad eleven uppfattar av vad läraren och kamraterna säger än att veta på vilken nivå hon kan identifiera ljud.

Under 1990-talet har vissa döva barn fått sk cochlea implantat (CI) inopererade. Cochlea implantat är en typ av tekniskt hjälpmedel för hörselskadade och döva. Resultaten av operationerna varierar mellan olika individer. Även om vissa barn med CI utvecklar ett eget tal har i stort sett alla mer eller mindre stort behov av teckenspråk för sin kommunikation. Sammantaget gör detta att skolan måste bedöma varje barn utifrån dess individuella förutsättningar. I maj 1996 beslutade regeringen att till utredningen överlämna frågan om hur skolsituationen för dessa barn bör lösas. Kommittén återkommer till detta i kapitel 6 om specialskolan.

I Sverige får flertalet döva och hörselskadade barn och ungdomar som är beroende av teckenspråk sin undervisning i den statliga specialskolan. Flertalet elever med hörselskada går i grundskolan och gymnasieskolan, oftast i vanlig undervisningsgrupp. I vissa fall finns särskilda kommunala hörselverksamheter där de undervisas i små grupper, på svenska med tekniskt stöd.

För elever med hörselskada kan olika typer av anpassningar krävas. Lokalerna kan behöva akustiksaneras. Det är också vanligt att eleven använder teknisk utrustning, vilket bl a innebär att läraren använder mikrofon.

Ett problem som många elever med hörselskada upplever är att de hör vad läraren säger, däremot inte vad kamraterna säger. Detta ger en ofullständig uppfattning av vad som sker. I takt med att lärarnas roll förändras, och envägskommunikation blir alltmer

ovanligt, kan detta bli ett allt större problem för de hörselskadade eleverna.

Döva och hörselskadade barn och ungdomar som är beroende av teckenspråk kan ha behov av *särskilt anpassade läromedel*. För att alla skall kunna tillgodogöra sig innehållet i ett läromedel utformat för hörande som har svenska som förstaspråk finns, särskilt för de yngre barnen, behov av att materialet bearbetas och översätts till teckenspråk på film eller video och/eller texten anpassas så att språket blir möjligt att ta till sig. Multimedia erbjuder intressanta möjligheter. Även om döva barn och ungdomar successivt tillägnar sig det svenska språket i skriven form är det också viktigt att det finns läromedel på deras eget språk.

Specialskolorna har ännu en begränsad tillgång på material på teckenspråk, vilket kan påverka deras förutsättningar att nå målen. Mycket material översätts i undervisningssituationen från läroböcker på svenska till teckenspråk.

Dövblindhet

I Norden har man enats om att en person "är dövblind när han har en allvarlig grad av kombinerad syn- och hörselskada" – vissa är helt dövblinda, andra har både syn- och hörselrester. Man skiljer på dövblindfödda och dövblindblivna. Det föds mycket få dövblinda barn per år. Det är vanligt med ytterligare funktionshinder.

Vissa av de dövblindblivna barnen är från början döva eller hörselskadade barn som senare successivt får en försämrad syn, t ex på grund av Usher's syndrom som är en progredierande synskada.

Dövblindhet är ett kommunikationshandikapp och bör ses som ett eget handikapp, eftersom det förorsakar behov av särskilda metoder för att kommunicera och klara det dagliga livet. Valet av skola påverkas bl a av graden av hörselskada respektive synskada.

Tal- eller språkstörning

Gruppen barn och ungdomar med tal- eller språkstörning är svår att beskriva på ett entydigt sätt. Det rör sig om barn med skilda behov, alltifrån barn med skada i talorganen till barn som av andra skäl har svårigheter att tolka eller att producera språk.

Här behandlas endast de barn och ungdomar där tal- eller språkstörningen kan anses utgöra det primära funktionshindret, även om

det också kan förekomma andra sekundära. I grupperna svårt rörelsehindrade och utvecklingsstörda är tal- eller språkstörning vanligt som ytterligare funktionshinder.

Det är ovanligt med *fysiska skador i talorganet*. För personer med denna typ av skada kan teckenspråket utgöra en kommunikationsform. För många är tekniska hjälpmedel ett alternativ. Ofta är en fysisk talskada förknippad med andra funktionshinder. Därför måste valet av undervisningsmetod och skola göras utifrån varje elevs individuella behov, där valet av kommunikationssätt är en faktor i sammanhanget.

En betydligt större grupp är elever med *grav språkstörning*, en i sig heterogen grupp med varierande behov. Ungefär en halv procent av alla barn och ungdomar har grav språkstörning. Andelen barn med någon form av avvikande tal- och språkutveckling som kan behöva anpassningar i undervisningen är enligt Hällsboskolan 3 – 4 procent av varje årskull.

Grava språkstörningar kännetecknas av olika kombinationer av språkliga störningar. Orsakerna kan vara såväl en anatomisk avvikelse som en diffus hjärnpåverkan tidigt i livet.

Förutom de språkliga störningarna är det vanligt med ytterligare svårigheter beroende på perceptuella brister, minnesstörningar, rytmstörningar, motoriska avvikelser, dålig planeringsförmåga, initiativlöshet samt bristande uthållighet och stor avledbarhet. Detta för tankarna till t ex ADHD, DAMP, autism, Aspergers syndrom m m. Det förekommer sällan att barn är specifikt (enbart) språkstörda.

Liksom för många andra barn med funktionshinder är det viktigt med tidig upptäckt och tidiga insatser. Möjlighet att vistas i särskild språkförskola kan ha stor betydelse för ett barn med grav språkstörning. Särskilda språkförskolor finns på ett tjugotal orter i landet.

Grav språkstörning har under senare tid kommit att uppmärksammas allt mer. För närvarande finns en stor efterfrågan på särskilda undervisningsgrupper även i skolan, s k språk- eller kommunikationsgrupper. Sådana verksamheter finns på drygt tjugo orter i landet.

I de särskilda språkverksamheterna arbetar man i små grupper, med hög personaltäthet. Det förekommer att logoped ingår i personalgruppen, eller finns knuten till verksamheten på annat sätt. Ytterst är målsättningen att eleverna med tiden skall gå över till

vanlig undervisningsgrupp. Ytterligare språkverksamheter är under planering.

En mindre grupp elever med grav språkstörning får sin undervisning vid Hällsboskolan, som är en statlig specialskola. Undervisningen sker huvudsakligen på svenska, med tecken som stöd.

Stamning

Stamning är ytterligare en form av talstörning som kan innebära ett påtagligt kommunikationshandikapp. Ungefär fyra procent av alla barn stammar under någon eller några perioder av sitt liv, oftast under tidig barndom. 80 procent av dem är pojkar. Mer än hälften av de stammande fyraåringarna har slutat stamma när de börjar skolan. Det innebär dock inte att alla barn slutar. Cirka en procent av den vuxna befolkningen stammar.

Det finns en öppen och en dold stamning. Vissa barn visar öppet att de stammar, andra döljer detta genom att undvika talade situationer, att svara knapphändigt på frågor, att välja vilka ord de använder, osv. Det förekommer därför att barn kan gå igenom hela grundskolan utan att deras stamning uppmärksammas, något som kan skapa stora problem och missförstånd i skolsituationen och inte minst en svår social situation för barnet självt.

Elevers lärare behöver kunskap om stamning och dess konsekvenser. Med enkla medel kan man förbättra situationen för elever med stamning. Det är t ex viktigt att elevens behov av att få tala till punkt tillgodoses.

I varierande grad erbjuds elever med stamning hjälp av logoped eller talpedagog.

3.2.2 Rörelsehinder

Barn och ungdomar med rörelsehinder är en stor och även den en heterogen grupp med varierande behov. Många har enbart ett motoriskt rörelsehinder, som kan kompenseras med tekniska hjälpmedel och anpassningar i den fysiska miljön. För andra är rörelsehindret kombinerat med andra funktionshinder som mer direkt påverkar skolsituationen, t ex nedsatt tal-, språk-, minnes- och/eller associationsförmåga. De kan också ha bristande förmåga att samordna sinnesintryck och motorik.

Vanliga orsaker till rörelsehinder är Cerebral pares (CP), ryggmärgsbräck och muskelsjukdomar. Förvärvade skador till följd av

yttre våld, som t ex trafikolyckor, eller som biverkningar till följd av medicinska behandlingar förekommer också. Rörelsehinder är ett vanligt funktionshinder hos utvecklingsstörda.

För många elever med rörelsehinder krävs anpassningar av den fysiska miljön i skolan så att den blir tillgänglig. Elever med rörelsehinder till följd av hjärnskada kan även ha behov av andra anpassningar, t ex långsam studietakt och anpassad studiegång.

Det är relativt vanligt att elever med svåra rörelsehinder går i *särskild undervisningsgrupp*. Det gäller knappt 20 procent av de elever med rörelsehinder som är i behov av särskilt stöd i skolsituationen. Framför allt gäller det elever med hjärnskada. I fjorton kommuner finns särskilda regionala undervisningsgrupper som tar emot elever från flera kommuner. I vissa fall är behandlingsavdelning knuten till verksamheten, i några även boende²⁵.

En liten grupp gymnasieungdomar med omfattande behov av habilitering m m får sin gymnasieutbildning vid den Rh-anpassade gymnasieutbildningen, som finns på fyra orter i landet.

Elever med rörelsehinder kan ha behov av *särskilt anpassade eller särskilt utvecklade läromedel*. Det är vanligt att eleverna har nedsatt motorik och visuell perception. De kan ha svårt att bläddra, lyfta eller skriva, i vissa fall går det inte alls. De kan också ha svårt att tyda innehåll och illustrationer om layouten upplevs som rörig. En del elever talar inte och lär sig inte att läsa med vanliga bokstäver. I vissa fall krävs alternativ kommunikation, som t ex Bliss, som är ett kommunikationssystem bestående av strecksymboler i olika sammansättningar.

Barn med rörelsehinder har oftast helt andra erfarenheter än andra barn. Liksom fallet är för många andra barn med funktionshinder händer det ofta att de inte känner igen eller har svårt att förstå förklaringar till olika företeelser så som de presenteras i vanliga läromedel.

3.2.3 Synskada

Enligt WHO är den synskadad som "har så nedsatt synförmåga att det är svårt eller omöjligt att läsa vanlig skrift eller med synens hjälp orientera sig eller har motsvarande svårigheter i den dagliga livsföringen". Varje år föds ca femton gravt synskadade och ungefär 200

²⁵ SIH:s årsredovisning 1997

synsvaga barn i Sverige. Ett mindre antal barn förvärvar synskada under sin uppväxt. Var fjärde synskadad har ytterligare någon funktionsnedsättning, t ex hörselskada, rörelsehinder eller utvecklingsstörning.

Liksom hörseln är synen viktig för ett barns utveckling. Med ingen eller begränsad syn riskerar omvärldsuppfattningen att bli begränsad. Dessutom finns inte förutsättningar för den interaktion mellan individer som synen möjliggör. Ett barn med synskada behöver hjälp att kompensera detta. Andra sinnen måste stärkas. För att orientera sig i olika miljöer krävs t ex särskild träning i s k "mobility". Här spelar både hemmet och förskolan en stor roll. En synskada är också ett informationshandikapp genom att det innebär svårigheter att ta del av tryckt text.

En speciell grupp som uppmärksammas under senare tid är de barn som har syn men som saknar förmåga att tolka det de ser. De kan t ex titta på sin mamma utan att känna igen henne, för att sedan reagera igenkännande när hon talar. I någon mån kan de jämföras med de gravt språkstörda barn som inte tolkar talet fast de faktiskt hör. Denna typ av "synskada" sätts ofta i samband med tidig förlossning.

För en synskadad elev kan krävas särskilda anpassningar i skolsituationen, t ex plats för punktskriftsmaskin, dator, scanner m m. För synsvaga är en bra belysning betydelsefull. Datorn är ett viktigt hjälpmedel för både punktläsande och synsvaga elever. För synsvaga elever har datorn gjort det lättare att ta del av den skrivna texten genom de förstörande program som finns i dag. Skolsituationen är dock ansträngande för dessa elever och de behöver ofta mer tid än andra elever.

Att elever med synskada inte annat än undantagsvis skall gå i specialskola eller särskild undervisningsgrupp är en uppfattning som idag är djupt rotad, bl a hos företrädarna för de synskadade själva. Särskilda lösningar är aktuella främst om eleven har ytterligare funktionshinder som motiverar detta.

Av de synskadade eleverna i grundskolan undervisas 8,5 procent i särskilda undervisningsgrupper. Ett mycket litet antal främst något äldre elever återfinns vid Ekeskolan som är en statlig specialskola.

Alla elever med grava synskador har behov av *särskilt anpassade läromedel*. För att en synskadad skall kunna ta del av en skriven text måste den göras tillgänglig antingen i punktskrift, i talad form

eller via datamedia. Illustrationer kan förklaras eller överföras till reliefbilder.

Läroböcker innehåller så gott som alltid illustrationer och tabeller som belyser eller förklarar. Boken måste därför redigeras av någon som är van att förklara t ex matematiska problem och lösningar när synen, eller snarare de omvärldserfarenheter synen normalt ger, inte kan användas som stöd för förklaringen. Redigeringen bör också göras så att eleven kan hitta bland texter, tabeller, illustrationer och kommentarer på sidan, uppslaget eller i övningsboken.

3.2.4 Utvecklingsstörning

Med utvecklingsstörning avses i allmänhet en hämmad begåvningsutveckling. Störningen skall ha varaktig karaktär och ha uppstått under barnets utvecklingsperiod.

Orsaker till utvecklingsstörning kan vara kromosomavvikelse (t ex Down's syndrom), rubbningar i ämnesomsättningen, infektioner hos modern, fostret eller det nyfödda barnet, skada eller fysisk påverkan under graviditet eller förlossning, för låg eller för hög födelsevikt, biologisk normalvariation eller samverkande faktorer mellan arvs- och miljöfaktorer.

