

5 Den kommunala skolan

Så gott som alla barn och ungdomar får sin utbildning i den kommunala grundskolan, gymnasieskolan och särskolan. Den kommunala skolans beredskap för att möta behoven hos elever med funktionshinder är således av största betydelse. Stödorganisationen och de särskilda skollösningar som specialskolorna och de riksrekryterande gymnasieskolorna representerar utgör endast ett stöd och ett komplement till den kommunala skolans ansvar.

5.1 Inledning

Alla barn och ungdomar skall erbjudas en likvärdig utbildning, baserad på delaktighet och gemenskap. Kommittén har redan konstaterat att den svenska skolan generellt är väl rustad för att ta emot elever med funktionshinder, att det finns många exempel på väl fungerande skolsituationer men att det också finns exempel på enskilda elever eller grupper av elever för vilka målet om en likvärdig utbildning inte är uppfyllt.

Kommittén har också slagit fast att kommunerna har det yttersta ansvaret för att erbjuda alla barn och ungdomar skolgång. Med få undantag, främst avseende döva och hörselskadade elever som är beroende av en teckenspråkig miljö, innebär detta att eleverna skall erbjudas utbildning i den egna kommunens skola eller, för gymnasieskolan, i skola inom kommunens samverkansområde.

För att nå målet om en likvärdig utbildning för alla är det viktigt att sätta den enskilde elevens behov i centrum. Det krävs ett genomtänkt förhållningssätt, åtgärder bör planeras och sättas in både i den direkta undervisningssituationen och i skolsituationen i stort samt följas upp. Åtgärdsprogrammet är ett viktigt instrument för att stödja detta arbete.

Tidig upptäckt och tidigt insatta åtgärder är viktiga förutsättningar för att en elev med funktionshinder skall kunna erbjudas en optimal skolsituation. I många fall handlar det om att identifiera och sätta in åtgärder redan innan barnet ens har kommit till skolan.

Kompetensen hos skolans personal måste sättas i centrum för att målet om en likvärdig utbildning för alla skall uppnås. Såväl lärare som övrig personal behöver kunskap om barns utveckling generellt, men också en allmän kunskap om funktionshinder och dess konsekvenser. Kunskap skapar förutsättningar för ett positivt och kompetent bemötande.

För att möta behoven hos eleverna krävs också att skolans hela organisation samverkar. Det ställer krav på flexibla och anpassade lösningar i organisation och arbetsätt. Vid sidan om den pedagogiska personalen gäller detta främst elevvårdens personal och berörda elevassistenter.

Det krävs också att kommunerna redan i sin övergripande styrning och organisation tar hänsyn till behoven hos elever med funktionshinder.

Förutsättningarna för den kommunala skolan har förändrats drastiskt under senare år. Redan i kapitel 4 har konstaterats att tidigare detaljreglering har ersatts med mål- och resultatstyrning samt att det specialdestinerade statsbidragssystemet har ersatts med ett generellt. Tillsyn, uppföljning och utvärdering har genom denna utveckling givits en viktigare roll än tidigare. Mål- och resultatstyrningen har införts både i relationen mellan stat och kommun och i relationen mellan kommun och skola.

Som led i förändringarna har nya läroplaner trätt i kraft och ett nytt läraravtal har nyligen träffats. Både läroplanerna och läraravtalet ger skolorna nya frihetsgrader. De nya läroplanerna utgår från en ansvarsfördelning där staten anger mål och riktlinjer och kommunerna svarar för genomförandet. I motsats till tidigare läroplaner ger de inte anvisningar om hur målen skall nås, dvs val av stoff, arbetsätt och arbetsmetoder. Detta åvilar istället rektorer, lärare och annan personal som på ett helt annat sätt givits ansvar för skolans verksamhet och den lokala skolutvecklingen.

Det nya läraravtalet ger kommuner och skolor väsentligt förbättrade möjligheter att utifrån sina förutsättningar utforma arbetsorganisationen, utveckla lärarrollen och nyttja arbetstiden så att elevernas lärande främjas. Dessutom kan kommunerna med hjälp av avtalet skapa goda incitament för skolans förnyelse genom stödjande arbetsledning, individuella löner, kompetensutveckling m m.

Kommittén ställer sig bakom de förändringar som har genomförts. Kommittén konstaterar emellertid att mål- och resultatstyrningen av skolan, både i relationen mellan stat och kommun och i relationen mellan kommun och skola, ännu inte fullt ut funnit sina former. Systemet bör därför ges möjlighet att utvecklas vidare. Att

detta sker skyndsamt är särskilt viktigt för elever i behov av särskild stöd.

I det följande utvecklar kommittén flera av de aspekter som kommenterats ovan. I texten refereras till kommitténs enkät till kommunerna. Resultatet av denna enkät redovisas i sin helhet i bilaga 6.

5.2 Förskoleperioden

Kommitténs uppdrag avser funktionshindrade elever i skolan. Tiden före skolstart är dock av stor betydelse för barn med funktionshinder, också för att de sedan skall få en optimal skolsituation.

För alla barn med funktionshinder är *tidig upptäckt* en förutsättning för tidiga insatser. Olika funktionshinder är olika lätta eller svåra att diagnostisera. Vissa barn får sin diagnos redan vid födseln, andra av barnhälsovården under de första levnadsåren. Det gäller i många fall för mer traditionella funktionshinder, såsom rörelsehinder, dövhet och synskada. För barn med andra mer diffusa funktionshinder kan det dröja ända upp till skolåldern innan problemen blir tydliga.

Även för många av dessa barn är det dock betydelsefullt med tidig upptäckt. Det är därför viktigt att barnhälsovården tar föräldrars oro på allvar, t ex för en försenad språkutveckling, samt att metoderna för att bedöma barn utvecklas vidare. Föräldrar till barn med dolda funktionshinder möts alltför ofta av beskedet att barnet bara är sent i sin utveckling.

Även förskolan kan bidra till tidig upptäckt. Förskollärarna har med sina kunskaper om barns utveckling goda förutsättningar för detta och kan ofta tidigt uppmärksamma om ett barns utveckling avviker från vad som kan anses normalt. Detta är dock en grannliga uppgift som kräver goda kunskaper om barn och särskild kompetens i relationen till barnets föräldrar. Det är viktigt att förskolans personal ges stöd för att klara denna roll.

Kommunerna har slutligen särskilda skyldigheter för barn i behov av särskilt stöd. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall⁶⁶ anvisas plats i förskola, fritidshem eller integrerad skolbarnsomsorg, om inte barnens behov av sådant stöd tillgodoses på något annat sätt. Genom uppsökande verksamhet skall kommunen ta reda på vilka barn som behöver

⁶⁶ 2 a kap 9 § skollagen

anvisas plats av dessa skäl samt verka för att barnen utnyttjar den anvisade platsen och informera föräldrarna om verksamheten och syftet med denna. Sådana platser är⁶⁷ avgiftsfria upp till 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året. Därutöver får avgift tas ut.

Förskolan kan också bidra med *tidiga insatser*. I de flesta fall sker detta inom ramen för den ordinarie verksamheten. Det är därför viktigt att personalen på den förskola som har ett barn med funktionshinder ges stöd att klara sin uppgift. Det kan ges i form av kompetensutveckling och som handledning. Kommittén anser att åtgärdsprogram skall användas även i förskolan.

Särskilda förskolegrupper med döva och hörselskadade barn finns på flera orter, bl a i anslutning till de regionala specialskolorna för döva och hörselskadade. Vid förskolorna, som drivs i kommunal regi, erbjuds döva och hörselskadade barn som är beroende av teckenspråk en verksamhet på detta språk. Det är viktigt för deras språkutveckling, men också för deras sociala utveckling. I vissa förskolor med hörselskadade barn arbetar man med både teckenspråk och talad svenska.

Kommittén har funnit att introduktionen av det svenska språket ofta innebär en stor tröskel för döva och hörselskadade barn när de kommer till den regionala specialskolan. Det är därför önskvärt att barnen görs bekanta med skriven svenska redan i förskolan.

Det finns språkförskolor för barn med grav språkstörning på ett drygt tjugotal platser i landet. För närvarande sker en utbyggnad av verksamheten, vilket snabbt kan göra uppgifterna inaktuella. För barn med grav språkstörning syftar insatser i en språkförskola till att barnet kanske redan vid skolstart, eller efter några år i särskild språkgrupp i skolan, skall kunna få sin undervisning i sin ordinarie undervisningsgrupp.

Gravt språkstörda barn är en stor grupp. Det är därför rimligt att ett kvalificerat stöd erbjuds i förskolan oberoende av var barnet bor. För döva och hörselskadade elever som är beroende av teckenspråk är situationen en annan. Antalet barn är litet, vilket gör att en teckenspråkig miljö bara kan erbjudas på vissa orter. För båda grupperna är det betydelsefullt att de särskilda arrangemangen är någorlunda stabila. Det är en förutsättning för att upprätthålla den särskilda kompetens som krävs.

Genom att kommunen har ansvar för både förskola och skola bör i de flesta fall övergången mellan förskola och skola kunna planeras

⁶⁷ 2 a kap 10 § skollagen

långt i förväg. Fr o m 1998 utgör förskoleklassen en brygga mellan förskolan och skolan. Kommittén vill understryka att det är av stor vikt att kommunerna i tid planerar de åtgärder som krävs inför skolstart, liksom senare inför vissa årskursbyten eller lärarbyten.

Sekretesslagstiftningen inom de olika berörda verksamheterna kan upplevas som ett hinder för den kunskapsöverföring som krävs. Det är naturligtvis ett krav att sekretessen respekteras. Enligt kommitténs uppfattning är detta dock i de allra flesta fall inget hinder. Eftersom de flesta föräldrar ser till sitt barns bästa medger de att kunskapen om barnet kan överföras.

5.3 Skolans organisation och arbetsformer

Kommittén

- *vill understryka* vikten av att använda den organisatoriska frihet som numera ges inom den obligatoriska skolan för att erbjuda elever med funktionshinder anpassade lösningar inom ramen för skolans ordinarie organisation,
- *vill understryka* att det är särskilt viktigt att utveckla arbetssätt och arbetsformer i de högre årskurserna i grundskolan,
- *vill understryka* vikten av utnyttja de möjligheter som ges till individuella anpassningar inom gymnasieskolan.

Inte bara stor eller liten grupp

Flertalet barn och ungdomar med funktionshinder får sin undervisning i vanlig undervisningsgrupp. För att målet om en likvärdig skola skall sägas vara uppnått krävs dock mer än detta. Det kan krävas omfattande anpassningar av den pedagogiska situationen, både vad gäller arbetssätt och läromedel, såväl som av den fysiska miljön. Vidare krävs att eleven görs delaktig i gemenskapen under hela skoldagen.

Enligt Skolverket⁶⁸ har elever med funktionshinder inte drabbats påtagligt av resursneddragningarna i skolan. Verket pekar dock på att resurserna ofta används traditionellt, till normalpedagogik i liten grupp, istället för till ”speciellt anpassade läromedel eller handikappkompenserande träning”. Några elever har enligt Skolverket menat

⁶⁸ *Bilden av skolan 1996*; Skolverket

"att de enbart varit 'lokalintegrerade' utan någon meningsfull undervisning".

Skolverkets iakttagelser gäller elever med mer traditionella funktionshinder. Elever med s k dolda funktionshinder anses däremot ha drabbats mer av nedskärningarna. I Skolverkets undersökning⁶⁹ av rektorers syn på stöd till elever med dolda funktionshinder uppges att bristen på resurser är ett hinder för att eleverna skall kunna ges rätt stöd.

Det finns en mindre grupp elever som med svårighet kan erbjudas en optimal skolsituation i vanliga undervisningsgrupper. Om det finns särskilda skäl kan⁷⁰ en elev i grundskolan ges stöd i en särskild undervisningsgrupp. Beslut fattas av styrelsen (ansvarig politisk nämnd) efter samråd med eleven och elevens vårdnadshavare. Styrelsens beslut om att undervisa en elev i särskild undervisningsgrupp kan överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Läsåret 1996/97 fick⁷¹ ca 12 procent av elever med funktionshinder i grundskolan sin undervisning i särskilda undervisningsgrupper. Med funktionshinder avser Skolverket synskadade, döva och hörselskadade, dövblinda samt rörelsehindrade. Till detta kommer att det även förekommer särskilda undervisningsgrupper för elever med ADHD, DAMP, Aspergers syndrom m fl.

I kommitténs enkät till kommunerna uppger ca hälften att de har särskilda undervisningsgrupper för elever med funktionshinder i sin grundskola och gymnasieskola. (Det bör observeras att särskilda undervisningsgrupper inte är formellt reglerade för gymnasieskolan.) I princip alla stora och medelstora kommuner uppger att de har särskilda undervisningsgrupper, medan förekomsten är ovanlig i de mycket små kommunerna. Vanligast är grupper med inriktning mot DAMP.

I enkäten uppger samtliga kommuner som har särskilda undervisningsgrupper att förekomsten har ökat något eller kraftigt under de senaste fem åren. Skolverket⁷² sätter ökningen av andelen särskilda undervisningsgrupper i samband med besparingarna i skolan som har gjort att de ordinarie undervisningsgrupperna

⁶⁹ *Rektorers syn på arbetet med elever med dolda funktionsnedsättningar*; Skolverket 1997

⁷⁰ 5 kap 5 § grundskoleförordningen

⁷¹ *Beskrivande data om skolverksamheten 97*; Skolverkets rapport nr 137

⁷² *Bilden av skolan 1996*; Skolverket

har blivit större. Verket pekar också på att antalet oroliga och utåtagerande barn har ökat.

Kommittén vill särskilt understryka de möjligheter som skolans organisatoriska frihet i dag ger att möta behoven hos alla elever. Genom att ta fasta på denna frihet bör elever med funktionshinder i högre grad än tidigare kunna erbjudas lösningar inom ramen för skolans ordinarie organisation.

Det finns goda exempel på hur skolor valt att organisera sitt arbete mer flexibelt. Genom att frigöra sig från klassen som bas för skolans organisation har nya förutsättningar skapats för att erbjuda eleverna en skolsituation anpassad efter den enskildes behov. En sådan organisation hör ihop med ett förändrat arbetssätt, där lärarna i högre grad ges rollen av arbetsledare eller mentor, i mindre grad av direkt kunskapsförmedlare. Detta arbetssätt bygger på att lärarna arbetar i arbetslag.

En elev med funktionshinder kan många gånger utan svårighet följa undervisningen i stor grupp i vissa ämnen, medan han eller hon kan ha behov av en annan lösning i andra. Det är viktigt att skolan erbjuder olika möjligheter att kombinera undervisning i stor och liten grupp. Till att börja med kan eleven kanske klara att följa ett eller ett par ämnen eller aktiviteter tillsammans med den vanliga undervisningsgruppen, för att sedan successivt kunna utvidga detta engagemang. Behovet kan också variera över tiden.

Många elever med funktionshinder har behov av en stabil studietituation. Det kan handla om ett behov av tydliga rutiner varje dag eller av att antalet kamrat- eller vuxenkontakter begränsas. Den flexibla organisationen måste kunna möta även dessa behov. En förändrad organisation av skolans arbete får inte leda till att eleverna förlorar strukturen i sin skolsituation. Om detta inte beaktas kan en flexibel organisation stå i konflikt med vissa elevers behov av struktur och stadga.

I grundskoleförordningen regleras⁷³ att stöd får ges i särskild undervisningsgrupp om det finns särskilda skäl. Placering i särskild undervisningsgrupp får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd. Särskilda undervisningsgrupper bör endast etableras då elever har mycket speciella behov som inte kan tillgodoses inom ramen för skolans ordinarie organisation. Det kan vara motiverat för bl a elever med kommunikationshandikapp. Det gäller vissa, men långt ifrån alla, hörselskadade och gravt språkstörda elever.

⁷³ 5 kap 5 §, andra stycket

Undervisning i särskild undervisningsgrupp bör vara pedagogiskt motiverad och erbjuda en utifrån elevernas behov särskilt anpassad studiemiljö. För många bör placeringen syfta till att eleven med tiden skall kunna övergå till undervisning i ordinarie undervisningsgrupp.

Kommittén har övervägt att föreslå att regleringen av särskilda undervisningsgrupper skall tas bort. Den permanentar ett traditionellt tänkande om skolans organisation och arbetssätt. Kommittén anser dock att det är viktigt att behålla möjligheten att överklaga placering i särskild undervisningsgrupp, vilket kräver att regleringen blir kvar. Något alternativ har kommittén inte funnit.

Organisationen för de äldre eleverna i grundskolan

Redan i kapitel 3 konstateras att skolsituationen för många elever med funktionshinder fungerar väl i de lägre årskurserna i grundskolan medan de högre årskurserna ofta innebär stora problem.

En orsak till detta är att eventuella svårigheter att nå skolans uppnåendemål blir tydliga i och med att betyg sätts från och med hösten i åttonde årskursen. Lärostoffet blir dessutom alltmer abstrakt.

Kommittén vill understryka betydelsen av att arbetet med åtgärdsprogram startar tidigt, med både kortsiktiga och långsiktiga mål. Ansvar för hur det kommer att fungera i årskurserna 7 – 9 finns i någon mån redan i första årskursen. Planeringen för elevens skolgång bör vid behov starta redan då, helst ännu tidigare, och löpa ända till gymnasieskolan.

Vissa elever behöver längre tid på sig än andra att nå skolans mål. En individuell studieplan kan möjliggöra för eleven att läsa endast vissa ämnen i taget. Tillsammans med särskilda stödåtgärder kan en sådan lösning ge förutsättningar för eleven att lyckas, vilket bidrar till att studierna upplevs som meningsfulla.

Kommittén vill i sammanhanget påminna om kommunernas skyldighet⁷⁴ att erbjuda den elev som inte tillfredsställande slutfört sista årskursen och bedöms ha förmåga att slutföra utbildningen ytterligare två år i grundskolan.

En annan orsak till att de äldre eleverna i grundskolan har det besvärligt är att många skolor fortfarande arbetar enligt den "gamla

⁷⁴ 4 kap 10 § skollagen

högstadiemodellen” – en modell som innebär att eleven har många lärare och ofta saknar hemrum.

Kommittén menar att det är särskilt viktigt att utveckla arbetssätt och arbetsformer i grundskolans högre årskurser. Det är betydelsefullt för elever med funktionshinder, men också för andra elever. Ett mål för ett sådant arbete bör vara att kunna erbjuda eleverna en ökad kontinuitet i vuxenkontakterna.

Gymnasieskolan erbjuder helt nya möjligheter

Den nya gymnasieskolan tar emot i princip alla elever från grundskolan. Det ställer helt nya krav jämfört med tidigare. Gymnasieskolan har också stora möjligheter att möta behov av olika karaktär.

Inom de nationella och specialutformade programmen finns ett stort antal möjligheter att hjälpa elever i behov av särskilt stöd. Utöver att erbjuda stödundervisning och specialundervisning, eller reducerat program, finns möjlighet att utöka undervisningstiden antingen för hela utbildningen eller för delar av den. Det kan ske genom långsammare studietakt eller genom att gå om kurs för vilken eleven inte fått minst betyget Godkänd. Möjligheterna att utveckla arbetsformerna så att eleverna klarare ser sammanhang och värdet av kunskaper i olika ämnen är också stora. Enligt Kommittén för gymnasieskolans utveckling⁷⁵ har möjligheten att välja studietakt utnyttjats i förvånansvärt liten utsträckning.

Gymnasieskolan har också möjlighet att erbjuda individuella program. Läsåret 1996/97 fick⁷⁶ nio procent av elever med funktionshinder sin undervisning vid individuella program, att jämföra med ca fem procent för samtliga elever. Med funktionshinder avses elever med synskada, dövhet eller hörselskada, dövblindhet samt rörelsehinder.

Generellt går 37 – 38 procent av alla elever på de individuella programmen över till ett nationellt program efter ett år. Av de elever som börjar sina gymnasiestudier på ett individuellt program är andelen elever som går över så hög som 60 procent.

Inom regeringskansliet bereds för närvarande frågan om en ny lärlingsutbildning inom de nationella programmen samt frågan om möjligheterna att organisera ett praktikprogram inom ramen för de individuella programmen.

⁷⁵ *Den nya gymnasieskolan – problem och möjligheter*; SOU 1997:107

⁷⁶ *Beskrivande data om skolverksamheten 97*; Skolverkets rapport 135

Kommittén vill understryka att skolorna bör ta till vara de möjligheter som den nya gymnasieskolan ger till individuella anpassningar. Elever med funktionshinder bör så långt möjligt ges utbildning inom nationella och specialutformade program. För elever som har behov av en långsammare studietakt på grund av funktionshinder bör möjligheten att redan från början lägga upp studierna på fyra år kunna utnyttjas i högre grad.

Att många elever med funktionshinder har goda erfarenheter av de möjligheter de kunnat erbjudas vid de individuella programmen är positivt. För vissa innebär de individuella programmen en möjlighet till gymnasiestudier som inte fanns tidigare. Förekomsten av individuella program får dock inte leda till att möjligheterna att anpassa studiesituationen inom de nationella eller specialutformade programmen inte utnyttjas. Placering på det individuella programmet skall därför, liksom för andra elever, i första hand syfta till att eleven efter ett preparandår skall kunna gå över till något av de övriga programmen.

Kommittén vill återigen understryka att studierna i gymnasieskolan bör planeras tidigt för en elev med funktionshinder, bl a i samband med arbetet med åtgärdsprogrammet redan i grundskolan. Kunskap om eleven och elevens förutsättningar och planer bör överföras från grundskolan till gymnasiet, t ex i åtgärdsprogram och/eller individuella studieplaner.

Elevernas sociala situation är lika viktig på gymnasieskolan som i grundskolan. Det ställer krav på kunskap hos lärare och annan personal även i gymnasieskolan.

5.4 Lärarroll i förändring

Kommittén

- *vill understryka* att varje lärare, oberoende av skolform, bör ha en god generell kunskap om funktionshinder och de konsekvenser de kan få i skolsituationen, en s k förförståelse,
- *vill understryka* att arbetslaget bör ses som en enhet inom vilken olika kompetenser kan komplettera varandra.

Näst eleverna själva är lärarna den viktigaste resursen i skolan. Varje kommun och landsting är⁷⁷ skyldig att för undervisningen använda lärare som har utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva. Bara under vissa omständigheter får undantag göras. Vidare är⁷⁸ varje kommun och landsting ansvarig för att se till att fortbildning anordnas för den personal som har hand om utbildningen. Kommunerna och landstingen skall vinnlägga sig om planeringen av personalens fortbildning.

Hur utbildningen och kompetensutvecklingen av lärare bör påverkas av kommitténs slutsatser i det följande redovisas i kapitel 9.

Det ställs stora krav på lärare i dagens skola. Senast i Skolkommitténs slutbetänkande (SOU 1997:121) beskrivs en lärarroll i förändring. Man konstaterar att dagens lärarroll baseras på en personlig insats snarare än en rollbestämd. För bara några decennier sedan baserades den på skolans självklara auktoritet och legitimitet. Skolkommittén anser att det säkert är "mer stimulerande att vara lärare i dag, men det är förmodligen också mer utmattande".

Skolkommittén pekar bl a på att lärarrollen påverkats av decentraliseringen i skolan. Frånvaron av statlig detaljreglering av skolan öppnar på ett annat sätt än tidigare för en mer omedelbar dialog om skolan och dess insatser. Detta kan ses som löftesrikt även om det också innebär att skolan och dess personal i högre grad kan bli föremål för direkt kritik. Lärarna behöver finna strategier för att använda de nya förutsättningarna på ett för skolan och dess elever konstruktivt sätt, t ex via det kollegiala samtalet.

En faktor som också påverkat lärarrollen är att skolan i dag är mer mångkulturell än tidigare. Skolkommitténs delbetänkande (SOU 1996:143) Krock eller möte tar upp detta och konstaterar att de "förändringar som skett i skolan och i lärares arbetsvillkor har påskyndat utvecklingen av en ny lärarroll: Från en handlingsorienterad lärare, fast förankrad i traditionen, till en reflekterande praktiker som söker nya lösningar".

Till de aspekter av lärarrollen som Skolkommittén tagit upp kommer att allt fler elever uppvisar behov av särskilt stöd. Att entydigt leda i bevis varför behoven har ökat är svårt. Orsakerna finns säkert att söka både inom och utanför skolan. Att fler elever bedöms vara i behov av särskilt stöd kan bero på faktiska förändringar men också på att kunskapen om elevernas problematik har ökat. Läs- och

⁷⁷ 2 kap 2 § skollagen

⁷⁸ 2 kap 7 § skollagen

skrivsvårigheter/dyslexi, koncentrationssvårigheter m m uppges ha blivit vanligare. Det ställer krav på läraren. Ytterligare krav ställs dessutom på en lärare som får en elev med ett mer ovanligt och omfattande funktionshinder.

Av de kommuner som besvarat kommitténs enkät anger endast ett mindre antal att fortbildningsinsatser med inriktning på frågor om elever med funktionshinder utgör regelbundna inslag vid studiedagar eller motsvarande. Vanligast var detta bland landets största kommuner.

Drygt hälften av kommunerna anger att frågeställningar om elever med funktionshinder tas upp vid enstaka studiedagar eller motsvarande, nästan samtliga uppges att utbildning ges till enstaka lärare som arbetar med elever med funktionshinder.

De kommuner som har redovisat exempel på utbildningsinsatser med inriktning mot funktionshinder anger i fallande ordning att följande ämnen har behandlats: ADHD, DAMP, Aspergers syndrom, autism, dyslexi, synnedläggning och rörelsehinder. Andra teman med fokus på funktionshinder har varit datorstöd och kommunikation.

Enligt kommitténs uppfattning bör lärare, oberoende av skolform, ha en god generell kunskap om funktionshinder och de konsekvenser dessa kan få i skolsituationen. Detta innebär inte att varje lärare skall ha kunskap om varje enskilt funktionshinder som hon eller han kan komma att möta under sitt yrkesverksamma liv. Däremot är det viktigt med en grund att utgå från, en s k förförståelse.

Många elever har läs- och skrivsvårigheter/dyslexi eller koncentrationssvårigheter. Målet bör därför vara att varje lärare skall vara väl förtrogen med denna typ av problematik och ha beredskap att möta elever med dessa problem i den pedagogiska situationen.

Kommittén konstaterar samtidigt att det finns behov av att utveckla kompetensen i dessa avseenden. Kommittén vill understryka kommunernas ansvar för lärarnas kompetensutveckling.

Varje lärare kan inte vara specialist på allt. Det är därför nödvändigt att se arbetslaget som en enhet inom vilken olika kompetenser kan komplettera varandra.

5.5 Specialpedagogen/specialläraren - nu och i framtiden

Kommittén

- *beskriver* en specialpedagog med flera roller – med direkt elevrelaterade insatser, konsultativt stöd till kollegor, stöd till skolans ledning samt med uppgift att dokumentera insatser och erfarenheter,
- *vill understryka* att kommunerna bör uppmärksamma behovet av specialpedagogisk kompetens i gymnasieskolan samt
- *vill understryka* att kommunerna bör uppmärksamma behovet av specialpedagoger för elever med flerfunktionshinder inom särskolan.

Specialpedagogens ansvar är inte reglerat. Inte desto mindre har specialpedagogen en viktig roll för många elever med funktionshinder – med sin fördjupade kunskap i pedagogik och handledning samt särskilda kompetens ifråga om barns utveckling, avvikelser från denna utveckling och ifråga om funktionshinder.

Hur utbildningen och kompetensutvecklingen av specialpedagoger bör påverkas av kommitténs slutsatser i det följande redovisas i kapitel 9.

Specialpedagogen - en exklusiv resurs?

Andelen specialpedagoger/speciallärare anses ha minskat i den svenska skolan under 1990-talet. Det är dock svårt att entydigt belägga.

I kommitténs enkät till kommunerna uppger mer än hälften att antalet specialpedagoger/speciallärare i grundskolan och gymnasieskolan har minskat något eller betydligt under de senaste fem åren. Övriga kommuner delas i två grupper, där hälften uppger att antalet är oförändrat och hälften att antalet har ökat. Minskningen av antalet specialpedagoger/speciallärare har varit störst i landets största kommuner, medan en majoritet av de minsta kommunerna anger att antalet är oförändrat eller har ökat.

Debatten fokuserar ofta på situationen i *grundskolan*. Enligt uppgifter från Skolverket har antalet lärarveckotimmar med specialundervisning minskat med nästan 30 procent i grundskolan under perioden från 1991/92 till och med 1996/97. En svag ökning noteras i

slutet av perioden. Antalet veckotimmar med specialundervisning mäter dock endast en del av specialpedagogernas/speciallärares verksamhet. Utvecklingen måste därför anses förväntad med tanke på den omorientering mot konsultativt stöd som har varit eftersträvat.

Enligt Skolverket har antalet lärare med befattning som specialpedagog/speciallärare minskat med 25 procent under samma period. Detta är oroande, även om många av de speciallärare som tidigare hade sådan befattning fortfarande finns kvar i skolan.

Enligt kommitténs uppfattning går det inte att generellt dra slutsatsen att tillgången till specialpedagogisk kompetens har minskat drastiskt i grundskolan. Däremot tyder mycket på att en minskning har skett samt att det finns stora skillnader mellan olika kommuner.

Mycket tyder också på att behoven av specialpedagogisk kompetens har ökat till följd av att allt fler elever uppvisar diffusa och svårtolkade problem. Detta bör mötas genom att öka den specialpedagogiska kompetensen i skolan, både genom att öka grundkompetensen hos den vanliga läraren och genom att stärka den särskilda specialpedagogiska kompetensen. Kommittén menar att varje skola skall ha tillgång till specialpedagogisk kompetens. Hur detta organiseras bör utformas utifrån den enskilda skolans och kommunens förutsättningar.

Det är vidare viktigt att utnyttja kompetensen i hela skolans organisation. Parallellt med att det konsultativa arbetssättet har blivit vanligare har många speciallärare i grundskolan med äldre utbildning övergått till att verka som klasslärare. I ett väl fungerande arbetslag bör denna specialkompetens kunna komma även andra lärare och deras elever till del. Speciallärarna bör också kunna stimuleras att komplettera sin tidigare utbildning för att kunna verka som specialpedagoger.

I *gymnasieskolan* har det alltid funnits få specialpedagoger. Efter som dagens gymnasieskola tar emot i princip alla ungdomar från grundskolan är detta ett problem. Liksom Kommittén för gymnasieskolans utveckling (SOU 1997:107) har denna kommitté iakttagit att andelen elever i behov av särskilt stöd har ökat i gymnasieskolan. Kommittén menar att det är viktigt att kommunerna uppmärksammar behovet av specialpedagogisk kompetens i gymnasieskolan.

I den *obligatoriska särskolan* har majoriteten av lärarna specialpedagogisk utbildning. Högst är andelen i träningskolan. Den generella tillgången på specialpedagogisk kompetens i särskolan är

således inte ett problem, snarare inriktningen av denna. Grundsärskolan får t ex allt svårare att rekrytera specialpedagoger med grundskolläraryt utbildning i botten. Liksom i grundskolan är det naturligtvis av värde att i skolan ha pedagoger med olika kompetensbakgrund. Det är oroande att en allt större del av grundsärskolans pedagoger saknar grundläggande lärarexamen inriktad mot den åldersgruppen de skall arbeta med.

Ett annat problem är att särskolan har för få specialpedagoger som förutom sin inriktning mot utvecklingsstörning också har särskild kompetens för elever med flerfunktionshinder. Andelen elever med flerfunktionshinder är stor i särskolan, särskilt i träningskolan. Kommittén menar att det inom kommunens särskola bör finnas specialpedagoger som kan ge konsultativt stöd till sina kollegor för elever med flerfunktionshinder.

Inom den *frivilliga särskolan* är försörjningen av specialpedagoger sämre än i den obligatoriska. Ett stort problem är att få lärare på denna nivå söker specialpedagogutbildning.

Problemet att hitta specialpedagoger med "rätt" utbildningsbakgrund är dock inte exklusivt för särskolan. Överhuvudtaget saknas specialpedagoger med grundskol- respektive gymnasie-läraryrkesbakgrund. Det kan finnas olika skäl till detta. Utbildningstiden innebär belastningar både ekonomiskt och på annat sätt. Till det kommer att utbildningen inte ger märkbart ökade inkomster efter avslutad utbildning för just grundskol- respektive gymnasielärarna.

Liksom inom arbetslivet i övrigt är det även i skolan viktigt att personer som satsar på utbildning och tar på sig ett utökat ansvar bekräftas både vad gäller befattning och vad gäller ekonomiska villkor.

Att kommunerna uppmärksammar behoven av specialpedagogisk kompetens är särskilt viktigt i ett något längre perspektiv. Allt pekar på att det framgent kan komma att råda stor brist på specialpedagoger. Medelåldern är hög hos dagens speciallärare/specialpedagoger. Många kommer att avgå med pension inom kort.

Specialpedagogen i framtiden

Av den historiska tillbakablickningen i kapitel 2 framgår att specialpedagogens roll har förändrats. Från att främst ha arbetat med klinikundervisning riktad till enskilda elever i behov av särskilt stöd förväntas hon eller han numera förlägga stödet via den ordinarie

undervisningsgruppen. I allt högre grad ges i dag råd och stöd till lärarkollegor, arbetet sker konsultativt.

Kommitténs enkät till kommunerna bekräftar detta. En stor andel av kommunerna uppger att det konsultativa inslaget i specialpedagogernas/speciallärarnas arbete har ökat under de senaste fem åren. Över hälften uppger att även inslaget av utredning och dokumentation har ökat. När det gäller individuellt inriktade insatser uppger istället nästan hälften av kommunerna att dessa har minskat i omfattning under samma period. Endast en fjärdedel uppger att de har ökat.

Kommittén ser även framgent en specialpedagog i flera olika roller. En av dessa roller avser direkt elevrelaterade insatser. Det är viktigt för elever med omfattande problem i inlärningssituationen att få del av specialpedagogens kunskaper mer direkt. De elevrelaterade insatserna är också viktiga för att befästa och utveckla kompetensen hos specialpedagogen själv och, inte minst, i ett vidare perspektiv inom ämnesområdet som sådant.

Specialpedagogen kan dock inte med egna insatser nå ut till alla elever i behov av särskilt stöd, inte ens alla elever med funktionshinder. För att skolan skall kunna erbjuda dessa elever en likvärdig utbildning bör den ta fasta på och utveckla specialpedagogens konsultativa roll. Ett sådant arbetssätt bidrar till att öka den generella kompetensen om elever i behov av särskilt stöd.

Kommittén ser dock ytterligare roller för specialpedagogen. Hon eller han bör kunna tillföra viktig kompetens och viktiga perspektiv till skolans ledning – på skolan och i vissa fall centralt i kommunen. Även om det inte är vanligt finns redan i dag exempel på specialpedagoger i båda dessa roller. Specialpedagogen kan bidra med viktiga perspektiv redan i samband med planering och organisation av verksamheten samt vid resursfördelning. Specialpedagogens insatser för elever med funktionshinder är i dag i allt för hög grad bundna av en redan given organisationsstruktur. Hur specialpedagogen skall knytas till ledningen bör utformas utifrån varje skolas eller kommuns förutsättningar.

En annan viktig uppgift är att utveckla skolans arbete med att dokumentera insatser och erfarenheter av arbetet med elever i behov av särskilt stöd. Kommittén har funnit att skolan är ovan att dokumentera sina erfarenheter. Det skapar brister i överförandet av kunskap såväl generellt som inom verksamheten. Lärare som får en elev med en särskild problematik måste därför ofta starta på nytt istället för att kunna utgå från andras erfarenheter. För enskilda elever är åtgärdsprogrammet en bra form för denna dokumentation.

Behovet av att dokumentera erfarenheter uppmärksammas även i kapitel 8 om stödorganisationen.

5.6 Rektor har det övergripande ansvaret

Kommittén

- *vill understryka* vikten av att rektorernas behov av kompetensutveckling om elever med funktionshinder uppmärksammas.

Rektor har en betydelsefull roll för att skolan skall kunna svara mot de krav som ställs. Det framgår av skollagstiftningen och bekräftas i både nationell och internationell forskning.

För ledningen av utbildningen vid skolorna skall⁷⁹ finnas rektorer. Rektorn skall hålla sig väl förtrogen med det dagliga arbetet i skolan och särskilt verka för att utbildningen utvecklas. I grundskolan skall⁸⁰, med några undantag, beslut om särskilt stöd fattas av rektor.

I såväl läroplanen för det obligatoriska skolväsendet (Lpo 94) som läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94) redogörs också för rektors ansvar. Såväl Lpo 94 som Lpf 94 slår fast att rektor är pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan och att rektor har det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas på att nå de riksgiltiga målen. Rektorn ansvarar för att en lokal arbetsplan upprättas samt för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de riksgiltiga målen och till målen i skolplanen och den lokala arbetsplanen.

Av de punkter som Lpo 94 uppmärksammar framgår bl a att rektor, inom givna ramar, har ett särskilt ansvar för

- utformningen av undervisningen och elevvårdsverksamheten så att eleverna får det särskilda stöd och den särskilda hjälp de behöver,
- den kompetensutveckling som krävs för att personalen professionellt skall kunna utföra sina uppgifter,
- kontakten mellan skolan och hemmet om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,

⁷⁹ 2 kap 2 § skollagen

⁸⁰ 5 kap 1 § grundskoleförordningen

- anpassningen av resursfördelningen och stödåtgärderna till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör samt för
- skolpersonalens kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.

På motsvarande sätt uppmärksammas i Lpf 94 bl a att rektor, inom givna ramar, har ett särskilt ansvar för att

- undervisningens uppläggning, innehåll och arbetsformer anpassas efter elevernas skiftande behov och förutsättningar,
- undervisning, elevvårds- och syverksamhet utformas så att elever som behöver särskilt stöd och hjälp får detta,
- varje elev i dialog med skolan gör upp en individuell studieplan och reviderar den vid olika tillfällen under utbildningen,
- lärare och annan personal får möjligheter till den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt skall kunna utföra sina uppgifter samt för att
- skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.