Den begåvningsmässiga utvecklingen är lika för alla barn och kan indelas i fyra på varandra följande stadier²⁶. De barn som har en utvecklingsstörning följer samma utveckling, fast i långsammare takt och kommer olika långt. En del barn, med svår utvecklingsstörning når det första stadiet som karaktäriseras av det lilla barnets upplevelse av världen konkret här och nu. De barn som når det andra stadiet har en måttlig utvecklingsstörning. De förstår konkreta symboler som liknar det som de representerar och vissa abstraktioner. De som når det tredje stadiet har en lindrig utvecklingsstörning, men har svårigheter att förstå abstrakta begrepp och symboler som representerar abstrakta begrepp. Det fjärde stadiet representerar normal begåvning.

Framför allt svår utvecklingsstörning är ofta förenad med andra funktionsnedsättningar, t ex autism, dövhet eller hörselskada, epilepsi, rörelsehinder, synskada och ätsvårigheter samt problem med grov- och finmotorik. Till följd av detta varierar behoven mycket mellan olika barn med utvecklingsstörning.

²⁶ *Begåvning och begåvningshandikapp*; Gunnar Kyhlén, ål 1981 (omtryckt 1997)

Särskolan erbjuder elever med utvecklingsstörning en anpassad studiesituation, med ett annat arbetssätt, mindre gruppstorlekar och högre lärartäthet än grundskolan och gymnasieskolan. Ungefär en procent av samtliga elever i grundskole- och gymnasieåldern återfinns i särskolan²⁷.

Särskolan består av den obligatoriska särskolan, dvs grundsärskolan och träningskolan, samt gymnasiesärskolan med nationella, specialutformade och individuella program. Träningskolan är avsedd för dem som inte kan gå i grundsärskolan, således för elever med svårare utvecklingsstörning, ofta med flerfunktionshinder. Av eleverna i särskolan är ca 10 procent individ- eller gruppintegrerade i grundskolan eller gymnasieskolan. Högst är denna andel för grundsärskoleelever.

Ungefär 40 procent av eleverna i grundsärskolan respektive 84 procent av eleverna i träningskolan har ytterligare, i många fall flera ytterligare funktionshinder²⁸.

Ett fåtal utvecklingsstörda elever med ytterligare funktionshinder går i specialskolan.

Även för barn och ungdomar med utvecklingsstörning krävs *särskilt anpassade läromedel*. Gruppen är dock mycket heterogen. En del lär sig läsa enklare texter, andra behöver använda alternativa kommunikationssätt, t ex Pictogram. För andra åter måste individuella kommunikationsprogram utvecklas i samspelet mellan eleven och läraren. Elever med utvecklingsstörning och flerfunktionshinder kan dessutom ha andra svårigheter, t ex liknande de som rörelsehindrade barn har.

Gemensamt för alla utvecklingsstörda barn och ungdomar är dock att de har mer eller mindre svårt att förstå orsak och verkan, att förstå liknelser och att göra jämförelser. För utvecklingsstörda elever måste därför ofta förlopp och skeenden konkretiseras med hjälp av taktil och sensomotorisk upplevelse. En stor del av läromedlen för utvecklingsstörda är därför av laborativ karaktär, även om det också görs särskilt anpassade läroböcker med anpassade texter och bilder.

²⁷ *Beskrivande data om skolverksamheten 97*; Skolverkets rapport nr 135

²⁸ I grundsärskolan har 26,0 procent av eleverna rörelsehinder, 10,8 synnedsättning, 9,2 psykiska särdrag, 5,7 hörselnedsättning och 2,8 procent har autism. I träningskolan har 63,2 procent av eleverna synnedsättning, 56,4 rörelsehinder, 25,4 hörselnedsättning, 20,4 psykiska särdrag och 8,2 procent har autism. Källa: SIH

Läromedel för elever med utvecklingsstörning måste också anpassas till elevens ålder. Även om det faktiska budskapet är det samma så går det t ex inte alltid att illustrera samma sak på samma sätt för en fjortonåring i särskolan som för en tioåring i grundskolan. Det skulle upplevas som alltför barnsligt och inte stämma med fjortonåringens referenser.

3.2.5 Vissa neurologiskt betingade funktionshinder

Det finns en mängd olika tillstånd som kan redovisas under denna rubrik. Vissa av dem har redan behandlats, t ex cerebral pares. Även grav språkstörning och dyslexi betraktas i vissa sammanhang som neurologiskt betingade funktionshinder. Här avses dock tillstånd som ADHD, DAMP, Aspergers syndrom, autism m fl tillstånd.

DAMP (Deficits in Attention, Motor control and Perception)²⁹ står för dysfunktion i fråga om aktivitetskontroll och uppmärksamhet, motorikkontroll och perception. Så gott som alla personer med diagnosen DAMP har problem med aktivitetskontroll och uppmärksamhet i kombination med motoriska svårigheter. Ungefär två tredjedelar har dessutom perceptionsstörningar.

Svår DAMP anses föreligga om det finns problem inom såväl områdena aktivitet och uppmärksamhet, grovmotorik, finmotorik, perception som språk och tal. Lätt till måttlig DAMP anses föreligga om det finns problem inom området aktivitet och uppmärksamhet samt ett, två eller tre av de övriga områden som kännetecknar svår DAMP.

ADHD (Attention-Deficit/Hyperactivity Disorder)³⁰ innebär att det föreligger avvikelser inom områdena uppmärksamhet, aktivitet och impulsivitet.

*Autism och autismliknande tillstånd*³¹ kännetecknas av begränsningar i förmågan till ömsesidig social interaktion, till ömsesidig kommunikation samt till att utveckla fantasi, lek och intressen. Ungefär tre fjärdedelar av barnen med svår och typisk autism anses vara utvecklingsstörda.

²⁹ *Ett barn i varje klass, om DAMP/MBD, ADHD*; Christopher Gillberg (cura 1996)

³⁰ *Ett barn i varje klass, om DAMP/MBD, ADHD*; Christopher Gillberg (cura 1996)

³¹ *Autism och autismliknande tillstånd - en översikt*; Christopher Gillberg och Viviann Nordin, Riksföreningen AUTISM

Aspergers syndrom påminner i viktiga avseenden om autism men ger inte samma svåra störning i utvecklingen av talat språk och är oftast förknippat med normal eller hög begåvning.

Vid *Tourettes syndrom*³² förekommer både ett flertal motoriska tics och ett eller flera vokala tics. Flertalet personer med Tourette har också andra problem, som tvångssyndrom av olika slag. Det är också vanligt med bristande uppmärksamhet och impuls kontroll samt i vissa fall sömnproblem. Tourettes syndrom kan även ta sig uttryck i en tvångsmässig fixering på sex.

Det finns olika uppfattningar om hur stor andel av alla barn och ungdomar som har de olika redovisade tillstånden. Klart är att DAMP och ADHD är vanligast. Det finns undersökningar som visar att andelen barn med DAMP respektive ADHD är ca fem procent i åldersgruppen sex till sju år. Det finns naturligtvis en betydande överlappning mellan DAMP och ADHD, vilket gör underlaget svårtolkat. Svår DAMP och ADHD anses föreligga hos en avsevärt mindre andel av barnen.

Andelen barn med autism, Aspergers syndrom och autismliknande tillstånd understiger en procent. Tourettes syndrom är mycket ovanligt.

Samtliga tillstånd som beskrivits uppges vara vanligare, eller mycket vanligare, hos pojkar än hos flickor. Man misstänker dock att skillnaderna är överskattade. Det finns tecken som visar att tillstånden tar sig andra uttryck hos pojkar än hos flickor. Pojkarna blir mer utåtagerande än flickorna, varför pojkarna diagnostiseras i högre utsträckning.

Elever med ADHD och DAMP har ofta problem att koncentrera sig annat än kortare stunder, vilket ställer *stora krav på skolsituationen*. Återkommande pauser kan vara ett stöd, individuell uppmärksamhet är nödvändig. Eftersom ADHD och DAMP ofta är förknippade med andra problem – som inlärningssvårigheter, läs- och skrivsvårigheter och psykiska störningar – ställs krav även på stöd i undervisningen. För vissa barn med särskilt svår problematik kan undervisning i små grupper vara av värde.

³² *Ett barn i varje klass, om DAMP/MBD, ADHD*; Christopher Gillberg (cura, 1996)

3.2.6 Läs- och skrivsvårigheter/dyslexi

Ett barn med läs- och skrivsvårigheter/dyslexi kan bli förväxla bokstäver som låter lika, ha svårt att analysera vilka ljud som ord innehåller och i vilken ordning ljuden kommer eller svårt att minnas ordbilder³³.

Uppfattningarna om hur läs- och skrivsvårigheter och dyslexi skall definieras skiljer sig åt. Det går att identifiera främst två olika synsätt. Enligt en tradition, den neuropsykologiska, förklaras dyslexi med biologiska faktorer och läs- och skrivsvårigheter med andra. Man lägger stor vikt vid medicinsk diagnostisering. Den reformpedagogiska traditionen är istället kritisk till bruket av medicinska diagnoser, och gör därför inte samma skillnad mellan läs- och skrivsvårigheter och dyslexi. Man lägger mindre vikt vid orsakerna till problemen och mer vid de specialpedagogiska lösningarna.

De olika synsätten gör att det också finns olika syn på om läs- och skrivsvårigheter/dyslexi är ett funktionshinder eller inte. Kommittén kan konstatera att med FN:s standardreglers definition av funktionshinder (se avsnitt 3.1) är det svårt att se annat än att omfattande läs- och skrivsvårigheter/dyslexi skulle vara ett funktionshinder. Utan särskilt stöd, och eventuellt kompenserande hjälpmedel, kan läs- och skrivsvårigheter/dyslexi utan tvekan få handikappande konsekvenser i skolan.

Uppgifterna om hur stor andel av befolkningen som har läs- och skrivsvårigheter varierar mycket, delvis till följd av de olika synsätten. Uppgifter om allt ifrån 1 – 2 procent upp till 20 procent förekommer. Ca 80 procent av de som drabbas uppges vara pojkar.

Den ökade uppmärksamhet som under senare år givits läs- och skrivsvårigheter/dyslexi beror, enligt Läs- och skrivkommittén (LÄSK), troligen inte på någon faktisk ökning. De gör bedömningen att det istället är samhällets ökade krav på läs- och skrivförmåga i kombination med skolans nya betygssystem samt gymnasiereformen som tydliggjort problemen.

Läs- och skrivkommittén anser att kunskaperna om såväl orsakerna till problemen kring läs- och skrivsvårigheter/dyslexi som de pedagogiska lösningarna på dessa problem fortfarande är små. Man menar därför att mer forskning är nödvändig inom området.

Oavsett om läs- och skrivsvårigheterna har biologiska, sociala, psykologiska eller andra orsaker menar Läs- och skrivkommittén att det framför allt är pedagogiska lösningar som krävs. Tidiga insatser

³³ Att lämna skolan med rak rygg ; SOU 1997:108

är viktiga. Det är också viktigt att det inte enbart är lärare i de tidigare årskurserna samt lärare i svenska som har kunskap om läs- och skrivsvårigheter/dyslexi. En ökad kompetens behövs såväl inom förskola, skolbarnsomsorg som brett inom skolan.

Trots tidiga insatser och bästa möjliga pedagogik finns en mindre elevgrupp som har så svåra problem att de har svårt att nå tillfredsställande läsförmåga. För dem är kompensatoriska insatser nödvändiga. De kan ha hjälp av dels kassetter- eller talböcker, datorer, multimediateknik, dikteringsprogram, talsyntes, scanner m m, dels kompensatorisk pedagogik som stärker deras starka sidor.

3.2.7 Medicinskt betingade funktionshinder

Gruppen elever med medicinskt betingade funktionshinder är heterogen. Den omfattar elever med allergier, blödarsjuka, olika cancersjukdomar, tarmsjukdomen celiaki, cystisk fibros, epilepsi, olika njursjukdomar, psoriasis, m fl.

På grund av denna heterogena karaktär är det svårt att här ge en fullständig bild av elevgruppens, eller snarare elevgruppernas, olika behov. Vissa elever tvingas återkommande att vara borta från skolan i längre eller kortare perioder. Elever i behov av dialys måste varje vecka vara frånvarande från viss undervisning del av dagen. Detta kräver planering från skolans sida, så att eleven ändå får sammanhang och förståelse i utbildningen. För elever med andra sjukdomar, t ex cancersjukdomar, är de återkommande sjukhusperioderna ofta längre, vilket kräver ett annat förhållningssätt.

Det är också viktigt att skolan har kunskap om de konsekvenser olika sjukdomar kan ge och som påverkar inlärningsituationen. Vissa sjukdomar och/eller behandlingar gör t ex att eleverna är trötta och kan ha behov av vila under dagen. Andra, t ex hjärntumörer och behandlingen av dem, kan leda till hjärnskador som i sin tur kan orsaka en rad olika tillstånd. Dessa kan påminna om tillstånden hos vissa elever med rörelsehinder eller elever med ADHD eller DAMP. Eleverna kan t ex ha perceptuella problem, koncentrationssvårigheter, störningar i minnesfunktionen m m.

Andra sjukdomar ställer krav på den fysiska miljön. Det gäller t ex vissa allergier som kräver att miljön är fri från damm, kvalster m m. Elever med tarmsjukdomar kan ha behov av tillgång till egen toalett.

Här har bara givits några exempel på medicinskt betingade funktionshinder och vad de kan leda till. I en rapport från SIH³⁴ nämns utöver vad som sagts ovan anpassad idrottsundervisning, specialkost, skolskjuts, anpassningar i den psykosociala miljön m m.

Beträffande undervisning konstateras i rapporten att eleverna kan ha behov av

- stödundervisning, vanligen utanför ordinarie lektionstid och under begränsad tid,
- specialundervisning, extra stöd under ordinarie lektionstid samt
- särskild undervisning, på sjukhus, i hemmet eller på annan lämplig plats.

För många elever med medicinskt betingade funktionshinder är det betydelsefullt med ett gott samarbete mellan hemskolan och sjukhusundervisningen. Skolhälsovården har en viktig funktion, bl a för att informera skolans personal om konsekvenserna av elevernas sjukdomstillstånd.

3.2.8 Psykiskt betingade funktionshinder

Enligt Barnpsykiatrikommittén (SOU 1997:8, SOU 1998:31) finns tecken på att psykiska problem hos barn och ungdomar ökat något de senaste åren. Något som talar för detta är ett ökat tryck på barn- och ungdomspsykiatri, som dessutom upplever en tyngre problematik och svårare ärenden. Förändrade samhällsförhållanden kan ha betydelse för denna ökning. Det kan också vara så att problem som alltid har funnits uppmärksammas mer i dag, bl a till följd av den kunskapsutveckling som skett inom området.

Psykiskt betingade funktionshinder kan leda till svåra handikapp i skolan. Detta oberoende av om det handlar om ångest, störande beteenden, koncentrations/uppmärksamhetsstörningar, tvångstillstånd, svår depression eller allvarliga ätstörningar som anorexi och bulemi.

Man brukar tala om två huvudtyper av problem hos dessa barn och ungdomar: inåtriktade problem – ångslan, oro, nedstämdhet, tillbakadragenhet, somatiska klagomål – och utåtriktade beteenden – dålig självkontroll, aggressivitet, normbrytande beteende. Ett tredje allmänt problem är koncentrationsstörningar, som kan förekomma vid ett flertal specifika diagnoser. Många gånger kan det

³⁴ *Vad kan skolan göra för elever med medicinska handikapp?*; Göta Abrahamsson, SIH (1995)

vara svårt att skilja neurologiskt grundade störningar från tidiga psykiska störningar.

I många fall varar tillstånden över längre tid, i andra fall kan problemen vara återkommande. Liksom för elever med medicinska funktionshinder ställs stora krav på skolans förhållningssätt. Varje elev måste bemötas utifrån sina specifika förutsättningar. Det kräver att skolan får kunskap om eleven så att man kan möta eleven både socialt och pedagogiskt. Den stora betydelsen av en väl fungerande elevvård i detta sammanhang understryks av Barnpsykiatriutredningen.

Vissa barn och ungdomar med svåra psykiska problem kan behöva mer stöd än vad den vanliga skolan kan ge dem. Därför finns skolor knutna till barn- och ungdomspsykiatri, behandlingshem och terapiskolor.

Arbetet sker individuellt eller i grupp med personal som kan bestå av psykiater, psykolog, kurator, speciallärare, arbetsterapeut och sjukgymnast. Eleverna kan gå i denna typ av skolor under kortare eller längre tid, alltifrån ett halvt till tre år.

3.2.9 Sammantaget

Redovisningen ovan är inte en fullständig redovisning av alla enskilda funktionshinder som kan förekomma i skolan. Till de grupper som nämnts explicit kommer bl a vissa till antalet mycket små elevgrupper, i vissa fall med färre än tio elever totalt i landet. Det gäller elever med särskilt ovanliga sjukdomar eller syndrom.

Hur stor andel av landets samtliga elever som totalt sett tillhör gruppen elever med funktionshinder är inte kartlagd. Redan för varje enskild grupp finns stora mätproblem. Till detta kommer att det inte är ovanligt att elever har flera funktionshinder. I vissa fall leder det till att de redovisas dubbelt.

Redovisningen är strukturerad på ett traditionellt sätt efter olika diagnoser. I en mening är detta motiverat. Det finns t ex stora skillnader i behov mellan en elev med ett kommunikationshandikapp och en elev med ett rörelsehinder eller en synskada.

Samtidigt är det slående att mycket är gemensamt mellan olika elevgrupper. Perceptuella problem kan t ex förekomma likaväl hos ett barn med ett svårt rörelsehinder som hos ett barn med en hjärnskada till följd av en olyckshändelse eller sjukdom eller hos ett barn med grav språkstörning som primär diagnos.

Gruppen elever med funktionshinder är inte heller statisk. Redovisningen skulle inte ha sett likadan ut för tio år sedan, ännu mindre för tjugo eller trettio år sedan. Genom forskningen har nya kunskaper tillkommit, vilket gör att nya grupper har uppmärksammats. Det gäller t ex elever med grav språkstörning eller elever med ADHD, DAMP, Aspergers syndrom m fl.

Det finns också faktiska förändringar i elevgruppen. Exempelvis är det numera få elever som har funktionshinder till följd av att modern haft sjukdomen röda hund under graviditeten. Istället har det tillkommit barn med funktionshinder t ex till följd av att de överlevt mycket tidiga förlossningar eller som biverkningar till följd av medicinska behandlingar. I många fall gäller det behandlingar av svåra sjukdomar som barnen tidigare inte skulle ha överlevt. Sannolikt kommer denna typ av förändringar att ske även framgent.

3.3 Iakttagelser

I detta avsnitt redovisar kommittén vissa generella iakttagelser om situationen för elever med funktionshinder. Dessa baseras främst på vad som framkommit vid besök i skolor, i kontakter med företrädare för organisationer och professionella, i skrivelser till kommittén samt i annan dokumentation. Som illustrationer har kommittén valt att presentera exempel på elevers och föräldrars beskrivningar av sin eller sina barns situation, bl a ur brev till skolministern. Det bör observeras att kommittén inte på något sätt har tagit ställning till de enskilda fall som beskrivs. De frågeställningar som aktualiseras i texten avhandlas i de följande kapitlen.

För många av de elevgrupper som redovisats ovan finns sedan länge en etablerad organisation för skola, stöd, läromedel och habilitering. För andra saknas denna väl strukturerade organisation kring eleverna. Delvis beror detta på att eleverna inte har samma behov. Detta är dock inte hela förklaringen.

Skola och stöd

Grundinställningen i det svenska skolväsendet är, helt i enlighet med FN:s standardregler, att flertalet barn och ungdomar med funktionshinder skall få sin utbildning i den vanliga kommunala grundskolan, gymnasieskolan och särskolan och där ges det stöd som krävs.

Som framgått ovan får dock en begränsad grupp elever sin utbildning vid de statliga specialskolorna. Här finns anledning att inledningsvis uppmärksamma vissa frågor med anknytning till dessa. Kommittén återkommer till frågeställningarna i kapitel 6 om specialskolan och kapitel 8 om stödorganisationen.

Döva och hörselskadade elever i behov av teckenspråk får sin utbildning vid de regionala specialskolorna. För dessa elever är valet av skola självklart. Specialskolan erbjuder en miljö med kunskap om döva och hörselskadade barns behov. Skolorna bidrar till att skapa en stark identitet hos eleverna.

Vissa barn med hörselskada kan kommunicera på talad svenska, men är ändå beroende av teckenspråket, t ex i kommunikation med flera personer samtidigt. För dessa är valet av skola i vissa fall mer komplicerat. Vid några av de regionala specialskolorna finns hörselklasser i vilka eleverna får sin undervisning på svenska med tekniskt stöd. Samtidigt tillbringar de sin dag i en teckenspråkig miljö. Vid övriga orter tvingas familjerna välja om barnet skall gå i en helt teckenspråkig skola eller i hörselverksamhet utan en utvecklad teckenspråkig miljö. Kommittén har uppmärksammats på detta dilemma både av föräldrar och personal inom skola och stödorganisation. Situationen gäller för hörselskadade och för vissa barn med cochlea implantat.

Ur en mammas brev till skolministern³⁵:

Min dotter är född gravt hörselskadad. Tack vare att teckenspråk nu är ett officiellt språk i Sverige har hon tidigt fått ett språk och kunnat kommunicera och förmedla sina känslor och behov. Det är fantastiskt då hennes tal utvecklas långsamt och det är så mycket hon inte hör eller förstår i den talade världen. Men talet kommer och nu som 7-åring kan hon kommunicera hjälpligt via tal och har en stor nyfikenhet även kring detta språk. Vi märker att det teckenspråk hon först lärt sig hjälper henne att lära den talade svenskan – språken berikar varandra.

Hon har nu börjat 1:a klass på specialskolan, skola för döva och hörselskadade men helt på de dövas villkor. De hörselskadade blir individualintegrerade i dövskolan. Eftersom hon har teckenspråk som sitt modersmål och första språk finns bara en skola att välja. När hon kommer till specialskolan måste hon förtränga sitt tal. Sko-

³⁵ Något redigerat

lans kursplan tar inte hänsyn till de hörselskadades **behov och förutsättningar**, vilket enligt svensk lag är varje barns rättighet!

Som förälder till ett gravt hörselskadat barn tycker vi att det är hennes självklara rätt att få en adekvat utbildning vilket för hennes del är en tvåspråkig utbildning. Det känns självklart att hon ska få lära sig svenska språket direkt och inte via teckenspråket. Eftersom teckenspråkets grammatik och syntax är helt olik det talade språkets blir denna "omväg" onödigt komplicerad. Hon behöver också mycket träning och stimulans att så tidigt som möjligt utveckla sitt tal. Vi har även mycket svårt att förstå varför vår dotter inte ska få musikundervisning i skolan.

Även döva och hörselskadade elever med utvecklingsstörning kan få sin utbildning i specialskolan, men då i den riksrekryterande Åsbackaskolan. Övriga döva och hörselskadade elever med utvecklingsstörning får sin utbildning i särskolan, som ofta har god kompetens i olika former alternativ kommunikation, t ex tecken som stöd. För eleverna är placeringen i särskolan oftast adekvat. Kommittén har dock funnit att det finns en mindre grupp döva och hörselskadade elever med utvecklingsstörning som, trots att de har förutsättningar att tillägna sig ett fullt utvecklat teckenspråk inte ges denna möjlighet.

För elever med hörselskada i den kommunala skolan är kommunernas kompetens viktig. Det är därför oroande att förekomsten av kommunala hörselpedagoger är ojämn i förhållande till behovet i kommunerna. Vidare är det också oroande att stödet till kommunerna riskerar att urholkas genom att några landsting har aviserat att de inte avser att återbesätta sina tjänster som hörselvårdskonsulenter vid pensionsavgångar. Redan idag står ett landsting helt utan denna tjänst. Det är hörselvårdskonsulenterna som i dag står för det specialpedagogiska stödet till skolan.

Det finns vidare ett begränsat antal elever med synskada, eller synskada i kombination med ytterligare funktionshinder vid Ekeskolan som är en statlig specialskola. En rad olika frågeställningar med anknytning till Ekeskolan har aktualiserats under utredningens gång. De gäller främst Ekeskolans personkrets. Ekeskolan har t ex en stor andel äldre elever. Det kan bli vara ett tecken på att det finns brister i elevernas tidigare skolsituation, något som aktualiserar behovet av stöd till kommunerna. En annan fråga gäller de dövblindfödda elevernas skolgång och stöd.

Ett mindre antal elever med grav språkstörning finns vid Hällsbo-skolan, även den en statlig specialskola. Merparten av eleverna

med grav språkstörning går dock i sina hemskolor. Hällsboskolans resurscenter har med dagens organisation stora problem att räcka till för att ge kommunerna det stöd de behöver för denna elevgrupp. Kommunerna behöver bl a stöd för att utforma lösningar lokalt eller i samarbete med andra kommuner.

En förälder till två pojkar med grav språkstörning³⁶:

Jag har sett skillnaden utifrån att ha två språkstörda barn. Barn ett har gått i vanlig klass hela tiden med allt vad det innebär av att alltid vara sämst i klassen och minskade resurser inom kommunen till speciallärarna etc. Han har ett väldigt dåligt självförtroende och barn 2 som går sitt fjärde år i en kommunikationsklass har ett gott självförtroende. Han kan "allt"! Jag tycker att det har fungerat bra med kommunikationsklassen jämfört med hur det skulle ha varit i en vanlig skola. Alternativet hade varit Hällsboskolan i Sigtuna. Nu kan han i alla fall bo hemma. Barn 1 ska nu börja högstadiet, Jag är orolig för hur det skall gå.

För de elever med mer "traditionella funktionshinder" som redovisats ovan finns, trots vissa problem, ett relativt väl etablerat stöd till kommunerna. Det finns emellertid elever med omfattande problematik som i formell mening inte omfattas av det stöd som ges av SIH m fl. Det är t ex lättare för en kommun att erhålla specialpedagogisk rådgivning för ett rörelsehindrat barn med hjärnskada, t ex till följd av en CP-skada, än för ett barn med en hjärnskada som inte är förknippad med rörelsehinder. Detta trots att behovet av specialpedagogiskt stöd kan vara jämförbart.

Pappa till 13-årig pojke som haft en hjärntumör vid sex års ålder³⁷:

Det stora problemet som uppstår är när man återkommer i vardags-situationen igen. Och det största problemet är som jag uppfattar det skolan där man idag har en mycket dålig beredskap för att kunna hjälpa den typ av barn som har fått skador genom sin sjukdom och behandling. Man vet inte hur man skall hjälpa dem på bästa sätt och det gör att man får en mycket svår situation.

Mycket beror nog på bristande resurser och att man har svårt att använda de resurser som finns på rätt sätt. Det finns mycket skräck och olika suspekta föreställningar om vad sjukdomen är för något och det ger många gånger negativa föreställningar om dessa barn.