Sammantaget kan man konstatera att det inte råder något tvivel om att rektor har det yttersta ansvaret för att elever i behov av särskilt stöd ges det stöd de behöver. Kommitténs uppfattning är dock att rektorerna inte alltid har kunskap om hur många elever i behov av särskilt stöd som finns på skolan eller arten av dessa behov. Detta gäller särskilt när elever har funktionshinder som inte är omfattande eller fysiskt påtagliga.

Denna iakttagelse bekräftas av den undersökning⁸¹ som Skolverket genomförde år 1996, efter ett initiativ av Handikappombudsmannen. Undersökningen behandlade grundskolerektorers syn på sitt arbete med elever som har dolda funktionshinder. Till gruppen elever med dolda funktionshinder räknades i studien elever med medicinska och övriga dolda funktionshinder, t ex allergi, dyslexi och DAMP. Utredningen omfattade både en enkätundersökning och kompletterande intervjuer med ett urval rektorerna.

En majoritet av de rektorerna som besvarade enkäten ansåg sig generellt sett ha behov av ytterligare kunskap vad gäller elever med dolda funktionshinder. Framför allt efterfrågar man kunskap om läs- och skrivsvårigheter/dyslexi, dyscalculi och DAMP.

⁸¹ *Rektorers syn på arbetet med elever med dolda funktionsnedsättningar*; Skolverket (Dnr 96:480)

Kommittén vill understryka att rektor har det yttersta ansvaret på skolan för att elever i behov av särskilt stöd får det stöd de är i behov av. Vidare har rektor ett särskilt ansvar för att lärare och övrig personal ges den kompetensutveckling som krävs för att de skall kunna utföra sina uppgifter professionellt. Detta gäller även kunskaper om funktionshinder och dess konsekvenser i skolsituationen.

Det finns således anledning att uppmärksamma även rektorernas behov av kompetensutveckling ifråga om elever med funktionshinder (se vidare kapitel 9). Det är självklart inte meningen att en rektor skall ha kunskap om enskilda funktionshinder och hur dessa bör mötas pedagogiskt. Däremot finns även för rektor behov av en förförståelse och, dessutom, strukturella kunskaper. Det kan t ex handla om hur man på bästa sätt får organisation och olika kompetenser att samverka för att en bra skolsituation skall komma till stånd.

5.7 Elevassistentens roll i skolan

Kommittén

- *vill understryka* vikten av att elevassistenter som arbetar med elever med funktionshinder ges en ändamålsenlig utbildning och kompetensutveckling.

Enligt riksdagens beslut i maj 1996 skall skolan med få undantag stå för assistans på skoltid. Personlig assistans, i enlighet med LSS eller LASS, bör endast komma ifråga under skoltid under mycket särskilda omständigheter. Möjligheterna att anställa samma person som elevassistent under skoltid och som personlig assistent under fritid bör utnyttjas.

Bakgrund

Elevassistenten ingår i skolans organisation, är anställd av skolan och står under ledning av rektor. Elevassistenterna är en av de personalgrupper inom skolan vilkas uppgifter inte är reglerade. Elevassistenternas arbetsuppgifter skiljer sig åt, likaså orsakerna till att en elevassistent engageras. Ofta arbetar elevassistenterna som ett generellt stöd till läraren med hela klassen, antingen på grund av

att klassen som helhet har detta behov eller på grund av att en eller flera elever i klassen behöver mer av lärarens uppmärksamhet. En elevassistent kan också arbeta med en enskild elev.

Enligt Svenska Kommunförbundet fanns drygt 8 400 elevassistenter i den kommunala skolan år 1996. I årsarbetare motsvarade de 5 800 hela tjänster. Antalet har ökat kraftigt under 1990-talet, med 140 procent räknat på antalet hela tjänster. Under samma period har antalet elever i den kommunala skolan ökat med ca 8 procent.

Arbetet som elevassistent är i hög grad ett genomgångsyрке. Många är unga och saknar utbildning för sina uppgifter. Det är kommunernas ansvar att förbereda dem för uppgiften. Elevassistenter som arbetar med elever som har vissa särskilda funktionshinder kan få utbildning via den specialpedagogiska stödorganisationen. I ett par fall har kommuner som besvarat kommitténs enkät uppgivit att de har haft särskilda fortbildningsaktiviteter för assistenter.

Personliga assistenter kan i sällsynta fall finnas inom skolan, men är då inte anställda av skolan och står inte heller under ledning av rektor.

Redan i kapitel 2 konstateras att lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen (1993:389) om rätt till statlig assistansersättning (LASS) som infördes den 1 januari 1994 har haft stor betydelse för funktionshindrade. LSS innebär en lagstadgad rätt till stöd- och serviceinsatser av olika slag för personer med utvecklingsstörning och personer med andra stora och varaktiga funktionshinder. En sådan insats kan utgöras av personlig assistent eller stöd till skäligen kostnader för personlig assistans. LASS reglerar rätten till statlig assistansersättning i de fall det genomsnittliga behovet överstiger 20 timmar assistans per vecka.

Efter ikraftträdandet av LSS och LASS kom allt fler elever med funktionshinder att få personlig assistent inte bara på sin fritid, utan även under skoltid. Tillväxten av antalet personliga assistenter i skolan skedde parallellt med att antalet elevassistenter ökade.

I maj 1996 beslutade⁸² riksdagen om vissa förändringar i stödformen personlig assistans. Förändringarna syftade till att förbättra kostnadskontrollen utan att de grundläggande principerna för personlig assistans skulle påverkas. 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. Avgörande bör vara att den enskilde behöver personlig

⁸² Bet 1995/96:SoU15, rskr 1995/96:262

hjälp för att klara sin hygien, för att klä sig och klä av sig, för att inta måltider eller för att kommunicera med andra.

Vad gäller behoven av stöd inom barnomsorg och skola klargör riksdagen att de i princip bör tillgodoses inom den kommunala verksamheten. Det bör vara huvudmannens ansvar att se till att de resurser som krävs med hänsyn till den funktionshindrades behov tillförs verksamheten, t ex genom höjd personaltäthet, specialpedagogiskt stöd eller elevassistent.

Riksdagen underströk samtidigt att kontinuiteten och tryggheten i det personliga stödet inte får urholkas. Man underströk därför vikten av att försäkringskassor, som svarar för den statliga assistansersättningen, och kommuner samverkar. Samma person borde t ex, enligt riksdagens uppfattning, kunna göras till personlig assistent åt ett barn på dess fritid och elevassistent åt samma barn under skoltid, en lösning som kan innebära en kombination av ersättning från staten och kommunen.

Riksdagens beslut innebar dock inte att möjligheten till personlig assistans helt skulle försvinna under skoltid. Under vissa särskilda omständigheter skall även fortsättningsvis statlig assistansersättning kunna utgå för den tid personen vistas i kommunal verksamhet. Detta om kravet på ingående kunskap om den funktionshindrade och dennes hälsotillstånd är särskilt stort.

Riksdagens beslut från maj 1996 har fått genomslag i skolan. Det går dock inte att säga i vilken utsträckning. Det saknas uppgifter om antal beviljade timmar assistans under skoltid. Antalet barn som överhuvudtaget har beviljats assistans har dock minskat märkbart sedan riksdagens beslut.

Under skoltid kan således en elev ha stöd av en elevassistent eller i ytterst sällsynta fall av en personlig assistent. I vissa fall kan samma person vara elevassistent under skoltid och personlig assistent under elevens fritid. I det senare fallet har assistenten två arbetsgivare.

Assistans i skolan – skolans ansvar

Kommittén har funnit att det ibland råder motstridiga intressen när det gäller frågan om assistenter i skolan. Skolan vill i de flesta fall så långt möjligt lösa behovet av assistans genom att erbjuda elevassistent under skoltid. I vissa fall ser man dock positivt på att en elev har personlig assistent på skoltid. Det gäller t ex då skolan av

medicinska skäl inte kan ta ansvaret. Föräldrar vill ofta ha personlig assistent till sina barn även på skoltid.

Att skolan vill att stödet under skoltid skall ges av elevassistenter har att göra med att elevassistenten är en resurs som skolan själv förfogar över. Det innebär att skolan har möjlighet att styra över antalet vuxna i klassrummet, hur assistenten skall arbeta m m. Detta anses som viktiga förutsättningar för att den pedagogiska situationen skall bli optimal.

Att den personliga assistenten inte står under skolans ledning kan medföra problem i skolsituationen. En personlig assistent bygger ofta upp en mycket nära relation till den person som hon eller han assisterar. Läraren uppfattar ibland den personliga assistenten som ett filter mellan läraren och eleven, utan att ha formell möjlighet att påverka hur assistenten arbetar. Om många barn i en undervisningsgrupp har personlig assistent kan det i extrema fall leda till att det finns fler vuxna än barn i gruppen.

Principen om att skolan skall stå för assistans har givits särskilt starkt uttryck av företrädare för särskolan. Man menar att särskolan är en skolform särskilt utformad för elever i behov av särskilt stöd – p g a utvecklingsstörning, i många fall kombinerat med andra funktionshinder eller sjukdomstillstånd – och därför bör ha kompetens och resurser att svara för det stöd som eleverna behöver. Det ligger i särskolans uppdrag.

Det finns olika skäl till att föräldrar efterfrågar personlig assistans för sina barn under skoltid. Personlig assistent även i skolan garanterar kontinuitet. Anställningsformen garanterar också att assistenten är en exklusiv resurs för just det egna barnet. I och med att den personliga assistenten arbetar på vårdnadshavarnas uppdrag innebär det dessutom att de via assistenten får insyn i skolans arbete.

Eleverna själva har olika åsikter. Å ena sidan värnar man om möjligheten att själv påverka valet av person. Den är inbyggd i regelverket kring personlig assistans. Å andra sidan ger man uttryck för att en alltför personligt inriktad assistentrelation kan skapa svårigheter att utveckla ett självständigt liv i skolan. Assistenten riskerar att bli ett filter i kontakten med andra. I mycket handlar skillnaderna i syn på vilka behov den enskilde har och naturligtvis assistentens förmåga att möta behoven i undervisningssituationen.

Skolan är en pedagogisk miljö med pedagogiska mål. Kommittén menar därför att det är viktigt att de assistenter som verkar inom

skolan står under pedagogisk ledning. Från denna princip bör, i enlighet med riksdagens beslut, göras ytterst få undantag.

Det är viktigt att elevassistentens stöd utformas utifrån elevens individuella behov och i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare. I vissa fall är det befogat att eleven och elevens vårdnadshavare ges inflytande över valet av elevassistent. Det gäller främst elev som har behov av en egen elevassistent och som har behov av hjälp av mycket personlig karaktär av det slag som under fritiden kan motivera personlig assistans.

Kommittén menar att det är kommunens uppgift att tydligt klargöra uppdraget för den enskilde elevassistenten. Om det är knutet till en enskild elev bör behovet av assistans klargöras i elevens åtgärdsprogram.

Kommittén vill också understryka att uppdraget att vara elevassistent till en eller flera elever med funktionshinder är en ansvarsfull uppgift. Det kräver kunskaper både om funktionshindret i sig, den egna rollen och insikter om hur elevassistenten bör förhålla sig till såväl elev som dennes familj. För elevassistenter som arbetar med elever med funktionshinder krävs således en ändamålsenlig utbildning och kompetensutveckling.

Kommittén vill slutligen peka på risken för att på ett slentrianmässigt sätt lösa problem i skolan med elevassistent. Läraren är pedagogiskt ansvarig. Elevassistenten är ett extra stöd till undervisningsgruppen och i vissa fall till en enskild elev. Elevassistenten får inte ta över ett pedagogiskt ansvar från läraren.

5.8 Åtgärdsprogram och individuella studieplaner

Kommittén

- *föreslår* att kravet på *åtgärdsprogram* skall gälla för samtliga skolformer inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom jämte motsvarande fristående skolor,
- *föreslår* att det av regleringen framgår att
 - berörd personal skall utarbeta ett åtgärdsprogram för elev i behov av särskilt stöd,
 - åtgärdsprogrammet skall kunna initieras av eleven eller elevens vårdnadshavare samt att
 - programmet skall utarbetas i samverkan med eleven och i samråd med elevens vårdnadshavare och övriga berörda,

- *menar* att begreppet *individuell studieplan* bör användas för planer som avser en planering av utbildningens innehåll.

Både inom förskolan och skolan är det viktigt att det finns någon form av plan för de åtgärder som kan krävas för barn och ungdomar med funktionshinder.

Det finns olika sådana dokument idag. I skolan förekommer åtgärdsprogram, individuella undervisningsplaner, individuella målprogram och individuella studieplaner. För vissa elever finns dessutom habiliteringsplaner enligt hälso- och sjukvårdslagen och individuella planer enligt LSS.

Åtgärdsprogram

För *grundskolan och specialskolan* finns krav på att *åtgärdsprogram* skall upprättas för en elev i behov av särskilt stöd. Enligt berörda förordningar gäller⁸³:

Om en elev behöver särskilda stödåtgärder, skall ett åtgärdsprogram utarbetas av berörd skolpersonal. Vid utarbetandet av programmet bör skolpersonalen samråda med eleven och elevens vårdnadshavare.

Intentionerna bakom åtgärdsprogrammet formulerades av Utredningen om skolans inre arbete (SIA) redan 1974. SIA-utredningen underströk att arbetet med åtgärdsprogrammet skulle vara en process i vilken eleven själv gavs en aktiv roll vid analysen av skolsvårigheterna samt vid utformningen och genomförandet av programmet. Betydelsen av föräldramedverkan poängterades också.

Krav på åtgärdsprogram infördes första gången i Lgr 80. Programmet skulle omfatta både individuella insatser och en allmän organisationsutveckling. Svårigheter skulle angripas inte bara genom åtgärder begränsade till undervisningen utan också genom åtgärder riktade mot elevens hela skolsituation. Syftet var att skapa gynnsamma utvecklingsbetingelser för eleven.

Enligt Lgr 80 borde åtgärdsprogrammet utgå från elevens behov. Det skulle framgå vad man ville söka åstadkomma samt med vilka medel och metoder man ville arbeta. Det underströks att det är

⁸³ 5 kap 1 § grundskoleförordningen

viktigt att stärka elevens självuppfattning och självförtroende genom att utgå från elevens starka sidor.

Sedan 1995 regleras kravet på åtgärdsprogram i grundskoleförordningen. Åtgärdsprogrammet skall fortfarande se ut och användas som det tidigare beskrivits i Lgr 80.

För *särskolan* finns inte krav på åtgärdsprogram. Däremot tillämpas ofta två olika dokument – *individuella undervisningsplaner (IUP)* och/eller *individuella målprogram (IMP)*.

Det *individuella målprogrammet (IMP)* syftar, liksom åtgärdsprogrammet, till att underlätta arbetet med att lösa enskilda individers problem i skolan och/eller tillgodose de individuella behoven hos enskilda elever. I det individuella målprogrammet skall hänsyn tas till elevens hela skolsituation, åtgärderna kan gälla eleven själv, skolmiljön eller hemmiljön.

För *gymnasieskolan* saknas åtgärdsprogram helt.

Enligt kommitténs uppfattning finns behov av samma förhållningsätt för alla barn och ungdomar i behov av särskilt stöd. Kommittén föreslår därför att kravet på åtgärdsprogram skall gälla för samtliga skolformer inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom jämte för motsvarande fristående skolor.

För gymnasieskolan motiveras detta av att alla ungdomar skall kunna gå vidare från grundskolan till gymnasieskolan. Elever med funktionshinder har då samma behov av en anpassad studiemiljö i gymnasieskolan som tidigare i grundskolan.

För särskolan är den individuella anpassningen visserligen en viktig utgångspunkt i arbetet och olika former av individuella planer används frekvent. Utöver utvecklingsstörning har dock många elever i särskolan andra funktionshinder, vilket kan göra skolsituationen komplicerad. Bland annat för dessa finns behov av en planering av hela skolsituationen, motsvarande ett åtgärdsprogram. Det begrepp som i dag i många fall används inom särskolan för denna planering är individuellt målprogram.

Det är också kommitténs uppfattning att arbetet med åtgärdsprogram bör utvecklas och intensifieras. Detta då kommittén har iakttagit att det fortfarande finns vissa brister.

För *det första* har åtgärdsprogram inte gjorts i tillräcklig utsträckning. För *det andra* fokuserar åtgärdsprogrammen fortfarande i alltför hög grad problem hos individen och i för liten utsträckning möjliga åtgärder i elevens hela skolsituation. Dessutom saknas ofta processtänkandet.

Kommittén är inte ensam om dessa iakttagelser. Skolverket har i flera sammanhang⁸⁴ uppmärksammat brister i åtgärder, kontinuitet och uppföljning. Planeringen av stödinsatser dokumenteras alltför sparsamt. Man menar att arbetet med åtgärdsprogram ofta är bristfälligt eller obefintligt, vilket får till följd att inte heller uppföljning och utvärdering av vidtagna stödåtgärder kan genomföras.

I många fall där Skolverket har riktat kritik mot kommuner med anledning av tillsynsärenden, aktualiserade av anmälningar, framgår att åtgärdsprogram saknats eller varit bristfälliga. Detta visar såväl Handikappombudsmannens kartläggning⁸⁵ av Skolverkets tillsynsbeslut, för perioden år 1992 t o m första halvåret 1996, som kommitténs genomgång av tillsynsbeslut efter denna period.

Även Läs- och skrivkommittén redovisar i sitt slutbetänkande (SOU 1997:108) att de har funnit att åtgärdsprogram förekommer alltför sällan. De menar också att individperspektivet dominerar i de åtgärdsprogram som studerats samt att klassrums- och undervisningsperspektivet har en mindre framträdande roll.

Vad gäller förekomsten av åtgärdsprogram har iakttagits en betydande förbättring under senare tid. Detta redovisar Skolverket i sin beskrivning av tillståndet i skolan 1997.

Kommittén föreslår att dagens precisering "av berörd skolpersonal" ersätts av berörd personal. Berörd skolpersonal är en alldeles för begränsande formulering. Huvudansvaret för att ett åtgärdsprogram kommer till stånd skall självklart vara skolans. I det praktiska arbetet är det dock viktigt att ta med de olika kompetenser som motiveras av det enskilda fallet. Beroende på vilka elevens svårigheter är kan flera olika personalgrupper vara berörda – med pedagogisk men också medicinsk, psykologisk eller social kompetens. Det kan i vissa fall finnas skäl att ta med personal från landstingets barn- och ungdomshabilitering, pedagogiska hörselvård eller barn- och ungdomspsykiatri i arbetet.

Läs- och skrivkommittén har föreslagit att det skall regleras att rektor skall tillse att åtgärdsprogram utarbetas. Kommittén delar inte denna uppfattning. Kommittén menar att det redan är rektors ansvar att tillse detta i och med att han eller hon är pedagogisk

⁸⁴ *Skolsituationen för elever med behov av särskilt stöd*; Skolverkets rapport nr 37, *Skolsituationen för elever med fysiska handikapp*; Skolverkets rapport nr 38, *Åtgärdsprogram - ett viktigt verktyg i planeringen av stödinsatser* (1997)

⁸⁵ *Skyddar reglerna i skolan eleverna med dolda funktionsnedsättningar?*; Delrapport till regeringen 1996

ledare och chef för hela skolans verksamhet. Att särskilt precisera rektors ansvar för enskilda uppgifter skapar därför en risk för att andra uppgifter uppfattas som mindre viktiga. Vidare menar kommittén att det riskerar att skapa en oklarhet vad gäller kommunens ansvar. Det skulle också bli oklart till vem Skolverket skall rikta eventuell kritik i samband med tillsyn.

Kommittén menar att skolan vid behov är skyldig att initiera arbete med åtgärdsprogram. Det finns dock skäl att stärka elevens och elevens vårdnadshavares ställning i detta arbete. Kommittén föreslår därför att eleven och elevens vårdnadshavare skall ges möjlighet att initiera arbete med eller omprövning av ett åtgärdsprogram. Detta förslag bör bland annat ses mot bakgrund av att Skolverkets kritik i samband med tillsynsärenden avseende elever i behov av särskilt stöd till stor del handlar om bristen på dokumentation.

Kommittén föreslår vidare att åtgärdsprogrammet skall utarbetas i samarbete med eleven och i samråd med elevens vårdnadshavare och övriga berörda.

För att elevens och elevens vårdnadshavares ställning skall stärkas i praktiken måste de känna till det verktyg som åtgärdsprogrammet erbjuder. Skolan bör därför tidigt informera föräldrar om åtgärdsprogrammet och dess syfte.

Kommittén vill slutligen understryka att det är viktigt för den enskilde att åtgärdsprogrammet respektive eventuella individuella planer enligt LSS eller habiliteringsplaner enligt hälso- och sjukvårdslagen inte står i konflikt med varandra. De olika planerna bör därför baseras på en tydlig ansvarsfördelning, men också på samverkan. I de fall det finns skäl att beröra skolan i en individuell plan enligt LSS eller i en habiliteringsplan enligt hälso- och sjukvårdslagen bör planeringen ske i samråd med skolan. Det är i dessa fall naturligt att se skolans åtgärdsprogram som en del av ett större sammanhang.

Åtgärdsprogram bör användas som begrepp även inom förskolan.

Individuella studieplaner

Vid sidan om åtgärdsprogram/motsvarande, således program som omfattar elevens hela skolsituation, finns även andra individuella planer inom skolan.

För *de frivilliga skolformerna* anges i 1994 års läroplan (Lpf 94) att rektor, inom givna ramar, har ett särskilt ansvar för att varje elev

i dialog med skolan gör upp en *individuell studieplan* och reviderar den vid olika tillfällen under utbildningen. Planen motiveras av den relativa frihet som elever i gymnasieskolan har idag vid valet av ämnen och är begränsad till planeringen av själva utbildningen. Den individuella studieplanen tar däremot inte, som åtgärdsprogrammet, särskild utgångspunkt i elevernas behov av särskilt stöd och omfattar inte i första hand åtgärder riktade mot elevens hela skolsituation.

De *individuella undervisningsplanerna (IUP)* i särskolan har på motsvarande sätt i första hand till uppgift att målstyra pedagogiska insatser för enskilda elever i relation till kursplaner och läroplaner.

Kommittén anser att begreppet individuell studieplan bör användas för dokument som enbart avser planeringen av utbildningens innehåll. Det är viktigt att skilja den individuella studieplanen från åtgärdsprogrammet som har en vidare innebörd.

Behovet av en individuell studieplan kan uppstå av andra skäl än att en elev är i behov av särskilt stöd. Eleven kan t ex ha bytt skola och därför kommit i otakt i sina studier, eller av andra skäl kommit efter undervisningen under någon period.

Om en elev har både en individuell studieplan och ett åtgärdsprogram bör dessa samordnas.

5.9 Kontakten mellan skola och hem

Kommittén

- *föreslår* att kravet på utvecklingssamtal skall gälla även i gymnasieskolan.

Samarbetet mellan hem och skola behandlas under ett särskilt avsnitt i Lpo 94. Där konstateras att skolans och vårdnadshavarnas gemensamma ansvar för elevernas skolgång skall skapa de bästa möjliga förutsättningar för barns och ungdomars utveckling och lärande.

I riktlinjerna ger läroplanen alla som arbetar i skolan ett ansvar för samarbetet med vårdnadshavarna när det gäller utvecklingen av skolans innehåll och verksamhet. Lärarna skall samverka med elevernas vårdnadshavare och fortlöpande informera dem om elevernas skolsituation och kunskapsutveckling. De skall också med respekt för elevens integritet, hålla sig informerade om den enskilde elevens personliga situation.

Det handlar således inte om en ensidig information till vårdnadshavarna, utan om en dialog, ett möte mellan lärare och föräldrar, där båda parter har ett ansvar för samarbetet med elevernas bästa för ögonen. Skolans samarbete med föräldrarna måste bygga på frivilliga åtaganden från föräldrarnas sida.

Att vara förälder till ett barn med funktionshinder ställer stora krav. Föräldern, eller vårdnadshavaren, är ofta sitt barns ombudsman i kontakt med många olika företrädare för skola och vård. Det är naturligt av flera skäl. Föräldrarna har en unik kunskap om sitt barn. De har därför kontakt med andra berörda än skolan, t ex barn- och ungdomshabiliteringen, den pedagogiska hörselvården eller barn- och ungdomspsykiatrin.

Den kunskap om eleven och den centrala roll föräldern eller vårdnadshavaren har är viktig att ta till vara i skolan. Kontakten med elevens vårdnadshavare är därför särskilt betydelsefull när det gäller en elev med funktionshinder. Ingen annan kan som föräldern se hela barnet. Genom föräldern kan skolan få förklaringar till förhållanden som påverkar elevens skolsituation, men som har direkt koppling till skolan.

Inför skolstart och inför vissa årskursbyten och byten av lärare är det självklart att skolan skall samarbeta nära med elevens vårdnadshavare. Det finns dock ofta skäl att ha mer frekventa kontakter även i övrigt. Många barn och ungdomar med funktionshinder är känsliga för alla förändringar i sin skolsituation. Det kan därför vara viktigt att skolan tidigt informerar om planerade förändringar så att elevens vårdnadshavare får möjlighet att ta del av och påverka dem samt förbereda eleven på förändringarna.

Utformningen av det stöd som eleven kan behöva till följd av sitt funktionshinder bör ske i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare. Om eleven har behov av egen elevassistent är det t ex viktigt att eleven och elevens vårdnadshavare görs delaktiga i valet av person.

I vissa fall kan stödet till elever med funktionshinder behöva sträcka sig längre än vad som allmänt gäller som skolans ansvar. Det gäller t ex för elever som inte kan få det stöd hemma som de har behov av i samband med läxläsning etc.

Utan att lägga förslag om någon formell reglering vill kommittén understryka betydelsen av att elever med svåra funktionshinder och deras vårdnadshavare erbjuds en mer varaktig kontakt i skolan, med någon som har ett samordningsansvar och som helst följer

eleven genom hela skoltiden. Kommittén ser detta som en naturlig roll för en specialpedagog.

Förutom att skapa en kontinuitet i kontakten mellan skolan och hemmet bör en sådan lösning förhindra att kunskap om eleven förloras i skolans organisation. I dag finns exempel på brister i överförandet av kunskap som kan leda till att mindre lyckade strategier väljs återigen.

En självklar kontakt mellan skolan och hemmet är utvecklingssamtalet. Inom den obligatoriska skolan skall⁸⁶ läraren fortlöpande informera eleven och elevens vårdnadshavare om elevens skolgång. Minst en gång varje termin skall läraren, eleven och elevens vårdnadshavare i utvecklingssamtal samtala om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas. På begäran av elevens vårdnadshavare skall läraren som ett komplement till utvecklingssamtalet lämna skriftlig information om elevens skolgång. Sådan information får dock inte ha karaktären av betyg.

För grundskolan och specialskolan regleras att utvecklingssamtal *skall i vissa fall resultera i ett åtgärdsprogram*. Kommittén finner denna formulering något oklar och menar därför att formuleringen ändras till *skall i vissa fall resultera i att arbetet med ett åtgärdsprogram initieras*. Ett skäl för detta är att ett åtgärdsprogram avser elevens hela skolsituation, inte endast elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling, vilket är vad utvecklingssamtalet främst är inriktat på. Det är också ett sätt att markera att arbetet med åtgärdsprogrammet är en kontinuerlig process, som kan kräva att flera kompetenser tas med. Att elevens och vårdnadshavarens ställning bör stärkas i arbetet med åtgärdsprogrammet har redan slagits fast.

Med tanke på att kommittén har föreslagit att kravet på åtgärdsprogram skall gälla alla skolformer inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom jämte motsvarande fristående skolor bör kopplingen mellan utvecklingssamtal och åtgärdsprogram gälla även för den obligatoriska sarskolan.

De frivilliga skolformerna saknar krav på utvecklingssamtal i den form som finns för de obligatoriska. Däremot framgår av läroplanen för de frivilliga skolformerna att läraren fortlöpande skall informera om elevens utvecklingsbehov och framgångar i studierna. Detta gäller i förhållande till eleven själv. Just för elever med svåra funktionshinder kan det dock vara viktigt med en nära kontakt mellan

⁸⁶ 7 kap 2 § grundskoleförordningen

skola och hem även för elever i gymnasieskolan, dock utan att i onödan begränsa elevens integritet.

Kommittén har funnit att regelverket är otydligt vad gäller formerna för informationen mellan skolan och eleven i gymnasieskolan. Kommittén föreslår att kravet på utvecklingssamtal skall gälla även i gymnasieskolan, i första hand mellan lärare och elev. För en elev under 18 år bör det dock vara möjligt för vårdnadshavaren att delta. Kopplingen från utvecklingssamtalet till åtgärdsprogrammet bör således gälla även för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

5.10 Elevvård/skolhälsovård

Vad som allmänt benämns elevvård byggs upp av såväl medicinsk, psykologisk, social som pedagogisk kompetens och består av skolhälsovården och den icke-medicinska elevvården.

Skolhälsovårdens uppgifter är reglerade i skollagen. Av 14 kap 2 § skollagen framgår följande:

Skolhälsovården har till ändamål att följa elevernas utveckling, bevara och förbättra deras själsliga och kroppsliga hälsa och verka för sunda levnadsvanor hos dem.

Skolhälsovården skall främst vara förebyggande. Den skall omfatta hälsokontroller och enkla sjukvårdsinsatser. För elever i sarskolan och specialskolan skall i skolhälsovården också ingå särskilda undersökningar som föranleds av deras funktionshinder.

För skolhälsovården skall finnas skolläkare och skolsköterska.

Genom sitt förebyggande arbete är skolhälsovården en del av samhällets folkhälsoarbete och utgör också en fortsättning på den hälsovård som påbörjats inom barnhälsovården.

Den *icke-medicinska elevvården* är inte reglerad i skollagen på motsvarande sätt som skolhälsovården. Enligt Barnpsykiatrikommittén (SOU 1998:31) ingår psykologisk, social och pedagogisk kompetens i den icke-medicinska elevvården. De menar vidare att "all personal har ansvar för elevvården, i synnerhet rektor och klassföreståndare/mentorerna. Den särskilda elevvårdspersonalen skall komplettera och stötta lärarna i skolan och bidra med kunskaper som är nödvändiga i arbetet med elever i svårigheter." Enligt Lpo 94 ingår i rektors ansvar att tillse att "eleverna får det särskilda stöd och den särskilda hjälp de behöver".

Även om elevvårdens uppgifter inte har reglerats föreskrivs dock i förordningar för samtliga skolformer att det skall finnas en elev-

vårdskonferens för behandling av elevvårdsfrågor. Som ledamöter skall ingå rektor, företrädare för elevvården och berörd klassförestandare eller motsvarande och annan berörd personal. Svenska kommunförbundet har i två skrivelser⁸⁷ till regeringen ifrågasatt formerna för hur elevvårdskonferensen är reglerad. Kommittén utgår från att detta kommer att tas upp i anslutning till Utbildningsdepartementets översyn av skollagstiftningen.

Kommittén anser att elevvården kan ha en viktig roll för elever med funktionshinder. Det är betydelsefullt att det finns ett nära samarbete mellan elevvårdspersonalen och skolans pedagogiska personal. Elevvården och formerna för samarbete bör dock kunna utformas med hänsyn till att kommuner och skolor har sinsemellan olika förutsättningar. Det går därför inte att föreskriva en fast organisation för elevvården. Det är emellertid viktigt att elever, föräldrar och skolans personal ges information om elevvården och dess uppgifter och organisation.

För barn och ungdomar med medicinska funktionshinder har skolhälsovården ett särskilt ansvar. Den bör informera berörda i skolan om elevens tillstånd, initiera och bevaka att åtgärder sätts in, stödja eleven och skolpersonalen samt vid behov vara länk mellan skola och sjukvård. Skolhälsovårdens samtliga insatser får ske först efter medgivande från eleven och elevens vårdnadshavare.

Regeringen avser att inom kort tillsätta en utredning om skolhälsovården. Kommittén välkomnar detta initiativ och utgår från att hela elevvården kommer att omfattas av uppdraget. Kommittén har bl a erfart att barn- och ungdomshabiliteringarna rapporterar en ökning av antalet besök och utredningsuppdrag.

5.11 Kommunernas styrning av skolan

Som styrelse för sitt skolväsende skall⁸⁸ varje kommun utse en eller flera nämnder. För ledningen av utbildningen i skolorna skall det finnas rektorer.

En mål- och resultatstyrning ställer krav på tydliga instrument för planering, resursfördelning, uppföljning och utvärdering samt för återföring. Detta är särskilt viktigt i förhållande till små elevgrupper med omfattande behov.

⁸⁷ Senast upprepat i skrivelse från oktober 1997; dnr KF 1997/2086, dnr U97/3670/S

⁸⁸ 2 kap skollagen

5.11.1 Skolplaner

Kommittén

- *vill understryka* att skolplanerna skall omfatta frågeställningar om elever i behov av särskilt stöd, t ex till följd av funktionshinder.

Av 2 kap 8 § skollagen framgår följande:

I alla kommuner skall det finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas. Av skolplanen skall särskilt framgå de åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella målen för skolan.

Kommunen skall kontinuerligt följa upp samt utvärdera skolplanen.

Bakgrund

Kravet på skolplaner, som infördes⁸⁹ i skollagen den 1 juli 1989, skall ses som ett led i arbetet att utveckla mål- och resultatstyrningen av skolan. Tankarna om ett samlat, lättläst och lätt tillgängligt måldokument för hela skolverksamheten hade redan år 1987 formulerats i en departementspromemoria (Ds 1987:1).

Genom införandet av kommunala skolplaner skulle det finnas mål- och inriktningsdokument på tre nivåer inom skolväsendet – på nationell nivå, lokal nivå och på skolnivå. Krav på lokala arbetsplaner i varje skola hade införts redan i 1980 års läroplan. Skolplanerna skulle också ge en bättre grund för den kommunala utvärderingen av skolan.

I regeringens proposition (prop 1990/91:18) Ansvaret i skolan utvecklades sedan syftet med de kommunala skolplanerna vidare. I propositionen preciserades att de kommunala skolplanerna skall:

- antas av kommunfullmäktige,
- hållas aktuella,
- innehålla de mer övergripande överväganden som kommunen gör beträffande skolväsendet,
- ange hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas,
- ange hur kommunen ser på sin skolverksamhet på sikt, hur den anser att denna bör utvecklas, vilken inriktning – inom de ramar som de nationella målen ställer upp – som den vill ge olika delar av sitt skolväsende,

⁸⁹ Prop 1988/89:4, bet 1988/89:UbU7

- ange de åtgärder kommunen avser vidta för att uppnå nationellt uppsatta mål för skolan,
- kontinuerligt följas upp och utvärderas av kommunen,
- fungera som planeringsunderlag för verksamheten i skolorna,
- ge kommunens invånare insyn och därmed förutsättningar att söka påverka kommunens överväganden beträffande skolverksamheten,
- kompletteras med angivande av de organisatoriska och ekonomiska förutsättningarna för de olika delarna av kommunens skolverksamhet (hur detta skall ske bör det ankomma på kommunen att besluta om) samt
- vara ett rent kommunalt dokument.

Riksdagen ställde⁹⁰ sig bakom regeringens förslag, vilket resulterade i dagens reglering.

Sedan år 1992 har Skolverket gjort årliga uppföljningar av kommunernas arbete med skolplaner. Man har konstaterat att skolplanerna har haft svårt att finna sin form och ännu inte fungerar som verk samma styrinstrument. Samma sak framhålls i regeringens nationella utvecklingsplan för skolväsendet.

Skolverkets uppföljning⁹¹ från år 1995 pekar på allvarliga brister. Positivt var samtidigt att man på många håll hade börjat lägga större vikt vid arbetet med skolplanen inför att denna skulle revideras. Själva arbetsprocessen betonades.

En av de brister som uppmärksammades var att prioriteringarna och de politiska ställningstagandena i skolplanen oftast saknade någon form av motsvarighet i budgeten. Vidare saknades ofta beskrivningar och analyser av läget i skolan och av vad som åstadkommits. Grundläggande förutsättningar för en sammanhängande mål- och resultatstyrning saknades till följd av bristfällig eller obefintlig uppföljning och utvärdering. Där uppföljning eller utvärdering förekom ledde dessa inte alltid till initiativ till förbättringar, även om resultaten visade på brister i förhållande till nationella krav.

Skolverkets senare iakttagelser pekar dock på att arbetet med åtgärdsprogram nu börjar bli mer frekvent och fungera bättre.

⁹⁰ Bet 1990/91:UbU4

⁹¹ *Kommunernas styrning och egenkontroll*; Skolverket 1996-10-15

Skolplanerna och elever i behov av särskilt stöd

I förarbetena till dagens reglering med krav på kommunala skolplaner nämns inte explicit elever i behov av särskilt stöd. På en direkt fråga i riksdagen i februari 1997 svarade skolministern⁹² emellertid att hon delade frågeställarens uppfattning att de kommunala skolplanerna skall ange hur elever i behov av särskilt stöd skall få detta stöd. Ministern motiverade detta på följande sätt:

De kommunala skolplanernas uppgift är nämligen att tala om hur kommunen tänker göra för att uppnå de nationella målen för skolan. Ett väsentligt nationellt mål för skolan är en likvärdig utbildning för alla barn och ungdomar, och det förutsätter ett särskilt stöd till de elever som har särskilda svårigheter.

Kommittén delar ministerns uppfattning och har därför gått igenom samtliga kommuners skolplaner från våren 1997, med särskild utgångspunkt i hur dessa behandlar frågeställningar kring elever i behov av särskilt stöd i allmänhet och då särskilt elever med funktionshinder. Detta underlag presenteras i sin helhet i bilaga 8.

Totalt fick kommittén del av 279 dokument, varav 13 från kommundelar i en och samma kommun. Ingen av de senare kan dock svara mot lagstiftningens krav på att det i kommunen skall finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan.

Gällande skolplan fanns i 214 kommuner medan skolplan saknades helt i nio kommuner. Övriga hade skolplaner under revidering, förslag som ännu inte antagits samt i några fall andra dokument av planeringskaraktär.

Majoriteten av kommunerna upprepar i skolplanen de allmänt formulerade nationella målen om att hänsyn skall tas till elever i behov av särskilt stöd och att insatser skall göras för denna grupp. Kommunerna redogör däremot sällan för kommunala mål för gruppen elever i behov av särskilt stöd.