³⁶ Ur *Projekt: Barn med språkstörningar*, delrapport för år 1; Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn och ungdomar, DHB (1997)

Andra elevgrupper som uppmärksammas mycket under senare tid är i vissa fall antalsmässigt stora. Det gör att kommunerna förväntas ha egen specialpedagogisk kompetens. Det gäller t ex elever med ADHD, DAMP samt elever med läs- och skrivsvårigheter/dyslexi.

Många, framför allt stora, kommuner har en egen stödorganisation för dessa elever. Det finns exempel på kommunala resurscenter med denna inriktning. Ett tiotal läspedagogiska center har fått visst statligt stöd, bl a av Skolverket (se vidare kapitel 8). I andra kommuner sker en samverkan kring dessa elever i elevvårdsteam, i vilka specialpedagog ingår. Där arbetet kommit längst finns också ett etablerat samarbete med landstingens hälso- och sjukvård.

Trots att det finns kommuner som på detta sätt kommit långt är det ändå i första hand bland elever med t ex svår DAMP, Aspergers syndrom, autism, elever med svåra läs- och skrivsvårigheter/dyslexi som kommittén funnit exempel på att skolan inte klarat att utforma en skolsituation som är tillfredsställande. I vissa fall har elever t o m stannat hemma från skolan under kortare eller längre perioder.

Situationer av denna typ beror ofta på att skola och kommun saknar den kompetens som krävs för att till fullo identifiera de pedagogiska problemen, ännu mindre åtgärda dem. Det kan också vara fråga om situationer där kommunikationen mellan kommun och föräldrar inte har fungerat. Oberoende av orsak är konsekvenserna orimliga för den enskilde eleven.

Ur brev till skolministern från förälder till 11-årig pojke med DAMP:

Vi har nu fått beskedet från skolan att personalen och skolan inte klarar våran son. Vi har sedan mitten på december på inrådan av sjukhusets barnhabilitering hållit honom hemma, med löfte av skolan att dom skall ordna en plats åt honom i en liten grupp och med sådan personal som vet vad detta problem innebär. Det har sagts att en speciell DAMP klass skall inrättas till höstterminen i kommunen. Det tyckte vi var väldigt positivt eftersom det är vad våran son lider av. I väntan på denna klass skulle något ordnas så att han kan hålla sina studier vid liv. Idag har vi fått reda på (via omvägar) att någon sådan klass inte alls är planerad. Hans studier idag består av att hans lärare besöker vårt hem, på frivillig basis, när hon har tid ca 1-2 timmar per vecka dagtid. Då får han litet läxa att arbeta med tills hon kommer tillbaka.

³⁷ Ur presentation och inbjudan till ett möte

Utvecklingsstörning i kombination med ett eller flera andra funktionshinder ställer också särskilda krav på specialpedagogisk kompetens. Även om många särskolor, och då särskilt träningsskolorna, har särskild kompetens för elever med utvecklingsstörning i kombination med ytterligare funktionshinder så finns ändå ett behov av ett konsultativt stöd och kompetensutveckling särskilt för denna målgrupp. Trots, eller kanske på grund av, att både kommuner och SIH har konsulenter med uppgift att ge sådant stöd finns tecken som tyder på att stödet inte alltid når ut.

Skolsituationen ofta bäst i de lägre årskurserna och i gymnasieskolan

För i princip alla elevgrupper med funktionshinder fungerar studierna bättre i de lägre åldrarna i grundskolan än i de högre. Detta är känt sedan länge och både elever och föräldrar har vittnat om det. För vissa elever kan detta bero på att stoffet i de högre årskurserna ställer större krav än i de lägre genom att i högre grad bygga på abstraktioner, något som många elever med svåra funktionshinder har stora problem med. Det kan också bero på att betygen som kommer till från och med åttonde årskursen gör det tydligt om eleven har svårigheter att klara uppnåendemålen, i enskilda ämnen eller i flera.

För elever som haft stora problem i grundskolans sista årskurser visar sig ofta gymnasieskolan fungera bättre. Den nya gymnasieskolan erbjuder stora möjligheter till anpassad studiegång, långsammare studietakt eller att inom ett individuellt program anpassa utbildningen efter elevens behov och förutsättningar. Detta uppfattas som positivt av elever med svåra funktionshinder.

Samtidigt är kommitténs intryck att gymnasieskolan inte ännu har anpassat sig fullt ut till att ta emot alla elever från grundskolan. Särskilt de elever som har mindre uttalade problem kan sakna det stöd de borde kunna förvänta sig. Specialpedagogisk kompetens är inte vanlig. Exempelvis är trycket mycket stort på de verksamheter som är särskilt inriktade på att hjälpa elever i gymnasieskolan med läs- och skrivsvårigheter.

En mammas berättelse:

Min dotter är född i april 1979. Hon insjuknade sommaren -88 med ihållande huvudvärk i cirka en veckas tid. Efter en kort tid hittades en hjärntumör, som har krävt strålbehandling, cytostatikabehandlingar m m.

I vårt fall fungerade låg- och mellanstadiet mycket bra. Vi bor på landet med en liten skola på ca 60 elever. Vi informerade skolan och hade redan från början ett bra samarbete. Barnen skrev och ritade teckningar till min dotter som hon fick på sjukhuset. När hon sedan kom hem och kunde börja skolan fick hon extra hjälp att komma ifatt av läraren. I årskurs fem-sex upptäckte vi att hon behövde mer och mer tid för att klara av sina läxor och vi hjälpte henne också mer i det vanliga skolarbetet.

Högstadietiden närmade sig och klassen – den invanda, kända trygga – blev splittrad. Till högstadiet påtalade både vi och mellanstadieläraren att hon hade inlärningssvårigheter och behov av specialundervisning. Min dotter och hennes läkare informerade den nya klassen om hennes sjukdom och dom restsymtom som hon hade. Inga pengar fanns till specialundervisning i åk 7. Vi jobbade så mycket vi orkade på kvällar och helger. I åk 8 insjuknade hon igen. Hon fick också ett totalt synbortfall till höger på båda ögonen som är kvarstående än i dag. Hon kom tillbaka till skolan i mycket dåligt skick, både fysiskt och psykiskt. Lågt immunförsvar, inget hår och deprimerad. Nu var hon ohjälpligt efter sina kamrater. Fortfarande kunde inga pengar avsättas. Dom svar jag fick vid mina upprepade påstötningar om specialundervisning var: Vilka barn ska vi då ta bort från specialundervisningen? Mår din dotter bättre av att dom som bråkar är kvar i klassen? Hon sitter ju lugn och tyst och jobbar.

Dom elevvårdskonferenser som jag och hennes läkare, SIH-konsulent och psykolog satt på är oräkneliga, men resultatet blev ändå alltid det samma – inga pengar ingen specialundervisning.

Inför gymnasiet hade vi gett upp allt hopp. Då kom räddningen – vår kommun har ingen gymnasieskola. Den linje min dotter sökte var den individuella med basämnen i lugn takt. Nu fick vi kontakt med rektorn i grannkommunens gymnasieskola. Han lyssnade och förstod problemen. Nu när en annan skola krävde extra pengar för min dotter, ja då fanns dom. Idag går hon tredje året i gymnasieskolan. Hon har en underbar speciallärare som finns med på vissa lektioner under dagen och för anteckningar så hon kan koncentrera sig på undervisningen. Tillsammans samlar de sen ihop dagen, går igenom vad som har hänt och repeterar en del material som hon tycker att hon inte riktigt förstått. Dom har också fått repetera mycket av vad hon borde haft med sig från högstadiet. Men med ett brinnande intresse för sitt arbete och respekt för min dotters sjukdom har det fungerat över alla förväntningar. Gymnasietiden har inte varit fri från behandlingar men det har fungerat även då, ibland med hemundervis-

ning. Min dotter är idag en gladare, öppnare flicka med ett alltmer växande självförtroende. Hon har skaffat nya vänner, hon orkar umgås med kompisar på fritiden. Hon har fritid inte bara skola. Alltmer ter sig hennes liv som vilken annan ungdom som helst. Jag kan bara inte låta bli att sörja över dom år på högstadiet som fick en mycket sjuk flicka att tappa all glädje i livet. Att aldrig känna att man duger eller räcker till. Om hjälpen hade satts in där på en gång när vi påtalade behovet hade hon kanske varit mera självgående idag.

Den sociala situationen inte alltid utan komplikationer

Många elever med funktionshinder har sociala kontakter i skolan helt jämförbara med sina kamrater. Det är dock inte ovanligt att den sociala situationen är ett större problem för eleverna än den pedagogiska.

De synskadade elevernas erfarenheter ger ett exempel på detta. När allt fler elever med synskada valde att gå i vanlig grundskola istället för i specialskolan, och skolverksamheten vid Tomtebodaskolan sedermera avvecklades, gällde farhågorna i första hand elevernas pedagogiska utveckling, inte deras sociala situation. I praktiken visade det sig att eleverna klarade den pedagogiska situationen bra, men att den sociala situationen i skolan ofta blev problematisk. Detta har dokumenterats i flera studier under 1980- och 1990-talen.

I en studie³⁸ från 1986 konstaterades t ex att medan lärandesituationen vad gäller punktskriftsläsning, vanliga skolämnen och betyg var gynnsam, var det annorlunda med kamratkontakterna. I detta avseende kunde eleverna delas upp i tre ungefär lika stora grupper – en med väl fungerande kamratkontakter, en där eleverna eftersträvade sådana men inte lyckades och en där eleverna själva undvek kontakt. Några ytterligare studier från samma period gav i stort liknande resultat.

I en studie³⁹ om situationen för barn med synskada i låg- och mellanstadiet som kom tio år senare är bilden något positivare. De synskadade eleverna gick in i ett integrerat samspel i mer än hälften

³⁸ *School Attendance at Home. Experiences of the school attendance of 68 blind students in Swedish Compulsory School.* Paper presented at the European Conference on Integrated Education, Barcelona, Spain; Svensson, H (1986)

³⁹ *SKOLGÅRDEN SOM MÖTESPLATS Samspel mellan elever med och utan synskador;* Ulf Jansson, Pedagogiska institutionen, Stockholms Universitet (1996)

av de samspelsepisoder som studerades. Enligt studien var de isolerade respektive tolererade i vardera en knapp fjärdedel av iakttagelserna.

En del av eleverna i studien uppvisade alltid eller oftast ett integrerat deltagande, andra föredro mer av det isolerade eller tolererade mönstret. Studien pekar inte på någon tydlig relation mellan deltagande och grad av synskada. Däremot redovisar den att det finns könsskillnader. Flickor tenderade i högre grad hamna i isolerade eller tolererade situationer, pojkar oftare i integrerade.

En likartad problematik, om än inte identisk, finns även för andra grupper elever med funktionshinder. I rapporten *Hörselskadade elever i vanliga skolor*⁴⁰ konstateras t ex att hörselskadade elever i allmänhet inte kan uppnå en helt okomplicerad tillhörighet på någorlunda lika villkor bland "vanliga" kamrater, eller över huvudtaget bland normalhörande.

En elev med DAMP kan ställas utanför gemenskapen till följd av att han lätt råkar i handgripliga konflikter, osv.

Ur rapporten *Hörselskadade elever i vanliga skolor*. Kommenter från äldre elev, med goda kamratkontakter

När dom diskuterar någonting och jag inte kan hänga med, skulle jag vilja avbryta, men jag drar mig för det. Jag känner att dom blir irriterade. Det är inte bara mina klasskamrater, det kan vara i familjen också. Dom tycker inte om att upprepa, det blir inte samma poäng liksom.

Kommitténs generella intryck är att elevernas sociala situation, liksom deras studiesituation, ofta fungerar bra i de tidigare årskurserna i grundskolan. Situationen försämras ofta i de högre årskurserna i grundskolan för att sedan fungera bättre igen i gymnasieskolan. Detta förhållande bekräftar av olika studier.

Rapporten *Hörselskadade elever i vanliga skolor* redovisar problem i den sociala situationen särskilt för de äldre eleverna. Detta beror delvis på att tidigare lekaktiviteter för denna åldersgrupp ersätts med en samvaro som i stor utsträckning bygger på samtal.

⁴⁰ *Hörselskadade elever i vanliga skolor*; F90:7/Vad säger forskningen?, Skolöverstyrelsen

I flera rapporter från SRF⁴¹ bekräftas bilden även för elever med synskada. I en av studierna pekas på att den sociala integreringen för synskadade elever inte blir bättre förrän på gymnasiet. Dessutom konstateras att den sociala situationen ser bättre ut för elever med enbart synskada än för dem med flerfunktionshinder.

Hämtat ur *Elever med rörelsehinder i gymnasieskolan*⁴²:

Först i början var det spännande med en som var rörelsehindrad men efter ett tag tog dom ingen notis om mig. Jag hade inga kompisar.... Sen blev det ännu värre när jag började högstadiet. Dom i klassen hade nästan glömt att jag gick i deras klass. Det kunde gå en vecka utan att någon sa hej.

Eleverna har behov av kontakt med andra i samma situation

Utöver elevernas behov av en fungerande social miljö i den dagliga skolsituationen har många elever med funktionshinder behov av kontakt med andra elever i samma situation. Det är viktigt för att stärka deras identitet och därmed stärka deras situation i kamratgruppen i hemskolan. En stark jagidentitet och självkänsla ger bättre förutsättningar för ett fungerande socialt samspel.

Det finns olika aktiviteter för att elever med funktionshinder skall ges möjlighet att möta andra med samma funktionshinder, i och utanför skoltid. Kommittén har dock funnit att denna typ av verksamhet förekommer i olika utsträckning för olika grupper med funktionshinder och beroende på var eleven bor. Det är också oklart vem som bör svara för denna typ av aktiviteter.

Mest utvecklad synes verksamheten vara för elever med synskada. Utöver att Tomtebodaskolans resurscenter anordnar återkommande årskursbesök för eleverna förekommer det också att SIH:s konsulenter för elever med synskada anordnar träffar eller veckoaktiviteter. Aktiviteterna har både pedagogiska och sociala ambitioner.

Likartade aktiviteter anordnas även för andra elevgrupper, i vissa fall initierade av SIH:s konsulenter, i andra av landstingens barn- och ungdomshabilitering. Profilen på verksamheten påverkas av

⁴¹ *Synskadades kamratkontakter på högstadiet*; SRF:s rapportserie 1995:2 *Social situation för synskadade elever i grundskolan och gymnasiet*; SRF:s rapportserie 1992:3

⁴² *Elever med rörelsehinder i gymnasieskolan*. Skärholmens gymnasium. Rapport nr 9/90. Länskolnämnden i Stockholms län

naturliga skäl av vem som är arrangör. Den pedagogiska profilen är sannolikt starkare med SIH som arrangör än med barn- och ungdomshabiliteringen.

Vid sidan om denna typ av offentliga initiativ arrangerar handikapporganisationerna i varierande utsträckning lägerskolor m m för barn och ungdomar med funktionshinder.

Föräldrarnas situation krävande

Föräldrar till barn och ungdomar med funktionshinder har en krävande situation. Det är tungt att acceptera att ens barn har ett svårt funktionshinder, att få det att fungera i familjen, att kanske tvingas att mer eller mindre ständigt ha andra vuxna i hemmet o s v.

Till detta kommer att föräldrarna kan ha svårt att orientera sig mellan de olika aktörer som är involverade. Det finns exempel på föräldrar som har närmare tjugo olika kontakter för sitt barn. Många av kontaktpersonerna har i sin tur någon roll i förhållande till skolan. För ett barn med flera funktionshinder kan det utöver skolan handla om en eller flera konsulenter, ett eller flera kunskaps- eller resurscenter samt flera olika organ inom landstinget. Företrädare för både stat, kommun och landsting kan vara inblandade.

Vad som kan göra det ytterligare problematiskt för både skola och föräldrar är när de olika aktörerna inte samarbetar, utan i vissa fall t o m ger motstridiga besked. Det händer också att oklarheter i ansvarsfördelningen gör att ansvar "hamnar mellan stolarna".

Den fysiska miljön i skolan betydelsefull

För de barn och ungdomar som går i någon av specialskolorna eller de riksrekryterande gymnasieskolorna är behovet av en anpassad fysisk miljö normalt tillgodosett. Det gäller även för elever i särskilda undervisningsgrupper, t ex för hörselskadade eller svårt rörelsehindrade elever. Vid denna typ av verksamheter är det lika självklart att anpassa den fysiska miljön som den pedagogiska.

Detta gäller däremot inte alla vanliga grundskolor eller gymnasieskolor. Det vanligaste kravet på anpassningar i den fysiska miljön som brukar lyftas fram gäller tillgängligheten för rörelsehindrade. Enligt en studie av Handikappombudsmannen uppfyller knappt hälften av landets grundskolor samtliga de krav som enligt

ombudsmannen bör ställas⁴³. Hur många som uppfyller flera, men inte alla krav framgår inte.

Det finns naturligtvis andra krav som generellt kan ställas på en god skolmiljö. För allergiker är det t ex viktigt med bra ventilation, att det inte finns fuktskador samt att utrymmena är lättstädade. God ljudisolering och bra ljusförhållanden bör också generellt prioriteras. Kommittén kan konstatera att kommunerna ofta väntar med den generella handikappanpassningen av sina skollokaler till dess ett konkret behov uppstår. Risken med ett sådant förhållningssätt är att åtgärderna kommer sent. Det händer också att kommunerna föreslår att eleven skall gå i en annan skola än den som eleven normalt sett skulle tillhöra, med anledning av att den kan erbjuda en bättre anpassad miljö.

För många av de barn och ungdomar som denna utredning handlar om räcker det dock inte med generella insatser. De har behov av mycket individuella anpassningar. Listan kan göras lång. Här ges bara några exempel.

Elever med svåra rörelsehinder kan t ex behöva egen toalett med lyftanordning. Även för elever med mag- och tarmsjukdomar kan det finnas behov av egen toalett. Den bör vara utformad så att det bekvämt går att byta stomibandage eller andra hjälpmedel.

För elever med hörselskada är det särskilt viktigt med bra akustik och bra ljudisolering. Dessutom kan ventilationsinstallationer behöva dämpas. Ljudkvaliteten i högtalare måste hålla en hög standard. Hörselslinga kan behövas i arbetsenhetens samtliga lokaler.

Elever med synskada har behov av särskild färgsättning och belysning. Vidare skall dagsljus kunna avskärmats för att minska risken för bländning. Planlösningen bör vara enkel och det bör finnas ledstråk och orienteringspunkter, gränser bör vara tydligt utmärkta.

Kommitténs intryck är att de flesta kommuner har höga ambitioner när det gäller de mer individuella anpassningar som vissa elever har behov av. Trots detta finns exempel på att föräldrar har fått föra en lång och ojämn kamp för att nödvändiga anpassningar skall komma till stånd. Ibland synes det vara lättare att motivera insatser för barn med tydligt synliga funktionshinder än för dem med mindre uppenbara. Detta tyder på bristande kunskap om funktionshindrens konsekvenser.

⁴³ 36 frågor om KOMMUNERNA OCH HANDIKAPPANPASSNING; Delrapport från Handikappombudsmannen till regeringen (1996)

Det förekommer också att skolan menar att det räcker att anpassa eller tillgängliggöra endast ett undervisningsrum. Detta tyder på bristande insikt om elevens behov. En elev med rörelsehinder eller hörselskada bör ha möjlighet att på lika villkor delta i undervisningen i alla ämnen. Framför allt i de högre årskurserna i grundskolan och i gymnasieskolan sker undervisningen i många ämnen i särskilda ämnesrum.

Planering

Kommunerna har oftast god tid på sig att förbereda för elevens skolstart eller byte av skola samt att dra erfarenheter av barnets tid i förskolan. Det inträffar naturligtvis att ett funktionshinder uppstår plötsligt eller att elever med funktionshinder flyttar mellan kommuner. I flertalet fall har dock kommunerna möjlighet till framförhållning. Det finns också goda exempel där övergången från förskola till skola har planerats väl. Kommittén har dock slagits av att det samtidigt finns förvånansvärt många exempel på motsatsen, där kommunikationen mellan förskola och skola varit dålig.

3.4 Övergripande slutsatser

Många av de frågeställningar som aktualiserats ovan kommer att tas upp inom de olika mer förslagsinriktade kapitel som följer. Det finns dock skäl att redan här dra några övergripande slutsatser, som utgångspunkt för den kommande analysen.

Den svenska skolan är generellt sett väl rustad för att ta emot elever med funktionshinder. Väl fungerande skolsituationer för elever med omfattande funktionshinder är ofta resultat av olika samverkande insatser från den enskilda skolan, den specialpedagogiska stödorganisationen, landstingens barn- och ungdomshabilitering och inte minst elevens föräldrar. Ett genomgående drag är den enskilde lärarens kunskap, engagemang och insats.

Trots det finns exempel på att både enskilda elever och grupper av elever inte erbjuds en likvärdig utbildning. Det är kommitténs uppfattning att detta främst beror på bristande kunskap om vilka konsekvenser olika funktionshinder kan få i skolsituationen – såväl pedagogiskt och socialt som med hänsyn till hur den fysiska miljön är utformad.

Det stöd som erbjuds skolan/kommunen och familjen är väl utbyggt för vissa elevgrupper, mindre väl för andra. Organisationen är uppbyggd kring elever med vissa diagnoser, medan andra med likartade behov helt kan sakna motsvarande insatser. Stödet är också splittrat på flera huvudmän och ännu fler organ.

I det fortsatta lägger kommittén särskild vikt vid

- kompetensutvecklingen för lärare och övrig personal i skolan vad gäller funktionshindrade elevers behov och möjligheter,
- att stödet till eleverna utformas utifrån elevernas behov snarare än deras diagnoser samt
- att en tydligare ansvarsfördelning skapas mellan de olika huvudmännen.

Kommittén ser kompetensutvecklingen av lärare och övrig personal i skolan som avgörande för att uppnå den vision som kommittén skissat i föregående kapitel. Utan ökad kunskap går det inte att flytta fram positionerna ytterligare.

Att ta utgångspunkt i elevernas behov och inte i deras diagnoser kan låta självklart. Det är dock viktigt att understryka att detta inte innebär att kommittén underskattar diagnosens betydelse för det enskilda barnet, dennes familj eller skolan. Många gånger har diagnostiseringen föregåtts av stora svårigheter och långvarig oro. Diagnosen kan då erbjuda en kunskap som både förklarar och ger möjlighet att hitta förhållningssätt och åtgärder som hjälper barnet, i hemmet och i skolan.

Vissa funktionshinder blir tydliga just i skolsituationen. Det gäller t ex ADHD, DAMP samt läs- och skrivsvårigheter/dyslexi. När det gäller dessa till antalet stora grupper, för vilka efterfrågan på diagnostisering har ökat radikalt under senare år, är kommitténs ambition att skolan skall öka sin kompetens så att endast barn med omfattande problematik skall ha behov av en diagnos.

Utgångspunkten i elevernas behov snarare än deras diagnoser har även en organisatorisk aspekt. Kommittén har funnit att dagens organisation för stöd till elever med funktionshinder och för stöd till kommunerna i alltför hög grad är organiserad utifrån ett diagnostänkande. Det gör att den inte är tillräckligt flexibel. Det saknas t ex förutsättningar att anpassa organisationen efter ny kunskap.

Den otydliga ansvarsfördelningen mellan de olika huvudmännen leder till problem både för eleverna och deras familjer och för huvudmännen själva. Detta utvecklas särskilt i nästa kapitel.

4 Ansvar för skola och stöd

I detta kapitel ges en sammanfattande bild av hur ansvaret för utbildningen för elever med funktionshinder och stödet till dem fördelar sig mellan stat, kommun och landsting samt dras vissa principiella slutsatser. Dessutom tas ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter upp.

Kapitlet bör ses som en introduktion till de påföljande, som ger en fördjupad redovisning och analys område för område.

4.1 Ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting

Ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting är i grunden densamma i förhållande till alla barn och ungdomar.

- Kommunerna har ett helt och odelat ansvar för all skolverksamhet utifrån de nationella mål som anges i skollag, läroplaner och kursplaner. Kommunerna har också genom socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ett särskilt ansvar för barn och ungdomar med funktionshinder.
- Landstingen har ansvar för hälso- och sjukvård. Enligt hälso- och sjukvårdslagen innebär detta att de skall erbjuda habilitering samt att de svarar för hjälpmedel till vissa funktionshindrade.
- Staten svarar för lagstiftning, tillsyn, uppföljning, utvärdering och vissa utvecklingsinsatser i förhållande till både skola och hälso- och sjukvård samt har ansvar för lärarutbildning och viss kompetensutveckling.

För vissa elever med funktionshinder har staten tagit ett utökat ansvar. Staten har bl a ansvaret för de regionala specialskolorna för döva och hörselskadade samt för de tre riksrekryterande specialskolorna för synskadade och synskadade med ytterligare funktionshinder, döva och hörselskadade med utvecklingsstörning respektive gravt språkstörda och döva och hörselskadade med beteendestör-

ningar m m. Staten bidrar också ekonomiskt till viss annan skolverksamhet, bl a de riksrekryterande gymnasieskolorna för döva och hörselskadade respektive för vissa rörelsehindrade.

Vidare svarar staten för specialpedagogiskt stöd till kommunerna för vissa elevgrupper. Landstinget svarar, med något undantag, för specialpedagogiskt stöd till skolan för elever med hörselskada.

Slutligen svarar staten också för produktion av läromedel för elever med vissa funktionshinder.

4.1.1 Ansvaret för skolan

Enligt skollagen (1985:1100) skall alla barn och ungdomar, oberoende av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet. Det allmänna anordnar utbildning i form av grundskola och gymnasieskola samt vissa motsvarande skolformer, nämligen särskola, specialskola och sameskola.

Utbildningen inom det obligatoriska skolväsendet kan också fullgöras i en fristående skola, om denna är godkänd. Vidare finns fristående gymnasieskolor som är berättigade till bidrag av hemkommunen.

Huvudmannaskapet för skolan

Kommunerna är huvudmän för grundskolan och särskolan, kommuner och landsting för gymnasieskolan. Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan. Den statliga specialskolan riktar sig till barn som på grund av synskada, dövhet, hörselskada eller talskada inte kan gå i grundskolan eller motsvarande del av särskolan⁴⁴.

Tabell 4.1 visar att omfattningen av det statliga åtagandet för specialskolan är litet, mätt i antal elever. Läsåret 1996/97 utgjorde eleverna i specialskolan endast 0,06 procent av samtliga elever i grundskolan, gymnasieskolan, särskolan och motsvarande skolformer.

⁴⁴ 1 kap 6 § skollagen

Tabell 4.1 **Antal elever i skolan läsåret 1997/98**
- fördelat på skolform och huvudmän

	Antal elever	Fördelning på skolformer (%)
Grundskolan	984 016	74,95
- kommuner	957 083	72,90
- fristående	26 933	2,05
Specialskolan (statlig)	792	0,06
Sameskolan (statlig)	155	0,01
Särskolan¹⁾	15 032	1,14
- kommuner	14 358	1,09
- landsting	190	0,01
- fristående	484	0,04
Gymnasieskolan²⁾	312 936	23,83
- kommuner	286 576	21,84
- landsting	16 781	1,28
- fristående	9 579	0,73
Totalt	1 312 931	100,00

Källa: Skolan Jämförelsetal för skolhuvudmän, Skolverkets rapport nr 146, mars 1998

1) Inkl gymnasiesärskolan med 4 322 elever, varav 3 946 i kommuner, 174 i landsting och 202 i fristående skolor

2) Inkl 550 elever vid den riksrekryterande gymnasieutbildningen för döva och hörselskadade (RGD/RGH) respektive rörelsehindrade.