Få skolplaner ger konkreta förslag till åtgärder som skall vidtas för att nationella mål för elever i behov av särskilt stöd skall uppnås. I knappt 20 procent av de inkomna dokumenten uppges att det stöd som ges till elever i behov av särskilt stöd skall utvärderas. Kommunernas bedömning av vad som bör stå i skolplaner och vad som lämpar sig bättre för lokala arbetsplaner skiljer sig troligtvis åt.

⁹² Svar på interpellation 1996/97:163; Riksdagens snabbprotokoll 1996/97:70

Skolplanen är tänkt att vara ett styrdokument för den kommunala skolverksamheten samtidigt som den skall ge information till berörda om denna styrning. Liksom Skolverket konstaterar kommittén att skolplanerna har haft svårt att finna sin form och ännu inte fungerar som verksamma styrinstrument i alla kommuner, även om mycket pekar på en generell förbättring. Kommittén vill understryka vikten av att skolplanen utgör en del i en styrningsprocess.

Kommittén vill också understryka att skolplanerna skall omfatta frågeställningar om elever i behov av särskilt stöd, t ex till följd av funktionshinder. Behovet av konkretion i skolplanerna är särskilt viktigt för denna elevgrupp. Exempel på vad som det kan finnas skäl att ta upp är

- kommunens mål och planerade åtgärder för elever i behov av särskilt stöd, på kort och lång sikt,
- de lokala arbetsplanernas uppgift för elever i behov av särskilt stöd,
- organisationen av kommunens gemensamma resurser för elever i behov av särskilt stöd,
- samarbetet med andra berörda,
- insatser för kompetensutveckling med inriktning på elever i behov av särskilt stöd samt
- former för hur insatserna för elever med funktionshinder skall utvärderas.

Kommunerna har och skall ha stor självständighet vid utformningen av sina skolplaner. Lagtexten är mycket kortfattad vad gäller skolplanens innehåll. Skolverket har sedan en tid öppnat en dialog med kommunerna om skolplanerna. Kommittén välkomnar detta med tanke på deras betydelse särskilt för gruppen elever i behov av särskilt stöd.

5.11.2 Resursfördelning

Kommittén

- *vill understryka* att det bör återspeglas i kommunernas resursfördelningssystem att kravet på en likvärdig utbildning innebär att olika elever, och därmed olika skolor, har behov av olika stora resurser.

Kommunerna utformar själva sina system för resursfördelning till skolorna. Det finns enstaka exempel på kommuner med en skolpeng lika för alla. Flertalet har dock fördelningssystem som tar hänsyn till skillnader i elevernas och skolornas förutsättningar.

På fråga om enligt vilka huvudprinciper resurser fördelas till skolorna uppger mer än hälften av de kommuner som besvarat kommitténs enkät (bilaga 6) att tre till fem variabler ingår i kommunens modell för resursfördelning, i de flesta fall antal elever i kombination med andra faktorer. Antalet variabler tenderar att vara färre i små kommuner än i stora och medelstora.

I ungefär hälften av kommunerna uppges att hänsyn tas till antal/andel elever med särskilda behov och/eller antal/andel elever med funktionshinder. Ungefär 40 procent av kommunerna uppger att hänsyn tas till invandratäthet och/eller andra sociala faktorer. I små kommuner är det vanligt att hänsyn tas till elever i behov av särskilt stöd och/eller elever med funktionshinder, medan invandratäthet respektive sociala faktorer är vanliga i stora kommuner. För de medelstora kommunerna framstår ingen sådan tydlig profil.

På direkt fråga om hur medel fördelas till elever med omfattande behov till följd av funktionshinder uppgav ca hälften av kommunerna som besvarat kommitténs enkät att de har en särskild pott avsedd för behov av detta slag. En lika stor andel anger att de fördelar medel för denna typ av behov vid den generella resurstilldelningen, vilket överensstämmer med vad som uppgivits ovan. Endast en kommun i undersökningen uppger att rektor, utan att andra möjligheter ges, har att finansiera även insatser till följd av omfattande behov inom ramen för den generella resurstilldelningen. Särskild pott är vanligare bland små och medelstora kommuner medan fördelning i samband med övrig resursfördelning är vanlig i de stora.

Varje kommun utformar resursfördelningssystem utifrån de lokala förutsättningarna. Det är stor skillnad mellan de krav som ställs på ett resursfördelningssystem i en liten glesbygdskommun där man väl känner de barn och ungdomar som har behov av särskilda resurser och i stora kommuner där detta inte är fallet.

Kommittén vill emellertid understryka att kravet på en likvärdig utbildning innebär att olika elever, och därmed olika skolor, har behov av olika stora resurser. Vid fördelningen av resurser mellan skolorna är det viktigt att ta hänsyn till andelen elever som är i behov av särskilt stöd, t ex till följd av funktionshinder. Ett väl fungerande resursfördelningssystem bygger på en väl utvecklad uppföljning.

Vissa elever med svåra funktionshinder ställer krav på *mycket stora resurser*. Kommittén vill understryka att en rektor/skola oftast inte kan lämnas att lösa detta utan att särskild hänsyn tagits till detta förhållande vid fördelningen av resurser till skolan. Förutsättningarna varierar naturligtvis, bl a med skolans storlek. På något sätt bör dock särskilda medel avsättas för elever med mycket omfattande behov – vid den generella fördelningen av resurser eller vid sidan om denna.

5.11.3 Kommunernas uppföljning och utvärdering

Kommittén

- *vill understryka* vikten av att i den kommunala uppföljningen och utvärderingen uppmärksamma elever i behov av särskilt stöd, t ex till följd av funktionshinder.

Kommunernas uppföljning och utvärdering av skolan fyller flera funktioner. Den utgör ett viktigt underlag för kommunerna i deras arbete med att utveckla skolan samt ger underlag för kommunernas fördelning av resurser till skolorna. Den utgör också basen för statens nationella uppföljning av skolan.

I regeringens utvecklingsplan⁹³ fastslås att kommunernas och skolornas uppföljnings- och utvärderingsarbete i högre grad än i dag behöver inriktas mot att genomföra regelbundna bedömningar av skolverksamhetens kvalitet. Detta förutsätts ske genom att de redovisningar som krävs enligt gällande regelverk ges en tydligare roll. I skriftliga kvalitetsredovisningar skall framför allt ingå en bedömning av måluppfyllelsen i förhållande till skolplanen respektive arbetsplanen samt slutsatser angående åtgärder. Den information som lämnas av kommunerna för den nationella uppföljningen skall i större utsträckning än i dag avse verksamhetens kvalitet och resultat.

Kommittén vill understryka vikten av en väl utvecklad uppföljning och utvärdering. Kommittén delar den uppfattning som regeringen gett uttryck för i utvecklingsplanen, och sedermera även riksdagen anslutit sig till, nämligen att uppföljningen och utvärderingen i allt

⁹³ *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet*; Regeringens skrivelse 1996/97:112

högre utsträckning bör fokusera kvalitet och resultat. I detta sammanhang är det viktigt att uppmärksamma elever som är i behov av särskilt stöd, t ex till följd av funktionshinder.

Självklart ersätter inte ett långsiktigt kvalitetssäkringsarbete, med stöd av uppföljning och utvärdering, kommunens ansvar att också ha en mer kontinuerlig kontroll av situationen för elever med funktionshinder för att därmed kunna reagera om det föreligger missförhållanden.

5.11.4 Kommunernas övergripande organisation

Kommittén

- *föreslår* att det i kommunerna skall finnas en samordningsfunktion för frågor som rör elever i behov av särskilt stöd, däribland elever med funktionshinder.

Styrningen av den kommunala skolan kräver en organisation som, liksom styrningen i övrigt, bör utformas utifrån varje kommuns förutsättningar. Organisationen påverkas av kommunens storlek, geografiska förhållanden samt av om kommunen har delegerat ansvar till stads- eller kommundelar. Även om det finns enstaka exempel är det svårt att tänka sig en organisation utan någon form av centralt ansvar för planering, resursfördelning samt uppföljning och utvärdering. Även i en kommun med stads- eller kommundelar skall vissa centrala beslut fattas av kommunfullmäktige, t ex om skolplanen.

I kommitténs enkät till kommunerna uppger drygt hälften av kommunerna att det finns en central befattningshavare med ett centralt ansvar för att följa upp frågor som rör situationen för elever med funktionshinder. Innehållet i denna tjänst varierar avsevärt mellan kommunerna. Det kan röra sig om befattningshavare med ansvar för resursfördelning till elever med funktionshinder, samordningsansvar för elevvården, samordningsansvar för specialpedagoger, ansvarig för särskolan m m.

Kommittén föreslår att det i kommunerna skall finnas en samordningsfunktion för frågor som rör elever i behov av särskilt stöd, däribland elever med funktionshinder. Denna samordningsfunktion kan organiseras på olika sätt i olika kommuner, allt utifrån de lokala förutsättningarna.

Ett skäl till kommitténs förslag är att elever, föräldrar och skolans personal har behov av att kunna vända sig till en instans i kommunen för att få svar på sina frågor. Det är alltför vanligt att man i dag inte vet vart man skall vända sig.

Ett annat skäl är att det behövs ett övergripande ansvar i kommunen för kontakterna med de regionala center för stöd i specialpedagogiska frågor som föreslås i kapitel 8.

Till detta kommer att vissa av de brister som påtalats vad gäller arbetet med skolplaner, uppföljning och utvärdering för elever i behov av särskilt stöd till del kan beror på att det är ovanligt med ett tydligt övergripande ansvar. Det är också viktigt att det finns kompetens kring frågor som rör elever i behov av särskilt stöd även i den politiska ledningen av skolan.

5.12 Vad bör staten göra?

Kommittén

- *menar* att det finns skäl att utveckla statens insatser vad gäller såväl tillsyn som uppföljning och utvärdering av skolsituationen för elever i behov av särskilt stöd, t ex till följd av funktionshinder.

Redan i föregående kapitel fastslogs att statens huvuduppgift i förhållande till den kommunala skolan är att svara för lagstiftning, tillsyn, uppföljning, utvärdering samt vissa utvecklingsinsatser. I detta ingår ansvaret för läroplaner.

Som nämnts inledningsvis i detta kapitel står kommittén bakom de förändringar som skett under senare år och som innebär att skolan styrs genom mål- och resultatstyrning. Det innebär att kommittén inte ser en ökad detaljreglering som den rätta vägen att gå för att, i de fall det finns behov, förändra situationen i skolan för elever med funktionshinder. Däremot *menar* kommittén att det finns skäl att utveckla statens insatser vad gäller såväl tillsyn som uppföljning och utvärdering. Vidare finns skäl att överväga statens roll vad gäller hjälp och stöd.

Vad gäller Skolverkets tillsyn är det kommitténs uppfattning att den under lång tid har varit för reaktiv, den har agerat på anmälningar till Skolverket i enskilda ärenden. Det gäller också för elever med funktionshinder. Kommittén *menar* att det finns skäl att i högre grad arbeta med en egeninitierad tillsyn med inriktning på situatio-

nen för elever med funktionshinder i skolan. På samma sätt finns skäl att i högre grad än som varit fallet ta upp situationen för elever med funktionshinder inom ramen för Skolverkets uppföljning och utvärdering.

En fråga som kommittén bedömer som viktig är möjligheten att vidta sanktioner i sådana fall kommuner och andra huvudmän inte lever upp till sina skyldigheter och sitt ansvar. I regleringsbrevet för budgetåret 1998 har Skolverket fått i uppdrag att redovisa behovet av eventuella lagändringar i detta avseende.

Regeringen fattade under hösten år 1997 beslut om uppdrag till de nationella utbildningsinspektörer som Skolverket skall svara för. En av de tre uppgifter regeringen beslutat att inspektörerna skall arbeta med under år 1998 är elever i behov av särskilt stöd. Kommittén vill med anledning av detta erinra om att elever i behov av särskilt stöd är en bred grupp inom vilken elever med funktionshinder ingår.

Kommunerna efterfrågar ofta hjälp och stöd. Det gäller både hur skolsituationen bäst kan lösas för en enskild elev med funktionshinder, men också vad gäller mer övergripande frågeställningar.

Det specifika stödet för elever med funktionshinder behandlas i kapitel 8 om stödorganisationen. Mer övergripande frågeställningar kan t ex gälla utformningen av skolplaner, således frågor av mer allmän karaktär som ändå har stor betydelse för elever med funktionshinder. Här har Skolverket redan i dag en viktig roll. Skolverket har genom sin nya instruktion givits en delvis ny inriktning genom att myndigheten bl a skall utarbeta kommentarmaterial och allmänna råd som stöd till det lokala utvecklingsarbetet.

6 Specialskolan

Enligt direktiven skall kommittén undersöka om ansvaret för specialskolan helt kan överföras till kommunerna. Om kommittén finner att staten även i fortsättningen skall vara huvudman för specialskolorna, skall kommittén föreslå hur kostnaderna för såväl skolverksamheten som omvårdnaden i anslutning till utbildningen skall fördelas mellan stat och kommun. Kommittén skall också föreslå de åtgärder som behövs för att stärka det demokratiska inflytandet över specialskolorna samt klargöra vilket ansvar styrelsen för varje specialskola skall ha.

Sedan utredningen tillsattes har regeringen, utöver vad som anges i direktiven, överlämnat flera ärenden till utredningen med anknytning till specialskolan. De gäller exempelvis skolsituationen för döva autistiska elever, dövblindfödda barn och ungdomar respektive barn med cochlea implantat (CI) samt frågan om externa klasser vid specialskolan.

6.1 Tidigare utredningar

Ansvaret för specialskolan, och då främst ansvaret för driften av skolorna, har tidigare behandlats av Utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK-utredningen) i mitten på 1970-talet och något senare av Integrationsutredningen.

SSK-utredningens huvuduppgift var att utreda ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om grundskolan och gymnasieskolan m m. I ett särskilt betänkande (SOU 1975:6) redovisade man de diskussioner om och ställningstaganden till huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan som föregått utredningens tillkomst samt skäl för och emot ett framtida primärkommunalt huvudmannaskap för dessa skolformer.

SSK-utredningen konstaterade att den då gällande ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting byggde på en *kvantifieringsprincip*. För grundskolan, som har ett stort elevunderlag och därför kan ha små upptagningsområden, hade ett kommunalt

ansvar kommit att ses som naturligt. För särskolan, som ansågs kräva något större upptagningsområden var landstingskommunerna huvudman. För specialskolan, slutligen, med de minsta elevunderlagen och därmed de största upptagningsområdena var följaktligen staten huvudman.

Mot denna kvantifieringsprincip för uppdelningen av huvudmannaskapet kunde man, enligt SSK-utredningen, istället ställa de inbördes sambanden mellan olika skolformer. Sett ur detta perspektiv var, enligt utredningen, specialskolan och särskolan reellt en utbyggnad av den specialundervisning som även fanns i grundskolan. Vid denna tidpunkten hade riktlinjer dragits upp för ett vidgat kommunalt driftsansvar för skolan. Utredningen konstaterade således att det "bör vara naturligt att låta kommunerna ta ansvaret även för den samverkan som blir erforderlig vid kommunalt huvudmannaskap för all obligatorisk undervisning och undvika särbestämmelser i ett statligt regelsystem. Däremot skall givetvis statliga organ kunna bistå med råd och service."

I SSK-utredningens slutrapport (PM 1978-01-11) argumenteras vidare för ett förändrat huvudmannaskap för specialskolan utifrån den "integration av specialskole- och särskoleelever som växt fram under senare tid". Vad gäller relationen till den kommunala grundskolan menade SSK-utredningen att de skilda huvudmannskapen "torde ha inneburit grundläggande svårigheter för närmare samarbete och medfört en tendens till en icke önskvärd isolering av specialskolan". En kommunalisering av specialskolan var ägnad att främja de normaliseringssträvanden som var riktmärke för den då aktuella handikapp- och skolpolitiken. Utredningen förordade därför att specialskolan skulle bibehållas som särskild skolform, men under kommunalt huvudmannaskap. Förutsättningar för att ta bort specialskolan som skolform saknades ansåg man, även om man indirekt argumenterade för att inordna den som specialundervisning i grundskolan.

Något år senare kritiserades SSK-utredningen i Integrationsutredningens betänkande (SOU 1979:50) Huvudmannaskapet för specialskolan för att ta integrationsutvecklingen som självklar utan att ifrågasätta denna, ens för utbildningen av döva och gravt hörsel-skadade barn och ungdomar. Integrationsutredningen menade också att SSK-utredningen hade låtit två frågor omärkligt komma att glida in i varandra – frågan om undervisningsideologi för handikappade och frågor av mer teknisk och administrativ karaktär. Remissopinionen hade givit klart uttryck för en rädsla för förändringar av huvudmannaskapet för specialskolan.

Direktiven till Integrationsutredningen kan ses som en reaktion på denna remissopinion. Specialskolan skulle finnas kvar som skolform. Vidare skulle huvudmannaskapet för skolorna främst bedömas utifrån de faktiska samverkansproblem som de skilda huvudmannaskapen kunde ge upphov till.

När det gäller *de regionala specialskolorna för döva och hörsel-skadade* var Integrationsutredningens slutsats att det inte kunde betraktas som en kommunal angelägenhet att sörja för en skola som i allmänhet hade så få elever från den egna kommunen. De föreslog därför ett fortsatt statligt huvudmannaskap för specialskolan. Som argument anfördes också att specialskolorna, genom att vissa elever bor vid skolorna, har ett jämfört med andra skolor vidgat ansvar för eleverna, att skolorna behöver sakkunniga styrelser samt att administrationen skulle växa betydligt med ett kommunalt huvudmannaskap.

Att det önskvärda samarbetet mellan specialskolan och värdkommunernas hörselklasser var ett argument för kommunalisering höll inte Integrationsutredningen med om. Enligt utredningen var detta samarbete visserligen viktigt, men ansågs kunna utvecklas ändå. SSK-utredningen hade uppmärksammat att det skilda huvudmannaskapet för grundskolan och specialskolan försvårade det nödvändiga nära samarbetet dem emellan. Enligt Integrationsutredningens kartläggning utnyttjades dock möjligheterna till samarbete och samordning mellan specialskolorna och värdkommunerna i olika hög grad. Man menade att samarbetet i flera avseenden fungerade tillfredsställande. De exempel på samarbete som nämns är främst av övergripande administrativ karaktär.

Ett landstingskommunalt övertagande av de regionala specialskolorna ansåg man inte heller meningsfullt, trots att landstingen genom den pedagogiska hörselvården spelade en viktig roll för skolorna. Ett av skälen för detta var att specialskolans regioner är större än landstingens geografiska områden.

Beträffande *de riksrekryterande specialskolorna* underströk Integrationsutredningen att de var hela landets angelägenhet. Man menade att de är små vad gäller elevantal, hämtar elever från hela landet samt att det kan hända att de inte ens rekryterar någon enda elev från värdkommunen. Man pekade också på att de är stora i fråga om samlad kunskap och resurser. Även för dessa skolor prövade utredningen möjligheten att överföra dem till ett landstingskommunalt huvudmannaskap. Skälen för ett sådant befanns större än för de regionala specialskolorna. Inslagen av omvårdnad gör det svårare att här dra gränsen mellan statligt och landstingskommunalt huvudmannaskap. För ett fortsatt statligt huvudmannaskap talade

dock, ansåg man, att skolorna har hela landet som upptagningsområde, varför man föreslog ett fortsatt statligt huvudmannaskap även för de riksrekryterande specialskolorna.

6.2 Dagens specialskola

Specialskolan finns för barn som på grund av synskada, dövhet, hörselskada eller talskada inte kan gå i grundskola eller motsvarande del av särskolan⁹⁴.

Den statliga specialskolan består av *fem regionskolor* för döva och hörselskadade elever – Birgittaskolan i Örebro, Kristinaskolan i Härnösand, Manillaskolan i Stockholm, Vänerskolan i Vänersborg och Östervångsskolan i Lund.

Vidare består den av *tre riksskolor*

- Ekeskolan i Örebro för synskadade elever och elever som också är döva, hörselskadade eller utvecklingsstörda,
- Hällsboskolan i Sigtuna för dels talskadade elever, dels döva eller hörselskadade elever som inte kan gå i en regional specialskola på grund av beteendestörningar eller av andra speciella skäl än synskada eller utvecklingsstörning samt
- Åsbackaskolan i Gnesta för döva eller hörselskadade elever som också är utvecklingsstörda.

Efter en inledande redovisning som gäller alla skolorna presenteras skolornas personkrets och resultat närmare i avsnitt 6.2.2 om de regionala specialskolorna och i avsnitten 6.2.3 - 6.2.5 om var och en av de riksrekryterande skolorna.

6.2.1 Gemensam bakgrund

Utbildningen vid specialskolan skall syfta till att ge barn och ungdomar med synskada, dövhet, hörselskada eller talskada en till varje elevs förutsättningar anpassad utbildning som så långt som möjligt motsvarar den utbildning som ges i grundskolan⁹⁵.

Specialskolan skall ha tio årskurser för utbildning på grundskolenivå. För elever i specialskolan upphör *skolplikten* vid 17 år, således ett år senare än för elever i grundskolan.

⁹⁴ 1 kap 6 § skollagen

⁹⁵ 7 kap 1 § skollagen

Ungdomar som inte kan gå i gymnasieskolan därför att de är utvecklingsstörda får efter skolpliktens upphörande i mån av plats genomgå annan utbildning vid specialskolan intill utgången av vårterminen det år de fyller 21 år⁹⁶. Som framgår av det följande gäller detta vissa elever vid Ekeskolan.

Grundskolans kursplaner skall tillämpas i specialskolan⁹⁷. Skolverket kan dock fastställa särskilda kursplaner om grundskolans kursplaner inte kan användas på grund av elevernas funktionshinder (se nedan för respektive målgrupp). För utvecklingsstörda elever vid Ekeskolan och Åsbackaskolan skall särskolans kursplaner tillämpas. Det finns också särskilda timplaner för specialskolorna⁹⁸.

Staten skall svara för att elever i specialskolan, som till följd av skolgången måste bo utanför det egna hemmet, utan extra kostnader får tillfredsställande förhållanden⁹⁹. Vidare skall staten svara för att eleverna i specialskolan kostnadsfritt erhåller för utbildningen erforderliga resor. För elever i elevboendet avses resor mellan hemmet och skolan vid terminsstart och terminsavslutning samt vid helger m m. För övriga elever avses dagliga resor till och från skolan.

Enligt specialskoleförordningen skall vid varje riksskola finnas ett specialpedagogiskt resurscenter. För synskadade finns dessutom Tomtebodaskolans resurscenter. Vid de regionala specialskolorna finns kunskapscenter för döva och hörselskadade. Detta förhållande är dock inte reglerat. Resurscentren och kunskapscentren avhandlas huvudsakligen i kapitel 8 om stödorganisationen.

Elever

Läsåret 1997/98 finns sammanlagt 792 elever i specialskolan, varav 576 elever i de regionala specialskolorna för döva och hörselskadade och 216 i de riksrekryterande skolorna (se tabell 6.1).

Det totala antalet elever i specialskolan har ökat med 16 procent under perioden 1990/91 till 1997/98. Ökningen vid de riksrekryterande skolorna har varit knappt 32 procent, medan den har varit knappt 11 procent vid de regionala specialskolorna. Vid riksskolorna

⁹⁶ 7 kap 6 § skollagen,

⁹⁷ 3 kap 2-4 §§ specialskoleförordningen

⁹⁸ 3 kap 6-8 §§ specialskoleförordningen

⁹⁹ 7 kap 4 § skollagen

svarade Hällsboskolan och Åsbackaskolan för ökningen medan Ekeskolan hade ett relativt konstant elevantal.

Tabell 6.1 Antal elever vid specialskolan läsåret 1997/98

	<i>Antal elever</i>		<i>Antal elever i moders- målsunder- visning</i>	<i>Andel (%) elever i elevboende¹⁾</i>
	<i>totalt</i>	<i>därav med ytter- ligare funk- tionshinder</i>		
<i>Regionala skolor</i>	576	21	3	20,9
Birgittaskolan	187	8	1	21,9
Kristinaskolan	82	6	2	46,3
Manillaskolan	142	7	0	3,5
Vänerskolan	70	0	0	35,7
Östervångsskolan	95	0	0	11,6
<i>Riksskolor</i>	216	98	1	60,6
Ekeskolan	43	35	0	81,4
Hällsboskolan	127	17	1	48,8
Åsbackaskolan	46	46	0	73,9
Samtliga skolor	792	119	4	31,7

Källa: Skolan Jämförelsetal för skolhuvudmän, delrapport, mars 1998; Skolverkets rapport nr 146 och Skolan i siffror 1998: Del 2 Elever och lärare; Skolverkets rapport nr 148

1) Elever i elevhem eller annat enskilt boende än i föräldrahemmet.

Tabellen redovisar antalet elever vid skolorna med annat funktionshinder än respektive skolas primära målgrupp. Av naturliga skäl uppvisar Ekeskolan och Åsbackaskolan en stor andel elever med flera funktionshinder. Även vid de regionala skolorna och vid Hällsboskolan finns dock elever som har flera funktionshinder. Tabellen redovisar endast uppgifter om vissa "traditionella funktionshinder". Östervångsskolan har bl a därför valt att inte redovisa några uppgifter.

Totalt får endast fyra elever i specialskolan modersmålsundervisning läsåret 1997/98, varav tre inom den regionala specialskolan. Detta trots att andelen elever med invandrarbakgrund är mycket hög vid vissa av de regionala specialskolorna (se avsnitt 6.2.2).

Boende och resor

Av samtliga elever vid specialskolorna bor läsåret 1997/98 knappt 32 procent antingen i elevhem vid skolan eller i annat enskilt hem än föräldrahemmet (se tabell 6.1). Merparten av eleverna bor således i det egna föräldrahemmet. Variationen mellan skolorna är dock stor.

Vid de regionala specialskolorna är andelen elever i någon form av elevboende bara 21 procent. Det beror bl a på att många familjer med döva eller hörselskadade barn väljer att flytta till orter med regional specialskola.

Andelen elever i elevboende skiljer sig dock mellan de olika regionala specialskolorna. Hög andel elever i elevboende har Kristinaskolan i Härnösand, som har hela norra Sverige som upptagningsområde, samt Vänerskolan i Vänersborg. Manillaskolan saknar däremot nästan helt elever i elevboende, medan andelen boende vid Östervångsskolan är liten. Vissa elever som inte bor vid skolorna har långa dagliga resor.

Vid de riksrekryterande specialskolorna är andelen elever i elevboende avsevärt högre än vid de regionala skolorna, drygt 60 procent. Det beror på att eleverna kommer ifrån hela landet. Högst är andelen vid Ekeskolan, lägst vid Hällsboskolan. Den lägre andelen boende vid Hällsboskolan förklaras av att en stor andel av eleverna vid skolan kommer från skolans närområde.

Personal

Hösten 1997 fanns 334 tjänstgörande lärare vid specialskolorna, motsvarande 290 heltidstjänster (se tabell 6.2). Detta innebär att lärartätheten är hög vid specialskolorna. I genomsnitt fanns 36,6 lärare (mätt i heltidstjänster) på hundra elever, att jämföra med 7,5 lärare per hundra elever i grundskolan och 26,4 i särskolan.¹⁰⁰

Lärartätheten skiljer sig mellan de olika specialskolorna. Hösten 1997 fanns i genomsnitt 35 lärare (mätt i heltidstjänster) per hundra elever vid de regionala specialskolorna. Vid Ekeskolan fanns 42 lärare, vid Hällsboskolan 36 och vid Åsbackaskolan 52 lärare per hundra elever. Detta speglar skillnader i verksamhet mellan främst de regionala och de riksrekryterande skolorna.

¹⁰⁰ Skolan Jämförelsetal för skolhuvudmän, delrapport, mars 1998; Skolverkets rapport nr 146

Tabell 6.2 Lärare i specialskolan läsåret 1997/98

	Antal tjänstgörande lärare	Antal lärare räknat i heltidstjänster		Antal lärare per 100 elever
		Totalt	därav med tillsv-anställning	
Samtliga	334	290	228	36,6
<i>därav</i>				
- andel med ped utbildning (%)	87,7	88,6	95,7	–
- andel med spec ped utbildning (%)	60,2	64,2	77,6	–

Källa: Skolan i siffror 1998: Del 2 Elever och lärare; Skolverkets rapport 148

Av lärarårsarbetskraften saknade 11,5 procent pedagogisk utbildning, en nivå som är sämre än för grundskolan och något sämre än för särskolan. Andelen lärare med pedagogisk utbildning har minskat sedan det föregående året. Även här finns viss variation mellan skolorna. Kristinaskolan, Manillaskolan, Ekeskolan och Hällsboskolan hade en hög andel lärare med pedagogisk utbildning, medan Birgittaskolan, Vänerskolan, Östervångsskolan och Åsbackaskolan hade en lägre andel.

Drygt 64 procent av lärarårsarbetskraften hade specialpedagogisk utbildning. Bland de fast anställda var andelen högre, knappt 78 procent. Skolorna satsar mycket på olika personalutbildningar. För de riksrekryterande skolorna saknas ofta ett utbildningsutbud, varför utbildningar kan behöva specialutformas tillsammans med de specialpedagogiska institutionerna.

Den höga lärartärheten i specialskolorna beror bl a på elevernas särskilda behov. Undervisningen sker t ex ofta i små grupper. Det gäller även i den regionala specialskolan. En annan förklaring är att många lärare genomgår fortbildning, och därmed har nedsatt tjänstgöring. För att kompensera detta krävs ett högt antal fast anställda, då det närmast är omöjligt att anställa tillfälliga lärarvikarier.

I regleringsbrevet för budgetåret 1997 gavs SIH i uppdrag att, i samråd med Skolverket, göra en översyn av lärarbehovet vid specialskolorna. Av översynen¹⁰¹, som utförts av en konsult, framgår att

¹⁰¹ *Specialskolornas lärarbehov. Analys av pensionsavgångar, lärarbehov och utbildningsnivåer för perioden 1997 - 2019; Undersökning utförd av Per-Erik Eriksson. Utbildning AB, SIH 1997-06-30*

specialskolorna "står inför betydande utmaningar under de närmaste tio åren".

Utredaren konstaterar att mer än var fjärde av de lärare som i dag tjänstgör vid specialskolorna kommer att avgå med ålderspension under denna period. År 1997 var genomsnittsåldern 49 år för lärarpersonal, konsulenter och utbildare vid specialskolorna, inkl resurscenter samt Tomtebodaskolans resurscenter. Medelåldern mellan skolorna varierade mellan drygt 47 år och drygt 51 år. Högst var den vid Hällsboskolan och Ekeskolan.

Utredaren konstaterar vidare att många av de lärare som kommer att avgå med pension har en omfattande utbildning och en lång erfarenhet av att undervisa elever med funktionshinder, vilket gör att det ställs krav på omfattande och genomtänkta utbildningsinsatser för att klara att ersätta dem. Utredaren pekar också på att det måste löna sig för den enskilde att satsa på en vidareutbildning.

Kommittén återkommer till frågan om specialskolornas behov av lärarkompetens i kapitel 9 om lärarutbildning och lärarfortbildning.

Vid samtliga specialskolor finns utöver den pedagogiska personalen också personal som arbetar i elevhemsboende samt med administration, service och elevvård. Dessa tjänster är ofta fler än lärartjänsterna.

Kostnader och finansiering

De totala kostnaderna för specialskolan var 336 mkr år 1996. Detta innebär att de genomsnittliga kostnaderna var 430 600 per elev samma år (se tabell 6.3 och bilaga 5). Av detta gick ca 30 procent till undervisning och ca 30 procent till elevresor och elevboende. Skillnaderna är dock stora mellan de olika skolorna.

Vid de regionala skolorna för döva och hörselskadade var den genomsnittliga kostnaden 339 300 kr per elev år 1996, varav närmare 35 procent gick till undervisning och drygt 20 procent till resor och boende. Variationerna i totala kostnader per elev är stora även mellan de regionala specialskolorna. Det beror inte på skillnader i undervisningskostnader. Skillnader i skolornas rese- och boendekostnader utgör däremot en förklaring. Vänerskolans höga kostnader förklaras dessutom av höga lokalkostnader. Ökade lokalkostnader kan förväntas även för fler av skolorna till följd av renoveringar.

Tabell 6.3 Kostnader för specialskolan år 1996

	<i>Totala kostnader¹⁾ (mkr)</i>	<i>Kostnad per elev (kr)</i>		
		<i>- totalt¹⁾</i>	<i>därav - undervisning²⁾</i>	<i>- elevresor och elevhem³⁾</i>
<i>Regionala skolor</i>	195,8	339 300	121 300	71 100
Birgittaskolan	54,5	290 000	112 700	66 100
Kristinaskolan	36,2	425 900	134 900	128 700
Manillaskolan	43,1	301 700	126 100	31 400
Vänerskolan	33,1	493 400	124 200	135 100
Östervångsskolan	28,8	306 900	117 200	43 600
<i>Riksskolor</i>	140,3	689 500	189 000	277 900
Ekeskolan	46,9	1 104 400	265 100	473 300
Hällsboskolan	55,0	482 300	168 700	179 200
Åsbackaskolan	38,4	817 000	169 300	340 400
Samtliga skolor	336,1	430 600	138 900	125 000

Källa: Skolan Jämförelsetal för skolhuvudmän, årsrapport, november 1997; Skolverkets rapport nr 134

Not: Kostnaderna för 1996 har uppskattats till två tredjedelar av de totala kostnaderna för budgetåret 1995/96, som var 18 månader. För beräkning av kostnad per elev har använts ett medeltal av antalet elever vid skolorna den 13 oktober 1995 och den 15 oktober 1996.

- 1) Exkl kostnaderna för specialpedagogiska resurscenter vid riksskolorna.
- 2) Inkl kostnader för läromedel, utrustning och bibliotek.
- 3) Observera att detta är ett genomsnitt för samtliga elever vid skolorna. De genomsnittliga kostnaderna per elev som faktiskt bor i elevhem är avsevärt högre.

För de riksrekryterande specialskolorna beror de stora skillnaderna i kostnader på att skolorna har sinsemellan helt olika målgrupper. Vid Ekeskolan är kostnaderna mycket höga, totalt 1 104 400 kr per elev och år. Ekeskolan har bl a höga kostnader både för undervisning och boende. Även Åsbackaskolan har relativt höga boendekostnader, medan Hällsboskolans är lägre. Detta återspeglar både andelen boende vid skolorna och behovet av omvårdnad.

Skolorna är huvudsakligen anslagsfinansierade över statsbudgeten. Anslaget innefattar även statens bidrag till verksamheten vid resurscentren.

Hemkommunerna skall dock betala ersättning till staten för vissa kostnader för den som är elev i specialskolan¹⁰². Storleken av denna ersättning är fastställd i en förordning (SKOLFS 1997:1) om ersätt-

¹⁰² 7 kap 7 § skollagen

ning för elever i specialskolan. Av denna framgår att för budgetåret 1997 var ersättningen 37 500 kr per elev och termin. De kommuner inom vilken skolan är belägen skulle endast betala 25 000 kr per elev och termin.

För elever som går i extern klass i en kommunal grundskola var ersättningen 37 500 kr per elev och termin. Om en kommun står för mer än hälften av den totala elevkostnaden skulle den kommunen dock endast betala ersättning med 18 750 kr per elev och termin. Det senare avser den externa klassens värdkommun, om denna via sin grundskola står för vissa kostnader.

Den kommunala ersättningen har i princip varit oförändrad sedan år 1994. Vissa ändringar och förtydliganden har dock gjorts senare vad gäller ersättningen från skolornas värdkommuner samt vad gäller ersättningen för elever i externa klasser. Den nuvarande förordningen har ingen klausul om indexuppräknning, vilket den tidigare haft.

Kommunernas ersättningar enligt förordningen disponeras inte av specialskolorna. Beräknade avgifter som på detta sätt inte tillfaller specialskolorna och Tomtebodaskolans resurscenter uppskattas till 53,3 mkr för budgetåret 1998, motsvarande ca 13 procent av det totala anslaget.

Specialskolorna och Tomtebodaskolans resurscenter har också möjlighet att ta ut vissa avgifter i samband med sin resurscenterverksamhet. Avgifter kan tas ut för t ex träningsbesök, kurser för personal m m. Det är framför allt det senare som är aktuellt. Tomtebodaskolans resurscenter tar t ex ut avgifter endast för kurser för personal och då endast för kursmaterial, mat och kaffe. Avgiften för övernattnings vid centret motsvarar vandrarhemspris. Dessa avgifter tillfaller skolorna. För budgetåret 1998 beräknas de till 5,2 mkr.

Ansvarsfördelning

Frågan om ansvarsfördelningen för specialskolorna är en av utredningens huvudfrågeställningar.

Specialskolorna är statliga myndigheter med egna styrelser. Staten svarar genom skolorna för att barnen får en till deras förutsättningar anpassad undervisning. Vid behov svarar staten, också genom skolorna, för boende och resor. Huvudmannen för skolorna, i praktiken deras styrelser, svarar för antagningen till skolorna. Fråga om mottagande får väckas av barnets vårdnadshavare eller av barnets hemkommun. Specialskolans styrelse övertar ansvaret från hemkommunens skolstyrelse för elever vid specialskolan.

Staten tar således över ansvaret från *hemkommunerna* för elever vid specialskolan i flera avseenden, både ekonomiskt och vad gäller beslut avseende elevens skolgång. Hemkommunen har t ex inget uppföljningsansvar för elevens skolsituation. Hemkommunen betalar dock en i förhållande till de totala kostnaderna begränsad ersättning till staten för den som är elev i specialskolan.

SIH är central förvaltningsmyndighet för specialskolorna. Det innebär¹⁰³ att institutet skall

- lämna underlag till regeringen för beräkning av ramanslag för specialskolorna och resurscentren samt förslag till fördelning av belopp på ramposter under ramanslaget,
- till regeringen sammanställa och yttra sig över specialskolornas och resurscentrens budgetunderlag, årsredovisningar och övriga ekonomiska redogörelser,
- stödja specialskolorna och resurscentren med rådgivning i övergripande ekonomiska och juridiska frågor.

Vidare kan vissa personalärenden överklagas till *SIH*.