Det ekonomiska ansvaret för skolan

De totala kostnaderna för grundskolan, gymnasieskolan, särskolan och motsvarande skolformer var 72,3 miljarder kronor år 1996 (se tabell 4.2). Den absoluta merparten av dessa kostnader svarade den kommunala skolan för medan den statliga specialskolan endast stod för 0,5 procent av de totala kostnaderna. I kostnaderna för specialskolan ingår kostnader för boende. Det är ändå värt att observera att kostnadernas andel av de totala kostnaderna för samtliga skolformerna är nästan tio gånger högre för specialskolan än elevernas andel av det totala antalet elever i samtliga skolformer.

Tabell 4.2 Totala kostnader för skolan år 1996
- fördelat på skolform och huvudmän

	Totala kostnader Mkr	Kostnadernas fördelning (%)
Grundskolan	48 998	67,7
- kommuner	48 012	66,4
- fristående	987	1,4
Specialskolan (statlig)	336¹⁾	0,5
Sameskolan (statlig)	22	0,0
Särskolan	2 535	3,5
Gymnasieskolan ²⁾	20 452	28,3
- kommuner	18 097	25,0
- landsting	1 793	2,5
- fristående	561	0,8
Totalt	72 343	100,00

Källa: Beskrivande data om skolverksamheten 97, Skolverkets rapport nr 135

1) Kostnaderna för 1996 har uppskattats till två tredjedelar av kostnaderna för budgetåret 1995/96 (95-07-01 – 96-12-30). Uppgiften omfattar reguljär utbildning, således ej resurscenterverksamheten vid de riksrekryterande skolorna. I kostnaderna ingår 30 mkr avseende elevhem.

2) Inkl de riksrekryterande gymnasieskolorna för döva och hörselskadade (RGD/RGH) respektive för rörelsehindrade.

Staten bidrar till skolan i första hand via det generella statsbidraget till kommunerna. Merparten av de tidigare specialdestinerade statsbidragen till skolan inordnades redan år 1991 i det s k sektorsbidraget till skolan. Det gällde bl a ca 75 procent av det dåvarande anslaget till särskilda insatser inom skolområdet (SIS) för "elever med handikapp eller med andra särskilda behov"⁴⁵. Den 1 januari 1993 inordnades sektorsbidraget i sin tur i det generella statsbidraget till kommunerna. Merparten av de tidigare specialdestinerade anslagen för elever med funktionshinder ingår således numera i det generella statsbidraget till kommunerna.

Staten bidrar dock fortfarande med vissa specialdestinerade medel till skolverksamhet för elever med funktionshinder, dels via anslaget A 7 till de statliga specialskolorna och resurscentren, dels via anslaget A 8, Särskilda insatser på skolområdet, det s k SIS-anslaget.

Staten står för merparten av kostnaderna för *specialskolorna*, såväl vad gäller utbildning, boende som resor. Elevernas hemkommuner

⁴⁵ *Ansvar för skolan*, Prop 1990/91:18

betalar dock en ersättning till staten för elever i specialskolan, för närvarande 75 000 kr per elev och år⁴⁶. Kommunernas ersättning kan relateras till att den genomsnittliga kostnaden för en elev i specialskolan var 430 600 kr år 1996.

Via SIS-anslaget står staten också för visst ekonomiskt stöd bl a till sk *regionala undervisningsinsatser*. SIH fördelar dessa medel. Med regionala undervisningsinsatser avses särskilda undervisningsgrupper i kommunal regi som kommer även sådana elever till del som inte är folkbokförda i kommunen samt andra gruppvisa, regelbundet återkommande insatser som inte går att ordna med bara en kommun som geografisk avgränsning.

Budgetåret 1997 fördelade SIH SIS-medel för regionala undervisningsgrupper till fjorton kommuner för elever med hörselskada samt till elva kommuner för elever med rörelsehinder. Två kommuner fick medel för regionala undervisningsgrupper för elever med språkstörning, en för elever med synskada och en för autism. Bidragets storlek varierar beroende på funktionshinder samt vissa andra faktorer. I genomsnitt svarade stödet år 1997 för ca 20 procent av de totala kostnaderna för verksamheterna⁴⁷.

Staten står för merparten av kostnaderna även vid *den riksrekryterande gymnasieutbildningen* för döva och hörselskadade (RGD/RGH) respektive för svårt rörelsehindrade (Rh-anpassad gymnasieutbildning). RGD/RGH tar också emot vissa elever med språkstörning.

Vårdkommunerna är huvudmän för gymnasieutbildningen och erhåller ersättning enligt avtal eller överenskommelse med staten. Utbildningen finansieras av staten via SIS-anslaget och av elevernas hemkommuner via interkommunal ersättning. Vidare svarar staten för de kostnader för boende och resor som överstiger elevernas egenavgifter – för elever vid RGD/RGH via CSN, för elever vid Rh-gymnasierna via Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus), före detta Nämnden för vårdartjänst. (Se vidare kommitténs delbetänkande SOU 1996:167 Gymnasieutbildning för vissa elever med funktionshinder och kapitel 7 om riksrekryterande gymnasieutbildning.)

Direkt över SIS-anslaget bidrar staten också till viss riksrekryterande utbildning för utvecklingsstörda elever. Landstingen i Södermanlands och Västmanlands län anordnar enligt överenskommelser

⁴⁶ Särskilda villkor gäller för ersättningen för specialskolans vårdkommuner respektive externa klassers vårdkommuner. Se vidare kapitel 6 om specialskolan.

⁴⁷ SIH:s årsredovisning 1997

med staten utbildning för vissa barn och ungdomar med utvecklingsstörning. Vidare anordnar Örebro kommun, enligt avtal med staten, gymnasiesärskola för hörselskadade ungdomar med utvecklingsstörning från hela landet. Verksamheten finansieras dels genom ett statligt stöd som är reglerat i avtal, dels genom interkommunal ersättning.

Fördelningen av SIS-anslaget framgår av bilaga 5.

4.1.2 Ansvar för stöd till elever och skola

Ansvar för stöd till barn och ungdomar med funktionshinder fördelar sig mellan skolhuvudmannen – i de flesta fall kommunen – samt staten och landstinget. Här sammanfattas de olika huvudmännens ansvar. I övrigt hänvisas till kapitel 5 om den kommunala skolan och kapitel 8 om stödorganisationen.

Skolhuvudmannens ansvar

I utbildningen skall hänsyn tas till elever med särskilda behov⁴⁸. Detta gäller för hela det offentliga skolväsendet för barn och ungdom.

För *grundskolan* gäller⁴⁹ att särskilt stöd skall ges till elever som har svårigheter i skolarbetet. Enligt grundskoleförordningen⁵⁰ skall berörd skolpersonal utarbeta åtgärdsprogram när en elev behöver särskilda stödåtgärder. Om det befaras att eleven inte kommer att nå de mål som minst skall ha uppnåtts vid slutet av det femte respektive det nionde skolåret eller om eleven av andra skäl behöver särskilt stöd skall eleven ges stödundervisning. Specialpedagogiska insatser skall ges i första hand inom den grupp som eleven tillhör. Om det finns särskilda skäl, får sådan undervisning i stället ges i en särskild undervisningsgrupp.

För *gymnasieskolan* definieras inte skolhuvudmannens skyldigheter att ge stöd i skollagen. Möjligheterna är dock omfattande. Enligt gymnasieförordningen⁵¹ skall stödundervisning anordnas för en elev som har behov av stöd under en kortare tid. För en elev som har behov av särskilt stöd får specialundervisning anordnas inom klassen. Det finns också möjlighet att utöka undervisningsti-

⁴⁸ 1 kap 2 § skollagen

⁴⁹ 4 kap 1 § skollagen

⁵⁰ SFS 1994:1194

⁵¹ SFS 1992:394

den, antingen för hela utbildningen eller för delar av den. Specialklasser får vidare inrättas för elever som på grund av hörselskada eller synskada, rörelsehinder eller andra uttalade studiesvårigheter inte kan följa den vanliga undervisningen. Inom ramen för ett individuellt program kan vidare omfattande anpassningar göras till elevernas förutsättningar och behov.

Särskolan syftar till⁵² att ge utvecklingsstörda barn och ungdomar en till varje elevs förutsättningar anpassad utbildning. Över 60 procent av samtliga lärare inom särskolan har någon form av specialpedagogisk utbildning. I särskoleförordningen⁵³ anges att särskilt stöd skall ges till elever med behov av specialpedagogiska insatser. Sådant stöd skall ges inom den klass eller grupp som eleven tillhör eller i en specialklass.

Skolhuvudmännens ansvar att erbjuda specialpedagogiskt stöd är således långtgående, såväl inom grundskolan, gymnasieskolan som inom särskolan. Trots att stat och landsting erbjuder specialpedagogiskt stöd för elever med vissa funktionshinder är det primära ansvaret i de flesta fall kommunens. För specialskolan och sameskolan åligger motsvarande ansvar staten som skolhuvudman.

Statens ansvar

Statens specialpedagogiska stöd ges av SIH:s konsulentorganisation och via resurscenter och kunskapscenter.

SIH skall⁵⁴ ha en fältorganisation för den specialpedagogiska stödverksamheten bestående av *konsulenter* för

- synskadade förskolebarn,
- synskadade elever,
- rörelsehindrade elever,
- döva och utvecklingsstörda elever,
- blinda och utvecklingsstörda elever samt
- dövblinda vuxna.

SIH:s, och därmed konsulenternas, uppgift är att erbjuda hjälp och stöd till kommunerna för att underlätta skolgången för elever med

⁵² 6 kap 1 § skollagen

⁵³ SFS 1995:206

⁵⁴ Förordning (1991:1081) med instruktion för Statens institut för handikappfrågor i skolan

handikapp i skolan samt ge stöd till eleverna i skolarbetet⁵⁵. Stöd ges på olika nivåer – från stöd riktat direkt till den enskilde individen och hans/hennes närmaste omgivning till generella mer övergripande insatser på lokal, kommunövergripande eller nationell nivå.

Enligt specialscoleförordningen⁵⁶ skall vid varje riksrekryterande specialskola finnas *specialpedagogiska resurscenter*. Det innebär att det finns ett resurscentrum för elever med synskada med ytterligare funktionshinder, döva och hörselskadade elever med utvecklingsstörning respektive för elever med grav språkstörning. För synskadade finns dessutom Tomtebodaskolans resurscenter (TRC).

Resurscentren skall enligt förordningen främja en allsidig utveckling av barn och ungdomar. Verksamheten skall främst omfatta specialpedagogisk utredning och träning samt information, utbildning och fortbildning av elevernas vårdnadshavare och av lärare och annan personal. Centren skall vidare samla och ge information och följa forskning och utveckling. Resurscentren bedriver dessutom visst utvecklingsarbete. De finansieras över anslaget till de statliga specialskolorna.

SIH fördelar också medel från SIS-anslaget till *kunskapscenter* vars huvudsakliga uppgifter är att samla, utveckla och sprida tvärfackliga kunskaper och erfarenheter. Denna typ av kunskapscenter finns för barn och ungdom med hörselskada, rörelsehinder, flerfunktionshinder i särskolan samt med autism.

Kunskapscentrens verksamhet består bl a av kursverksamhet, temadagar, seminarier, uppdragsutbildning m m. Kunskapscentren för hörselskadade har också ansvar för att samordna och vid behov anordna viss teckenspråksundervisning medan kunskapscentren för rörelsehindrade gör vissa specialpedagogiska utredningar. Samverkansgruppen vid berört kunskapscenter för hörselskadade skall också beredas tillfälle att yttra sig innan beslut tas om statsbidrag till teckenspråksutbildning för föräldrar, s k TUFF-utbildning.

SIH fördelar också medel från SIS-anslaget till ett tiotal tjänster som *datapredagoger* vid åtta regionala dataresurscenter, s k REDAH-center. Dessa ger stöd till elever och personal för elever som utrustats med datorbaserade hjälpmedel. Via SIS-anslaget fördelar SIH även statsbidrag till *sjukhusundervisningen*. Sjukhusläraryrarna, som oftast är anställda av den kommun där sjukhuset är

⁵⁵ Förordning (1991:1081) med instruktion för Statens institut för handikappfrågor i skolan

⁵⁶ SFS 1995:401

beläget, arbetar med barn och ungdomar som vistas på sjukhus under längre tid.

Tillsammans med Allmänna arvsfonden har Skolverket under senare år givit stöd till ett tiotal skolor *läs- och skrivpedagogiska center*, med uppgift att ge råd och stöd till skolor i frågor som rör läs- och skrivsvårigheter/dyslexi.

Statens samlade åtagande för stöd i specialpedagogiska frågor är omfattande. De sammantagna kostnaderna för SIH:s konsulentorganisation, resurscenter, kunskapscenter och datapedagoger vid REDAH-centren var 171,1 mkr budgetåret 1997. Bidraget från SIS-anslaget för sjukhusundervisningen var 62,4 mkr samma år. Till detta kommer de medel som Skolverket under en följd av år fördelat till vissa läs- och skrivpedagogiska center.

Landstingens ansvar

Landstingens huvuduppgifter i förhållande till barn och ungdomar med funktionshinder framgår av hälso- och sjukvårdslagen. Enligt denna skall landstinget erbjuda dem som är bosatta inom landstinget *habilitering* och rehabilitering, *hjälpmedel* för funktionshindrade och tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade.