Till *Skolväsendets överklagandenämnd* kan elevens vårdnadshavare överklaga beslut om mottagande i specialskolan. Även vissa frågor om åtgärder för elever som inte bor hemma samt om rätten att fullfölja utbildningen kan av eleven eller företrädare för denne överklagas till samma nämnd.

Skolverket är central förvaltningsmyndighet för det offentliga skolväsendet. Verket har generellt sett som uppgift att följa upp och utvärdera skolan samt att utöva tillsyn över skolväsendet. Verket skall vidare lägga fram förslag till utveckling av skolan och medverka till sådan utveckling. Dessa uppgifter gäller även i förhållande till specialskolan. Det är dock viktigt att understryka att Skolverkets ansvar endast gäller skolverksamheten vid skolorna, inte skolornas boende. För detta saknas ansvarig tillsynsmyndighet.

6.2.2 De regionala specialskolorna

För döva och hörselskadade elever finns således följande statliga specialskolor med regional upptagning¹⁰⁴:

- ***Birgittaskolan*** ligger i Örebro. Upptagningsområde är Södermanlands, Östergötlands, Värmlands, Örebro, Västmanlands och Dalarnas län.

¹⁰³ *Staten och skolan - styrning och stöd*; Ds 1995:60

¹⁰⁴ 1 kap 5 § specialskoleförordningen

- **Kristinaskolan** ligger i Härnösand. Upptagningsområde är Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län.
- **Manillaskolan** ligger i Stockholm. Upptagningsområde är Stockholms, Uppsala och Gotlands län.
- **Vänerskolan** ligger i Vänersborg. Upptagningsområde är Jönköpings, Hallands och Västra Götalands län.
- **Östervångsskolan** ligger i Lund. Upptagningsområde är Kronobergs, Kalmar, Blekinge och Skåne län.

Verksamheten vid de regionala specialskolorna skall vara jämförbar med grundskolans. Den skiljer sig från grundskolans främst genom att undervisningen i huvudsak sker på teckenspråk. I några av skolorna finns också undervisning på svenska med tekniskt stöd för elever med hörselskada. Undervisningsgrupperna är små, ofta sex till åtta elever.

Grundskolans mål gäller även för de regionala specialskolorna. Istället för grundskolans mål för svenska och engelska gäller dock att varje döv eller hörselskadad elev efter genomgången specialskola är tvåspråkig, dvs kan avläsa teckenspråk och läsa svenska samt uttrycka tankar och idéer på teckenspråk och i skrift, och kan kommunicera i skrift på engelska. Teckenspråket är i de flesta fall elevernas förstaspråk.

Eleverna i den regionala specialskolan skall i huvudsak följa grundskolans kursplaner. För döva och hörselskadade elever i den regionala specialskolan har dock Skolverket fastställt särskilda kursplaner, i svenska, B- och C-språk samt i rörelse och drama som ersätter ämnet musik. Den regionala specialskolan, som är tioårig, har en särskild timplan som bl a innehåller ämnena rörelse och drama respektive teckenspråk.¹⁰⁵

Personkretsen

De regionala specialskolorna är avsedda för döva eller hörselskadade elever som inte behöver utbildning med särskilda insatser vid en riksskola¹⁰⁶.

Graden av hörselskada

¹⁰⁵ *Specialskolan Kursplaner, timplaner, betygskriterier och kommentarer*; Skolverket 1996

¹⁰⁶ 1 kap 4 § specialskoleförordningen

I specialskoleförordningen definieras hörselskada som "nedsättning av hörseln och talstörning som orsakats av sådan nedsättning". Denna definition ger ingen direkt vägledning vad gäller personkretsen. Detta har lett till olikheter i regionskolornas praxis vid antagningen av elever. Antagning beslutas av skolans styrelse.

Antagningen till de regionala specialskolorna baseras på en bedömning av elevernas funktionella hörsel, således av i vilken grad de kan tolka talat språk. Audiogrammet utgör ett av underlagen vid denna bedömning. Det går dock inte att bedöma ett barns hörsel enbart utifrån ett audiogram. Audiogram används sedan decennier för att redovisa mätningar av hörselnivån. Audiogrammens värde är omdiskuterade. Det säger egentligen inget om hörselns funktion hos den enskilde, t ex möjligheten att tolka talat språk. Samma värde kan således i praktiken innebära helt olika funktionsnedsättning för två olika individer. Vid antagningen måste således hänsyn tas även till andra underlag.

För att beskriva skillnaden mellan skolornas antagningspraxis bör dock audiogrammen kunna ge generellt användbara indikationer på hur antagningspraxisen skiljer sig mellan skolorna. Detta särskilt då skillnaderna är så pass stora som de visat sig vara. Av tabell 6.3 framgår att andelen elever med lättare hörselskador varierar kraftigt mellan skolorna.

Som redan slagits fast är audiogrammet bara ett av flera underlag för bedömningen av en individs hörsel. Audiogram anger hörseln på en skala från 0 – 120 dBm. dBm är ett medeltal av tre mätningar. Ju högre värdena är, desto sämre är hörseln. Värden i intervallet 0 – 19 dBm innebär normal hörsel. Gränsen för hörselskada sätts normalt vid 30 dBm. Under denna gräns kan man tala om hörselnedsättning.

Birgittaskolan och Kristinaskolan, de båda skolor som sedan länge erbjudit undervisning på svenska med tekniskt stöd till elever med hörselskador, hade våren 1997 en större andel elever med audiogramvärden som indikerar lättare hörselskador än de övriga skolorna.

Vid Vänerskolan, där det numera också finns en begränsad hörselklassverksamhet, och vid Birgittaskolan fanns ett tydligt samband mellan elevernas redovisade hörselnivåer och valet av undervisningsspråk, så att merparten av eleverna med relativt sett lättare hörselskador fick sin undervisning på svenska med tekniskt stöd. Vid Kristinaskolan är detta samband inte lika tydligt.

Tabell 6.3 Elevernas hörselnedsättning vid de regionala specialskolorna våren 1997
- i procent av det totala antalet elever vid skolorna¹⁾

	Andel elever med audiogramvärden upp till 60 dBm ²⁾ - totalt	Andel elever med audiogramvärden upp till 70 dBm ²⁾ - totalt	- i svensk-språkig grupp	- i tecken-språkig grupp
Birgittaskolan	13,0	19,8	16,7	3,1
Kristinaskolan	17,6	21,2	11,8	9,4
Manillaskolan	5,7	7,1	0,0	7,1
Vänerskolan	4,2	9,9	8,5	1,4
Östervångsskolan	5,2	12,5	0,0	12,5

1) För ett fåtal elever saknas värden, för andra är mätningarna ofullständiga. De uppgifter som finns för den senare gruppen indikerar dock att dessa har omfattande hörselskador. Vid beräkningarna har antagits att alla elever för vilka mätningar saknas eller är ofullständiga har värden över 70 dBm, således med omfattande hörselskada eller dövhet. Detta styrks av att mycket få av dessa återfinns bland eleverna i hörselgrupperna.

2) Andel elever med värden upp till 60 respektive 70 dBm avser andel elever med lättare hörselskador än övriga elever vid skolorna.

Grupper med undervisning på svenska med tekniskt stöd förekommer således endast vid tre av skolorna. Vid Birgittaskolan fick 29 procent av eleverna sin undervisning i sådana grupper våren 1997, en ovanligt hög andel. Under tidigare år har nivån varierat mellan 20 och 25 procent. Andelen är högre i de högre årskurserna, både till följd av att elever från den kommunala skolan söker sig till skolan och att vissa elever i de teckenspråkiga grupperna väljer att byta undervisningsspråk. Vid Kristinaskolan fick samma år 19 procent av eleverna undervisning på svenska med tekniskt stöd och vid Vänerskolan 10 procent.

Även om det inte finns någon fullständig korrelation mellan andelen hörselskadade elever och förekomsten av hörselklasser vid skolorna, så är det tydligt att förekomsten av sådana klasser har påverkat antagningen.

En konsekvens av skillnaden i antagningspraxis innebär att elever som i andra delar av landet skulle gå antingen i sin hemskola eller i kommunal eller regional hörselklassverksamhet har antagits till specialskolan vid orter som erbjuder undervisning på svenska med tekniskt stöd. Regionala hörselklasser finns bl a vid Silviasko-

lan i Hässleholm, Kannebäcksskolan i Göteborg och Alviksskolan i Stockholm.

Som redan nämnts i kapitel 3 får skillnaden i praxis konsekvenser framför allt för de elever som har behov av teckenspråkig miljö för sin sociala kommunikation, men som kan få sin undervisning på svenska med tekniskt stöd. I vissa delar av landet har dessa elever möjlighet att få sin undervisning i en i övrigt teckenspråkig miljö, medan de i andra delar av landet måste välja mellan antingen en teckenspråkig eller en svenskspråkig miljö.

Skillnaden i praxis innebär dessutom att inte bara barnen utan också kommuner i olika delar av landet behandlas olika. Detta genom att elever som i vissa delar av landet undervisas i regionala hörselklasser med statligt SIS-anslag, ett avsevärt lägre statligt bidrag än till specialskolan, i andra delar av landet antas till den statliga specialskolan.

Elever med ytterligare funktionshinder i den regionala specialskolan

Som nämnts ovan finns i den regionala specialskolan en hög andel barn och ungdomar med ytterligare funktionshinder utöver dövhet eller hörselskada. Detta bekräftas inte helt av Skolverkets statistik i tabell 6.1 (se ovan), vilket beror på att uppgifterna i den är begränsade till elever som utöver dövhet eller hörselskada också har synskada, i några fall rörelsehinder. Att flera elever inom den regionala specialskolan är synskadade beror på förekomsten av Usher's syndrom (se kapitel 3). Elever med denna sjukdom drabbas ofta av försämrad syn under den senare delen av tiden vid skolorna.

Enligt kommitténs uppgifter är andelen hög av elever med den typ av ytterligare funktionshinder som inte tas upp i statistiken, t ex till följd av olika medicinska tillstånd. Som exempel kan nämnas att Östervångsskolan i sin årsredovisning för 1997 uppger att skolan i samband med utarbetandet av åtgärdsprogram dokumenterade 120 olika behov hos 43 av de 99 eleverna vid skolan läsåret 1997/98. Behoven uppges ha både pedagogiska, språkliga, psyko-sociala och medicinska orsaker.

För döva och hörselskadade finns vid sidan om de regionala specialskolorna också två riksrekryterande specialskolor – Åsbackaskolan som tar emot döva och hörselskadade elever med utvecklingsstörning och Hällsboskolan som tar emot döva och hörselskadade elever med beteendestörning eller som av andra speciella skäl än synskada eller utvecklingsstörning inte kan gå på en regional speci-

alskola. Elever med lättare utvecklingsstörning återfinns enligt uppgifter från skolan alltmer sällan vid Åsbackaskolan. Även om utvecklingsstörda elever inte tillhör de regionala specialskolornas personkrets återfinns vissa elever med lättare utvecklingsstörning vid dessa, där de dock inte kan ges möjlighet att följa särskolans kursplaner.

Elever med invandrabakgrund

Antalet elever med invandrabakgrund har ökat vid de regionala specialskolorna under 1990-talet. Vid Manillaskolan i Stockholm och vid Östervångsskolan var andelen invandrarelever uppe i ungefär 35 respektive 30 procent läsåret 1996/97. Lägst var andelen vid Kristinaskolan, med ca 10 procent. Vid Birgittaskolan respektive Vänerskolan låg andelen mellan 15 och 20 procent. Detta kan jämföras med att knappt 12 procent av eleverna i grundskolan var berättigade till modersmålsundervisning (tidigare hemspråksundervisning) hösten 1996.

Trots den höga andelen invandrarelever är det bara tre elever vid de regionala specialskolorna som tar del av modersmålsundervisning läsåret 1997/98 (se tabell 6.1). Ett skäl till detta är att skolorna har problem att hitta lärare i modersmål som också kan teckenspråk.

Den höga andelen invandrarelever ställer särskilda krav på skolorna. Av Östervångsskolans årsredovisning för 1997 framgår t ex att av skolans elever med invandrabakgrund (inkl adopterade elever) behöver 70 procent särskilda stödinsatser, att jämföra med knappt 50 procent för skolans samtliga elever.

En särskild problematik har att göra med att teckenspråket har en annan ställning i Sverige än i de länder där eleverna har sin bakgrund. Det innebär att elever med invandrabakgrund inte alltid har givits möjlighet att utveckla teckenspråk under förskoleåldern. Det innebär också att eleverna inte alltid har möjlighet att kommunicera på teckenspråk i sina hem. Det är därför särskilt viktigt att teckenspråksutbildningen för föräldrar, i landstingets regi och den s k TUFF-utbildningen, når fram till dessa föräldrar.

Elever med cochlea implantat

I maj 1996 beslutade regeringen att till utredningen överlämna en framställning från Föreningen Barnplantorna, i den del ärendet avser skolsituationen för barn med cochlea implantat (CI). Före-

ningen tar i sin skrivelse upp frågeställningarna om bl a ansvarsfördelningen mellan landstingets habilitering och skolan, om specialskolan har skyldighet att förmedla talad svenska som kommunikationsfärdighet till elever med implantat samt behovet av en utredning om ökade resurser för barn med cochlea implantat. I ärendet finns både före och efter detta beslut en omfattande brevväxling mellan Föreningen Barnplantorna och Utbildningsdepartementet. Utbildningsdepartementet har vid flera tillfällen inhämtat SIH:s yttrande.

Cochlea implantat är en typ av tekniskt hjälpmedel för hörselskadade och döva. Operationer har genomförts med goda resultat på personer som förlorat hörseln i vuxen ålder ända sedan mitten på 1980-talet. Under 1990-talet har operationer börjat göras även på barn, både på barn som förlorat hörseln och på barndomsdöva. Socialstyrelsen gav 1995 en grupp med representanter för hälso- och sjukvården, företrädare för hörselvården och berörda handikapporganisationer i uppdrag att utarbeta ett förslag till vårdprogram för barn med cochlea implantat.

SIH har i sina yttranden till utbildningsdepartementet menat att åtgärder vad gäller elevernas skolsituation bör anstå tills vårdprogrammet för barn med cochlea implantat inkommit till Socialstyrelsen. Ställningstaganden bör därefter diskuteras med vårdprogrammet som underlag.

Förslaget till vårdprogram har nu överlämnats till Socialstyrelsen, som dock har valt att avvakta med ställningstagande. Istället har Socialstyrelsen förnyat uppdraget, bl a därför att man vill avvakta de forskningsprojekt som pågår i Sverige avseende barn med cochlea implantat. Förslag till vårdprogram skall nu lämnas i början av år 1999.

SIH konstaterar vidare att det på det pedagogiska området idag saknas redovisade forskningsresultat vad gäller den språkliga och kognitiva utvecklingen för barn och ungdomar med cochlea implantat. Med anledning av detta menar man att i "de fall föräldrarna kräver en utökad träningsinsats för barn och ungdomar med cochlea implantat – dvs mera än vad som rimligen kan begäras av skolan utifrån skolans mål, kurs- och timplaner, bör det åläggas sjukvårds- respektive skolhuvudmännen att gemensamt lösa problemet genom att upprätta en gemensam plan. Denna bör baseras på landstingets habiliterings- och rehabiliteringsplan och skolans åtgärdsprogram för berörd elev. Av planen skall framgå vilken typ av träning som krävs, omfattningen samt hur kostnaderna skall fördelas mellan huvudmännen. Planen skall ställas i relation till de

kunskapsmål skolan har att uppnå samt vilket stöd som erfordras för att eleven skall uppnå detta mål.”

Skolverkets utvärdering

Skolverket konstaterar i en utvärdering¹⁰⁷ av specialskolorna att betygsättningen är ett problem för skolorna. Betyg, prov, och regelrätt kunskapsmätning verkar spela mindre roll i den vardagliga undervisningen än vad som är fallet i det övriga skolväsendet.

Enligt utvärderingen ligger prestationerna vid de regionala specialskolorna för elever i motsvarande åldersgrupp inte i nivå med vad som betraktas som normalprestationer i grundskolan. Många elever tycks behöva mer tid än elever i övriga skolväsendet för att nå uppsatta mål. I det underlag som Skolverket undersökt var det inte ovanligt att eleverna, även med hänsyn till att specialskolan är tioårig, låg 2 – 4 år efter sin åldersgrupp.

I samband med Skolverkets utvärdering lät verket Institutionen för nordiska språk vid Uppsala universitet respektive Institutionen för pedagogik vid Lärarhögskolan i Stockholm särskilt bedöma elevernas prestationer i svenska respektive matematik.

I bedömningen av elevernas svenskkunskaper konstateras att nästan alla texter som analyserats visar att eleverna har svårigheter med anledning av grammatiska olikheter mellan teckenspråket, som är deras förstaspråk, och svenskan. De svårigheter som detta leder till i svenskan påverkar läsarnas möjlighet att tillgodogöra sig innehållet i texterna.

I bedömningen av elevernas matematikkunskaper konstateras att variationen är mycket stor. En stor andel elever har mycket stora svårigheter i matematik och skulle troligtvis inte nå upp till de stipulerade målen för motsvarande årskurs 5 och årskurs 9. Störst problem har eleverna med de uppgifter som också kräver läsförståelse.

Att eleverna inte når uppsatta mål framgår dock, enligt Skolverkets utvärdering, inte alltid av betygen. Avgångsbetygen från årskurs tio pekar istället på goda resultat, i vissa fall mycket goda. Detta har, enligt utvärderingen, sin förklaring i att hänsyn tidigare har tagits till elevernas funktionshinder vid betygsättningen.

¹⁰⁷ *Utvärdering av den statliga specialskolan - organisation och resultat*; Skolverket 1997-09-03, *Utvärdering av den statliga specialskolan - metod, slutsatser och resultatbedömning*; Skolverket 1997-09-03, *Utvärdering av den statliga specialskolan, Bilagorna D - H*; Skolverket 1997-09-03

Det framgår vidare av utvärderingen att personal vid flertalet av de regionala skolorna uttryckte oro inför den förändrade betygsättningen. Även om man ser positivt på att samma krav ställs på döva och hörselskadade elever som på andra så är man överens om att eleverna vid skolorna kommer att ha stora problem att klara uppnåendemålen. Många av eleverna kommer att behöva särskilda stödinsatser.

6.2.3 Ekeskolan

Ekeskolan är avsedd för synskadade elever samt elever som också är döva, hörselskadade eller utvecklingsstörda¹⁰⁸.

För synskadade elever vid Ekeskolan gäller grundskolans kursplaner. För elever med utvecklingsstörning skall särskolans kursplaner tillämpas. Undervisningen måste anpassas till elevernas synförmåga, men så långt möjligt ha samma inriktning som för seende. Det innebär bl a att undervisningen i bild måste anpassas efter elevernas synförmåga samt att eleverna i ämnet svenska inte kan förväntas skriva med tydlig handstil.¹⁰⁹

Verksamheten vid Ekeskolan påverkas av att eleverna vid skolan i många fall har omfattande och komplicerade funktionshinder. Det gör att behovet av individuella anpassningar är mycket stort samt att kontinuiteten i elevernas kontakt med personalen är viktig. Skolan ser Skola-Boende-Fritid som tre delar av en helhet som erbjuds barnen och ungdomarna. Över 80 procent av eleverna bor i skolans elevboende. ADL-träning är en viktig del av boendet, dvs träning att klara dagliga aktiviteter.

Personkretsen

Enligt Ekeskolan erbjuder skolan "en individuellt anpassad skolgång för synskadade elever samt synskadade elever med ytterligare funktionshinder från hela landet, i åldrarna 7 till 21 år". Detta innebär att skolan har en vidare avgränsning av personkretsen än förordningens, som bara nämner elever som utöver sin synskada också är döva, hörselskadade eller utvecklingsstörda.

¹⁰⁸ 1 kap 7 § specialskoleförordningen

¹⁰⁹ *Specialskolan Kursplaner, timplaner, betygskriterier och kommentarer*; Skolverket 1996

Det finns 43 elever vid Ekeskolan läsåret 1997/98. Ekeskolans elevantal har varit relativt konstant under 1990-talet.

Elevernas funktionshinder

Ekeskolan uppger att 18 av de 42 elever som fanns vid skolan våren 1997 var helt blinda, 13 saknade ledsyn i okänd omgivning samt 10 var synsvaga med något bättre möjlighet till visuell överblick. För en elev var synen omöjlig att klassificera. Sju av eleverna hade en progressiv näthinnesjukdom, dvs en sjukdom som innebär att synen försämras successivt, i vissa fall leder till blindhet redan i tonåren.

Av de 42 eleverna hade 38 någon form av ytterligare funktionshinder utöver sin synskada, t ex till följd av begåvningshandikapp, rörelsehinder, tumörsjukdomar samt olika syndrom, som t ex Spielmeier Vogts sjukdom. Många elever har flera ytterligare diagnoser, vilket gör att de har olika och högst individuella behov. (Om resurscentrets särskilda åtagande för personer med Spielmeier Vogts sjukdom, se vidare kapitel 8 om stödorganisationen.)

Ålder, studieinriktning och studiebakgrund

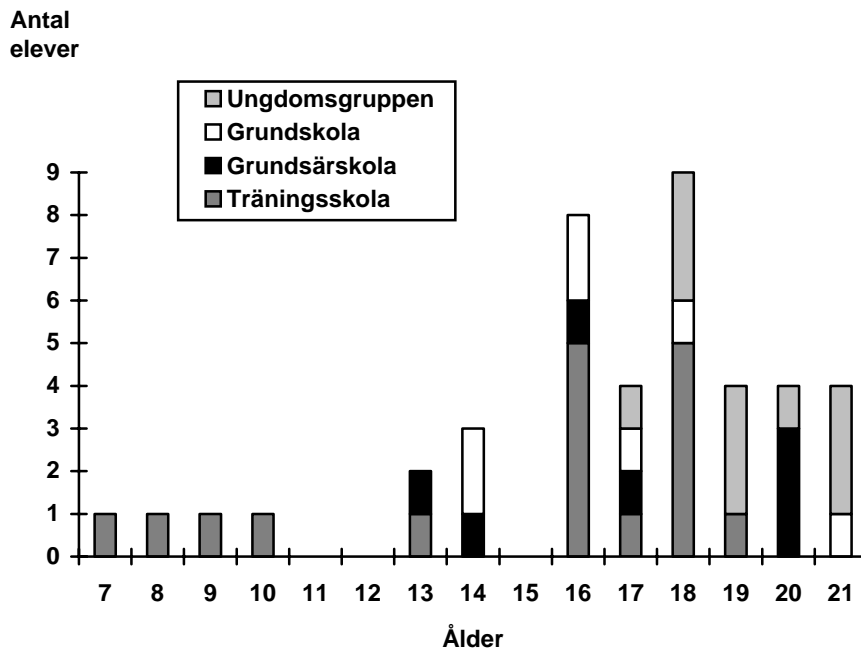
Även om antalet elever har varit relativt konstant över tiden har åldersprofilen på eleverna vid skolan förändrats så att eleverna är äldre i dag än tidigare. Av figur 6.1 framgår åldersprofilen våren 1997.

Eleverna i åldersgruppen 7 – 10 år som fanns vid skolan våren 1997 startade sin utbildning direkt vid Ekeskolan. Alla fyra följde särskolans kursplaner, på träningskolenivå.

Av eleverna i åldersgruppen 13 – 16 år började samtliga sina studier vid Ekeskolan i åldern 11 – 15 år. Ungefär hälften hade gått i Ekeskolan ett år vid mätningen. Deras bakgrund var antingen träningskola eller grundskola.

Av diagrammet framgår att eleverna i denna åldersgrupp, 13 – 16 år, följde såväl grundskolans som särskolans kursplaner, i det senare fallet både på träningskole- och grundsärskolenivå. Flertalet elever som följde grundskolans kursplaner gjorde detta på en nivå som inte motsvarade deras ålder.

Figur 6.1 Elevernas åldersfördelning vid Ekeskolan våren 1997 - fördelat på undervisningens inriktning



Källa: Ekeskolan

Trots att Ekeskolan i första hand skall vända sig till skolpliktiga elever var mer än hälften av eleverna 17 – 21 år våren 1997. Av dessa hade fem fått hela sin utbildning i specialskolan. Två hade dock börjat sina studier vid Tomtebodaskolan, då den fortfarande hade skolverksamhet. Övriga hade sin bakgrund i träningskola, grundsärskola respektive grundskola.

Diagrammet visar att även de äldre eleverna, 17 – 21 år, följde såväl grundskolans som särskolans kursplaner, i det senare fallet både på träningskole- och grundsärskolenivå. Elva av de 25 äldre eleverna gick i den s k ungdomsgruppen, inom vilken ungdomarna erbjuds en utbildning liknande gymnasiesärskolans.

Åtta av eleverna i "ungdomsgruppen" började vid skolan efter avslutad skolplikt. Lika många hade sin bakgrund i grundskolan, en i grundskola/grundsärskola. För två elever saknas uppgifter. Av eleverna med bakgrund i grundskolan hade fyra avslutat nionde årskursen.

Att Ekeskolan tar emot ungdomar i åldern 17 – 21 år har stöd i 7 kap 6 § skollagen. Där fastslås att ungdomar som efter skolpliktens upphörande inte kan gå i gymnasieskolan därför att de är *utvecklingsstörda*, i mån av plats, får genomgå *annan utbildning* i specialskolan intill utgången av vårterminen det kalenderår då de fyller 21 år.

Verksamheten vid skolan för de äldre eleverna, och då särskilt vad gäller "ungdomsgruppen", aktualiserar dock frågan om vad som avses med annan utbildning. Ekeskolan är inte formellt en gymnasiesärskola, men hävdar att man erbjuder dessa ungdomar utbildning liknande gymnasiesärskolans.

Ekeskolan uppger i sin årsredovisning för 1995/96 att verksamheten för de äldre ungdomarna i huvudsak inriktas på att förbereda dem för annan utbildning eller sysselsättning. Förberedelserna för ett eget boende och en aktiv fritid har också hög prioritet. Skolan understryker att man tycker att det är mycket angeläget att denna grupps speciella behov tillfredsställs och att deras utbildning formaliseras i ett individuellt anpassat gymnasieprogram.

Elever utan ytterligare funktionshinder

Det framgår ovan att det finns ett fåtal elever vid Ekeskolan som inte har ytterligare funktionshinder utöver synskada. Enligt specialskoleförordningen kan Ekeskolan även ta emot elever med enbart synskada. Denna möjlighet har sin bakgrund i att skolverksamheten vid Tomtebodaskolan avvecklades under 1980-talet. Möjligheten att placera elever vid Ekeskolan sågs som ett sätt att under speciella omständigheter erbjuda elever det särskilda stöd som specialskolan innebär.

Kommittén har mottagit en skrivelse¹¹⁰ från Handikappombudsmannen i vilken kommittén uppmanas att analysera konsekvenserna av att 3 kap 3 § skollagen och 1 kap 7 § specialskoleförordningen ger specialskolan, och i det senare fallet Ekeskolan, möjlighet att ta emot synskadade elever utan ytterligare funktionshinder.

Handikappombudsmannens skrivelse är i sin tur föranledd av att Unga synskadade har tillskrivit ombudsmannen i denna fråga. Unga synskadades skrivelse uppmärksammar att skolledare har kontaktat Tomtebodaskolans resurscenter med förfrågan om att ta emot elever med synskada. Unga synskadade uttrycker oro för att formuleringarna skall hota de synskadades integrering i "den vanliga"

¹¹⁰ *Synskadades integrering i grundskolan*; Handikappombudsmannen, Dnr 801/96

skolan. Handikappombudsmannen anser att det är olyckligt om paragrafen kan misstolkas på det sätt som Unga Synskadade beskriver.

Dövblindfödda

Som framgått ovan tillhör dövblindfödda barn och ungdomar Ekeskolans och dess resurscenters personkrets. Läsåret 1996/97 fanns totalt åtta elever med en kombination av syn-hörselskada vid Ekeskolan.

Totalt kände Ekeskolan i januari 1996 till 23 dövblindfödda barn i förskoleåldern samt 107 barn i åldrarna 7 till 21 år. Nyare uppgifter saknas. Flertalet av de dövblindfödda barnen och ungdomarna får således sin skolgång på hemorten, ofta i grundsärskola eller träningsskola. De dövblindblivna barnen får oftast sin skolgång i grundskolan eller vid de regionala specialskolorna för döva och hörselskadade.

Ekeskolans engagemang för de dövblindfödda har varit föremål för överväganden. Redan år 1994 uttryckte Föreningen Sveriges Dövblinda (FSDB) sin oro över utvecklingen vid Ekeskolan, risken för utarmning av kompetens vid skolan och dess resurscenter samt över att gruppen dövblindfödda inordnas under begreppet flerhandikapp. Med anledning av den kritik som FSDB riktade mot bl a Ekeskolan uppdrog regeringen åt SIH att göra en översyn av utbildningssituationen för dövblindfödda barn och ungdomar.

Hösten 1995 redovisade SIH sin översyn till regeringen. SIH ansåg det nödvändigt att dövblinda definieras som en separat personkrets/elevgrupp och skrivs in i specialskoleförordningen. Vidare föreslog man bl a att Ekeskolans och dess resurscenters ansvar för dövblindfödda barn och ungdomar skulle preciseras, att deras kunskaper skulle spridas samt att befintliga resurser skulle användas bättre. SIH ansåg vidare att Ekeskolan och dess resurscenter borde utveckla en bättre kommunikativ kompetens vad gäller dövblindfödda samt att denna kompetensutveckling borde samordnas med de regionala specialskolornas.

I januari 1996 överlämnade regeringen SIH:s framställan till kommittén. I regleringsbrevet för år 1997 gavs Ekeskolan, som en särskild uppgift, att redovisa skolans och resurscentrets insatser för dövblindfödda elever.

Nyligen överlämnade en grupp med representanter för FSDB, Ekeskolan, Åsbackaskolan, Mo Gård, landstingets hörselvård och SIH en skrivelse¹¹¹ till utredningen över hur stödet till dövblinda barn och deras familjer kan utformas.

I skrivelsen redovisas dövblindföddas behov av service alltifrån misstanke och diagnos till vuxenliv. Gruppen pekar bl a på att det behövs ett resurscenter med skoldel och möjligheter till boende för dövblindfödda barn. Till centret bör det knytas en riksomfattande konsulentverksamhet. Konsulenterna bör ge stöd till dövblindfödda i förskola och andra skolformer och även omfatta personalgrupperna kring barnet. Gruppen föreslår också att centret får ett diagnostiseringssteam med personer med stor erfarenhet av dövblindverksamhet.

Skolverkets utvärdering

Av Skolverkets utvärdering¹¹² från 1997 framgår att det är svårt att få någon uppfattning om resultaten av Ekeskolans verksamhet. För att få en samlad bild av resultaten får man använda sig av de pedagogiska sammanfattningar och individuella handlingsplaner som finns för varje elev. Efter avslutad skolgång uppges att eleverna erhåller ett intyg.

I utvärderingen konstateras att arbetet med kvalitetssäkring vid skolan befinner sig på planeringsstadiet. Utvärderingen av verksamhetens olika delar har varit antingen otillfredsställande eller saknats helt.

I utvärderingen konstateras vidare att skolan samarbetar med forskare och skolor både i Sverige och utomlands.

6.2.4 Hällsboskolan

Hällsboskolan är avsedd för dels talskadade elever, dels döva eller hörselskadade elever som inte kan gå i en regionskola på grund av beteendestörningar eller av andra speciella skäl än synskada eller utvecklingsstörning¹¹³.

¹¹¹ Stöd till dövblindfödda barn och deras familjer; genom SIH 1997-11-27

¹¹² Utvärdering av den statliga specialskolan - organisation och resultat, Bilaga A Ekeskolan; Skolverket 1997-09-03

¹¹³ 1 kap 7 § specialskoleförordningen

För hörande elever med talskada gäller grundskolans kursplaner, men med i stort samma timplan som för döva och hörselskadade. Ämnet teckenspråk är dock utbytt mot svenska, vilket innebär att språkträningen ges extra stort utrymme i undervisningen. Musik ersätter rörelse och drama. För döva och hörselskadade elever med beteendestörning m m skall Hällsboskolan följa samma kurs- och timplaner som de regionala specialskolorna.¹¹⁴

I det fortsatta använder kommittén, liksom skolan själv, benämningen grav språkstörning för att beskriva Hällsboskolans personkrets.

Personkretsen

Sedan läsåret 1990/91 har antalet elever ökat med nästan 50 procent. Hösten 1996 gick 117 elever på Hällsboskolan¹¹⁵, läsåret 1997/98 127.

Läsåret 1982/83 bildades externa klasser i Stockholm, som sedan 1994/95 har haft ungefär samma omfattning som nu. Våren 1997 gick drygt 30 procent av Hällsboskolans elever med grav språkstörning i de externa klasserna i Blackeberg. Av de elever med grav språkstörning som fick sin undervisning i moderskolan i Sigtuna kom ca hälften från Stockholms och Uppsala län. Elevökningen vid skolan kan hänföras till gruppen gravt språkstörda elever, varav vissa är beroende av teckenspråk för sin kommunikation.

Gruppen döva eller hörselskadade elever med beteendestörningar m m har varit mer konstant över tiden. Den har varierat mellan 15 och 20 elever per läsår.

Hällsboskolan fungerar i dag som utrednings- och observationskola för elever som ännu inte valt vilket språk som kommer att bli deras förstaspråk: teckenspråk – teckenstött talad svenska – talad svenska.

Elever med grav språkstörning

Enligt Hällsboskolan beror ökningen av elevantalet vid skolan på bättre differentialdiagnostik av barn med grav språkstörning och

¹¹⁴ *Specialskolan Kursplaner, timplaner, betygskriterier och kommentarer*; Skolverket 1996

¹¹⁵ *Skolan Jämförelsetal för skolhuvudmän, Årsrapport, november 1997*; Skolverkets rapport nr 134

klart uttalade riktlinjer om att tillgodose den enskilde elevens behov av stöd i skolan.

Hällsboskolan använder begreppet gravt språkstörda för skolans personkrets, som i specialskoleförordningen betecknas som elever med talskada. Av förarbetena framgår att med talskadade avsågs elever som har samma behov av teckenspråk som döva. Vid den tiden användes den orala metoden i specialskolan för döva och inte teckenspråket. Numera får eleverna vid skolan sin undervisning huvudsakligen på svenska med tecken som stöd samt annan alternativ och kompletterande kommunikation.

Grav språkstörning kan visa sig i tal- och språksvårigheter av varierande slag såsom bristande språkförståelse, begränsat ordförråd, fonologiska avvikelser, grammatiska och pragmatiska svårigheter. Förutom de primära språkliga störningarna har eleverna parallella svårigheter i form av perceptuella brister, minnesstörningar, motoriska avvikelser, dålig planeringsförmåga och störd koncentration.

Döva barn med beteendestörning

Vid Hällsboskolan finns för närvarande sexton döva eller hörselskadade elever med bl a beteendestörning, språkstörning, ADHD/DAMP, koncentrationssvårigheter av så grav karaktär att de ej kan tillgodogöra sig undervisning vid dagens regionala specialskolor. I de flesta fall kommer eleverna till Hällsboskolan direkt från hörsel- och dövskolorna innan de hunnit påbörja utbildningen vid någon av de regionala specialskolorna. Ibland kommer eleverna sedan de gått något/några år på någon av de regionala specialskolorna, dit det också är meningen att de skall överföras efter en tid på Hällsboskolan.

Eleverna har hamnat utanför gruppgemenskapen p g a sina språkliga och beteendemässiga brister. De är mycket störningskänsliga för intryck från omgivningen, vilket ställer extra stora krav på både den fysiska och den psykosociala miljön. På Hällsboskolan erbjuds eleverna individualiserad undervisning i mycket små grupper, för att kunna bygga upp en identitet.

Döva och hörselskadade med språk- och beteendestörning har likartad problematik som hörande gravt språkstörda och har behov av liknande bemötande och insatser, även om de undervisas på olika förstaspråk – döva och hörselskadade på teckenspråket, gravt språkstörda på talad svenska med tecken som stöd.

Att gruppen döva och hörselskadade med beteendestörning m m i dag återfinns vid Hällsboskolan förklaras främst av att eleverna

anses kräva speciella resurser som idag inte finns vid de regionala specialskolorna.

I och med att de gravt språkstörda eleverna numera huvudsakligen använder talad svenska kombinerad med tecken som stöd för sin kommunikation kan det ifrågasättas om de döva och hörselskadade eleverna vid skolan kan erbjudas en fullvärdig teckenspråkig miljö vid skolan.

Skolverkets utvärdering

I Skolverkets utvärdering¹¹⁶ av Hällsboskolan från 1997 påpekas att vissa oklarheter råder vid skolan om vilka mål som gäller i relation till nationella styrdokument, hur målen skall uppnås och hur verksamheten skall kvalitetssäkras. För de flesta ämnen finns dock lokala ämnesplaner där det anges hur undervisningen skall bedrivas för att eleverna utifrån sina förutsättningar skall nå skolans mål.

I utvärderingen konstateras vidare att skolan har svårt att bedöma vilka resultat eleverna når samt vilka resultat skolan når med eleverna. Man konstaterar att de dokument som kan ligga till grund för en bedömning av elevernas resultat är tvetydiga. Betygsmedelvärdet för eleverna som lämnat Hällsboskolan har endast legat marginellt under betygsmedelvärdet för riket i stort. Det bör observeras att iakttagelsen gäller det gamla relativa betygssystemet. Utvecklingsplanerna och de pedagogiska utlåtandena visar däremot att eleverna ligger på väsentligt lägre nivå än vad som är "normalt" för elever i motsvarande ålder.

Särskilda bedömningar har gjorts av elevernas kunskaper i svenska och matematik. Av dessa framgår att eleverna vid Hällsboskolan har bristande språkförståelse, begränsat ordförråd, fonologiska avvikelser samt grammatiska och pragmatiska svårigheter, något som också var att vänta. Utvärderingen pekar dessutom på att elevernas sena skrivutveckling leder till en mängd andra problem.

Vid bedömningen av elevernas matematikkunskaper konstateras att elevernas kunnande utvecklas långsamt, men positivt. Vidare hävdas att ett av skälen till att det går långsamt är att eleverna har svårt att minnas vad de lärt sig.