Med *habilitering* avses att, vid nedsättning eller förlust av någon funktion efter medfödd eller tidigt förvärvad skada/sjukdom genom planerade och från flera kompetensområden sammansatta åtgärder, allsidigt främja utveckling av bästa möjliga funktionsförmåga samt psykiskt och fysiskt välbefinnande hos den enskilde. Barn- och ungdomshabiliteringens insatser riktar sig främst till rörelsehindrade och utvecklingsstörda, men också till andra grupper. Landstingens pedagogiska hörselvård erbjuder *habilitering* för hörselskadade. *Habilitering* omfattar insatser från olika kompetensområden, såväl från de medicinska, sociala, psykologiska som pedagogiska kompetensområdena.

Landstingen har inget reglerat ansvar för att erbjuda *specialpedagogiskt stöd till skolan* för elever med funktionshinder. Landstingen har dock av tradition stått för ett specialpedagogiskt stöd till skolan för elever med hörselskada. Inom den pedagogiska hörselvården har det funnits hörselvårdskonsulenter med denna uppgift. Staten bidrar till finansieringen av hörselvårdskonsulenterna genom att SIH fördelar SIS-medel till denna verksamhet. Flera landsting har avise-

rat att de inte avser att återbesätta tjänster som hörselvårdskonsulenter vid pensionsavgångar.

Utöver det specialpedagogiska stödet till elever med hörselskada ger landstingen i olika utsträckning råd och stöd till skolan av specialpedagogisk karaktär. Det kan gälla för grupper som saknar en etablerad stödorganisation, t ex elever med olika neurologiska funktionsnedsättningar som ADHD, DAMP, autism, Aspergers syndrom m fl. Landstingets ansvar är annars i första hand att diagnostisera samt att stå för eventuell habilitering.

Vad gäller inriktning och omfattning av landstingens frivilliga åtagande för dessa grupper, liksom för elever med medicinska eller psykiska funktionsnedsättningar, är skillnaderna stora mellan olika delar av landet, i många fall även mellan olika delar av samma landstingsområde.

4.1.3 Statens särskilda åtagande för elever med funktionshinder

Som redovisats ovan fördelas merparten av det statliga bidraget till skolan via det generella statsbidraget. Det gäller även för elever med funktionshinder. För dessa finns dock sedan länge särskilda åtaganden som staten svarat för vid sidan om det generella statsbidraget. Dessa åtaganden, som gäller både skola och stöd, har redovisats ovan. Här sammanfattas hur statens särskilda bidrag till dessa verksamheter har utvecklats sedan budgetåret 1992/93 (se tabell 4.3). Av budgettekniska skäl är det svårt att göra jämförelser före denna tidpunkt. Redovisningen omfattar även sjukhusundervisningen och läromedelsproduktionen.

Av tabellen framgår att de samlade statliga anslagen har ökat med ca 25 procent i fasta priser sedan budgetåret 1992/93. De kraftigaste anslagsökningarna uppvisar anslagen förknippade med den riksrekryterande gymnasieutbildningen. Det beror främst på att antalet elever vid den Rh-anpassade gymnasieutbildningen har fördubblats jämfört med vad som år 1989 prognostiserades av Handikapputredningen (se vidare kapitel 7 om den riksrekryterande gymnasieutbildningen).

Tabell 4.3 Utvecklingen av statens särskilda anslag för utbildning, stöd och läromedel för barn och ungdomar med funktionshinder m m budgetåren 1992/93 – 1998, tkr

Budgetår	92/93	93/94	94/95	95/96 ¹⁾	1997	1998
Specialskolan, inkl resurscenter	328 159	346 523	376 839	396 343	414 840	418 943
SIH, inkl konsulentorganisationen	90 615	97 815	106 966	111 605	114 375	116 623
Skolutveckling o prod av läromedel	10 330	13 774	17 712	20 270	20 467	20 936
SIS-ansl/motsv	195 063	203 914	230 170	238 669	243 856	258 336
varav						
- sjukhusundervisning	59 800	62 200	64 765	63 333	64 841	67 279
- regionala utbildningsinsatser	40 073	41 676	43 534	48 964	50 100	51 984
- riksgymnasier	78 115	82 272	103 313	107 128	109 215	118 298
- riksrekr utbildn för utvecklingsstörda barn o ungdomar	17 075	17 766	18 558	19 243	19 700	20 775
Statsbidrag för omvårdnadsinsatser vid Rh-gymn	43 700	50 700	54 900	61 800	76 900	85 800 ²⁾
Totalt						
- i löpande priser	667 867	712 726	786 587	826 687	870 438	900 638
- i 1992/93 års priser ³⁾	667 867	689 244	743 140	769 557	804 301	834 477
Index						
- i fasta priser	100,0	103,2	111,3	115,2	120,4	124,9
Bidrag till boende och resor för elever vid RGD/RGH o Rh ⁴⁾				52 600	52 100	53 273

Källor: Statsliggare samt budgetpropositioner för budgetåren 1992/93 – 1998, m fl

Not: Redovisningen bygger på nuvarande anslagskonstruktion. För jämförbarhetens skull har därför vissa justeringar gjorts i för tidigare år.

1) För budgetåret 1995/96 har anslagen för 18-månadersperioden omräknats till 12-månadersbasis.

2) Beräknat utifrån bidraget för första halvåret 1998. Elevantalet har antagits oförändrat.

3) Beräknat med hjälp av KPI, genomsnitt av årsmedeltal för budgetåren 1992/93 – 1995/96, årsgenomsnitt för 1997 samt notering för februari för 1998.

4) Numera det s k Rg-bidraget. För budgetåren 1992/93 – 1994/95 budgeterades inte för dessa kostnader. De betalades på löpande räkning.

4.1.4 Överväganden och slutsatser

Av redovisningen ovan framgår att den gängse ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting i vissa avseenden bryts för elever med funktionshinder i skolan. En förklaring till detta är att ansvarsfördelningen för denna grupp inte anpassats till de senaste årens förändringar i relationen mellan stat, kommun och landsting.

Inom framför allt två områden – specialskolan och den riksrekryterande gymnasieutbildningen – verkar staten inom ramen för vad som annars är kommunernas och landstingens åtaganden.

Utgångspunkter för kommitténs ställningstaganden

Att, som de generella direktiven kräver, motivera det offentliga åtagandet för elever med funktionshinder erbjuder inga problem. För utbildning motiveras det generellt med positiva externa effekter. För flera av de särskilda insatser som behandlas i betänkandet gäller därutöver att de kan motiveras med fördelningspolitiska argument.

Svårigheten är att avgöra vad som bör vara ett ansvar för staten, kommunerna eller landstinget när det gäller elever med funktionshinder. Kommittén har sökt olika utgångspunkter för denna analys – från den mer normativa till en mer praktisk. Varken statsvetenskaplig eller nationalekonomisk teori ger konkret vägledning.

Givet att åtagandet bedöms vara en offentlig uppgift bör, enligt betänkandet Former för statlig verksamhet (SOU 1994:147), ansvarsfrågan avgöras med tillämpning av ett samhällsekonomiskt betraktelsesätt. En analys skall göras av vilka resultat som kan förväntas och frågan om det finns andra aktörer som kan ta ansvar och medverka i verksamheten. Någon mer konkret vägledning för valet mellan stat och kommun som huvudman ges dock inte heller här.

För analysen av ansvarsfördelningen får därför istället utgångspunkt tas i ansvarsfördelningen för andra jämförbara verksamhetsområden samt vilka argument som legat till grund för denna.

Sedan början av 1980-talet har den bärande trenden varit att ansvar har överförts från stat till kommun, från stat till landsting samt från landsting till kommun⁵⁷. Det finns emellertid också exempel där ansvaret har förts till staten.

⁵⁷ *ELMA Åtgärder för att stärka resultatstyrningen* Ds 1995:6, bilaga 2

Motiven för kommunalisering respektive för förstatligande är relativt knapphändert utvecklade i förarbetena till de olika besluten. Motiv som angivits för kommunalisering har varit en önskan att minska kostnaderna, eller att hejda kostnadsökningar, utan att kvaliteten blir lidande. Motiv har också varit att uppnå förbättringar i verksamheten, t ex genom ökad närhet och möjligheter till lokala anpassningar.

På skolans område var motivet för kommunaliseringen främst att skapa möjligheter till ökat lokalt ansvar och inflytande. Detta sågs som nödvändigt för att skolan skulle kunna utvecklas och upprätthålla en god kvalitet.

Överföringar av ansvar till staten har också motiverats med förväntade effektivitetsvinster. I vissa fall kan förstatligandena ses som ett sätt att skapa ökad "rättvisa". I dessa fall har den kommunala handlingsfriheten kommit i konflikt med kravet på likvärdighet.

Statsmakterna har i överensstämmelse med den sk subsidiaritetsprincipen sökt finna den i olika avseenden effektivaste ansvarsnivån.

ÄDEL- och handikappreformerna är i sammanhanget värda särskild uppmärksamhet. Genom ÄDEL-reformen överfördes ansvaret för äldrevården från landstingen till kommunerna. På samma sätt blev det genom handikappreformen ett kommunalt ansvar att svara för stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Båda dessa reformer innebar att kommunerna gavs ett långtgående ansvar för insatser för enskilda, i vissa fall av mycket omfattande karaktär, förknippade med stora kostnader.

Det bör nämnas att det i handikappreformen gjordes ett undantag från det kommunala ansvaret. För personer med behov av personlig assistans över 20 timmar gjordes detta till ett statligt åtagande (LASS, se vidare kap 2).

En tydligare ansvarsfördelning

Kommittén konstaterar att ett ställningstagande om ansvarsfördelning för elever med funktionshinder bör baseras på den mest effektiva ansvarsnivån. Det betyder en ansvarsfördelning som erbjuder förutsättningar att uppnå en god skolsituation för elever med funktionshinder och en effektiv resursanvändning.

Enligt kommitténs uppfattning får det statliga engagemanget inte bidra till oklarheter om kommunernas och landstingens ansvar för elever med funktionshinder. Kommittén menar därför att den grund-

läggande ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting så långt möjligt bör gälla även för dessa elever.

Det innebär en ansvarsfördelning där

- kommunerna ansvarar för att alla barn och ungdomar erbjuds utbildning,
- landstingen ansvarar för hälso- och sjukvård, t ex habilitering samt där
- staten svarar för lagstiftning, tillsyn, uppföljning, utvärdering och vissa utvecklingsinsatser samt har ansvar för lärarutbildning och bidrar till viss kompetensutveckling.

De undantag som görs från denna grundläggande ansvarsfördelning bör vara tydliga och väl motiverade. De bör inte leda till oklarheter om det kommunala ansvaret. Det innebär att statlig finansiering eller statlig drift inom ramen för det kommunala åtagandet bara bör komma ifråga om elever med funktionshinder inte kan ges en likvärdig utbildning med stöd av statens traditionella styrning av skolan. Staten bör också så långt möjligt undvika dubbla roller.

Med denna utgångspunkt är det kommitténs uppfattning att det statliga åtagandet i högre grad än i dag bör styras mot att stödja kommunerna att möta elever med funktionshinder i sin skola, i mindre grad mot att finansiera enskilda elevers utbildning. En uppgift bör vara att erbjuda stöd och kompetensutveckling till kommunerna.

Följden blir att kommunerna, och i vissa fall landstingen, ges ett ökat ekonomiskt ansvar även för de elever som återfinns vid de regionala och riksrekryterande utbildningarna. I ljuset av kommunernas övriga åtaganden innebär dock inte kommitténs förslag några orimliga konsekvenser. Flertalet kommuner, vid sidan om de regionala och riksrekryterande skolornas värdkommuner, har inga eller få elever vid dessa skolor.

Kommittén har samtidigt funnit att fortsatt statligt ekonomiskt och övrigt åtagande kan vara motiverat även i fortsättningen för viss regional och riksrekryterande utbildning.

Därför bör den grundläggande principen för statens engagemang vara att endast bidra till de ökade kostnader som uppstår till följd av att eleven följer en regional eller riksrekryterande utbildning. Staten kan också finna skäl att bidra till särskild spetskompetens vid skolorna.

För döva och hörselskadade barn och ungdomar är det viktigt att staten bidrar till att det finns skolor som erbjuder en fullvärdig teck-

enspråkig miljö. En skola med en sådan miljö är en förutsättning för såväl lärande som personlig utveckling. En skolmiljö av detta slag kan bara byggas upp på ett begränsat antal platser i landet. Formerna för detta statliga åtagande avhandlas vidare i kapitel 6 om specialskolan och kapitel 7 om den riksrekryterande gymnasieskolan.

När det gäller stödorganisationen i specialpedagogiska frågor har kommittén funnit att det bör vara ett statligt ansvar att stödja kommunerna att erbjuda elever med funktionshinder en skolsituation anpassad efter deras behov, där eleven ges goda möjligheter att nå skolans mål, i delaktighet och gemenskap med andra.

Statens specialpedagogiska stöd bör bygga på att stödorganisationen inte skall ta på sig ansvar som ytterst är kommunernas, utan bidra med den spetskompetens som kommunerna inte kan förväntas ha.

Ett viktigt krav på den framtida ansvarsfördelningen är dessutom att den är långsiktigt hållbar. Det understryker att den bör vara renodlad och tydlig, annars kommer det att ställas krav på återkommande omprövningar av det slag som denna utredning är exempel på. Med en tydligare ansvarsfördelning skapas dessutom bättre förutsättningar för samverkan mellan olika aktörer.

Den organisatoriska strukturen bör också klara förändringar av målgruppen funktionshindrade elever i skolan. Detta har redan konstaterats i föregående kapitel.