¹¹⁶ *Utvärdering av den statliga specialskolan - organisation och resultat, Bilaga B Hällsboskolan; Skolverket 1997-09-03*

6.2.5 Åsbackaskolan

Åsbackaskolan är avsedd för döva och hörselskadade elever som också är utvecklingsstörda¹¹⁷.

För elever vid Åsbackaskolan gäller särskolans kursplaner med en anpassning till elevernas tvåspråkighet. Majoriteten av eleverna vid Åsbackaskolan har de senare åren haft en utvecklingsnivå som motsvarar den i träningskolan. Undervisningen följer således särskolans kursplaner, i huvudsak på träningskolenivå.¹¹⁸

Personkretsen

Det gick 51 elever på Åsbackaskolan läsåret 1996/97¹¹⁹, en ökning med åtta elever jämfört med året innan och med 50 procent sedan läsåret 1990/91. Läsåret 1997/98 finns 46 elever vid skolan.

Skolan förklarar ökningen under 1990-talet med att skolan har tagit över vissa elever som tidigare var placerade vid Hällsboskolan samt att antalet sökande ökat i och med att eleverna numera får åka hem varje helg, även om boendet är öppet varannan, och att elever som har sina föräldrahem i näraliggande kommuner får bo hemma. Medvetenheten hos föräldrar och pedagoger om möjligheterna till utbildning i teckenspråkig miljö har också medfört en ökning av elevantalet.

Specialskoleförordningen gör ingen skillnad på graden av utvecklingsstörning. Det innebär att skolan kan ta in elever med allt från lättare utvecklingsstörning till elever på träningskolenivå. Enligt skolan har flertalet elever mer omfattande utvecklingsstörning. För att det skall vara meningsfullt för en elev att få sin utbildning vid skolan bör hon eller han ha förutsättningar att utveckla teckenspråk. För att elever skall tas emot vid skolan ställs också krav på att eleven kan relatera till sin hemmiljö, trots att hon eller han bor i elevboendet i en eller tvåveckorspass.

För elever som kommunicerar med hjälp av "tecken som stöd" skall finnas kompetens inom den kommunala särskolan. Att en stor andel av eleverna inom särskolan, och då främst träningskolan, är döva eller hörselskadade framgår av redovisningen i kapitel 3.

¹¹⁷ 1 kap 7 § specialskoleförordningen

¹¹⁸ *Särskolan Kursplaner, timplaner, betygskriterier och kommentarer*; Skolverket 1995

¹¹⁹ *Skolan Jämförelsetal för skolhuvudmän, Årsrapport, november 1997*; Skolverkets rapport nr 134

Döva elever med autism

Enligt skollagen¹²⁰ gäller det som i lagen sägs om utvecklingsstörning även elever som har fått betydande bestående begåvningsmässigt funktionshinder på grund av hjärnskada, föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, samt personer med autism eller autismliknande tillstånd.

Trots detta har frågan aktualiserats om skolans ansvar för döva och hörselskadade elever med autism. Bakgrunden är främst att ett fåtal elever med autism har behov av helårsboende, vilket skulle innebära ett utökat ansvarstagande för skolan.

Med anledning av detta genomförde SIH under år 1994, en utredning¹²¹ på regeringens uppdrag om utbildningssituationen för döva elever med autism. Regeringen beslutade i januari 1996 att överlämna SIH:s framställan till kommittén.

I SIH:s utredning konstaterades att döva barn med autism är en mycket liten grupp, inte större än maximalt 20 barn och ungdomar i åldern 0 – 20 år. Utredningen föreslår att döva elever med autism skall få sin skolgång vid Åsbackaskolan om eleven inte kan gå i den regionala specialskolan. Detta gäller uppskattningsvis 3 – 5 elever i riket. En samlad resurs ger en nationell kompetens som kan utnyttjas vid lokala lösningar. Verksamheten föreslogs vara en integrerad del av skolan samordnad med övrig verksamhet, tillhandahålla heldygns- och helårsomvårdnad samt erbjuda hemresor på samma villkor som för andra elever. Kostnaderna föreslogs finansieras över anslaget till specialskolan och med vissa projektmedel under etableringsfasen. För omvårdnad utöver "normal" skoltid skulle hemkommunen stå enligt särskilt upprättat avtal.

Något formellt beslut i denna riktning har inte kommit till stånd. Idag finns dock några döva och hörselskadade elever med autism vid skolan, en grupp för vilka skolan har utvecklat särskild kompetens. Liksom övriga specialskolor är boendet vid Åsbackaskolan stängt vissa helger samt under lov. Detta innebär ett problem i förhållande till de elever med autism som har behov av heltidsboende. I ett fall har detta lösts i samverkan med elevens hemkommun och Kristoffersgården i Järna.

¹²⁰ 1 kap 16 § skollagen

¹²¹ *Utbildningssituationen för döva barn med autism*; SIH Dnr 023-94:483

Skolverkets utvärdering

Av Skolverkets utvärdering¹²² av Åsbackaskolan från 1997 framgår att det inte är möjligt att utvärdera elevernas utveckling med traditionella kriterier relaterade till någon riksnorm. Elevernas utveckling bedöms istället mot individuella uppnåendemål. Enligt utvärderingen innebär målpuppfyllelsen ofta subtila, kvalitativa förändringar men kan också handla om konkreta praktiska handlingar. Små förändringar och framsteg fokuseras och synliggörs.

Enligt utvärderingen skriver läraren och kontaktpersonen från boendet en pedagogisk rapport för varje enskild elev. Den beskriver elevens arbete och framsteg i enskilda ämnen. För elever på grundsärskolenivå kan föräldrarna begära ett skrivet intyg. Skolan ifrågasätter dock betyg och utvärdering då det gäller dessa elever.

6.2.6 Externa klasser

Elever i specialskolan får, efter medgivande av regeringen, undervisas i särskilda klasser förlagda till grundskolan, s k externa klasser¹²³.

Regeringen uppdrog i regleringsbrevet för budgetåret 1995/96 åt SIH att redovisa förekomsten av, verksamheten vid samt kriterierna för anordnandet av externa klasser inom specialskolan. Därtill skulle den framtida utvecklingen av externa klasser belysas. SIH redovisade sitt uppdrag i februari 1996. Regeringen beslutade i mars samma år att redovisningen skulle överlämnas till kommittén.

Sammanfattningsvis konstaterade SIH i sin rapport

- att endast en statlig specialskola i dag har externa klasser – Hällsboskolan – och att skolan vill utöka verksamheten,
- att kriterier för anordnande av externa klasser i dag till största delen saknas vid skolorna, med undantag för Birgittaskolan,
- att de regionala specialskolorna och två av riksskolorna ej har för avsikt att inrätta externa klasser framöver, utom möjligen i något undantagsfall,
- att frågan om externa klasser bör föregås av en ingående omvärldsanalys som utgår från det enskilda barnets behov och möjligheter till en optimal skolsituation.

¹²² Utvärdering av den statliga specialskolan - organisation och resultat, Bilaga C Åsbackaskolan; Skolverket 1997-09-03

¹²³ 7 kap 5 § skollagen, 1 kap 3 § specialskoleförordningen

Våren 1997 tillskrev Hällsboskolan regeringen med en hemställan om att få inrätta ytterligare externa klasser, en i Sigtuna kommun samt en i Upplands Väsby kommun. Något sådant beslut fattades inte. Istället har Hällsboskolan givit kommunerna stöd.

Vänerskolan saknade liksom flertalet av skolorna kriterier, men framhöll i ett styrelseprotokoll att inrättandet av externa klasser framstod som en splittring av resurserna och att det mot den bakgrunden var ofördelaktigt både ur ekonomisk och pedagogisk synpunkt.

Vänerskolans svar bör ses mot bakgrund av att skolan under många år hade externa låg- och mellanstadieklasser i Göteborg. År 1992 beslutade dock Vänerskolan att lägga ned de externa klasserna. Som stöd för beslutet anfördes att

- elevunderlaget vid de externa klasserna hade sjunkit från 28 till åtta elever,
- ett lågt elevantal i en årskurs fördelat mellan Göteborg och Vänerskolan medför klassbildningar i B-form vid båda skolorna, vilket är pedagogiskt mer svårhanterligt och kräver jämförelsevis mer lärarresurser,
- en splittring av resurserna framstår som ofördelaktigt både från pedagogisk och ekonomisk synpunkt,
- teckenspråksmiljöns betydelse för elevernas utveckling har uppmärksamats, mindre elevgrupper påverkar teckenspråksmiljön negativt samt
- att de sociala förhållandena påverkas negativt av att kamraturvalet minskar, dock finns fördelen att eleverna kan bo hemma.

Vänerskolans beslut ledde till att Göteborgs kommun avsatte särskilda medel och startade utbildning med teckenspråk som undervisningsspråk i samtliga årskurser i sin grundskola. Idag har verksamheten ett trettio-tal elever fördelade på två skolor. Diskussioner har förts om att sammanföra dem till en skola.

Inför budgetåret 1997 beslutade regeringen att SIH via SIS-anslaget skulle utbetala ett fastställt belopp till verksamheten i Göteborg. Samma förhållande gäller för budgetåret 1998, då beloppet är fastställt till 3 mkr.

Efter Vänerskolans beslut fördes under en tid diskussioner om att låta verksamheten i Göteborg drivas som externa klasser. Vad kommittén erfarit finns inte längre samma intresse av en sådan lösning i Göteborg.

6.3 Angränsande verksamhet

Det finns två former av angränsande verksamhet som det finns skäl att redovisa här – särskilda undervisningsgrupper med statligt bidrag som riktar sig till elever med funktionshinder samt kommunalt driven annan verksamhet för de barn som tillhör specialskolans personkrets. Det bör observeras att de särskilda undervisningsgrupperna i flera fall vänder sig till helt andra målgrupper än specialskolan. Kommittén har ändå valt att presentera dem här eftersom de ger exempel på andra modeller för det statliga engagemanget.

Regionala undervisningsgrupper med stöd av SIS-anslag

SIH fördelar medel från SIS-anslaget bl a till regionala undervisningsgrupper för elever med funktionshinder. Flertalet av dessa undervisningsgrupper riktar sig till hörselskadade respektive rörelsehindrade, några till elever med t ex synskada respektive grav språkstörning. Ett krav för att erhålla medel från SIS-anslaget är att verksamheten tar emot elever från fler än en kommun. För år 1998 har SIH fördelat drygt 28 mkr till regionala undervisningsgrupper och knappt 2 mkr till s k samverkansklasser. Samverkansklasser bedrivs med ett delat ansvar mellan värdkommuner och barn- och ungdomspsykiatri.

Det statliga bidraget till de regionala undervisningsgrupperna skiljer för olika målgrupper. För elever med hörselskada utgår statligt bidrag med 30 000, 35 000 kr respektive 45 000 kr per elev. Variationen beror bl a på att antalet elever vid skolorna skiljer sig. Totalt utgår bidrag för ca 325 elever vid ett tiotal skolor i landet. Detta innebär en höjning från föregående år då bidraget i de flesta fall låg på 30 000, i några fall på 35 000 kr per elev och år. De största enheterna som erhåller bidrag finns i Stockholm, Göteborg och i Hässleholm. Den interkommunala ersättningen varierar från ca 35 000 till knappt 200 000 kr per elev.

Som nämnts ovan har regeringen dessutom beslutat att SIH för budgetåret 1998 skall utbetala 3 mkr till Göteborgs kommun för de teckenspråkiga grupper som kommunen driver. Dessa är förlagda till samma skolor som hörselverksamheten, dvs särskilda undervisningsgrupper för elever med hörselskada. Elever i åk 1-6 går i Kannebacksskolan och elever i årskurserna däröver i Nordhems-skolan. Sammantaget omfattar verksamheten ett trettiotal elever.

För elever med rörelsehinder är SIS-anslaget i många fall avsevärt högre. För år 1998 utgår ersättning för ca 210 elever, enligt den schablon som redovisas i tabell 6.4. Det statliga bidraget från SIS-anslaget varierar från 20 000 till 90 000 kr per elev, vilket innebär en sänkning från föregående år. Bidragets storlek varierar beroende på om skolan har behandlingsavdelning eller inte samt om den har boende eller inte. Vidare varierar bidragets storlek med elevens ålder samt om eleven kommer från verksamhetens egen kommun eller annan kommun. De största enheterna som erhåller bidrag från SIS-anslaget finns i Stockholm, Uppsala, Göteborg och Malmö. Den interkommunala ersättningen för elever i Rh-anpassad undervisning varierade mellan 65 000 och 270 000 kr per elev och år.

Tabell 6.4 Schablon som grund för tilldelning av SIS-medel för regionala undervisningsgrupper för elever med rörelsehinder år 1998.

Kategori	Skolår 1–6		Skolår 7–9		Ungefärlig kostnad/elev och läsår
	Elever från egen kommun	annan kommun	Elever från egen kommun	annan kommun	
1. Skolor med behandlingsavd och boende	40 000	90 000	45 000	90 000	300 000 – 450 000
2. Skolor med behandlingsavd	30 000	60 000	40 000	70 000	200 000 – 300 000
3. Särskilda undervisningsgrupper av nationell betydelse	20 000	40 000	30 000	60 000	100 000 – 200 000

Källa: SIH

Ett par kommuner får mindre bidrag från SIS-anslaget, på mellan 5 500 respektive 10 900 kr per elev och år, för att anordna regionala undervisningsgrupper för gravt språkstörda elever. Nio kommuner får budgetåret 1998 bidrag för regionala undervisningsgrupper eller samverkansklasser för elever med autism. Bidragen till dessa varierade mellan 6 000 och 25 000 kr per elev och år.

Slutligen fick Stockholms kommun för första året bidrag från SIS-anslaget för verksamhet vid två skolor som riktar sig till flerfunk-

tionshindrade elever i särskolan. Bidraget utgår med 40 000 respektive 46 000 kr per elev för totalt 30 elever.

För samtliga verksamheter som erhåller bidrag från SIS-anslaget gäller att vissa elever har långa dagliga resor till och från skolan. Resekostnaderna kan uppgå till flera hundra tusen kronor per år och finansieras av elevernas hemkommuner.

Det statliga stödet via SIS-anslaget till regionala undervisningsgrupper är således av mindre omfattning jämfört med de totala kostnaderna för verksamheten.

Förskola och skolbarnsomsorg

För döva och hörselskadade barn som är beroende av teckenspråkig miljö är det betydelsefullt att få del av en sådan redan i förskoleåldern samt under fritid. Detta både för barnens språkliga utveckling och för att de skall ges möjlighet att utveckla sin sociala kompetens och kunna etablera egna kamratrelationer.

Vid samtliga orter med regionala specialskolor anordnar kommunen förskola och skolbarnsomsorg. Alla kommuner, utom en, har också en särskild sexårsverksamhet eller förskoleklass. Flera kommuner har ett samarbete med den regionala specialskolan inför skolstarten. Det innebär att de blivande eleverna vistas på skolan viss tid varje vecka.

Dessa verksamheter tar emot barn både från den egna kommunen och från andra kommuner. För barn från andra kommuner erhåller värdkommunen interkommunal ersättning från barnens hemkommuner.

6.4 Överväganden och förslag

I det följande redovisar kommittén sina överväganden och förslag avseende dagens specialskolor. Kommittén tar upp specialskolan som skolform, inriktningen av verksamheten, ansvarsfördelningen för skolorna, m m.

6.4.1 Specialskolan som skolform

Kommittén

- *föreslår* att specialskolan *tas bort som egen skolform*,
- *föreslår* att i skollagen regleras de nödvändiga särbestämmelser, som krävs för att tillförsäkra döva och hörselskadade elever, som är beroende av teckenspråk, utbildning i en fullvärdig teckenspråkig miljö¹²⁴,
- *föreslår* att benämningen *teckenspråkig grundskola* används i lagstiftningen.

Kommittén föreslår att utbildning motsvarande den som ges vid dagens specialskolor i framtiden regleras inom regelverket för grundskolan och särskolan. Det innebär att specialskolan tas bort som egen skolform.

Ett borttagande av specialskolan som egen skolform skulle, enligt kommitténs uppfattning, bidra till en ökad tydlighet beträffande skolornas mål och inriktning. Förslaget understryker att målen för och kraven på utbildningen är desamma som inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom i övrigt.

Den regionala specialskolan skiljer sig från grundskolan främst på ett sätt – att undervisningen bedrivs på teckenspråk. Med några språkligt motiverade anpassningar av bl a kursplaner och timplaner gäller samma mål som för eleverna i grundskolan. På samma sätt skiljer sig utbildningen vid Åsbackaskolan från särskolan främst genom att undervisningsspråket är teckenspråk. För utvecklingsstörda elever vid Åsbackaskolan skall skolan följa särskolans kursplaner. Utmärkande för specialskolan är vidare att de flesta skolorna erbjuder elevboende.

I praktiken är de regionala specialskolorna jämförbara med teckenspråkiga grundskolor. Med anledning av detta föreslår kommittén att benämningen *teckenspråkig grundskola* används i skollagen för de bestämmelser som krävs för att tillförsäkra elever, som är beroende av teckenspråk för sin kommunikation, utbildning i en fullvärdig teckenspråkig miljö. Verksamheternas inriktning preciseras närmare under avsnitt 6.4.2.

¹²⁴ Med en fullvärdig teckenspråkig miljö avses en miljö där elever, lärare och andra vuxna kommunicerar på teckenspråk och som omfattar ett tillräckligt antal elever (se vidare avsnitt 6.4.2).

På motsvarande sätt är Åsbackaskolan en särskola. Skolan tar i första hand emot elever på träningskolenivå. Träningskolans kursplaner understryker kommunikationens betydelse. Eleven skall tillägna sig en eller flera kommunikationsformer och lära sig att kommunicera allsidigt. Kommunikationen kan enligt kursplanen ske genom olika former av kroppsspråk, mimik, gester, tecken, bilder, tal eller annat symbolspråk. För elever vid Åsbackaskolan bör den primära kommunikationsformen vara teckenspråk.

Vad gäller Ekeskolan och Hällsboskolan föreslår kommittén i det följande en förändrad inriktning av verksamheten som innebär att den fasta skolverksamheten avvecklas. Om detta förslag genomförs saknar frågan om specialskola som skolform aktualitet för dessa båda skolor. Skulle skolorna finnas kvar som skolor med fasta elevplatser bör de, liksom de teckenspråkiga skolorna, regleras inom regelverket för särskolan respektive grundskolan.

Genom att reglera utbildningen vid dagens specialskolor i regelverket för grundskolan respektive särskolan ges elevernas hemkommuner ett grundläggande ansvar att sörja för att alla barn och ungdomar erbjuds utbildning. Detta genom att 4 kap 5 § och 6 kap 5 § skollagen om kommunens skyldighet att erbjuda elever som har rätt att gå i grundskola respektive särskola sådan utbildning kommer att gälla även för de elever som tillhör personkretsen för dagens specialskola.

Med denna lösning har kommunerna alltid det yttersta ansvaret för att erbjuda varje barn eller ungdom utbildning, vilket gör att ingen elev kan "falla mellan stolarna". Statens ansvar blir att bidra till att det finns en teckenspråkig miljö för elever som är beroende av teckenspråk. Detta kan ske i olika former (se vidare under avsnitt 6.4.4 om ansvaret för skolorna).

6.4.2 Verksamheten vid de regionala skolorna

Kommittén

- *föreslår* att döva och hörselskadade barn och ungdomar som är beroende av teckenspråk för sin kommunikation även framgent skall erbjudas utbildning vid skolor med en fullvärdig teckenspråkig miljö, där elever, lärare och andra vuxna kommunicerar på teckenspråk och som omfattar ett tillräckligt antal elever,

- *föreslår* att den kompetens som finns vid de teckenspråkiga grundskolorna inte splittras på fler enheter än fem regionala teckenspråkiga grundskolor,
- *menar* att en samlokalisering av svenskspråkiga grupper med tekniskt stöd inom den teckenspråkiga grundskolan har fördelar,
- *föreslår* en försöksverksamhet genom vilken de teckenspråkiga grundskolorna ges möjlighet att erbjuda elever med lätt utvecklingsstörning beroende av teckenspråk undervisning enligt särskolans kursplaner, på motsvarande grundsärskolenivå,
- *föreslår* att de teckenspråkiga grundskolorna skall ta emot den elevgrupp döva och hörselskadade elever med beteendestörning m m som i dag tillhör Hällsboskolans personkrets.

Elever beroende av en teckenspråkig miljö

Kommittén föreslår att döva och hörselskadade barn och ungdomar som är beroende av kommunikation på teckenspråk även framgent skall erbjudas utbildning vid skolor med en fullvärdig teckenspråkig miljö.

För dessa barn och ungdomar är den miljö som dagens regionala specialskolor erbjuder viktig, både för deras kunskapsutveckling och deras personliga utveckling. All tillgänglig forskning betonar betydelsen av att döva och hörselskadade barn och ungdomar som är beroende av teckenspråk för sin kommunikation ges möjlighet att utvecklas i en miljö där kamrater, lärare och andra vuxna kommunicerar på deras eget språk.

Med en *fullvärdig teckenspråkig miljö* avser kommittén en miljö där elever, lärare och andra vuxna kommunicerar på teckenspråk. Verksamheten måste också omfatta tillräckligt antal elever. Det är viktigt att eleverna har möjlighet att välja sina kontakter med andra, precis som hörande barn. Det är svårt att exakt ange vilken omfattning verksamheten skall ha för att kunna anses som fullvärdig. Det bör dock kunna hävdas att dagens regionala specialskolor svarar mot de krav som kan ställas i detta avseende. Antalet elever vid den minsta av dagens regionala statliga specialskolor har under senare år varierat mellan 60 och 70, en nivå som krävs för att det skall vara möjligt att etablera tillräckligt stora undervisningsgrupper med elever i jämförbar ålder.

Individintegrering av enskilda elever som är beroende av teckenspråk i en i övrigt talande miljö kan inte anses svara mot kravet på

en fullvärdig teckenspråkig miljö. Kommunikation via teckenspråkstolk är inte en acceptabel lösning. Inte heller lösningar med små undervisningsgrupper integrerade i vanliga grundskolor kan anses svara mot kravet på en teckenspråkig miljö.

Kommittén menar att en förutsättning för att upprätthålla en teckenspråkig miljö vid de teckenspråkiga skolorna är att den kompetens som finns vid skolorna, bl a i form av lärare som behärskar teckenspråk och har erfarenheter av att undervisa på teckenspråk, inte splittras. Kommittén föreslår därför fem regionala teckenspråkiga grundskolor. Detta bör ses mot bakgrund av att det redan i dagens skolor finns problem att upprätthålla tillräckligt god teckenspråkig kompetens. Det är otillfredsställande när lärarna inte förstår elevernas teckenspråk.

Kommittén är medveten om att slutsatsen att undervisning av döva och gravt hörselskadade elever skall ske i ett fåtal skolor i landet strider mot närhetsprincipen. Det leder till att en mindre del av eleverna (i dag ca 20 procent) kommer att bo hemifrån fyra nätter i veckan även i fortsättningen, i vissa fall också varannan helg. I många fall gäller detta redan från sex till sju års ålder. Kommittén är dock övertygad om den teckenspråkiga miljöns betydelse och har därför valt att göra detta avsteg från de principer som annars genomsyrar den svenska skolpolitiken.

Detta ställningstagande innebär inte på något sätt att kommittén undervärderar betydelsen av elevernas kontakt med hemmet. För sin utveckling behöver dock barnen både denna och andra kontakter. Det räcker inte att bara kunna kommunicera med sina föräldrar och syskon hemma samt några få kamrater och en lärare eller tolk i skolan. Om de skulle undervisas i mindre enheter nära hemmet skulle deras sociala kontaktyta bli mycket begränsad.

Relationen mellan Vänerskolan och de teckenspråkiga undervisningsgrupperna i Göteborg är i detta sammanhang en fråga för sig. Kommittén gör bedömningen att elevunderlaget endast räcker för en teckenspråkig grundskola i den västra regionen.

Kommittén menar att frågan om vid vilken ort den teckenspråkiga grundskolan med statligt stöd skall vara placerad i den västra regionen bör lösas av den framtida organisationskommittén. Denna kommer bl a att ha som uppgift att förhandla med de presumtiva värdkommunerna. I det sammanhanget finns också möjlighet att låta samtliga berörda kommuner i hela västra hörselregionen påverka frågan om skolans placering.

Kommitténs precisering av målgruppen för skolorna till *döva och hörselskadade elever som är beroende av teckenspråk för sin kommunikation* kräver också en kommentar.

Att döva barn skall erbjudas utbildning i en fullvärdig teckenspråkig miljö torde vara en självklarhet. Svårigheten är att bedöma vilka barn med hörselskada som är beroende av teckenspråk för sin kommunikation. En sådan bedömning måste baseras på underlag om elevernas funktionella hörsel. Det bör understrykas att audiogrammen bara utgör *ett* underlag vid denna bedömning.

Kommittén kan konstatera att de regionala specialskolorna har olika praxis vid antagningen, vilket har fått till följd att villkoren för elever med hörselskada och deras hemkommuner skiljer sig mellan olika delar av landet. Kommittén menar att antagningen till de fem teckenspråkiga grundskolorna bör baseras på gemensamma kriterier. Kommittén bedömer att detta, jämfört med dagens situation, kan leda till att något fler elever tas emot i vissa delar av landet, något färre i andra.

Undervisning på svenska med tekniskt stöd

Vid tre av dagens regionala specialskolor – Birgittaskolan, Kristinaskolan och Vänerskolan – förekommer grupper med undervisning på svenska med tekniskt stöd. Vid de båda första skolorna har detta förekommit under lång tid. Där är också andelen elever med lättare hörselskador högre än vid de övriga skolorna.

Förekomsten av undervisning på svenska med tekniskt stöd har dock inte entydigt samband med andelen elever med lättare hörselskador vid skolorna. Vid samtliga skolor som inte erbjuder undervisning på svenska med tekniskt stöd finns elever med lättare hörselskador i teckenspråkiga grupper. Vid Manillaskolan och Östervångsskolan är frånvaron av svenskspråkiga grupper med tekniskt stöd snarast uttryck för ett principiellt ställningstagande för en teckenspråkig miljö.

Kommittén menar att en samlokalisering av svenskspråkiga grupper med tekniskt stöd inom den teckenspråkiga grundskolan har fördelar. En sådan lösning erbjuder elever med hörselskada, som är beroende av en i övrigt teckenspråkig miljö, möjlighet att välja undervisning på svenska med tekniskt stöd. På detta sätt kan de utveckla både teckenspråk och talad svenska. Kommittén har erfart att många föräldrar till hörselskadade barn efterfrågar en sådan

möjlighet. Det gäller även föräldrar till barn med cochlea implantat (se nedan).

Med undervisning både på teckenspråk och på svenska med tekniskt stöd ökar dessutom skolornas möjlighet att erbjuda eleverna individuellt anpassade lösningar. En elev kan t ex önska att i huvudsak följa undervisningen på teckenspråk, men följa vissa ämnen på svenska med tekniskt stöd. Kommittén bedömer att behovet av flexibla lösningar av detta slag kommer att öka framgent, bl a i och med att andelen elever med cochlea implantat förväntas öka.

Kommittén är medveten om att förekomsten av svenskspråkiga grupper kan upplevas som ett hot mot teckenspråket på skolorna. Kommittén menar dock att erfarenheterna är goda från Birgittaskolan och Kristinaskolan, som sedan länge har erbjudit undervisning både på teckenspråk och på svenska med tekniskt stöd. Undervisningen på svenska med tekniskt stöd vid dessa skolor utgör knappast något hot mot teckenspråkets ställning vid skolorna.

En begränsad ökning av elevantalet vid Manillaskolan och Östervångsskolan kan förväntas till följd av kommitténs ställningstagande för undervisning på svenska med tekniskt stöd inom den teckenspråkiga grundskolan. Det finns inom upptagningsområdet till dessa båda skolor en liten grupp elever som egentligen är beroende av teckenspråk för sin kommunikation, men som har prioriterat att få sin undervisning på svenska med tekniskt stöd, och därför går i Alviksskolan respektive i Silviaskolan. En förutsättning för att genomföra denna förändring är dock, enligt kommitténs uppfattning, att ökningen finansieras genom höjda interkommunala avgifter.

Kommittén ser även positivt på den form av samlokalisering med kommunal hörselverksamhet som finns vid Kristinaskolan, vid sidan om skolans egen verksamhet med hörselgrupper.

Individ- eller gruppintegrering av särskoleelever

Kommittén föreslår att de teckenspråkiga grundskolorna ges möjlighet att i en försöksverksamhet erbjuda döva och hörselskadade elever med lätt utvecklingsstörning undervisning enligt särskolans kursplaner, på motsvarande grundsärskolenivå. Detta är en kvalitetsfråga. En förutsättning för att tas emot vid skolorna bör vara att eleven är beroende av teckenspråk för sin kommunikation och kan tillgodogöra sig den teckenspråkiga miljön.

Försöksverksamheten bör riktas till en begränsad grupp elever, följas upp för att sedan eventuellt kunna permanentas. Under

försöket bör kriterier för antagningen tas fram så att verksamheten kommer att vända sig till den tänkta målgruppen.

Flertalet döva och hörselskadade elever med utvecklingsstörning använder inte teckenspråk för sin kommunikation, utan tecken som stöd, och skall därför även framgent erbjudas utbildning inom den vanliga kommunala särskolan.

Förslaget bör ses bl a mot bakgrund av att Åsbackaskolan i allt högre grad tar emot elever med svårare utvecklingsstörning samt att dagens regionala specialskolor redan i viss mån tar emot elever med lättare utvecklingsstörning, dock utan att kunna erbjuda dem undervisning enligt särskolans kursplaner.

Vidare innebär utvecklingen inom den kommunala skolan ett närmande mellan grundskolan och framför allt grundsärskolan, en utveckling som bör återspeglas även vid den teckenspråkiga grundskolan.

Förslaget innebär en begränsad ökning av målgruppen för skolorna samt krav på förändrad kompetens vid skolorna. Flera av eleverna i den tilltänkta elevgruppen finns dock redan i dag i specialskolan. Det finns enligt uppgift fyra till fem elever vid Åsbackaskolan, från den södra regionen, som med en sådan ordning sannolikt skulle välja att studera vid den regionala skolan. Detta bl a för att kunna bo hemma. Vid Östervångsskolan uppger man att man redan i dag har fyra elever som får stöd från Åsbackaskolans resurscenter på grund av utvecklingsstörning samt att ytterligare några elever sannolikt tillhör personkretsen. Även vid de övriga skolorna finns sannolikt motsvarande elever.

En särskild frågeställning som gäller denna målgrupp aktualiseras av lagen (1995:1249) om försöksverksamhet med ökat föräldrainflytande över utvecklingsstörda barns skolgång. Lagen ger, under en period från 1 januari 1996 till och med första halvåret år 2000, elever som tillhör särskolans personkrets rätt att gå i grundskola och där följa grundskolans kursplaner. I årsredovisningen för 1995/96 tog Birgittaskolan upp frågan om hur detta skall kunna tillgodoses döva och hörselskadade elever med utvecklingsstörning i förhållande till regionskolornas uppdrag. Enligt SIH:s mening¹²⁵ bör frågan lösas inom ramen för kommitténs arbete.

Kommittén kan konstatera att med nuvarande reglering gäller inte lagen om försöksverksamhet i förhållande till specialskolan. Om kommitténs förslag att ta bort specialskolan som egen skolform

¹²⁵ *Sammanställning av och yttrande över specialskolornas och Tomtebodaskolans resurscenters (TRC) årsredovisningar för budgetåret 1995/96; SIH.*

genomförs, skulle försöksverksamheten gälla även i förhållande till de teckenspråkiga grundskolorna, om inget annat regleras. Kommittén är tveksam till att låta denna försöksverksamhet, som ger föräldrar rätt att välja skolform för sitt utvecklingsstörda barn, gälla även för de teckenspråkiga grundskolorna. Det är istället viktigt att ge de teckenspråkiga grundskolorna möjlighet att, i enlighet med kommitténs förslag till försöksverksamhet, erbjuda döva och hörselskadade elever med utvecklingsstörning utbildning enligt *särskolans* kursplaner.

Ställning i frågan bör inte tas innan försöksverksamheten i förhållande till grundskolan utvärderats.

Skolornas ansvar för elever i behov av särskilt stöd

De teckenspråkiga grundskolorna har, liksom andra grundskolor, elever i behov av särskilt stöd. Detta ställer krav på särskild specialpedagogisk kompetens, även utöver den som krävs med anledning av att eleverna är döva eller hörselskadade.

Det innebär att vad som i övrigt har sagts om den kommunala skolan har relevans även för de teckenspråkiga grundskolorna, t ex beträffande åtgärdsprogram, kontakt mellan skola och familj, skolans inre organisation m m.

Kommittén föreslår att de teckenspråkiga grundskolorna även skall ta emot de döva och hörselskadade elever med beteendestörning m m som i dag tillhör Hällsboskolans personkrets.

Ett skäl till att flytta ansvaret är att Hällsboskolan föreslås få en förändrad inriktning som innebär att den fasta skolverksamheten avvecklas och resurscenterverksamheten stärks (se vidare nedan). Kommittén menar vidare att även dessa döva och hörselskadade elever bör erbjudas en fullvärdig teckenspråkig miljö. Det kan bara ske vid de teckenspråkiga skolorna.

Att föra ansvaret för även dessa elever till de teckenspråkiga grundskolorna ligger dessutom väl i linje med att verksamheten där bör ges en inriktning jämförbar med andra grundskolor. I de fall elever har anledning att byta miljö av sociala eller liknande skäl bör det dock vara möjligt att låta en elev byta teckenspråkig grundskola. De merkostnader som kan uppstå till följd av detta bör, liksom för andra elever i liknande situation, bestridas av elevens hemkommun.

De teckenspråkiga grundskolorna kommer, genom de förslag som redovisas i kapitel 8, att ges samma tillgång till stöd från den

specialpedagogiska stödorganisationen som andra skolor för barn och ungdom.

En annan grupp elever vid de teckenspråkiga grundskolorna i behov av särskilda insatser är den stora gruppen elever med invandrarbakgrund. Det är viktigt att skolorna utvecklar formerna för samverkan med invandrarelevernas vårdnadshavare samt att hos dem förankra betydelsen av teckenspråket.

En mycket liten andel av eleverna deltar i modersmålsundervisning. Kommittén menar att det ändå är viktigt att ta fasta på de kulturella aspekterna, att t ex informera elevernas kamrater och lärare om elevernas kulturella bakgrund. Det finns exempel på projekt med denna inriktning.

Möjligheterna att etablera kontakter via invandrar- och handikapporganisationerna bör kunna utvecklas vidare. Utgångspunkt kan tas i det arbete som bedrivits inom projektet "Samarbete invandrar- och handikapporganisationer i stödet till invandrarelever med funktionshinder" som startade i februari 1995. Slutrapport från projektet, som varit ett samarbete mellan Samarbetsorganet för invandrarorganisationer i Sverige (SIOS) och SIH, kommer under senhösten 1998.

Elever med cochlea implantat

SIH har tidigare redovisat uppfattningen att ställningstagande om skolplacering och till pedagogiska insatser för elever med cochlea implantat bör anstå tills vårdprogrammet för cochlea implantat på barn överlämnas till Socialstyrelsen och dessa frågor kan diskuteras med vårdprogrammet som underlag. I och med att Socialstyrelsen har förnyat uppdraget om vårdprogram, i avvaktan på pågående svenska utredningar, kommer slutlig ställning till detta att kunna tas tidigast år 1999. Kommittén menar därför att det är viktigt att redan nu ge vissa signaler till bl a skolorna.

Enligt kommitténs uppfattning har specialskolorna redan i dag öppnat sig för en dialog om hur utbildningen för elever med cochlea implantat bör utformas. Det gör att frågan är i ett delvis annat läge än när regeringen överlämnade ärendet till kommittén våren 1996.

Enligt kommitténs uppfattning bör inte heller ställning tas till frågorna om skolplacering och pedagogik vid ett tillfälle för hela elevgruppen. Det är fråga om en kontinuerlig utveckling. I dag är det rimligt att anta att flertalet elever med cochlea implantat kommer att

ha anledning att gå i de teckenspråkiga skolorna. På längre sikt kan det komma att finnas anledning att ompröva detta.

Kommittén har redan konstaterat att den förväntade ökningen av elever med cochlea implantat ställer krav på en flexiblare organisation av undervisningen vid de teckenspråkiga skolorna, där varje elev möts utifrån sina förutsättningar. Detta är ett behov som gruppen delar med många av de hörselskadade eleverna. Det är viktigt att slå fast att hörseln hos elever med cochlea implantat, liksom för övriga elever vid skolorna, måste bedömas individuellt – vissa har goda förutsättningar att tolka och utveckla talad svenska, andra mindre goda, andra slutligen har genom implantatet givits möjlighet att registrera omgivningsljud. Elevens eget val av kommunikation är också av betydelse.

Detta innebär att elever med cochlea implantat kommer att återfinnas både i teckenspråkiga grupper vid de teckenspråkiga skolorna, i svensktalande grupper med tekniskt stöd och bör, enligt kommitténs uppfattning, även kunna kombinera dessa former. Möjligheten att utnyttja "elevens val" för studier i talad svenska bör också kunna utnyttjas. På detta sätt kan eleverna ges möjlighet att både utveckla och befästa sitt teckenspråk, som för de allra flesta av eleverna är deras förstaspråk, och samtidigt ges möjlighet att utveckla talad svenska på lektionstid.

Det är vidare viktigt att de teckenspråkiga skolorna stödjer elever med cochlea implantat att liksom övriga barn och ungdomar vid skolorna utveckla en positiv självbild och identitet.

Som stöd för skolorna i deras arbete krävs för denna grupp, liksom för skolornas övriga elevgrupper, en förstärkt forskning och utveckling. Ett fortlöpande utvecklingsarbete i dialog mellan de specialpedagogiska institutionerna, skolorna och elevernas föräldrar är särskilt viktigt.

En särskild frågeställning som aktualiseras i det ärende som regeringen har överlämnat till kommittén avseende cochlea implantat gäller fördelningen mellan skolornas ansvar och landstingens ansvar för habilitering. Mer konkret handlar det om ansvaret för träning i talad svenska. Kommittén delar i denna fråga SIH:s uppfattning att skolhuvudmännen och sjukvårdshuvudmännen bör lösa detta gemensamt och att planen för detta bör baseras på skolans åtgärdsprogram och landstingets rehabiliteringsplan.

Skolorna bör i första hand, som redovisats ovan, kunna erbjuda eleverna tillgång till talad svenska på lektionstid. Landstingen bör

stå för insatser av mer uppenbar rehabiliterande eller habiliterande karaktär, t ex träning med logoped.

Samverkan mellan skolorna

Den samverkan som finns mellan dagens regionala specialskolor har befrämjat utveckling inom området. Det är viktigt att det ges förutsättningar för en utvecklad samverkan även i fortsättningen, såväl mellan de teckenspråkiga grundskolorna som mellan dessa och andra aktörer, bl a den organisation för stöd i specialpedagogiska frågor som föreslås i kapitel 8.

6.4.3 Verksamheten vid de riksrekryterande skolorna

Kommittén

- *föreslår* att den fasta skolverksamheten vid Ekeskolan och Hällsboskolan avvecklas,
- *föreslår* att resurscenterverksamheten vid de båda skolorna stärks med en utvidgad möjlighet till utrednings- och träningsbesök,
- *föreslår* att Åsbackaskolan även framgent skall ta emot döva och hörselskadade elever med utvecklingsstörning/motsvarande,
- *föreslår* att Åsbackaskolan skall ta över ansvaret från Ekeskolan för skolverksamhet¹²⁶ för dövblindfödda skolpliktiga elever.

Ekeskolan

Kommittén föreslår att verksamheten vid Ekeskolan ges en förändrad profil. Den fasta skolverksamheten avvecklas och resurscenterverksamheten stärks, med en utvidgad möjlighet till utrednings- och träningsbesök. Verksamheten blir således ett riksresurscenter, med skodel för i första hand korttidsplaceringar. Elever vid korttidsverksamheten skall vara inskrivna i sin hemkommuns skola. (Angående inriktningen av riksresurscentrets verksamhet, se vidare avsnitt 8.6.2.)

¹²⁶ Vad gäller riksresurscenter för dövblindfödda vid Åsbackaskolan, se vidare kapitel 8.

Kommittén föreslår ett successivt genomförande av omställningen, under en period av tre år. Under denna period bör inte nya elever antas med fast placering vid skolan. Istället bör stöd ges till elevernas hemkommuner. För elever som redan finns vid skolan bör en planering för en övergång till utbildning i hemkommunen ske.

Bakgrunden till förslaget är att kommittén kunnat konstatera att elever med synskada och ytterligare funktionshinder huvudsakligen undervisas i sina hemkommuner. Det visar sig bl a i att allt färre yngre elever börjar vid Ekeskolan. Kommittén menar också att ambitionen bör vara att erbjuda en utbildning i hemkommunerna anpassad efter elevernas förutsättningar. För att stödja detta finns det skäl att ytterligare stärka stödet till hemkommunerna för elever med synskada och ytterligare funktionshinder.

Att det finns ett behov av att stärka detta stöd till hemkommunerna återspeglas i dagens åldersfördelning vid Ekeskolan (se figur 6.1). Mycket få elever kommer till skolan redan vid 7 års ålder. Flertalet börjar däremot i tonåren, i många fall först i 16 – 17-årsåldern. Även om det finns andra skäl för att elevernas problematik accentueras i tonåren, t ex att synen försämras, måste detta ses som ett tecken på att kommunerna i dessa fall inte har klarat att erbjuda en fullgod skolsituation. Det bör därför vara resurscentrets uppgift att stödja kommunerna genom en förstärkt satsning på kompetensutveckling och korttidsverksamhet.

Ekeskolans möjlighet att i mån av plats erbjuda utvecklingsstörda äldre elever *annan utbildning* har utvecklats till en av skolans huvuduppgifter. Enligt kommitténs uppfattning är det otillfredsställande att dessa äldre elever efter fullgjord skolplikt i grundskola eller grundsärskola inte deltar i gymnasieutbildning. Ekeskolan har inte till uppgift att erbjuda gymnasieutbildning, varken som gymnasieskola eller gymnasiesärskola. Det innebär att skolan inte heller har möjlighet att ge eleverna betyg eller intyg från gymnasieskola.

För elever med synskada och ytterligare funktionshinder som tillhör särskolans personkrets bör Ekeskolans resurscenter istället ge stöd till hemkommunens gymnasiesärskola. Kommittén har tagit del av Ekeskolans förslag till inriktning inom gymnasiesärskolan för synskadade elever med ytterligare funktionshinder och ser detta som ett underlag för sådana stödinsatser.

Kommittén anser däremot att Ekeskolan inte bör driva egen gymnasiesärskola. Det är viktigt att ungdomar i gymnasieåldern ges möjlighet att utvecklas i en miljö som är anpassad till deras ålder.

Kommittén menar vidare att det kan diskuteras om samtliga de elever som återfinns i den sk "ungdomsgruppen" och som har sin bakgrund i grundskolan tillhör skolans personkrets, m a o är utvecklingsstörda. För elever som avslutat sina studier i grundskolan, men som inte är redo att omedelbart gå över till gymnasiestudier, kan folkhögskolan utgöra ett alternativ. (Se vidare kapitel 7 om rikskryterande gymnasieutbildning.)

Hällsboskolan

Kommittén föreslår att även verksamheten vid Hällsboskolan för elever med *grav språkstörning* ges en förändrad profil. Detta genom att den fasta skolverksamheten avvecklas och resurscenterverksamheten stärks, med en utvidgad möjlighet till utrednings- och träningsbesök. Verksamheten föreslås således bli ett resurscenter, med skoldel för i första hand korttidsplaceringar. Elever vid korttidsverksamheten skall vara inskrivna i sin hemkommuns skola. (Angående inriktningen av resurscentrets verksamhet, se vidare avsnitt 8.6.2.)

Liksom för Ekeskolan föreslår kommittén ett successivt genomförande av omställningen, under en period av tre år. Under denna period bör inte nya elever antas med fast placering vid skolan. Istället bör stöd ges till elevernas hemkommuner. För elever som redan finns vid skolan bör planeringen för en övergång till utbildning i hemkommunen ske.

Ett skäl till förslaget är att kommittén bedömer att elever med grav språkstörning i första hand bör erbjudas utbildning i sin hemkommun. Detta då elevgruppen är så stor att det är rimligt att kräva att kommunerna, eventuellt i samverkan med andra kommuner, etablerar de lösningar som krävs.

Ett annat skäl är att en majoritet av eleverna vid Hällsboskolan kommer från Stockholms och Uppsala län. En grupp på drygt 30 elever från Stockholmsregionen får sin undervisning vid skolans externa klasser i Blackeberg i Stockholm. Genom skolan har således staten tagit på sig ansvaret för elever som kommunerna svarar för i övriga delar av landet. Kommittén menar att det statliga åtagandet i högre grad bör komma elever i hela landet till del. Det sker bäst genom att Hällsboskolans resurser i högre grad används i ett utåtriktat arbete.

Kommittén föreslår att döva och hörselskadade elever med beteendestörningar m m i framtiden inte skall ingå i Hällsboskolans resurscenters personkrets. Eleverna bör istället få sin utbildning vid de teckenspråkiga grundskolorna. Argumenten för detta har utvecklats ovan.

Åsbackaskolan

Kommittén föreslår att Åsbackaskolan även framgent skall ta emot döva och hörselskadade elever med utvecklingsstörning.

Det är viktigt att döva och hörselskadade barn och ungdomar med utvecklingsstörning som är beroende av teckenspråk för sin kommunikation ges möjlighet till utbildning i en teckenspråkig miljö. Teckenspråk förekommer sällan inom särskolan, som inte heller kan erbjuda en teckenspråkig miljö. För vissa döva och hörselskadade elever med utvecklingsstörning är därför Åsbackaskolan ett viktigt alternativ till särskolan hemma.

Verksamheten vid Åsbackaskolan bör enligt kommitténs mening, liksom i dag, inriktas mot döva och hörselskadade elever med omfattande utvecklingsstörning, främst på träningsskolenivå. Eleverna bör dock ha förutsättningar att utveckla kommunikation på teckenspråk. Liksom idag bör ett krav vara att eleverna kan orientera sig i förhållande till sin hemmiljö även när de vistas borta från hemmet under flera veckor.

Med anledning av den fråga som ställts till kommittén om ansvaret för döva och hörselskadade elever med autism vill kommittén erinra om vad som sägs i 1 kap 16 § skollagen, nämligen:

Det som i lagen sägs om utvecklingsstörda gäller även dem som har fått ett betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder på grund av hjärnskada, föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, samt personer med autism eller autismliknande tillstånd.

Detta gäller även Åsbackaskolans uppdrag och uppdraget till skolans resurscenter.

Det innebär att skolan bör ta emot döva och hörselskadade elever med autism om de i övrigt svarar mot kriterierna för personkretsen vid skolan, således att de har förutsättningar att utveckla kommunikation på teckenspråk m m. Detta även om eleven har behov av heldygns- och helårsomsorg. Kommittén återkommer nedan till hur ansvaret bör fördelas mellan huvudmännen för elever med behov av utvidgad omsorg.

Kommittén föreslår att Åsbackaskolan skall ges i uppdrag att från Ekeskolan ta över skolverksamheten för dövblindfödda barn och ungdomar. I kapitel 8 om stödorganisationen föreslår kommittén också att Åsbackaskolan skall ges i uppdrag att även utveckla ett resurscenter för denna grupp.

Avgörande för kommitténs ställningstagande att överföra ansvaret från Ekeskolan till Åsbackaskolan är att dövblindhet är ett kommunikationshandikapp och därför i högre grad hör hemma i en teckenspråkig miljö. Det har också haft betydelse att inriktningen av Ekeskolans verksamhet föreslås förändrad.

Det är viktigt att skolan etablerar ett samarbete med olika specialister inom synområdet med erfarenhet av barn och ungdom. Detta för att bedöma och tillvarata elevernas synrester.

Inför ställningstagandet har kommittén tagit del av ett förslag¹²⁷ till resurscenter med skolverksamhet för dövblindfödda som utarbetats av en grupp med företrädare för Föreningen Sveriges dövblinda (FSDB), Ekeskolan (som i dag har ansvaret för skola och resurscenter för dövblindfödda), Åsbackaskolan, Mo Gård, hörselvården och SIH. Gruppen lade inte förslag om förläggning av verksamheten.

Kommittén bedömer att antalet elever som berörs av förslaget om skola för dövblindfödda vid Åsbackaskolan är begränsat. Vid Ekeskolan fanns läsåret 1996/97 åtta elever med en kombination av synskada och hörselskada. Alla dessa var inte dövblindfödda.

De sammantagna konsekvenserna för Åsbackaskolan av kommitténs förslag innebär inte några omfattande volymmässiga förändringar för skolans verksamhet, däremot innebär de att elevgruppen vid Åsbackaskolan kommer att ställa krav på än mer specialiserad kompetens. Detta genom att vissa elever med lättare utvecklingsstörning kommer att tas emot vid de teckenspråkiga grundskolorna – under förutsättning att kommitténs förslag till försöksverksamhet genomförs och sedermera permanentas – samt genom att Åsbackaskolan kommer att ta emot ytterligare någon/några döva eller hörselskadade elever med autism samt ett fåtal dövblindfödda elever. För de senare bör resurser överföras från Ekeskolan.

¹²⁷ *Stöd till dövblindfödda barn och ungdomar och deras familjer*; PM överlämnad av SIH på uppdrag av arbetsgruppen 1997-11-27

6.4.4 Ansvaret för skolorna

Kommittén

- *föreslår* att huvudmannaskapet för de teckenspråkiga grundskolorna överförs från staten till skolornas värdkommuner; därmed upphör skolorna att vara statliga myndigheter,
- *föreslår* att staten behåller huvudmannaskapet för Åsbackaskolan; skolan upphör dock att vara egen myndighet,
- *föreslår* att verksamheten finansieras med statligt verksamhetsbidrag och interkommunal ersättning samt att relationen mellan stat och värdkommun regleras i avtal,
- *föreslår* att ersättningen från elevernas hemkommuner höjs och sedan räknas upp årligen med skolindex,
- *föreslår* att den antagningsnämnd som redan föreslagits för de riksrekryterande gymnasieskolorna¹²⁸ skall svara för antagningen även till de teckenspråkiga grundskolorna och till Åsbackaskolan.

I det följande behandlas hur ansvaret för de teckenspråkiga grundskolorna och Åsbackaskolan bör fördelas mellan stat, värdkommuner och elevernas hemkommuner. De förändringar som föreslagits för verksamheten vid Ekeskolan respektive Hällsboskolan innebär att de uppgår i den statliga stödorganisationen och upphör som egna myndigheter. Detta behandlas vidare i kapitel 8 om stödorganisationen.

Utgångspunkter

Sedan såväl SSK-utredningen som Integrationsutredningen genomfördes har förutsättningarna förändrats radikalt för en bedömning av ansvaret för specialskolan. Relationen mellan stat och kommun har förändrats, bl a genom att den tidigare detaljstyrningen av kommunerna har minskat. Vidare har ett generellt statsbidragssystem ersatt merparten av de tidigare specialdestinerade bidragen. Statens tillsyn, uppföljning och utvärdering har därigenom givits större vikt. Dessa förändringar har skett samtidigt som det skett en överföring av ansvar från stat och landsting till kommunerna.

Inom skolans område har kommunerna sedan den 1 januari 1991 ett helt och odelat ansvar för grundskolan och gymnasieskolan och avgör inom de ramar som riksdag och regering lagt fast

¹²⁸ Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder; SOU 1996:167

hur verksamheten skall utformas. Sedan den 1 januari 1996 har kommunerna även ansvaret för särskolan. Detta ansvar låg tidigare på landstingen.

Mot denna bakgrund har kommittén redan i kapitel 4 betonat att kommunerna har det yttersta ansvaret för att sörja för att erbjuda alla barn och ungdomar utbildning. Genom förslaget att ta bort specialskolan som skolform understryks kommunernas ansvar i detta avseende.

Kommittén har emellertid också fastslagit att staten skall tillse att döva och hörselskadade elever som är beroende av teckenspråk för sin kommunikation kan erbjudas utbildning vid skolor som erbjuder en fullvärdig teckenspråkig miljö. Statens ansvar är således lagstiftning, tillsyn, uppföljning, utvärdering samt, om det finns särskilda skäl, riktat finansiellt stöd.

Kommittén har vidare i avsnitt 6.4.1 redovisat att det krävs särbestämmelser i skollagstiftningen avseende skyldigheten att erbjuda elever som är beroende av teckenspråk utbildning i en teckenspråkig miljö.

Vad som kvarstår att lösa i detta avsnitt är således hur ansvaret för bl a drift och finansiering av de teckenspråkiga grundskolorna och Åsbackaskolan bör fördelas mellan huvudmännen.

Huvudmannaskapet

Enligt direktiven skall utredningen undersöka om ansvaret för specialskolorna helt kan föras över till kommunerna. Kommittén har funnit att det är både möjligt och önskvärt och föreslår därför att huvudmannaskapet för de teckenspråkiga grundskolorna överförs från staten till skolornas värdkommuner.

Detta skulle bl a innebära att de teckenspråkiga grundskolorna inte längre är statliga myndigheter utan, på villkor som avtalats med staten, kommer att ingå i värdkommunernas skolorganisation. Frågan om skolfastigheterna får lösas i förhandlingar mellan staten och värdkommunen på varje ort.

För de teckenspråkiga grundskolorna ger detta en ökad möjlighet till samverkan med den kommunala skolan, vilket är en fördel. Det är t ex viktigt att lärarna ges möjlighet att följa utvecklingen i grundskolan. Det gäller frågor som berör utbildningens innehåll, skolans arbetsorganisation, metodik, resultat m m.

Vidare har lärarna vid den teckenspråkiga grundskolan behov av dubbel kompetensutveckling. Det finns behov av kompetensutveck-

ling som är gemensam med den övriga grundskolan. Dessutom finns särskilda behov av kompetensutveckling till följd av att de undervisar döva och hörselskadade barn. Det finns samordningsvinster av att låta lärare i den teckenspråkiga grundskolan ta del av den generella kompetensutvecklingen inom värdkommunens övriga grundskola. Även om det finns exempel på samarbete av detta slag är kommitténs uppfattning att möjligheterna bara utnyttjats i begränsad omfattning. Ett kommunalt huvudmannaskap skulle underlätta en utveckling i denna riktning.

Ett kommunalt huvudmannaskap skulle dessutom öka möjligheterna att skapa flexibla lösningar, t ex till samlokalisering med kommunala hörselgrupper, något som är positivt för de hörselskadade elevernas möjlighet att lära sig teckenspråk.

Att kommittén föreslår ett överförande av huvudmannaskapet för de teckenspråkiga grundskolorna till deras värdkommuner innebär inte att kommittén bedömer att ansvaret helt kan överföras till kommunerna. Det räcker inte att staten reglerar kommunernas skyldighet att erbjuda döva och hörselskadade elever utbildning vid teckenspråkiga skolor. Det måste också garanteras att det finns skolor som svarar mot de krav som ställs på en teckenspråkig skola.

Kommittén föreslår därför att staten sluter avtal med skolornas värdkommuner och bidrar med ett statligt verksamhetsstöd. Hemkommunerna skall även framgent stå för en interkommunal ersättning.

För Åsbackaskolan föreslår kommittén ett fortsatt statligt huvudmannaskap. Åsbackaskolan med resurscenter föreslås överförd till den statliga stödorganisationen som redovisas i kapitel 8. Samtidigt upphör skolan att vara egen myndighet.

Att kommittén har kommit till en annan slutsats för Åsbackaskolans huvudmannaskap än för de teckenspråkiga grundskolornas har flera orsaker. De verksamhetsmässiga fördelarna är inte lika tydliga, snarare tvärtom. Åsbackaskolan är den enda skola som i framtiden kommer att ha både fast skolverksamhet och resurscenter. Det finns verksamhetsmässiga fördelar av att hålla ihop skola och resurscenter. Detta för att den mycket specialiserade kompetens som krävs både vid skolan och resurscentret skall kunna utnyttjas effektivt. Samma person bör kunna arbeta både i skolan och i resurscentret.

Av de tidigare specialskolorna kommer Åsbackaskolan dessutom att vara den enda kvarvarande skolan med riksrekrytering som har fast skolverksamhet. Personkretsens karaktär har också haft bety-

delse för ställningstagandet liksom att skolan föreslås få i uppdrag att bygga upp en skolverksamhet och ett riksresurscenter för dövblindfödda (se kapitel 8).

Avtal

Avtalen mellan staten och värdkommunerna bör utgå från de förutsättningar som ges av regelverket. Det innebär t ex att personkretsen för vilken det utgår statligt verksamhetsstöd är definierad till döva och hörselskadade elever som är beroende av teckenspråk för sin kommunikation.

Avtalen bör vara tydliga och uppföljningsbara. Bland annat bör de särskilda krav som ställs på verksamheten framgå, t ex att undervisningen skall ske på teckenspråk och att detta ställer krav på lärare med teckenspråkskompetens och kunskap om de pedagogiska aspekterna av att undervisa på teckenspråk. Till detta kommer att skolorna skall erbjuda elevboende till elever som inte kan bo hemma, de krav som ställs på boendet samt resor.

Avtal och finansiering bör utformas så att en kontinuitet kan garanteras och så att elever och deras familjer kan känna en trygghet med lösningen. Det är viktigt att komma ihåg att många familjer flyttar till de orter vid vilka skolorna är belägna. Bland annat med hänsyn till just detta är det viktigt att skolornas värdkommuner ges rimliga förutsättningar att driva verksamheten.

De grundläggande förhållandena bör därför avtalas i långsiktiga grundavtal, med ömsesidiga klausuler om villkoren för att säga upp avtalen. Sedan kan bland annat ersättningen överenskommas i årliga avtal/överenskommelser.

Avtalet bör tydligt ange vilka uppgifter kommunerna årligen skall redovisa om verksamheten, både vad gäller de särskilda verksamhetsmässiga kraven och skolornas ekonomi. För att staten skall bidra ekonomiskt till skolorna krävs att redovisningen av skolornas ekonomi är tydlig och går att särskilja från kommunens övriga skolor.

Kommittén föreslår att det görs till ett myndighetsansvar att för statens räkning upprätthålla avtalen med de teckenspråkiga grundskolornas värdkommuner – det bör vara ett uppdrag för en organisationskommitté att initialt utarbeta förslag till avtal. Det skall också vara ett myndighetsansvar att betala ut statens bidrag till verksamheten samt att svara för att följa upp hur avtalet efterlevs.

Hemvisten för detta myndighetsansvar kan bedömas först när slutlig ställning tagits till den statliga skoladministrationen i sin helhet (se vidare kapitel 4).

En avtalslösning av detta slag påminner om den lösning som redan finns för driften av den riksrekryterande gymnasieskolan för döva och hörselskadade (RGD/RGH). Det är viktigt att ta tillvara erfarenheter från RGD/RGH när den avtalslösning som föreslås för de teckenspråkiga grundskolorna skall utformas. Se vidare kommitténs delbetänkande (SOU 1996:167) Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder.

Antagning

Kommittén föreslår att den antagningsnämnd som redan föreslagits för de riksrekryterande gymnasieskolorna i delbetänkandet (SOU 1996:167) skall svara för antagningen även till de teckenspråkiga grundskolorna och Åsbackaskolan. Ett motiv är att en central antagning ger förutsättningar för en likartad praxis i olika delar av landet, något som inte är fallet i dag. Ett annat är att ett statligt ekonomiskt engagemang, inom ramen för det kommunala åtagandet, bör begränsas till elever som svarar mot personkretsen. Kommittén förutsätter att hemkommunen accepterar antagning som skett enligt fastställda kriterier. Möjlighet skall finnas för elevens vårdnadshavare att, liksom för specialskolan i dag, överklaga beslut om antagning.

Nämndens arbete bör baseras på ett tydligt regelverk. I praktiken innebär detta att nämnden måste utarbeta kriterier för att bedöma elevernas funktionella hörsel. Nämnden bör också besluta om vilken typ av underlag som den behöver för denna bedömning.

Ett särskilt uppdrag till nämnden är kopplat till den föreslagna försöksverksamheten för döva och hörselskadade elever med lätt utvecklingsstörning. Nämnden bör utveckla kriterier för att antagningen skall svara mot den föreslagna målgruppen.

För en stor grupp elever är antagningen till den teckenspråkiga grundskolan en formsak. Det gäller döva barn och barn som har så svåra hörselskador att deras förstaspråk är teckenspråk. För dessa barn är det viktigt att kontakten mellan föräldrar, förskola och skola etableras redan tidigt.

Svårigheten är att bedöma vilka hörselskadade elever som tillhör skolornas personkrets. Även här är det viktigt med tidiga kontakter

mellan föräldrar, förskola samt den pedagogiska hörselvården. Det gäller också kontakt med antagningsnämnden, som bör ges tid och möjlighet att efterfråga kompletterande underlag om elevens situation. Idealt bör det redan tidigt gå att avgöra om eleven tillhör den teckenspråkiga grundskolans eller Åsbackaskolans personkrets, så att även de hörselskadade eleverna kan förberedas för sin skolstart på ett rimligt sätt.

Till nämnden skall knytas den kompetens som krävs för nämndens uppgift. Enligt kommitténs uppfattning bör nämnden ha olika arbetsutskott med olika kompetensinriktning. (Om nämnden, se vidare under kapitel 7 om de riksrekryterande gymnasieskolorna.)

Finansiering

Kommittén föreslår att verksamheten vid skolorna skall finansieras med statligt verksamhetsstöd och med interkommunal ersättning. Det statliga åtagandet motiveras av att staten, med en kommunal drift av skolorna, endast på detta sätt kan garantera att det finns en teckenspråkig miljö.

Kommittén har emellertid också övervägt att inordna statens stöd till specialskolan i det generella stödet till kommunerna och låta elevernas hemkommuner stå för hela kostnaden.

Detta har dock inte visat sig vara en bra lösning. Om stödet fördelas per capita innebär det endast ett försumbart bidrag till varje kommun i landet, ett knappast märkbart bidrag till de kommuner som har elever i dagens specialskola. Detta skulle inte behöva vara ett problem om fördelningen av döva och hörselskadade elever vore slumpmässig. I och med att barnens familjer ofta väljer att flytta till de orter där det finns teckenspråkiga skolor – i vissa fall kommer mer än hälften av eleverna vid skolorna från värdkommunen – blir dock konsekvenserna otillfredsställande för skolornas värdkommuner.

När det generella statsbidragssystemet infördes fastslogs¹²⁹ att huvudregeln borde vara att alla statsbidrag som går till verksamhet för vilken kommun eller landsting ansvarar bör inordnas i det generella statsbidragssystemet. Syftet var att kommuner och landsting skulle ges möjlighet att inom ramen för lagstiftningen och den

¹²⁹ *Kommunal ekonomi i balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer*; SOU 1991:98

kommunala självstyrelsen själva bestämma om utformning och prioritering av de verksamheter man har ansvar för.

Undantag gjordes redan då bl a för dagens SIS-anslag som finansierar sjukhusundervisning, regionala utbildningsinsatser för elever med funktionshinder, riksrekryterande gymnasieutbildning m m. Genom att specialskolan är statlig berördes den inte i detta skede.

Sedan det generella statsbidragssystemet infördes har flera justeringar skett. Sedan hösten 1995 finns en kommitté (dir 1995:118) – Kommunala utjämningsutredningen – med uppgift att följa upp och utvärdera förslag i syfte att utveckla systemet. Efter kontakter med denna har kommittén konstaterat att förutsättningar saknas för att införa strukturella faktorer för kostnadsutjämning för döva och hörselskadade elever i det generella statsbidragssystemet. I systemets fördelningsnycklar bör inte ingå faktorer som rör få individer, är ojämnt fördelade mellan kommunerna eller som kommunerna kan påverka genom sitt handlande, faktorer som alla kan gälla för specialskolan.

Om staten har ambitionen att genom ekonomiskt bidrag garantera en teckenspråkig miljö, bör bidraget således vara riktat.

Kommittén föreslår att ersättningen från elevernas hemkommuner höjs. Kommittén bedömer att dagens avgift för elevernas hemkommuner på 75 000 kr per år är omotiverat låg. Det är ett kommunalt ansvar att erbjuda alla barn och ungdomar utbildning, och alla kommuner har elever i sin skola vars kostnader är avsevärt högre än denna avgift.

För att möjliggöra en jämförelse kan nämnas att den genomsnittliga kostnaden för en elev i grundskolan var ca 52 000 kr år 1996 samt att den genomsnittliga kostnaden för en elev i den obligatoriska särskolan var drygt 213 000 kr samma år.

Världkommunerna har ett stort antal elever vid skolorna, till följd av att elevernas familjer ofta flyttar till någon av kommunerna med teckenspråkig skola. Det skulle därför ge orimliga effekter om dessa tvingades betala den fulla avgiften. Ersättningen för elever från världkommunen bör därför, liksom i dag, justeras med hänsyn till överrepresentation av döva och hörselskadade elever i kommunen.

Kommittén menar att statens ekonomiska engagemang för skolorna bör inriktas på att skapa förutsättningar för skolorna att erbjuda god kompetens samt att skapa likartade förutsättningar för kommuner med elever som är beroende av att få sin utbildning vid dessa skolor, oberoende av var i landet de ligger.

Statens samlade bidrag till skolorna skulle, till följd av den föreslagna höjningen av hemkommunernas ersättningar, minska jämfört med i dag. För det första ger detta utrymme för den begränsade ökning av antalet elever vid skolorna som kan förväntas vid Manilaskolan och Östervångsskolan samt till följd av den föreslagna försöksverksamheten för döva och hörselskadade elever med utvecklingsstörning. För det andra anser kommittén att det utrymme som skapas bör användas till att utveckla kompetensen i kommunerna för att dessa skall ges bättre förutsättningar att stödja elever med bl a hörselskada i den kommunala skolan. (Se vidare kapitel 8 om stödorganisationen.)

Särskilda frågor om finansiering av boende och omvårdnad

Villkoren för finansiering av boende och omvårdnad är oklara för elever som faller utanför skolornas normala åtagande. Frågeställningar har aktualitet både vid dagens regionala specialskola och vid dagens riksrekryterande specialskolor.

Det är främst fyra situationer som aktualiserat frågan, nämligen

- att elever har behov av boende och omvårdnad under hela året, även under tid då skolorna och deras boende normalt har stängt, oftast varannan helg och under ferier,
- att elever har behov av omfattande personlig assistans,
- att elever inte kan bo i elevboendet, utan har behov av en annan lösning än den skolan kan erbjuda och som, om eleven bodde i sin hemkommun, skulle betraktas som ett boende enligt LSS samt
- elever som på grund av särskilda omständigheter placeras i annan verksamhet.

Kommittén har funnit att denna frågeställning gäller ett mycket litet antal elever, som sinsemellan har helt olika situation. Det gör det svårt att ge ett helt entydigt generellt svar på hur ansvarsfördelningen bör utformas. Ansvarsfördelningen måste lösas för varje elev. Här kan bara ges vissa riktlinjer.

För de teckenspråkiga grundskolorna och Åsbackaskolan ingår i skolornas åtagande att erbjuda boende i elevhem för elever som till följd av skolgången inte kan bo hemma. Enligt kommitténs uppfattning innebär avgränsningen *till följd av skolgången* att specialskolornas åtagande för boende gäller elever som på grund av avståndet till skolan inte kan bo hemma under sin studietid.

I detta åtagande ingår ett grundåtagande vad gäller omvårdnad. För de teckenspråkiga grundskolorna innebär detta att det skall

finnas ett tillräckligt antal vuxna i boendet för att erbjuda tillsyn, läxhjälp och annat stöd av den karaktär som normalt ges inom en familj. För Åsbackaskolan är åtagandet för omvårdnad av naturliga skäl mer omfattande.

I de fall assistans är aktuell under elevens fritid är detta jämförbart med LSS eller LASS, och bör således vara hemkommunens ansvar upp till 20 timmar i veckan. Det bör också vara kommunens ansvar att stå för boendet om eleven har behov av annat boende än det skolan normalt erbjuder. Detta faller under kommunens ansvar antingen enligt LSS eller socialtjänstlagen.

Det bör också vara hemkommunens ansvar att svara för kostnaderna för boende och omvårdnad under tid som skolans boende annars normalt inte är öppet. Det bör vara möjligt för skolan att mot ersättning erbjuda boende och omvårdnad även under helger och ferier.

En placering av en elev vid annan verksamhet, t ex skolhem, bör ske först efter noggranna överväganden och ses som en tidsbegränsad lösning. Beslutet bör fattas av elevens hemkommun, i samförstånd med den teckenspråkiga grundskolan, men ytterst vara hemkommunens ansvar.

6.4.5 Tillsyn, uppföljning och utvärdering

Kommittén

- *vill understryka* att Skolverket har och även framgent kommer att ha det generella ansvaret för tillsyn över samt uppföljning och utvärdering av utbildningen vid de föreslagna teckenspråkiga grundskolorna och Åsbackaskolan,
- *föreslår* att länsstyrelsernas sociala enheter och Socialstyrelsen ges tillsynsansvar över elevboendet vid skolorna.

Kommittén vill understryka att Skolverket har och även framgent kommer att ha ansvar för tillsyn över samt uppföljning och utvärdering av utbildningen vid de föreslagna teckenspråkiga grundskolorna och Åsbackaskolan. Skolverkets ansvar för dessa skolor skiljer sig inte från ansvaret för andra skolor. Frågor som rör elever med funktionshinder generellt liksom tillsynen över samt uppföljningen och utvärderingen av dessa skolor kräver särskild kompetens.

Det är viktigt att skilja på detta generella ansvar och det uppföljningsansvar som är knutet till avtalet mellan stat och värdkommuner som redovisats ovan.

Boendet vid specialskolorna står idag varken under statlig tillsyn eller under något uppföljningsansvar, annat än skolans eget. Det åligger inte Skolverket. Kommittén anser att det är önskvärt att boendet vid skolorna kommer under statlig tillsyn och föreslår därför att länsstyrelsernas sociala enheter ges tillsynsansvar över elevboendet vid skolorna samt följaktligen att Socialstyrelsen ges det övergripande tillsynsansvaret. Kommittén vill understryka att detta inte innebär något ställningstagande till behovet av tillsyn över annat elevboende.

Skälet att föreslå att länsstyrelsernas sociala enheter och Socialstyrelsen görs ansvariga är att de har motsvarande ansvar för andra boendeformer, bl a enligt LSS.

Kommittén menar vidare att man inte bör bortse från hemkommunernas ansvar att för den egna eleven följa upp så väl utbildning som boende. Om kommunerna verkligen skall kunna hävdas ha ansvar för att erbjuda alla barn och ungdomar utbildning, och av något skäl placerar en elev i en skola i annan kommun, är det enligt kommitténs uppfattning ett generellt ansvar för hemkommunen att följa upp denna placering.

6.4.6 Det demokratiska inflytandet och styrelsernas roll

Kommittén

- *föreslår* att dagens styrelser tas bort, vilket är en följd av att skolorna inte längre kommer att vara statliga myndigheter.

Enligt direktiven skall kommittén föreslå åtgärder för att stärka det demokratiska inflytandet över specialskolorna samt klargöra vilket ansvar styrelsen i varje specialskola skall ha.

Som tidigare nämnts är dagens specialskolor egna myndigheter, med egna styrelser. Enligt specialskoleförordningen (1995:401) svarar specialskolans styrelse för en rad uppgifter som verksförordningen (1995:1322) föreskriver och som främst rör myndighetens styrning och ekonomi. Specialskolornas styrelser svarar också för vissa uppgifter som normalt åligger verkschefen vid en myndighet. Kommittén konstaterar att styrelserna vid dagens specialskola

försvinner i denna form, i och med att skolorna inte längre kommer att vara egna myndigheter.

Kommittén menar att det finns ett behov av att stärka inflytandet för elever och föräldrar vid de teckenspråkiga grundskolorna. Därför bedömer kommittén att det är en önskvärd utveckling att dagens styrelser försvinner. Detta understryks av att dagens situation, där varje skola har en egen myndighetsstyrelse, har inneburit att de regionala skolorna har kunnat etablera sinsemellan olika antagningspraxis. Dessutom har det varit svårt att etablera en likvärdig redovisning av verksamheten, något som dock förbättrats under senare år.

Kommittén bedömer att de teckenspråkiga grundskolorna bör styras på motsvarande sätt som andra grundskolor. Det innebär att rektor är pedagogisk ledare och chef under ansvarig nämnd i skolans värdkommun. Via avtal kan staten och kommunen komma överens om särskilda villkor förknippat med nämndens ansvar.

Liksom för andra skolor innebär detta bl a att det skulle finnas möjlighet att, enligt försöksverksamheten¹³⁰ med lokala styrelser inom grundskolan och den obligatoriska särskolan, inrätta lokala styrelser för att under den nämnd som utgör styrelse för utbildningen ta hand om frågor som rör verksamheten i skolan. Den lokala styrelsen får inte besluta i frågor som avser individuella fall.

I en lokal styrelse skall som ledamöter ingå företrädare för elevernas vårdnadshavare, som skall vara fler än övriga ledamöter, och för de anställda vid skolan. Rektor skall alltid ingå som ledamot i styrelsen. Företrädare för elever får också ingå. Annars har företrädare för eleverna rätt att närvara och yttra sig vid sammanträdena.

Det innebär också, liksom för specialskolorna i dag, att det finns en stor frihet att inrätta olika former av rådgivande organ, t ex med representanter för elever, föräldrar och personal.

Kommittén är medveten om att föräldrar kan ha svårt att avsätta tid för långa resor för att delta i ett sådant arbete, men kan inte se att det får tas som utgångspunkt för att inte etablera ett aktivt samarbete med elevernas föräldrar. Möten bör dock kunna läggas på helger. Dessutom finns tekniska lösningar som gör det möjligt att delta i möten utan att finnas på plats i fysisk mening. Finansieringen av styrelsernas arbete bör åligga skolorna.

¹³⁰ SFS 1996:605

Motsvarande gäller även för Åsbackaskolan som dock med kommitténs förslag kommer att lyda under styrelsen för den specialpedagogiska stödorganisationen. För Åsbackaskolan kan det vara viktigt att till skolan i rådgivande organ knyta särskild spetskompetens.

6.4.7 Externa klasser

Kommittén

- *föreslår* att regleringen om externa klasser tas bort ur skollagstiftningen.

Med de lösningar som kommittén har skissat – med kommunalt huvudmannskap och förändrad inriktning av verksamheten vid Ekeskolan och Hällsboskolan – saknar frågan om externa klasser aktualitet och bör därför tas bort ur skollagstiftningen.

I dag är det endast Hällsboskolan som har externa klasser. Att Ekeskolan och Hällsboskolan föreslås få förändrad karaktär, utan fast skolverksamhet, gör dock att frågan helt bör sakna aktualitet för båda dessa skolor. Hällsboskolans externa klasser kan därmed komma att ombildas till kommunala språkklasser.

Det bör inte heller vara aktuellt med externa klasser vid de teckenspråkiga grundskolorna eller vid Åsbackaskolan. Detta då en fullvärdig teckenspråkig miljö kräver en verksamhet av en sådan omfattning att det knappast handlar om en extern klass.

Kommitténs slutsats är att en lagstiftning om externa klasser indirekt skulle uppmuntra en verksamhet som inte kan erbjuda en teckenspråkig miljö och att den bl a därför bör tas bort.

6.4.8 Angränsande verksamhet

Kommittén

- *föreslår* att kriterierna för att staten skall bidra till regionala undervisningsgrupper bör skärpas,
- *föreslår* att bidrag bör ges i form av verksamhetsstöd till verksamheter av tillräcklig omfattning, med brett upptagningsområde, i vissa fall av nationellt intresse.

Kommittén har funnit att kriterierna för att bidra med statliga medel till regionala undervisningsgrupper bör skärpas. Bidrag bör ges i form av verksamhetsstöd till verksamheter av tillräcklig omfattning, med brett upptagningsområde, i vissa fall av nationellt intresse. För att skapa stabila förutsättningar bör stödet kunna beslutas för mer än ett år i taget, t ex för två till tre år.