4.2 Ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter

Flera statliga myndigheter har ansvar för frågor som berör elever med funktionshinder i skolan. I den del av uppdraget som avser den specialpedagogiska stödorganisationen skall kommittén bli särskilt pröva ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter. Kommittén har emellertid funnit att frågan om ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter berör även andra delar av kommitténs uppdrag, varför frågan tas upp mer generellt redan här.

4.2.1 Myndigheterna och deras uppdrag

Skolverket är⁵⁸ central förvaltningsmyndighet för det offentliga skolväsendet. Skolverket skall verka för att de mål och riktlinjer förverkligas som riksdagen och regeringen har fastställt för verkets ansvarsområde. Skolverket skall därvid bl a

- följa upp och utvärdera skolväsendet,
- utveckla, kontrollera och stödja kvalitetssäkringsarbete i skolväsendet,
- sammanfatta och publicera resultaten av sitt arbete med uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och tillsyn,
- lägga fram förslag till regeringen med anledning av detta,
- främja skolutveckling och därvid bl a utarbeta kommentarmaterial och allmänna råd,
- främja kompetensutveckling av skolväsendets personal och svara för den statliga rektorsutbildningen,
- främja forskning och informera om forskningsresultat,
- informera och sprida kunskap om skolväsendet,
- aktivt och medvetet främja flickors, kvinnors, pojkars och mäns lika rätt och möjligheter,
- på uppdrag av regeringen utarbeta underlag för regeringsbeslut,
- svara för insamling, bearbetning och sammanställning av data om skolväsendet och
- svara för officiell statistik.

Skolverket skall vidare svara för tillsyn över det offentliga skolväsendet, över kommunernas skyldighet att se till att skolpliktiga barn får föreskriven utbildning samt över fristående skolor, riksinternatsskolor, utbildningen vid särskilda ungdomshem, sjukhusundervisning m m.

Samtliga Skolverkets uppgifter omfattar även utbildningen av elever med funktionshinder, oberoende av om dessa får sin utbildning i den kommunala skolan, i statliga specialskolor eller i särskild riksrekryterande gymnasieutbildning med statligt stöd.

Numera är Skolverket förvaltningsmyndighet även för den av det allmänna anordnade förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

⁵⁸ Förordning (1991:1121) med instruktion för Statens skolverk

Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH) skall⁵⁹ ge hjälp och stöd till kommunerna för att underlätta skolgången för elever med handikapp i skolan samt ge stöd till eleverna i skolarbetet. Institutet skall ge samma hjälp och stöd till sådana fristående skolor som står under statlig tillsyn.

Institutet skall också utveckla, framställa och distribuera läromedel för synskadade, rörelsehindrade, hörselskadade/döva och utvecklingsstörda elever. Institutet skall även informera om lämpliga läromedel som finns på marknaden.

Vidare är institutet central förvaltningsmyndighet för specialskolorna och Tomtebodaskolans resurscenter. I denna egenskap skall SIH

- lämna underlag till regeringen för beräkning av ramanslag för specialskolorna och resurscentret samt förslag till fördelning av anslaget,
- sammanställa och med eget yttrande till regeringen lämna över specialskolornas och resurscentrets anslagsframställningar, årsredovisningar och övriga ekonomiska redogörelser samt
- stödja specialskolorna och resurscentret med rådgivning i övergripande ekonomiska frågor.

Slutligen skall SIH främja forsknings- och utvecklingsarbete rörande stödinsatser för elever med handikapp i skolan.

Nämnden för Rh-anpassad utbildning har till uppgift⁶⁰ att pröva frågor om antagning till Rh-anpassad utbildning vid vissa gymnasieskolor och andra frågor om rätt till sådan utbildning.

Skolväsendets överklagandenämnd har till uppgift⁶¹ att pröva överklaganden av vissa beslut på skolväsendets område. Vilka beslut som får överklagas anges i skollagen. Det gäller bl a beslut om antagning till specialskolorna respektive till den Rh-anpassade gymnasieutbildningen.

⁵⁹ Förordning (1991:1081) med instruktion för Statens institut för handikappfrågor i skolan

⁶⁰ Förordning (1990:1110) med instruktion för Nämnden för Rh-anpassad utbildning

⁶¹ Förordning (1991:1122) med instruktion för Skolväsendets överklagandenämnd

Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) har som uppgift⁶² att administrera det statliga bidraget till vårdartjänst som erbjuds svårt rörelsehindrade personer som studerar vid universitet, högskola eller folkhögskola. Institutet skall följa och utvärdera verksamheten.

Sisus skall också administrera det statliga bidraget till verksamheter med särskilda omvårdnadsinsatser (boende i elevhem, omvårdnad i boendet och habilitering) i anslutning till Rh-anpassad gymnasieutbildning. Institutet skall följa och utvärdera verksamheten.

Slutligen skall Sisus administrera det statliga bidraget till vissa handikappåtgärder inom folkbildningen samt följa och utvärdera verksamheten med dessa åtgärder.

Centrala studiestödsnämnden (CSN) administrerar det statliga bidraget som utgår bl a för boende och resor för elever vid riksrekryterande gymnasieutbildning.

Även *specialskolorna* och *Tomtebodaskolans resurscenter* är var och en statliga myndigheter.

4.2.2 Bakgrund och aktuella frågor

Dagens myndighetsstruktur har haft i stort sett samma utseende sedan år 1991 då Skolöverstyrelsen (SÖ) lades ned och Skolverket och SIH bildades. Förslaget om ny myndighetsstruktur för skolan presenterades i regeringens proposition (1990/91:18) om ansvaret för skolan. I denna föreslogs bl a att Skolverket och SIH skulle inrättas samtidigt som SÖ och länskolnämnderna skulle avvecklas. Samtidigt föreslogs att det specialdestinerade statsbidragssystemet skulle ersättas med ett generellt sektorsbidrag till skolan. Kommunerna skulle svara för skolan.

Skolverkets huvudsakliga uppgifter föreslogs bli utveckling av skolan, uppföljning och utvärdering samt tillsyn. Skolverket skulle vara en central myndighet för en mål- och resultatstyrd kommunal skola.

I propositionen konstaterades samtidigt att de särskilda uppgifter för "stöd till handikappade elever" som SÖ hade det övergripande ansvaret för, länskolnämndernas ansvar för konsulenterna samt

⁶² Förordning (1988:1126) med instruktion för Statens institut för särskilt utbildningsstöd

SIL:s⁶³ ansvar för läromedel för funktionshindrade inte skulle passa i en myndighet som Skolverket. Att föra dessa till Skolverket skulle leda till att det återigen skulle skapas en stor central förvaltning med oklara ansvarsförhållanden och med skilda uppgifter. Man menade att det i själva verket skulle leda till att de oklarheter och brister som fanns i skoladministrationen vid denna tidpunkt, och som var skälet till de föreslagna förändringarna, skulle kvarstå.

Sedan Skolverkets tillkomst har myndighetens uppdrag vidgats. Senast hösten 1997 gavs myndigheten den instruktion som redovisats ovan. Det kan noteras att i jämförelse med det ursprungliga uppdraget har bl a tillkommit ett uppdrag att stödja kvalitetssäkringsarbete samt att som stöd för skolutvecklingen ge ut allmänna råd.

Inom Utbildningsdepartementet genomfördes i mitten av 1990-talet en översyn av fördelningen av arbete, ansvar och kompetens mellan Skolverket och SIH. Översynen resulterade i departements-skrivelsen (Ds 1995:60) Staten och skolan – styrning och stöd. Där uppmärksammas att staten genom sina myndigheter har dubbla roller.

Utredaren menar att den ”nuvarande ansvarsfördelningen mellan Skolverket och SIH innebär att Skolverket vid en utvärdering av handikappade elevers situation kan komma att utvärdera SIH-konsulenternas arbete ute i kommunerna. Vidare kommer Skolverket vid tillsyn av specialskolorna in på SIH:s ansvarsområde då institutet är central förvaltningsmyndighet för dessa skolor”. Utredaren konstaterar att Skolverket vid denna tidpunkt ”hittills undvikit att göra någon tillsyn över specialskolorna” och hävdade att de problem som är förknippade med detta ytterst faller tillbaka på det förhållandet att det finns två skolmyndigheter. Enligt utredaren skulle en lösning endast kunna nås genom omprövning av myndighetsstrukturen på skolans område.

Riksdagens revisorer har vidare under år 1997 genomfört en förstudie⁶⁴ om Skolverket och skolans utveckling. I denna konstateras bl a att inga närmare diskussioner fördes om i vilken mån verkets självständigt granskande roll och kommunernas fulla ansvar för skolans verksamhet kunde förenas med verkets främjande roll i arbetet med att utveckla skolväsendet. Vidare konstaterar

⁶³ Statens institut för läromedel

⁶⁴ *Skolverket och skolans utveckling*; Riksdagens revisorer Förstudie 1997/98:5

revisorerna att regeringen och Skolverket under de gångna sex åren i sin styrning har betonat olika delar av myndighetens uppgifter samt att regeringen nu betonar verkets ansvar att använda sin kunskap för att mer aktivt påverka skolans utveckling.

Revisorernas förstudie föreslår en granskning med inriktning på hur Skolverket under de första sex åren av sin verksamhet har genomfört sina uppdrag med att följa upp och utvärdera skolväsendet samt att lägga fram förslag till utveckling av skolväsendet. Av de frågor som enligt förstudien kan bli aktuella att belysa har främst följande två intresse här:

- Kan eventuella brister i verkets utvecklingsarbete kopplas till oklarheter eller svårförenliga uppgifter i verkets uppdrag?
- Gör Skolverket och regeringen samma bedömning av hur aktivt en statlig myndighet – inom ramen för sitt uppdrag – kan driva utvecklingsarbete vid ett renodlat kommunalt huvudmannaskap för verksamheten?

Revisorerna beslutade om en granskning i enlighet med förstudiens förslag. Denna pågår för närvarande.

4.2.3 Överväganden och slutsatser

Kommittén har redan konstaterat att staten genom sina myndigheter har dubbla roller i förhållande till elever med funktionshinder i skolan. Å ena sidan är staten huvudman för enskilda skolor och svarar, bl a genom SIH:s konsulentorganisation, för hjälp och stöd som kan gälla enskilda elevers situation. Å andra sidan svarar staten för lagstiftning, tillsyn, uppföljning och utvärdering samt utveckling.

Problemet med statens dubbla roller har emellertid, enligt kommitténs uppfattning, inte primärt att göra med myndighetsstrukturen utan är mer fundamentalt. Det löses knappast genom att de dubbla rollerna byggs in i en myndighet, vilket antyds i departementsskrivelsen (Ds 1995:60) Staten och skolan – styrning och stöd. Tvärtom skulle det innebära en ännu större konflikt om kommunerna skulle ges konkret rådgivning och stöd för en enskild elev av en konsulent från en myndighet och att samma myndighet i nästa stund skulle kunna komma att utöva tillsyn över resultatet av denna rådgivning. Ur kommunernas perspektiv skulle detta fortfarande innebära att staten har dubbla och i någon mån oförenliga roller.

Det är bl a mot denna bakgrund som kommittén i föregående avsnitt dragit slutsatsen att statens insatser för elever med funktions-

hinder bör ges en delvis annan profil, mer överensstämmande med statens traditionella roll i relation till den kommunala sektorn.

Orsakerna till att Skolverket "undvikit att göra någon tillsyn över specialskolorna"⁶⁵ har enligt kommitténs uppfattning knappast att göra med relationen mellan Skolverket och SIH. Den senare har ju inget direkt ansvar för verksamheten vid specialskolorna. Problemet skulle i så fall snarare ha att göra med att även specialskolorna är statliga myndigheter. Skolverkets förhållningssätt har främst haft andra orsaker, som bl a har haft att göra med hur myndigheten generellt arbetat med tillsyn. Skolverket valde under lång tid att prioritera anmälningsärenden. Numera förekommer även egeninitierad tillsyn.

Även om frågan om statens dubbla roller således inte löses genom en förändrad myndighetsstruktur, utan genom en förändrad ansvarsfördelning, så är frågan om myndighetsstrukturen högst relevant. En huvudfråga är om det bör finnas en eller två centrala skolmyndigheter. Vilken slutsats som bör dras har enligt kommitténs uppfattning främst att göra med vilken roll Skolverket kommer att ha i framtiden, något som kan komma att påverkas av den granskning som Riksdagens revisorer genomför för närvarande.

Kommittén menar att frågor om funktionshindrade i skolan inte bör särskiljas i den statliga myndighetsorganisationen. Detta får konsekvenser för hur stöd och utveckling samt läromedelsfrågor för elever med funktionshinder bör organiseras. För stöd- och utvecklingsfrågorna kan kommittén se två möjliga alternativ. Den ena möjligheten är att övergripande stöd och utveckling för elever med funktionshinder organiseras inom ramen för ett Skolverk som omfattar denna typ av frågor även för andra grupper i skolan. Som kommittén ser det är det andra alternativet att, med utgångspunkt i den regionala organisation för stöd och utveckling som skissas i kapitel 8, bilda ett separat organ för dessa frågor generellt.

Kommitténs slutsats att frågorna om funktionshindrade elever inte bör särskiljas i den statliga myndighetsorganisationen innebär ingen kritik av SIH. Slutsatsen är istället både av ideologisk karaktär och har att göra med att frågor om elever med funktionshinder är nära förknippade med skolans utveckling generellt, varför detta bör hanteras inom samma organisation.

⁶⁵ *Staten och skolan – styrning och stöd*; Ds 1995:60

Med anledning av Riksdagens revisorers granskning har kommittén i det fortsatta valt att inte föreslå till vilken myndighet olika ansvar bör höra. Kommittén har istället valt att beskriva olika myndighetsansvar. Vart dessa myndighetsansvar bör föras kan bedömas först när revisorernas granskning är avslutad.