Det kan i vissa fall vara befogat att anordna undervisning i undervisningsgrupper som riktar sig till elever med visst funktionshinder. Det kan t ex gälla elever med hörselskada som gör att de har svårigheter att följa undervisningen i stor grupp och utan att alla elever använder tekniskt stöd. Det kan också gälla för vissa andra elevgrupper som har behov av kvalificerade specialpedagogiska insatser, t ex rörelsehindrade elever med hjärnskada eller elever med grav språkstörning.

Det finns dock en tendens att bidrag utgår till allt fler verksamheter, i vissa fall med få elever totalt och framför allt med få elever från annan kommun än värdkommunen. Det är bl a mot denna bakgrund kommitténs ställningstagande för en skärpning av kriterierna för statligt stöd bör ses. Kommittén har funnit att dagens kriterier är otydliga.

Det är ett kommunalt ansvar att erbjuda elever som har behov av undervisning i särskilda undervisningsgrupper denna möjlighet. I de fall det är motiverat bör staten i första hand stödja kommunerna att etablera samarbete med varandra. Detta föreslås vara en uppgift för de regionala centren för stöd i specialpedagogiska frågor (se vidare kapitel 8).

Statligt bidrag bör endast utgå för verksamhet som har betydelse för en större region, i vissa fall av nationell betydelse. Det gäller verksamheter vid vilka det kan finnas en utvecklingsverksamhet, eller finnas förutsättningar för att etablera en sådan.

7 Riksrekryterande gymnasieutbildning

Kommittén skall utvärdera verksamheten med riksgymnasier för döva, hörselskadade och svårt rörelsehindrade ungdomar och föreslå nödvändiga förändringar av systemet. Utvärderingen skall omfatta både utbildnings- och omvårdnadsinsatserna av verksamheten. Uppdraget avseende de riksrekryterande gymnasieskolorna skulle redovisas till regeringen senast hösten 1996. Kommitténs förslag redovisades i delbetänkandet (SOU 1996:167) Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder.

I delbetänkandet redovisade kommittén, utöver vissa generella synpunkter, överväganden och förslag avseende personkretsen vid skolorna, utbildningsprogrammen vid den Rh-anpassade gymnasieutbildningen, antagningen till utbildningen, kriterier för betygsättning samt uppföljning och utvärdering av verksamheten. Vad gäller vissa mer principiella frågeställningar avseende finansiering och organisation redovisade kommittén vissa överväganden, men väntade i huvudsak med att komma med förslag till detta betänkande.

Utöver att ta upp de frågor som lämnades utestående har kommittén funnit skäl att också komma tillbaka till vissa av de frågor som avhandlades i delbetänkandet. Efter en kort bakgrundsbeskrivning av de riksrekryterande gymnasieskolorna kommenteras därför vissa frågeställningar som behandlades i delbetänkandet, särskilt mot bakgrund av remissinstansernas reaktioner. I några fall föreslår kommittén ändringar eller justeringar av sina tidigare ställningstaganden.

Slutligen behandlas viss angränsande verksamhet.

7.1 Bakgrund

Riksrekryterande gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder anordnas för döva och hörselskadade vid RGD/RGH i Örebro samt för svårt rörelsehindrade vid den Rh-

anpassade gymnasieutbildning som ges i Göteborg, Kristianstad, Stockholm och Umeå. Här ges en mycket kort redovisning av verksamheten. I övrigt hänvisas till kommitténs delbetänkande (SOU 1996:167).

7.1.1 RGD/RGH

Örebro kommun får i sin gymnasieskola anordna utbildning för döva från hela landet, samt anordna utbildning som bygger på muntlig kommunikation med tekniska hjälpmedel för hörselskadade från hela landet¹³¹. Utbildningen för döva skall vända sig även till dem som på grund av språkstörning behöver insatser av samma slag som döva. För elever som behöver och önskar det skall Örebro kommun anvisa kost och logi¹³². Kommunen skall även svara för att eleverna i boendet har tillgång till den hjälp i övrigt som föranleds av deras funktionshinder.

Läsåret 1997/98 finns 390 elever inom RGD/RGH, vilket innebär en minskning med 82 elever i jämförelse med läsåret 1994/95, då antalet elever var uppe i 472. Minskningen har främst skett inom RGH. Antalet elever fördelar sig med 204 på RGD och 186 vid RGH. Vid skolorna finns åtta dövblinda elever. För fyra av dessa erhåller Örebro kommun extra ersättning från staten. Vidare är 19 av eleverna gravt språkstörda. De återfinns främst vid RGH.

Antal elever i något av kommunens arrangerade elevboenden är 204 elever, en minskning från 362 elever vårterminen 1995.

Verksamheten vid RGD/RGH drivs i kommunens regi enligt avtal med staten. Utbildningen finansieras med ett statligt verksamhetsstöd och interkommunal ersättning. Ramen för det statliga verksamhetsstödet är drygt 71,8 mkr för budgetåret 1998, motsvarande 185 000 kr per elev. Den interkommunala ersättningen består av programkostnad samt en extra ersättning på 4 000 kr per termin¹³³. Statens bidrag täcker ca 60 procent av de totala kostnaderna för utbildningen. Den extra ersättningen för de fyra dövblinda eleverna är 2,3 mkr för budgetåret 1998.

¹³¹ 9 kap 1 § gymnasieförordningen

¹³² 9 kap 12 § gymnasieförordningen

¹³³ Förordningen om extra ersättning för vissa handikappade elever vid studier i gymnasieskola (SKOLFS 1992:44)

Staten står också, genom det s k Rg-bidraget¹³⁴, för skäligen kostnader för kost, logi och annan service. Rg-bidraget finansierar också resor till och från hemmet, dagliga resor till skolan och merkostnader. Bidraget lämnas dock endast för den del av kostnaderna som överstiger den ersättning som eleven får i form av dels sjukbidrag eller förtidspension¹³⁵, dels pensionstillskott¹³⁶. Rg-bidraget administreras av Centrala studiestödsnämnden (CSN).

7.1.2 Rh-anpassad gymnasieutbildning

Riksrekryterande gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade elever (RgRh) finns i fyra kommuner – Göteborg, Kristianstad, Stockholm och Umeå. Verksamheten bedrivs med stöd av skollagen¹³⁷. Med svårt rörelsehindrad avses ”den som på grund av rörelsehinder eller, om även annat funktionshinder föreligger, sitt samlade handikapp inte kan följa reguljär studiegång i gymnasieskolan och som för att kunna genomföra sina gymnasiestudier behöver tillgång till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och särskilda omvårdnadsinsatser i form av habilitering samt för vissa elever också i form av boende i elevhem och omvårdnad i boendet”¹³⁸.

Totalt finns 165 platser vid de Rh-anpassade gymnasieskolorna läsåret 1997/98, fördelade på 44 platser i Göteborg, 38 platser i Kristianstad, 53 platser i Stockholm och 30 platser i Umeå. I princip utnyttjas samtliga platser. Antalet elever vid skolorna innebär att den ökning av elevantalet som pågått under hela 1990-talet har fortsatt. Föregående läsår var elevantalet 154 och året dessförinnan 133.

Antalet elever som erhåller habilitering är 162, medan antalet elever i elevhemsboende är 111.

Utbildningen vid den Rh-anpassade gymnasieutbildningen drivs efter överenskommelse mellan staten och värdkommunerna. Utbildningen finansieras med ett statligt verksamhetsstöd och interkommunal ersättning. Ramen för det statliga verksamhetsstödet är

¹³⁴ Förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan

¹³⁵ Lagen (1962:381) om allmän försäkring

¹³⁶ Lagen (1969:205) om pensionstillskott

¹³⁷ 5 kap 7 § skollagen

¹³⁸ 5 kap 27 § skollagen

27,1 mkr för budgetåret 1998, motsvarande 233 000 kr per elev i Göteborg, Kristianstad och Umeå samt 208 000 kr per elev i Stockholm. Den interkommunala ersättningen består av programkostnad samt ersättning för elevassistent. Statens bidrag täcker drygt 60 procent av de totala kostnaderna för utbildningen.

Avgifter får inte tas ut för habilitering eller boende¹³⁹. Statsbidrag för både habilitering och boende finansieras av staten genom Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus), tidigare Nämnden för vårdtjänst. Eleverna betalar dock en avgift på 2 400 kr för kost och logi, under nio månader per år.

Staten står också, genom det s k Rg-bidraget¹⁴⁰, för skäliga kostnader för resor till och från hemmet, dagliga resor till skolan och merkostnader. Även här lämnas dock bidraget endast för den del av kostnaderna som överstiger den ersättning som eleven får i form av dels sjukbidrag eller förtidspension¹⁴¹, dels pensionstillskott¹⁴². Rg-bidraget administreras av Centrala studiestödsnämnden (CSN).

7.2 Delbetänkandet SOU 1996:167

I det följande lämnas dels förslag som kommittén avvaktade med i delbetänkandet, dels kommenteras vissa förslag från delbetänkandet. Det senare mot bakgrund av remissinstansernas synpunkter. I övrigt ligger tidigare förslag fast.

7.2.1 Generella utgångspunkter

Kommittén inledde med att slå fast att flertalet ungdomar med funktionshinder bör få sin gymnasieutbildning i hemkommunens skola eller inom dess samverkansområde samt att undantag från denna princip bör vara få och väl motiverade. Denna slutsats drogs mot bakgrund av såväl skol- respektive handikappolitiska utgångspunkter som mot bakgrund av kravet på en effektiv resursanvändning.

Vidare konstaterades att både en gymnasiereform och en handikappreform har genomförts sedan den riksrekryterande gymnasieutbildningen gavs nuvarande utformning. Med anledning av detta

¹³⁹ 5 kap 31 § skollagen

¹⁴⁰ Förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan

¹⁴¹ Lagen (1962:381) om allmän försäkring

¹⁴² Lagen (1969:205) om pensionstillskott

bedömde kommittén att, med undantag för elever i behov av teckenspråk, hade behovet av den typ av särlösningar som de riksrekryterande gymnasieskolorna representerar minskat sedan skolornas tillkomst.

I princip alla remissinstanser ställde sig bakom närhetsprincipen även för ungdomar med funktionshinder. Kommitténs bedömning att behovet av särlösningar bör ha minskat under senare år ifrågasätts däremot av vissa instanser.

Kommittén står fast vid sitt tidigare ställningstagande att den nya gymnasieskolan tillsammans med handikappreformen har ökat möjligheterna för ungdomar med funktionshinder att studera i hemkommunens skola.

Redan i kapitel 5 om den kommunala skolan konstateras att den nya gymnasieskolan erbjuder helt nya möjligheter, som dock inte alltid utnyttjas fullt ut. Inom de nationella och specialutformade programmen finns stora möjligheter att hjälpa elever i behov av särskilt stöd, t ex stöd- och specialundervisning. Kommittén för gymnasieskolans utveckling har emellertid konstaterat att möjligheterna till långsammare studietakt har utnyttjats i förvånansvärt liten utsträckning. Till detta kommer möjligheten att erbjuda individuellt program.

Kommittén har redan understrukit att det är viktigt att gymnasieskolan tar till vara de olika möjligheter som ges. En fråga som bör ges hög prioritet är gymnasieskolornas behov av specialpedagogisk kompetens för att kunna möta elevers olika behov (se vidare kapitel 9). Vidare bör den regionala organisation för stöd i specialpedagogiska frågor som föreslås i kapitel 8 inrikta sina insatser även mot gymnasieskolan.

7.2.2 Personkretsen

I delbetänkandet konstaterade kommittén att dagens reglering avseende personkretsen är otydlig både för RGD/RGH och för RgRh. Tydliga regler är viktiga för att garantera att verksamheterna vid skolorna förbehålls de elever som har de allra största behoven.

RGD/RGH

Kommittén

- *föreslår* att personkretsen i 9 kap. 1 § gymnasieförordningen punkt 1 och 2 preciseras till att gälla från hela landet härrörande
 1. döva och hörselskadade ungdomar *beroende av en teckenspråkig miljö*,
 2. ungdomar med hörselskador som trots användningen av tekniska hjälpmedel och övriga stödinsatser har svårigheter att följa undervisningen i gymnasieskola i hemkommunen eller i inom dess samverkansområde,
- *föreslår* att elever med grav språkstörning inte skall ingå i personkretsen för RGD/RGH; de regionala centren för stöd i specialpedagogiska frågor bör istället erbjuda hemkommunernas gymnasieskola stöd för denna elevgrupp,
- *föreslår* att Örebro kommun även framgent skall ta emot dövblinda ungdomar i sin gymnasieskola samt att detta skall preciseras i gymnasieförordningen.

I kommitténs delbetänkande föreslog kommittén att personkretsen i 9 kap 1 § gymnasieförordningen bl a skulle preciseras att gälla från hela landet härrörande

- döva och gravt hörselskadade ungdomar *i behov av teckenspråk* som undervisningsspråk samt
- ungdomar med *grava* hörselskador som trots användningen av tekniska hjälpmedel och övriga stödinsatser har svårigheter att följa undervisningen i gymnasieskola i hemkommunen eller inom dess samverkansområde.

Vad gäller preciseringen döva och gravt hörselskadade ungdomar *i behov av teckenspråk* som undervisningsspråk – personkretsen för RGD – har inte remissinstanserna några starka invändningar, förslaget ses i stort sett som en anpassning till praxis. Kommittén har emellertid valt att för specialskolan använda preciseringen *beroende av en teckenspråkig miljö* istället för *i behov av teckenspråk* och föreslår därför att samma precisering används för RGD/RGH. Kommittén konstaterar också att begreppet grav knappast fyller någon funktion med denna precisering.

Preciseringen av personkretsen för RGH har däremot väckt starka reaktioner hos remissinstanserna som uppfattar begreppet *grav* hörselskada som en alltför teknisk bedömningsgrund som för tankarna till den topiska, medicinska diagnosen och audiogram. Införandet av begreppet *grav* hörselskada skulle, enligt flera remissinstanser, medföra stora definitionssvårigheter. Många, däribland flera av specialskolorna, förespråkar istället en helhetssyn där hänsyn tas till elevens sammantagna situation. Flera remissinstanser menar att hörselskadade elever mer eller mindre fritt skall ha möjlighet att välja RGH som ett utbildningsalternativ. Man menar att endast eleven själv kan avgöra om detta alternativ är mest lämpligt.

Vissa remissinstanser betonar vikten av att RGH har den storlek det har idag, detta för att kunna tillförsäkra ungdomarna samma valfrihet som andra ungdomar har samt för att kunna hålla den bredd på kompetens som finns inom skolan idag.

Kommittén har uppmärksammat att begreppet *grav* hörselskada har skapat missförstånd vad gäller kommitténs intentioner. Det har uppfattats som att kommittén velat skära ned verksamheten vid RGH mycket kraftigt. Så har aldrig varit fallet, varför det kan finnas skäl att inte använda begreppet *grav* i regelverket. Detta ändrar dock inte kommitténs ställningstagande i sak. Det är viktigt att den plusresurs staten står för riktas till de elever som har de största behoven. Därför krävs att personkretsen definieras tydligt.

I grunden är det kommunernas ansvar att erbjuda utbildning, med de anpassningar som krävs. Den plusresurs som staten bidrar till får inte bidra till att hemkommunerna ges incitament att inte erbjuda elever goda lösningar på hemmaplan.

Vad gäller bedömningsgrunderna för vilka elever som tillhör personkretsen finns skäl att understryka att kommittén aldrig har avsett, eller uttalat, att antagningen till skolorna skall baseras enbart på audiogram. Antagningen skall baseras på en bedömning av elevens funktionella hörsel, på samma sätt som för de teckenspråkiga grundskolorna (se vidare kapitel 6).

Vad gäller storleken på RGH är det en fråga som måste bedömas mot bakgrund av ungdomarnas behov. Sannolikt finns en grupp elever i landet som svarar mot personkretsen, men som av olika skäl inte kommer till RGH, samtidigt som det kan finnas vissa elever vid RGH som skulle ha kunnat studera i sin hemskola om de erbjudits tillräckligt stöd och tillräckliga anpassningar. Kommitténs uppfattning är att det bör vara "rätt" ungdomar som erbjuds utbildning vid RGH.

Det bör i sammanhanget observeras att det totala antalet elevplatser vid RGD/RGH har minskat de senaste åren. Detta har fått konsekvensen att statens anslag för budgetåret 1998 är beräknat för 389 elever, att jämföra med för 450 elever för föregående budgetår. Denna minskning är inte en följd av ett ändrat regelverk, utan är styrt av elevernas och deras familjers prioriteringar.

Kommittén avvaktade med att lägga förslag om hur utbildningssituationen bäst löses för gravt språkstörda och dövblinda ungdomar samt hur grav språkstörning eller talskada bör benämnas.

Bakgrunden till att kommittén avvaktade med dessa ställningstaganden är att gymnasieutbildningen för dessa båda elevgrupper inte kunde bedömas förrän ställning tagits till hur skolsituationen bör lösas inom det obligatoriska skolväsendet.

Elever med grav språkstörning

Utbildningen vid RGD/RGH skall enligt gymnasieförordningen vända sig även till dem som på grund av språkstörning behöver insatser av samma slag som döva¹⁴³. Enligt avtalet mellan staten och Örebro kommun framgår att uppdraget avser elever som fått sin tidigare utbildning vid Hällsboskolan.

För närvarande finns 19 elever med grav språkstörning vid RGD/RGH. Trots formuleringen i förordningen undervisas dessa elever inte vid RGD utan snarast inom en egen verksamhet. Bakgrunden till förordningens koppling till döva elever är historisk. Tidigare menade man att elever med "talskada", det begrepp som används för Hällsboskolans personkrets, skulle undervisas på teckenspråk, något som inte är fallet i dag.

Elever med grav språkstörning har således helt skilda behov från döva och hörselskadade. Långt ifrån alla elever från Hällsboskolan söker sig till RGD/RGH. Många får i stället sin gymnasieutbildning i skola i hemkommunen eller inom dess samverkansområde, i gymnasieskolan eller i vissa fall i gymnasiesärskolan.

De elever med grav språkstörning som får sin undervisning vid RGD/RGH har behov som skiljer sig från övriga elever vid skolorna. De har dessutom sinsemellan mycket olika behov. Detta beror på att de utöver sin språkstörning ofta har andra symtom som de kan ha gemensamt med ungdomar med ADHD, DAMP, Aspergers

¹⁴³ 9 kap 1 § gymnasieförordningen

syndrom, autism, vissa elever med rörelsehinder m fl. Det kan också finnas elever som tillhör särskolans målgrupp.¹⁴⁴

Kommittén har redan i kapitel 6 dragit slutsatsen att skolpliktiga elever med grav språkstörning bör erbjudas undervisning i den vanliga kommunala skolan. Vidare föreslår kommittén att stödet till kommunerna för att klara denna uppgift bör stärkas. Detta både genom en förstärkning av Hällsboskolans resurscenter, som bl a bör ges möjlighet att erbjuda korttids- och träningsbesök, och genom att de regionala centren för stöd i specialpedagogiska frågor bör svara för övergripande rådgivning, samordning, fortbildning m m även inom detta område (se vidare kapitel 8).

Med anledning av detta, samt mot bakgrund av ovanstående iakttagelser, föreslår kommittén att elever med grav språkstörning inte bör ingå i personkretsen för RGD/RGH. Eleverna kommer i framtiden redan under sina tidigare skolår att ha fått sin utbildning i hemkommunens skola, eller i skola i kommun med vilken hemkommunen samverkar. De regionala centren för stöd i specialpedagogiska frågor och Hällsboskolans resurscenter bör rikta insatser även gentemot gymnasieskolan. Liksom många av kommitténs förslag innebär detta ingen förändring för de elever som för närvarande finns vid RGD/RGH. Däremot bör det få konsekvenser för den framtida antagningen.

Dövblinda elever

Gymnasieförordningen nämner inte specifikt gruppen dövblinda elever. De har ansetts ingå i personkretsen döva och hörselskadade.

Vid RGD/RGH finns flera dövblinda elever. Flertalet har sin bakgrund i de regionala specialskolorna och är dövblindblivna, dvs har förvärvat funktionshindret över tiden, t ex på grund av Usher's syndrom (se kapitel 3).

För fyra dövblinda elever med särskilt omfattande behov erhåller Örebro kommun extra bidrag med 2,3 mkr för budgetåret 1998.

Kommittén föreslår att Örebro kommun även framgent skall ta emot dövblinda ungdomar i sin gymnasieskola samt att detta skall preciseras i gymnasieförordningen.

¹⁴⁴ *Döva och hörselskadade elevers skolsituation i gymnasieskolorna i Örebro En lägesrapportering: Skolledarhögskolans rapportserie nr 519 (December 1997)*

Skälet för att detta bör preciseras särskilt är att dövblindhet är att betrakta som ett eget funktionshinder, som ställer krav på särskild kompetens. Kommittén vill genom detta förslag understryka vikten av att dövblinda elever med omfattande behov erbjuds en utbildningssituation som är anpassad efter deras förutsättningar. För dövblinda elever som har förutsättning för detta bör utbildningen erbjudas inom vanliga undervisningsgrupper vid RGD eller RGH.

Rh-anpassad gymnasieutbildning

I kommitténs delbetänkande föreslogs att personkretsen i 5 kap 27 § skollagen skall preciseras till "från hela landet härrörande ungdomar som utöver svårt rörelsehinder har behov av så omfattande habiliteringsinsatser under skoltid att de inte kan genomföra studierna i gymnasieskola i hemkommunen eller inom dess samverkansområde".

Vad gäller preciseringen av personkretsen vid skolorna är flera remissinstanser, däribland Skolverket, positiva till en tydligare avgränsning av personkretsen. DHR understryker vikten av att skälet till att en elev tas emot vid den Rh-anpassade gymnasieutbildningen måste vara rörelsehindret.

Hälften av de instanser som besvarat remissen är emellertid kritiska och menar att en bedömning av personkretsen inte kan göras på grundval av habiliteringsbehov utan att hänsyn i stället bör tas till elevens totala behov. Elevernas behov är så pass mångfacetterade och komplicerade att det måste vara de sammansatta behoven som bör avgöra. Några påpekar att utgångspunkten bör vara elevens rätt till utbildning. Denna kritik kommer bl a från berörda myndigheter och landsting. Någon menar också att sociala skäl bör vägas in vid prövning av personkretstillhörighet.

Kommittén konstaterar att det naturligtvis är elevernas rätt till utbildning som är utgångspunkten för bedömningen av vilka som bör tillhöra personkretsen för den Rh-anpassade gymnasieutbildningen. Frågan är dock vad det är som Rh-gymnasierna erbjuder som inte kan erbjudas hemma. Kommittén bedömer fortfarande att det i första hand är den omedelbara tillgången till habilitering.

Kommittén har respekt för den erfarenhet som finns vid den Rh-anpassade gymnasieutbildningen av att undervisa elever med svåra rörelsehinder. Kommittén menar dock att det är en skyldighet även för den övriga gymnasieskolan att erbjuda elever med svåra rörel-

sehinder, liksom andra elever med funktionshinder, undervisning anpassad efter elevernas behov. För att klara detta krävs ofta särskild kompetens. Kommittén har också konstaterat att gymnasieskolan har behov av specialpedagogisk kompetens (se vidare kapitel 9). Vidare konstaterar kommittén att även gymnasieskolan bör ha tillgång till stöd i specialpedagogiska frågor (se vidare kapitel 8). I kapitel 8 understryks också behovet av habilitering för ungdomar samt samverkan mellan skola och habilitering.

Av liknande skäl menar kommittén fortfarande att sociala skäl inte bör göras till grund för antagning. Det skulle leda långt med tanke på att denna typ av problematik finns för många olika elevgrupper och är ett kommunalt ansvar att lösa. Det kan dock finnas skäl att understryka att inget hindrar kommuner att komma överens om mellankommunala lösningar i anslutning till de riksrekryterande gymnasieskolorna.

I delbetänkandet föreslogs också att erbjudandet om boende och omvårdnad i boendet preciseras att gälla om avståndet till elevens hem omöjliggör dagliga hemresor. För elever som av annat skäl än resavstånd inte kan bo hemma gäller kommunens ansvar enligt socialtjänstlagen eller LSS.

Göteborgs stad, Malmö kommun, Karlstads kommun och Östersunds kommun tillstyrker förslaget om en precisering av vem som skall erbjudas boende och omvårdnad i boendet. Socialstyrelsen, Handikappombudsmannen, Sibus m fl anser däremot att det måste finnas en möjlighet för elever att bo i elevhem också på hemorten. Bedömningen av hur individens funktionsnedsättning påverkar möjligheterna att klara dagliga resor, inte avståndet, bör vara avgörande.

Kommittén delar den senare uppfattningen, vilket är anledningen till att kommittén inte föreslagit någon gräns för avståndet. Det är individuellt beroende hur långa dagliga transporter eleverna klarar. I detta avseende finns ingen åsiktsskillnad.

Stockholms läns landsting och Stockholms stad framhåller att många elever av rent sociala skäl kan behöva flytta hemifrån och att elevhemsboende är en träning inför vuxenlivet.

Kommittén delar uppfattningen att det kan finnas andra skäl för ett boende än att eleven inte klarar dagliga resor, men menar att det i så fall är ett kommunalt ansvar enligt socialtjänstlagen eller LSS.

7.2.3 Program inom gymnasieskolan

I delbetänkandet menade kommittén att det är viktigt att skolsystemet är tydligt och ansåg därför att elever med svåra rörelsehinder så långt möjligt bör genomföra sina gymnasiestudier med samma valmöjligheter och på samma villkor som andra elever och föreslog att de Rh-anpassade gymnasieskolorna skall få anordna såväl nationella, specialutformade som individuella program.

I princip samtliga remissinstanser stöder kommitténs bedömning vad gäller vikten av ett tydligt skolsystem och så långt möjligt samma valmöjligheter som för övriga elever inom gymnasieskolan. Remissinstanserna är också mycket positiva till förslaget att erbjuda såväl nationella, specialutformade som individuella program vid den Rh-anpassade gymnasieutbildningen. DHR UNG betonar dock att det inte får bli så att de individuella programmen dominerar på Rh-gymnasierna. Furuboda folkhögskola anser att folkhögskolan borde betraktas som ett alternativ i paritet med gymnasiet. Stiftelsen Bräcke Diakonigård föreslår att RgRh skulle kunna fungera som ett resurscentrum dit elever kan komma för ett preparandår för att sen börja i den vanliga gymnasieskolan.

Kommittén står fast vid förslaget att öppna de riksrekryterande gymnasieskolorna för alla typer av program. Det finns dock skäl att förtydliga att kommittén avser att de individuella programmen skall vara sökbara för elever som inte kommer in på nationella eller specialutformade program. Vidare delar kommittén DHR UNG:s uppfattning att de individuella programmen inte skall väljas slentrianmässigt, liksom uppfattningen att folkhögskolan kan vara ett bra alternativ. (Kommittén utvecklar sig något om folkhögskolan som alternativ i avsnitt 7.4)

Kommittén föreslog vidare att möjligheterna att specialinrikta kursplaner vid de Rh-anpassade gymnasieskolorna skall tas bort.

Flera remissinstanser, däribland Sisus, Rh-nämnden, stiftelsen Bräcke Diakonigård, Skolväsendets överklagandenämnd, Göteborgs stad, Umeå och RBU, avvisar förslaget om att ta bort möjligheten att specialinrikta kursplaner vid de Rh-anpassade gymnasieskolorna då man menar att specialutformade och individuella program inte fyller samma behov som specialinriktade kursplaner inom det nationella programmet. Förslaget skulle få till följd att många elever med mycket ojämn begåvningsprofil skulle riskera att inte få behörighet till högskolestudier.

Kommittén står fast vid att möjligheten att specialinrikta kursplanerna för de nationella programmen vid den Rh-anpassade gymnasieutbildningen bör tas bort. Elevernas möjligheter att tas emot vid

högskolorna bör lösas via antagningssystemet till högskolan. Det har kommittén redan uppmärksammat, vilket flertalet remissinstanser välkomnat. Att ge den Rh-anpassade gymnasieutbildningen andra möjligheter än andra gymnasieskolor får orimliga konsekvenser, eftersom det finns elever med liknande problematik i den vanliga kommunala gymnasieskolan som inte ges möjlighet till specialinriktade kursplaner av detta slag.

Möjligheterna till individuella anpassningar bör istället ske på samma villkor för samtliga elever inom gymnasieskolan. För att eleverna skall ges bästa möjliga förutsättningar är det viktigt att skolan tidigt arbetar med åtgärdsprogram och individuella studieplaner och redan i grundskolan planerar för elevens gymnasiestudier.

Kommittén föreslog att det i skollagen tydliggörs att 5 kap 13 § skollagen inte gäller för den Rh-anpassade gymnasieutbildningen. Enligt denna paragraf ges elever från den obligatoriska särskolan, som inte tas emot i gymnasiesärskolan därför att de bedöms kunna gå i gymnasieskolan, möjlighet att tas emot vid gymnasieskolans individuella program. Med anledning av detta anför FUB att skillnaden mellan en elev inskriven i särskolan och en elev med ojämn begåvningsprofil i grundskolan i enskilda fall är hårfin. Införandet av individuella program på RgRh skulle kunna öka valmöjligheterna även för elever med rörelsehinder från särskolan.

Handikappombudsmannen, Sibus och Rh-nämnden anser att utvecklingsstörda elever som tillhör personkretsen för Rh-anpassad gymnasieutbildning och som inte har behov av gymnasiesärskolans resurser skall ha rätt att få sin utbildning vid en Rh-anpassad gymnasieskola. Skolväsendets överklagandenämnd anser det föga ändamålsenligt att göra sökande från särskolan obehöriga för individuella program vid Rh-gymnasierna eftersom vårdnadshavare till barn i särskolan, med stöd av lagen om försöksverksamhet med ökat föräldrainflytande över utvecklingsstörda barns skolgång (1995:1249), kan få sina barn placerade i grundskolan i god tid innan årskurs nio avslutas.

Göteborgs stad anser att det är viktigt att tydligt markera att utbildningen inte heller skall omfatta elever som gått integrerade i grundskolan men som tillhör särskolans personkrets.

Bräcke Diakonigård betonar att även elever som har svåra rörelsehinder och tillhör särskolegruppen har stora behov av habiliteringsinsatser. Inom särskolan finns dock inte dessa resurser.

Kommittén har förståelse för vissa av de invändningar som väckts, men står trots detta fast vid sitt ursprungliga ställningsta-

gande. Ett viktigt skäl för detta är att Rh-gymnasierna inte har den kompetens som krävs för att ta emot elever med utvecklingsstörning. Redan den målgrupp som skolorna har i dag ställer krav på kompetensutveckling. Kommittén menar därför att skolorna har behov av att koncentrera sina insatser på att bygga upp spetskompetens för att på bästa sätt kunna ta emot dagens elever.

Det är samtidigt viktigt att understryka att såväl gymnasieskolan som gymnasiesärskolan måste utvecklas för att på ett bra sätt kunna ta emot elever med svåra rörelsehinder. Att en hög andel elever i särskolan har ytterligare funktionshinder förutom utvecklingsstörning ställer särskilda krav, vilket bör innebära att gymnasiesärskolan skall ha spetskompetens inom området.

Dessutom är det viktigt att elever med svåra rörelsehinder erbjuds habilitering på hemmaplan, oberoende av om de studerar i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan.

Invändningen att föräldrar av taktiska skäl kan placera elever i grundskolan sista året för att få plats vid den Rh-anpassade gymnasieutbildningen har aktualitet så länge försöksverksamheten pågår. Om detta är en relevant invändning om och när kommitténs förslag genomförs får således framtiden utvisa. Man bör dock kunna utgå från att föräldrar väljer en sådan lösning bara om eleven har rimliga förutsättningar att följa undervisningen i grundskolan.

7.2.4 Rättighetslagstiftningen

Kommittén

- *föreslår* att rättighetsinslaget i regleringen av den Rh-anpassade gymnasieutbildningen tas bort.

I delbetänkandet menade kommittén att det rättighetsinslag som finns i lagstiftningen för de Rh-anpassade gymnasieskolorna på sikt borde kunna tas bort så att verksamheten vid de Rh-anpassade gymnasieskolorna och RGD/RGH kommer att baseras på likartade bestämmelser. Kommittén var dock inte då beredd att föreslå en ändring av de rörelsehindrade elevernas rätt till Rh-anpassad gymnasieutbildning, men avsåg att återkomma till frågan i detta slutbetänkande.

Frågan om rättighetslagstiftning har kommenterats av Socialstyrelsen, Sisus, SIH, Rh-nämnden, Landstinget i Västerbotten, RBU och DHR. Samtliga förespråkar ett bibehållande av rättighetslagstiftningen.

Kommittén står fast vid att rättighetsinslaget i regleringen av den Rh-anpassade gymnasieutbildningen bör kunna tas bort och bedömer att tiden nu är mogen för detta. De skäl som förelåg vid införandet av lagstiftningen saknar numera aktualitet. I Handikapputredningens betänkande (SOU 1989:54) Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar anförs främst två skäl för att införa en lagstadgad rätt.

För det första konstaterades att det vid denna tidpunkt inte förelåg någon ovillkorlig rätt till gymnasieutbildning, utan att ett urval skedde, i huvudsak med hjälp av betyg. Den möjlighet att ta in elever på den s k fria kvoten var inte reglerad och ansågs därför inte innebära tillräckligt starka garantier för att svårt rörelsehindrade ungdomars behov av gymnasiestudier skulle tillgodoses.

För det andra ville man tydliggöra kravet på att eleverna skulle erbjudas en utbildning anpassad efter deras behov. Här gjordes jämförelsen med gruppen psykiskt utvecklingsstörda som redan då hade en ovillkorlig rätt till fortsatt utbildning efter den obligatoriska skolans slut.

Den reform som genomfördes skilde sig i väsentliga delar från Handikapputredningens förslag. Detta förslag omfattade ungdomar med svåra rörelsehinder, som på grund av rörelsehinder eller, om även annat funktionshinder föreligger, sitt samlade handikapp har avsevärda svårigheter att följa undervisningen. Huvudförslaget var att dessa elever skulle ges rätt att få utbildning i gymnasieskolan. Denna del av Handikapputredningens förslag fick inte omedelbart några konsekvenser, men kom senare att genomföras i och med gymnasiereformen.

Som komplement till detta föreslogs att ungdomar, om de har behov av särskilda insatser som erbjuds vid den Rh-anpassade gymnasieutbildningen och detta behov inte kan tillgodoses vid annan gymnasieskola, skulle ha rätt till utbildning vid dessa skolor. *Denna rätt föreslogs dock inte vara absolut.* Om antalet sökande skulle överstiga antalet platser skulle företräde ges åt sökande som har störst behov av platserna. Denna del av Handikapputredningens förslag genomfördes, men rätten gjordes absolut.

Enligt kommitténs uppfattning saknar Handikapputredningens ursprungliga argument för en rättighetslagstiftning numera aktualitet. I och med gymnasiereformen är kommunerna i dag skyldiga att erbjuda alla ungdomar gymnasieutbildning. Det innebär också ett tydligt åtagande för kommunerna att i sin gymnasieskola erbjuda individuellt anpassade lösningar för elever med omfattande behov, bl a till följd av svåra rörelsehinder. Handikappreformen har dess-

utom givit ungdomarna helt andra förutsättningar än tidigare. Landstingen ansvarar enligt hälso- och sjukvårdslagen för att erbjuda habilitering.

Ytterligare ett förhållande som förändrats är att minst ett femtiotal kommuner som tidigare saknade gymnasieskola har etablerat sådan. Det innebär att fler elever med svåra funktionshinder kan erbjudas utbildning vid sin hemort och slipper långa, i vissa fall omöjliga, resor. För många elever är just de dagliga resorna ett av de stora hindren för att klara att kombinera en gymnasieutbildning med att bo hemma.

Att behålla rättighetslagstiftningen skulle istället, enligt kommitténs mening, riskera att bibehålla en otydlighet som inte är önskvärd beträffande kommunernas och landstingens ansvar för ungdomar med svåra rörelsehinder. Som det är nu kan det uppfattas som att kommunerna och landstingen lyfts av det ansvar de har att erbjuda ungdomar med svåra rörelsehinder en utbildning anpassad efter elevens behov respektive habilitering. Detta är naturligtvis inte fallet. Alla ungdomar skall ha möjlighet att välja att studera vid sin hemort och där erbjudas de insatser som krävs.

Bakom kommitténs ställningstagande ligger också att antalet elever vid skolorna har blivit avsevärt större än de åttio som Handikapputredningen prognostiserade, något som förstärker intrycket av ett oklart kommunalt ansvar. För närvarande är antalet elever dubbelt så stort som prognostiserades och förväntas öka ytterligare. En del av ökningen beror naturligtvis på att gymnasiereformen lett till att en större andel elever med svåra rörelsehinder har valt att studera på gymnasieskolan överhuvudtaget. Elevantalet kan emellertid också ha ökat genom att praxis successivt förändras. Detta då svårigheterna är stora att mycket tydligt definiera personkretsen. Kommittén menade i sitt delbetänkande att en sådan utveckling har skett.

Kommittén bedömer att denna utveckling är olycklig och att det är viktigt att den Rh-anpassade gymnasieutbildningen ges möjlighet att stabilisera verksamheten kring ungefär det elevtal som den nu har. Detta för att kunna garantera god kvalitet i både utbildning, habilitering och boende för de elever som har de allra största behoven. Dagens situation innebär i alltför hög grad att lösningar måste arrangeras med kort varsel. Det är i detta sammanhang intressant att konstatera att även Handikapputredningen förespråkade en begränsning av antalet platser.

Mot kommitténs ställningstagande – att tiden nu är mogen att ta bort rättighetsinslaget i lagstiftningen – talar dock att gymnasieformen ännu inte helt funnit sina former. Fortfarande saknas i hög grad den specialpedagogiska kompetens som krävs för att ta emot alla ungdomar i gymnasieskolan. Ytterligare ett problem är att även habiliteringen för ungdomar är mindre väl utbyggd.

Detta bör dock bedömas mot bakgrund av de förslag som kommittén lägger för att stödja kommunerna i deras uppdrag att ta emot alla ungdomar i sin gymnasieskola. Kommittén har redan konstaterat att detta ställer krav på kompetensutveckling, särskild specialpedagogisk kompetens samt stöd i specialpedagogiska frågor.

En elev med ett svårt funktionshinder är oftast väl känd för kommunen långt innan hon eller han söker till gymnasieskolan. Det gör att hemkommunen i de flesta fall har goda förutsättningar att i god tid förbereda för elevers gymnasiestudier.

7.2.5 Antagning

Kommittén föreslog i sitt delbetänkande att Nämnden för Rh-anpassad utbildning ombildas och ges i uppgift att svara för antagningen av elever till såväl RGD/RGH som till de Rh-anpassade gymnasieskolorna.

Karlstads kommun, Handikappombudsmannen, Göteborgs stad och Hällsboskolan stödjer förslaget. Sisus och Skolväsendets överklagandenämnd har synpunkter om lämplig sammansättning på en sådan nämnd. RBU avstyrker att nämndens kansliresurs skall flyttas från Sisus som de anser har en värdefull kompetens på området.

Flera remissinstanser, däribland Örebro läns landsting, DHR, DHB, Vänerskolan, Östervångsskolan, Svenska sällskapet för hörsel- och dövundervisning och Forum för kommunikationshandikapp, betonar värdet av en närhet mellan antagningsorganisationen och skolorganisationen och betvivlar att en central antagningsnämnd skulle gagna eleverna. Örebro kommun menar att om en central antagningsnämnd inrättas bör antagningen göras i två steg. En central nämnd skulle kunna göra en prövning av personkretsen, en lokal intagning skulle som tidigare kunna arbeta med elevens skol- och programval.

Kommittén står fast vid förslaget att antagningsnämnden bör få ansvar även för antagningen till RGD/RGH. Det bör ses i ljuset av förslaget till central antagning till de teckenspråkiga grundskolorna (dagens specialskolor). Utifrån kravet på kompetens har kommittén

redan i kapitel 6 föreslagit att nämnden skall ha flera arbetsutskott med olika kompetens. Att låta Örebro kommun, som inte svarar för finansieringen av skolan, svara för antagningen är inte en bra lösning. Däremot delar kommittén uppfattningen att den centrala prövningen bara bör gälla personkretstillhörigheten. Placering på program och skolenhet är naturligtvis ett kommunalt ansvar.

Kommittén föreslog också att ansökningsförfarandet till den Rh-anpassade gymnasieutbildningen skall ske på hösten, året innan studierna skall inledas, istället för som nu på våren.

Flertalet av de remissinstanser som tagit ställning till detta förslag är positiva till förslaget. Flera tar dock upp problemet med ökad risk för felval. Det är ett svårt beslut för en elev att bestämma sig för att söka till ett riksgymnasium, något som för många också medför en flyttning hemifrån. Furuboda folkhögskola delar denna kritik och föreslår att eleven istället för en ansökan lämnar in en intresseanmälan.

Socialstyrelsen, Sibus och Sveriges Psykologförbund avvisar förslaget av samma anledning och menar att funktionshindrade ungdomar har samma behov av betänketid som andra. Skolväsendets överklagandenämnd tror att förslaget skulle kunna få till följd att många ungdomar söker Rh-anpassad gymnasieutbildning för säkerhets skull i avvaktan på vad hemkommunen kan erbjuda.

Kommittén menar att det finns skäl att stå fast vid förslaget. Det gör att den slutliga hanteringen kan ske snabbare och skapar bättre möjligheter att erbjuda eleverna kvalitativt goda lösningar. I och med överprövningar är i dag vissa ärenden öppna ända fram till skolstart.

Det bör dock observeras att kommitténs förslag inte innebär några dramatiska skillnader gentemot hur det är i dag. Normalt söker elever till gymnasieskolan i januari i nionde årskursen. Kommittén föreslår att de skall ansöka om att få sin personkretstillhörighet prövad några månader tidigare, på hösten i nionde årskursen, inte i åttonde årskursen som någon instans uppfattat förslaget.

Kommittén föreslog vidare att beslut om antagning till RGD/RGH respektive den Rh-anpassade utbildningen, utöver en bedömning av om individen tillhör personkretsen, också skall baseras på en bedömning av kommunens tidigare och planerade insatser samt att till ansökan skall bifogas betyg, dokumentation av kommunens vidtagna åtgärder, åtgärdsprogram samt för elever med svåra rörelsehinder en redovisning av habiliteringsbehov.

SIH, Rh-nämnden, Högskolan i Örebro, Skolledarförbundet, Kristianstads läns landsting, DHR och HRF är i huvudsak positiva till förslag om att bedömningen om personkretsen också skall baseras på en bedömning av kommunens tidigare och planerade åtgärder, att denna skall bifogas ansökan tillsammans med betyg, åtgärdsprogram samt för elever med svåra rörelsehinder en redovisning av habiliteringsbehov. FUB och RBU välkomnar att åtgärdsprogram lyfts fram och att möjligheten att se över kommunens åtgående ökar.

Flertalet av de 35 remissinstanser som kommenterat förslaget är dock tveksamma till de föreslagna principerna för prövning till RGD/RGH och den Rh-anpassade utbildningen. Man menar att den tänkta nämnden får en mycket svår och onödig bedömningsuppgift, framför allt när den skall bedöma hemkommunens planerade insatser som inte med nödvändighet kommer att genomföras.

Skolväsendets överklagandenämnd anser det vara olämpligt att lägga en utredningsskyldighet på sökanden själv som till sin ansökan skall foga viss utredning som syftar till att visa hur skolgången skulle komma att ordnas i den vanliga gymnasieskolan. Ett viktigt skäl för nämndens uppfattning är att det inte bör krävas att sökanden skall förebära utredning som talar emot hans ansökan. Om sådan utredning behövs bör den därför göras av hemkommunen och bifogas när ansökan sänds över för prövning av mottagande.

Kommittén delar uppfattningen att det inte bör åligga eleven själv att redovisa kommunens vidtagna och planerade åtgärder. Däremot bör kommunen kunna åläggas att göra en sådan redovisning.

När det gäller kravet att redovisa åtgärdsprogram och individuella studieplaner vill kommittén understryka att detta inte skiljer dessa elever från andra. Det är viktigt för alla elever med funktionshinder, liksom för alla elever i behov av särskilt stöd, att det finns en kontinuitet vid övergången från grundskola och gymnasieskola, att den kunskap som finns förs vidare.

Sisus, Landstinget i Västerbotten, Umeå kommun och HRF menar att en elev som bedömts tillhöra personkretsen bör få följa den sökta utbildningen även om hemkommunen bedöms kunna erbjuda ett bra alternativ.

Kommittén menar emellertid att behovet av plats vid de riksrekryterande gymnasieskolorna inte enbart är knutet till eleven själv utan också kan ha att göra med hemkommunens förutsättningar. Elever med svåra rörelsehinder kan tex ofta erbjudas tillfredsställande lösningar i stora kommuner med en utbyggd hälso- och sjukvård. Om samma elev i stället bor i en liten kommun som

varken har gymnasieskola eller en utbyggd hälso- och sjukvård och eleven inte heller klarar långa dagliga resor kommer saken i ett annat läge. Hemkommunens förutsättningar bör således vägas in i bedömningen.

I delbetänkandet fastslog kommittén emellertid att en elev inte skall kunna nekas plats vid den riksrekryterande utbildningen om kommunen undandrar sig sitt ansvar att erbjuda ett bra alternativ, även om det finns förutsättningar för detta. Detta ställningstagande överensstämmer väl med intentionerna i Handikapputredningens förslag.

7.2.6 Tillsyn, uppföljning och utvärdering

Kommittén

- *föreslår* att länsstyrelsernas sociala enheter och Socialstyrelsen ges i uppdrag att svara för tillsynen över boendet.

Kommittén menade i sitt delbetänkande att det bör pekas ut ett myndighetsansvar som tillsammans med skolorna får till uppgift att formulera mål för hur det statliga verksamhetsbidraget till utbildningen vid RGD/RGH respektive de Rh-anpassade gymnasieskolorna skall användas samt utveckla instrument för att följa upp och utvärdera detta. Enligt kommitténs uppfattning borde detta vara ett ansvar för Skolverket som redan idag administrerar utbetalningen av bidraget.

I stort sett samtliga remissinstanser är positiva till förslaget. HRF och DHB uppger att detta är något de länge efterfrågat. Skolverket tycker dock att förslaget är otydligt formulerat. Kristianstads kommun anser att habilitering och boende skall följas upp och utvärderas av annan myndighet än Skolverket.

Kommittén vill understryka att formuleringen avser ett uppföljningsansvar för det ansvar som skolorna tar på sig utöver vad som framgår av lagstiftning och nationella måldokument, således vad som ingår i plusuppdraget, det som bör vara överenskommet i avtal. Att följa upp de mål som framgår av lagstiftning och nationella måldokument ingår i Skolverkets generella uppdrag.

Om det föreslagna myndighetsansvaret bör vara Skolverkets eller en från Skolverket fristående myndighet är avhängigt av Skolverkets framtida roll. Som redan konstaterats genomför Riksdagens revisorer för närvarande en översyn av Skolverket.

När det gäller uppföljning och utvärdering av boende och habilitering vid den Rh-anpassade gymnasieutbildningen har Sibus ansvaret. Kommittén har inte heller föreslagit något annat.

Däremot saknas det, liksom för specialskolorna, ett statligt tillsynsansvar för boendet. Liksom för elevhemmen vid de föreslagna teckenspråkiga grundskolorna och Åsbackaskolan föreslår kommittén därför att länsstyrelsernas sociala enheter och Socialstyrelsen ges i uppdrag att svara för tillsynen över boendet (se vidare kapitel 6).

7.2.7 Finansiering av utbildning, boende och habilitering

Kommittén

- *föreslår att boende och habilitering vid de Rh-anpassade gymnasieskolorna finansieras via ett statligt verksamhetsbidrag och interkommunal ersättning från elevernas hemkommuner och hemlandsting så att för varje elev*
 - hemkommunen kommer att svara för en grundavgift för boendet,
 - hemkommunen kommer att svara för kostnaderna för assistans utanför skolan upp till högst 20 timmar per vecka,
 - landstinget, och i förekommande fall hemkommunen, kommer att svara för motsvarande hälften av kostnaderna för habilitering.

I delbetänkandet lades vissa förslag avseende finansiering av den riksrekryterande gymnasieutbildningen. Vad som framför allt återstår att lägga förslag om är finansieringen av boende och habilitering vid den Rh-anpassade utbildningen.

Utgångspunkter

Kommittén konstaterade redan i delbetänkandet att det är viktigt att ekonomiska incitament inte hindrar att olika utbildningsalternativ kan prövas förutsättningslöst. Det innebär att ansvaret för att finansiera studierna vid de riksrekryterande gymnasieskolorna bör fördelas så att kostnaderna för kommunerna, och i vissa fall landstingen, så långt möjligt görs oberoende av om utbildningen erbjuds i hemkommunen eller vid riksrekryterande gymnasieskolor.

Staten bör bidra med en plusresurs motsvarande de merkostnader som kommer av att eleven studerar vid en riksrekryterande gymnasieskola. Extrakostnaderna består av eventuella boende- och resekostnader samt vissa kostnader för utbildningen.

Finansieringen av utbildningen

Utbildningen vid såväl RGD/RGH som vid de Rh-anpassade gymnasieutbildningarna finansieras genom en kombination av statligt verksamhetsstöd och interkommunal ersättning.

För *RGD/RGH* motsvarar det statliga stödet i genomsnitt 185 000 kr per elev budgetåret 1998. Den interkommunala ersättningen består av programkostnaden och en extra ersättning. Storleken på den extra ersättningen fastställs i förordningen (SKOLFS 1992:44) om extra ersättning för vissa handikappade elever vid studier i gymnasieskola. Nivån är för närvarande 4 000 kr per termin och elev.

För den *Rh-anpassade gymnasieutbildningen* motsvarar det statliga stödet i genomsnitt 233 000 kr per elev för budgetåret 1998, 208 000 kr per elev i Stockholm. Det bör observeras att det statliga stödet i hög grad har ensats sedan budgetåret 1995/96 då beloppen varierade avsevärt. Den interkommunala ersättningen består i praktiken av programkostnaden och ersättning för assistent i skolan.

I delbetänkandet förordade kommittén att regeringen skall se över förordningen om ersättning för vissa handikappade elever (SKOLFS 1992:44). Nivån i den extra ersättningen för elever vid RGD/RGH bör justeras, medan de Rh-anpassade gymnasieskolorna bör ges formell möjlighet att debitera elevens hemkommun den faktiska kostnaden för assistent i skolan.

Inledningsvis kan konstateras att remissinstanserna i huvudsak ställer sig positiva till förslagen att se över förordningen (SKOLFS 1992:44) om extra ersättning för vissa handikappade elever. DHR påpekar att om kommunen endast debiteras en genomsnittlig kostnad för en assistent finns det ekonomiska incitament för kommunen att rekommendera elever med stort assistansbehov att söka sig till en riksrekryterande gymnasieutbildning.

Göteborgs kommun motsätter sig en reglering av finansieringsfrågorna som kan medföra merkostnader för anordnande kommun.

Örebro läns landsting befarar att vissa kommuner kan komma att belastas orimligt tungt.

Kommittén finner inget skäl att ändra sina tidigare ställningstagande i princip. Däremot kan det finnas skäl att här, liksom för de teckenspråkiga grundskolorna, ta särskild hänsyn till konsekvenserna för värdkommunerna. Det kan dock justeras direkt genom storleken på det statliga verksamhetsbidraget.

Finansiering av boende och habilitering

I delbetänkandet menade kommittén att finansieringen av boendet i elevhem m fl boendeformer på studieorten bör ses över. Samtidigt konstaterades att förutsättningarna för att åstadkomma ett likvärdigt system för olika elever med funktionshinder skulle öka om Sjuk- och arbetsskadekommitténs förslag genomförs, att sjukbidrag eller förtidspension inte skall utbetalas under studietiden.

När det gäller finansieringen av boendet skiljer sig RGD/RGH och den Rh-anpassade gymnasieutbildningen åt och behandlas därför var för sig. För RGD/RGH handlar det om ett mer traditionellt elevboende. För den Rh-anpassade gymnasieutbildningen handlar det om ett boende som för många av eleverna också omfattar assistans i boendet. Vidare ingår habilitering i omvårdnaden vid den Rh-anpassade utbildningen. Det ter sig därför inte nu möjligt att lägga in dem i samma system.

RGD/RGH:

Enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan lämnas ett sk Rg-bidrag för skäligen kostnader för kost, logi och annan service. Bidraget ges också för resor till och från hemmet, för dagliga resor till skolan samt för merkostnader på grund av elevens funktionshinder. Bidraget lämnas endast för den del av kostnaden som överstiger den ersättning som eleven får i form av dels sjukbidrag eller förtidspension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, dels pensionstillskott enligt lagen (1969:205) om pensionstillskott. Rg-bidraget, som bl a kan utgå till elever såväl vid RGD/RGH som vid den Rh-anpassade gymnasieutbildningen, administreras av Centrala studiestödsnämnden (CSN).

Av eleverna vid RGD hade hösten 1995 ca 90 procent sjukbidrag eller förtidspension och pensionstillskott. Vid RGH gällde detta ca 50 procent av eleverna¹⁴⁵. Pensionsbeloppen var i genomsnitt ca 5 100 kr per månad, efter skatt, en summa som för elever i kommunens boende går till att betala boendet.

Att eleverna vid RGD/RGH får använda sina sjukbidrag eller förtidspensioner och pensionstillskott för att finansiera sitt boende utgör grunden för en kritik som riktats mot Rg-bidraget som den 1 juli 1995 ersatte det särskilda bidraget enligt förordningen om arbetsmarknadsutbildning (1987:406). Tidigare fick eleverna behålla sina bidrag.

Den verkliga kritiken riktas dock inte främst mot att eleverna får använda sina bidrag för att finansiera boendet. Att eleverna vid RGD/RGH tidigare disponerade dessa jämfört med andra gymnasieungdomar stora summor varje månad ledde i vissa fall till problem av social karaktär. Kritiken mot dagens förhållande har mer att göra med att man vid RGD/RGH uppfattar att dagens situation innebär omotiverade skillnader mellan elever som bor hemma och får behålla sina bidrag och de som bor i kommunens elevboende. Man jämför sig också med eleverna vid den Rh-anpassade gymnasieutbildningen som betalar en fast avgift i sitt boende.

Rg-bidraget är generellt sett relaterat till elevernas sjukbidrag eller förtidspension, så att eleverna först skall utnyttja dessa. Konstruktionen innebär att sjukbidraget eller förtidspensionen för dessa elever ses som en ersättning för ökade levnadsomkostnader till följd av funktionshindret. Att sjukbidrag eller förtidspension utgår till vissa funktionshindrade ungdomar redan från och med 16 års ålder är dock ett förhållande som flera tidigare utredningar, bl a Handikapputredningen, funnit otillfredsställande. Någon ändring har dock inte skett av reglerna i denna del.

Vid tidpunkten för kommitténs delbetänkande förelåg dock ett förslag (SOU 1996:113) från Sjuk- och arbetsskadekommittén om att höja åldersgränsen för sjukbidrag och förtidspension till som lägst 18 år samt om att dessa förmåner inte annat än undantagsvis skall kunna utgå vid studier. För perioden t o m 17 år föreslogs att vårdbidrag skulle kunna utgå, fr o m 18 års ålder att handikappersättning skall utgå. Till skillnad från sjukbidraget eller förtidspensionen skulle storleken av dessa bidrag justeras, med hänsyn till om mottagaren studerar, bor i elevhem m m, redan innan de betalas ut.

¹⁴⁵ *Kartläggning av den ekonomiska situationen för elever vid riksgymnasierna för döva, hörselskadade samt svårt rörelsehindrade ungdomar*; RFV ANSER 1995:18

En höjning av åldersgränsen för sjukbidrag och förtidspension enligt Sjuk- och arbetsskadekommitténs förslag skulle således få konsekvenser för Rg-bidraget.

Kommittén konstaterade att ett genomförande av Sjuk- och arbetsskadekommitténs förslag skulle leda till att förutsättningarna skulle öka för ett likvärdigt system. Detta därför att elever endast skulle få ersättning för merkostnader, t ex boende vid studieorten.

Sjuk- och arbetsskadekommitténs förslag har ännu inte genomförts. Emellertid har en utredare givits i uppgift¹⁴⁶ att se över frågan om ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Utredaren skall ta ställning till om den nedre åldersgränsen för rätt till ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall höjas och därvid analysera konsekvenserna av ett sådant förslag. Utredaren skall i detta sammanhang föreslå nödvändiga anpassningar av de övriga ersättningsformer som utgår till funktionshindrade och i detta sammanhang se över situationen för funktionshindrade studerande.

Direktiven tar särskilt upp situationen för ungdomar som studerar vid de s k riksgymnasierna. Utredaren skall ta ställning till vilka regler som i framtiden skall gälla för rätt till ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga för funktionshindrade studerande samt göra en analys av konsekvenserna av sina förslag. Utgångspunkten för förslagen bör vara att eleverna skall ha ersättning för de merkostnader som uppstår på grund av funktionshindret, men i övrigt ha samma ekonomiska villkor som andra elever. Förslagen avseende ungdomar skulle redovisas senast den 1 april 1998.

Kommittén betonar vikten av att elever vid RGD/RGH, liksom elever vid den Rh-anpassade utbildningen som också berörs av förslagen, ges samma ekonomiska villkor som andra elever. Det innebär att ersättning för merkostnader bör utgå endast då sådana merkostnader föreligger, t ex till följd av att elever studerar på annan ort än hemorten.

Kommittén menade i sitt delbetänkande att kommunernas skyldighet att genom inackorderingsbidraget ta del i finansieringen av elevernas boende vid RGD/RGH bör kvarstå. Kommittén står fast vid denna åsikt.

¹⁴⁶ Dir 1997:9

Rh-anpassad gymnasieutbildning:

Omvårdnaden inom den Rh-anpassade gymnasieutbildningen finansieras av staten genom Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus). Med omvårdnad avses habilitering och boende.

Kostnadsersättningen till de olika huvudmännen fastställs årligen efter förhandlingar mellan huvudmännen och Socialdepartementet i samarbete med Sisus. Överenskommelsen godkänns för statens del av regeringen.

Liksom för verksamhetsbidraget för utbildningen saknar staten på grund av rättighetslagstiftningen möjlighet att kontrollera utgifterna. Detta då antalet platser inte är begränsat utan styrs av hur många elever som antas till den Rh-anpassade utbildningen.

De genomsnittliga kostnaderna för habilitering varierade läsåret 1996/97 mellan ca 122 000 och 134 000 kr per elev vid de respektive orterna, kostnaderna för boende mellan 483 000 och 653 000.

Kommittén har funnit att dagens lösning inte innebär att incitamenten för elevernas hemkommuner eller hemlandsting är neutrala i förhållande till elevens val av utbildningsort. En lösning där elevernas hemkommun och hemlandsting svarar för en del av kostnaden för boende och habilitering är att föredra. Statens bidrag bör begränsas till de merkostnader som är förknippade med den riksrekryterande utbildningen.

Kommittén föreslår en interkommunal ersättning från elevernas hemkommuner och hemlandsting så att för varje elev

- hemkommunen kommer att svara för en grundavgift för boendet,
- hemkommunen kommer att svara för kostnaderna för assistans utanför skolan upp till som högst 20 timmar per vecka (motsvarar det kommunala ansvaret för assistansersättning enligt LSS/LASS),
- landstinget, och i förekommande fall hemkommunen, kommer att svara för motsvarande hälften av kostnaderna för habilitering.

Att göra hemkommunerna ansvariga för att finansiera assistans utanför skolan upp till 20 timmar per vecka innebär att hemkommunen möter en kostnad för assistent på fritiden jämförbar med den som gällt om eleven studerat i sin hemkommun. Detta då det kommunala ansvaret för assistansersättning enligt LSS är 20 timmar per vecka. Därutöver är staten ansvarig enligt LASS.

Att landstingen inte föreslås bli ansvariga för att finansiera habiliteringen fullt ut har att göra med att den habilitering som erbjuds vid de riksrekryterande gymnasieskolorna är av en omfattning som knappast kan förväntas av ett hemlandsting. Det är i verklig mening

fråga om en plusresurs. Att landstingen bör betala hälften är samtidigt en markering att elever med svåra rörelsehinder bör erbjudas habilitering även om de väljer att studera hemma. Habiliteringen bör baseras på en av habiliteringen och hemlandstinget gemensamt upprättad habiliteringsplan.

Kommitténs förslag att rättighetsinslaget i lagstiftningen för den Rh-anpassade gymnasieutbildningen skall tas bort innebär att den kan ges möjlighet att stabilisera verksamheten kring ungefär det elevtal som den nu har. Utöver verksamhetsmässiga fördelar innebär detta att det blir lättare att förutsäga och kontrollera kostnaderna för verksamheten.

Finansiering av resor

Staten svarar via Rg-bidraget för reskostnader, utöver vad eleven kan finansiera med den ersättning som eleven får i form av sjukbidrag eller förtidspension.

Kommittén föreslår ingen ändring av detta förhållande. Resorna är direkt förknippade med att eleverna studerar vid de riksrekryterande gymnasieskolorna, varför detta är en rimlig lösning.

7.2.8 Organisation och ansvarsfördelning

Kommittén menade i delbetänkandet att det är viktigt att målen för respektive kompetensområde formuleras utifrån varje kompetensområdes förutsättningar. Ansvaret för frågor om utbildning kräver sin kompetens, ansvaret för boende och habilitering sin. Kommittén konstaterade samtidigt att det är viktigt att en samordning sker mellan de olika kompetensområdena, både på central och lokal nivå. Behovet av samordning innebär dock inte att det krävs ett gemensamt huvudmannaskap. Kommittén står fast vid detta ställningstagande. Särskilt de statliga aktörerna har dock behov av att utveckla former för samverkan.

Kommittén menade också att det är önskvärt att ansvarsfördelningen mellan de statliga aktörerna tydliggörs samt att den ges en likartad utformning för RGD/RGH respektive de Rh-anpassade gymnasieskolorna, men avvaktade till detta betänkande med att lägga förslag om den statliga organisationsstrukturen. Kommittén delar fortfarande intentionerna bakom detta ställningstagande, men lägger inte förslag om någon förändrad statlig organisationsstruktur.

Att ansvarsfördelningen skiljer sig förklaras av att omvårdnaden vid den Rh-anpassade utbildningen skiljer sig från den vid RGD/RGH. Vid den Rh-anpassade utbildningen är inslaget av omvårdnad omfattande, både för assistans och habilitering. Att svara för statens bidrag till och uppföljning av habilitering och boende med omfattande inslag av omvårdnad är inte ett självklart ansvar för en skolmyndighet. Detta motiverar en fortsatt organisatorisk särbehandling av dessa frågor.

Vad gäller myndighetsansvar hänvisas i övrigt till kapitel 4 om ansvarsfördelningen.

7.3 Annan verksamhet med statligt verksamhetsstöd

Örebro kommun, Landstinget Sörmland respektive Landstinget i Västmanland anordnar enligt avtal med staten utbildning för utvecklingsstörda ungdomar från hela landet.

Bakgrunden till detta är att det gjordes ett undantag för dessa skolor när särskolan kommunaliserades¹⁴⁷. Huvudmannskapet för utbildningarna skulle regleras särskilt, vilket innebar att dåvarande huvudmän, nämligen respektive landsting, fick fortsätta driften av skolorna¹⁴⁸. Örebro kommun övertog dock huvudmannskapet från landstinget år 1995 för utbildningen av döva och hörselskadade ungdomar med utvecklingsstörning.

Utbildningen vid skolorna anordnas enligt avtal med staten och skall vara öppen för elever från hela landet. Om inte annat framgår av avtalet och av särskilda föreskrifter eller andra beslut av regeringen skall för särskolan gällande bestämmelser tillämpas. Finansieringen av verksamheten sker dels genom statligt verksamhetsbidrag, dels genom avgifter. Verksamhetsbidraget motsvarar det statsbidrag som landstingen fick till lärarlöner före särskolans kommunalisering.

¹⁴⁷ SOU 1991:30, prop1991/92:94, bet UbU1991/92:21 och 28, rskr 285

¹⁴⁸ Skollagen, Ikraftträdande och övergångsbestämmelser. Till SFS 1992:598.

7.3.1 Gymnasiesärskola för döva och hörselskadade ungdomar

Enligt ett avtal mellan staten och Örebro kommun anordnar kommunen gymnasiesärskola (i avtalet benämnd yrkesutbildning) för döva och hörselskadade ungdomar från hela landet som på grund av sitt funktionshinder inte kan undervisas i gymnasiesärskolan. Läsåret 1997/98 deltar 26 ungdomar från drygt 20 kommuner i utbildningen. Av dessa är 9 elever placerade på Mo Gård, som är ett elev/behandlingshem för döva och hörselskadade med speciella ytterligare funktionshinder. Flertalet av eleverna har tidigare gått vid Åsbackaskolan.

Örebro kommuns åtagande för den riksrekryterande yrkesutbildningen för döva och hörselskadade ungdomar med utvecklingsstörning gäller upp till 25 elever. För detta utgår ett statligt verksamhetsstöd för utbildningsverksamheten. År 1997 var det 10,8 mkr, i genomsnitt 414 000 kr per elev. Utöver det statliga stödet har Örebro kommun också rätt till interkommunal ersättning för de elever som inte kommer från den egna kommunen. Boende och hemresor finansieras inom ramen för dessa medel, inte som för eleverna vid RGD/RGH via Rg-bidraget.

Budgetåret 1997 var den totala kostnaden för gymnasiesärskolan 16,7 mkr. Detta ger en kostnad per elev på ca 710 000 kr, inklusive kostnaden för boende och hemresor.

Från och med den 1 januari 1999 avser kommunen att ta över ansvaret för elevboendet som nu drivs av landstinget. Vidare planerar man att i Örebro ta hand om en större andel av de elever som nu placeras vid Mo Gård. Örebro kommun bedömer att det inom verksamheten i Örebro kommun finns kompetens och beredskap att i betydligt större utsträckning ta emot denna elevkategori. Ett annat skäl är att lösningen med Mo Gård innebär en högre kostnad.

Kommittén finner inga skäl att föreslå några förändringar av ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Att ansvarsfördelningen delvis följer andra principer än för de övriga riksrekryterande gymnasieskolorna har mindre betydelse då det samlade utfallet är rimligt avvägt.

Kommittén menar dock att vad som sagts om behovet av ha ett tydligt myndighetsansvar för avtal och uppföljningen av avtalen gäller även här.

7.3.2 Dammsdalskolan och Salbohedskolan

Dammsdalskolan och Salbohedskolan arbetar med ungdomar med utvecklingsstörning från hela landet som på grund av svåra beteendestörningar inte kan bo och utbildas inom hemkommunernas reguljära verksamhet. Dammsdalskolan skall enligt avtalet erbjuda utbildning motsvarande årskurserna 8–10 i den obligatoriska särskolan samt motsvarande den frivilliga särskolan. Salbohedskolan skall enligt avtalet erbjuda utbildning motsvarande den frivilliga särskolan. I dag är Dammsdalskolans elever i åldrarna 12 till 29 år, medan Salbohedskolans elever är mellan 15 och 22 år. Det statliga bidraget är 4,2 respektive 4,5 miljoner kr och svarar budgetåret 1998 för 8,5 respektive ca 20 procent av den budgeterade kostnaden vid de båda skolorna.

För varje elev görs en individuell utvecklingsplan i samråd med såväl hemkommun som elev och dennes anhöriga. I den individuella planen ingår att arbeta för att förbereda för vuxenlivet och en bra utskrivning efter avslutad skolgång.

De 38 elever som fanns på Dammsdalskolan i december 1997 kom från ett 30-tal olika kommuner. Salbohedskolan hade vid samma tidpunkt 24 elever från nio olika län.

Båda skolorna arbetar för att kunna åta sig utrednings-, konsult- och utbildningsuppdrag kring svårplacerade ungdomar. Dammsdalskolan inriktar sig i den verksamheten mot autism, medan Salbohedskolans inriktning är mot Aspergers syndrom. Inför kalenderåret 1996 beviljades Dammsdalskolan bidrag från SIS-anslaget för att förbereda denna verksamhet.

Kommittén finner inte heller här något skäl att nu föreslå några andra förändringar än att det bör vara ett myndighetsansvar att svara för avtal och uppföljningen av avtalet. Kommittén utgår från att verksamhet för vuxna inte finansieras inom ramen för de statliga bidragen.

7.4 Folkhögskolan som alternativ

I olika sammanhang har till kommittén framförts att folkhögskolan i vissa fall kan vara ett bra alternativ för funktionshindrade ungdomar i gymnasieåldern. Det har skett i olika kontakter med kommittén, i remissvar på kommitténs delbetänkande samt för vissa synskadade i skrivelse till kommittén.

Det utgår statsbidrag till undervisningen vid folkhögskolor. Verksamheter som syftar till att utjämna utbildningsklyftor och höja utbildningsnivån i samhället skall prioriteras liksom verksamheter som anordnas för utbildningsmässigt, socialt eller kulturellt efter-satta grupper. Härvid skall invandrare särskilt uppmärksammas. Handikappade utgör en annan viktig målgrupp.¹⁴⁹

För att statsbidrag skall utgå förutsätts att allmänna kurser, avsedda främst för dem som saknar grundskole- och gymnasieutbildning, utgör minst 15 procent av verksamheten. Till en allmän kurs som ger behörighet motsvarande den som kan fås genom det offentliga skolväsendet får endast den antas som fyller 18 år senast under det kalenderår kursen börjar, eller är äldre. Utan hinder härav får en folkhögskola till undervisningen anta en yngre elev som går ett individuellt program i gymnasieskolan. Undervisningen skall anordnas så att den till form och arbetssätt tydligt skiljer sig från den som anordnas i det offentliga skolväsendet och högskolan. Undervisningen skall vara avgiftsfri¹⁵⁰. Boendet vid folkhögskolor är skolans sak och omfattas inte av statsbidraget.

En genomsnittlig normalavgift för kost och logi är 4 500 – 5 500 kr per månad. Skolorna tar med något undantag ut samma avgift av alla elever, oberoende av om de är funktionshindrade eller ej.

Folkbildningsrådet och Sibus fördelar statsbidrag till folkhögskolornas handikappverksamhet. Folkbildningsrådets allmänna bidrag ligger till grund för verksamheten. Utgångspunkten för alla folkhögskolor är att prioriteringar av insatser sker inom grundbidragets ram. För deltagare, t ex med funktionshinder, som folkhögskolorna vet kommer att behöva kostnadskrävande insatser är det rimligt att utgå från att de är prioriterade i budget från grunden. När skolan gjort grundläggande prioriteringar utifrån en målgruppsdiskussion är det möjligt att från Folkbildningsrådet söka förstärkningsbidrag, som beräknas efter schablon. Förstärkningsbidraget är tänkt som en extra resurs för skolans totala insatser för invandrare och funktionshindrade och behöver inte nödvändigtvis knytas till en viss kurs.

Sibus administrerar två olika statsbidrag, varav det ena bekostar bl a folkhögskolornas *assistansinsatser för rörelsehindrade* i hela studiesituationen (vid behov dygnet runt). Det andra anslaget gör det möjligt för folkhögskolorna att få *bidrag till att anpassa hela studiesituationen*, även för andra än rörelsehindrade. Insatserna kan bestå av hög lärartäthet, assistans till deltagare som inte har ett rörelsehinder, anpassning av teknisk utrustning, tolkhjälp eller andra

¹⁴⁹ Prop 1990/91:82

¹⁵⁰ Förordning (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen

insatser för att öka tillgängligheten för deltagare med olika funktionshinder.

Vissa folkhögskolor har som särskild profil att ta emot studerande med funktionshinder. Vid några av dessa folkhögskolor finns ett fåtal elever som är yngre än 18 år. Exempel är Ådelfors och Strömbäcks folkhögskolor som tar emot rörelsehindrade elever, Härnösands folkhögskola som tar emot bl a synskadade elever samt Furuboda folkhögskola som tar emot rörelsehindrade elever med även ytterligare funktionshinder. Dessa elever omfattas inte av ovan beskrivna statsbidrag, utan kommunen köper utbildningsplatser i form av uppdragsutbildning.

Eftersom utbildning vid folkhögskola motsvarande gymnasieutbildning för ungdom ej berättigar till statsbidrag innebär det höga kostnader för elevens hemkommun att köpa sådan utbildning. Det har påpekats att detta gör att folkhögskolan inte ses som ett alternativ till t ex den Rh-anpassade gymnasieutbildningen.

Kommittén bedömer att folkhögskolan i vissa situationer kan vara en bra lösning för elever med omfattande funktionshinder som har svårigheter att finna sig till rätta i den vanliga gymnasieskolan. Det går dock inte att generellt avgöra när det är befogat med en sådan lösning. Det måste avgöras från fall till fall. Ansvaret att bedöma detta har elevens hemkommun, tillsammans med eleven och elevens vårdnadshavare och berörd folkhögskola.

Även om kommittén är positiv till folkhögskolan som alternativ för vissa enskilda elever med funktionshinder menar kommittén att ungdomar med funktionshinder i första hand bör erbjudas utbildning i den vanliga gymnasieskolan. Bl a av detta skäl finner kommittén ingen möjlighet att generellt förorda några förändringar vad gäller det ekonomiska ansvaret. Kommittén utgår istället från att kommunerna bidrar till folkhögskoleutbildning i de få fall det är särskilt motiverat. Om kommitténs förslag till ansvarsfördelning för finansieringen av den Rh-anpassade gymnasieutbildningen genomförs minskar dessutom kostnadsskillnaderna mellan alternativen för dessa elever.

SIH och Sibus har särskilt yrkat¹⁵¹ att kommittén skall ta ställning till det försök med en ettårig "preparandkurs" på folkhögskola för vissa ungdomar med synskada. Detta har drivits i projektform sedan läsåret 1992/93. Försöket har finansierats av hemkommunerna med

¹⁵¹ *Gymnasial utbildning för vissa ungdomar med synskada*; Skrivelse till FUNKIS-kommittén (U 95:14), 1997-01-29

75 000 kr per elev och år samt med olika statliga bidrag från SIH (SIS-medel), Folkbildningsrådet och Sisus om sammanlagt 230 000 kr per elev.

Verksamheten har riktat sig till en liten grupp synskadade elever för vilka de resurser som grundskolan och syncentralerna har kunnat tillhandahålla inte räckt till. Enligt SIH och Sisus har dessa ungdomar, utöver grundläggande träning i handikappkompenserande ämnen, också haft stort behov av social träning och grupp-gemenskap för att "komma ifatt" kamrater i motsvarande ålder. De båda myndigheterna föreslår i sin skrivelse till kommittén att kursen bör betraktas som en preparandkurs inom gymnasieskolan. Kostnaderna föreslås fördelade mellan stat och kommun.

Kommittén bedömer att det redovisade projektet är ett värdefullt exempel på hur folkhögskolan kan fylla en roll för vissa ungdomar med funktionshinder.

Den beskrivna verksamheten riktar sig till en grupp elever och förbereder dem för fortsatta gymnasiestudier i den vanliga gymnasieskolan. Kommittén menar, i enlighet med myndigheternas förslag, att staten skall kunna bidra med viss finansiering.

8 Stödorganisationen

Enligt direktiven skall kommittén utreda såväl den specialpedagogiska konsulentorganisationen som den stödverksamhet som ges av resurscentren och kunskapscentren. I uppdraget ingår att särskilt pröva ansvarsfördelningen mellan den statliga sektorn och de lokala huvudmännen samt mellan berörda myndigheter. Kommittén skall särskilt studera samverkan dem emellan och, vid behov, föreslå åtgärder som kan leda till ökad flexibilitet och effektivitet.

8.1 Begrepp

För att beskriva konsulenternas respektive resurs- och kunskapscentrens uppdrag finns olika benämningar för de specialpedagogiska insatserna. Inom SIH används t ex begreppet *råd och stöd*. I andra sammanhang används begreppet *specialpedagogiskt stöd*.

Begreppet *råd och stöd* används dock även i dagligt tal för åtgärder föranledda av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Detta trots att lagen talar om rätten till bl a *rådgivning och annat personligt stöd*. Råd och stöd enligt LSS avser individens hela livssituation.

Kommittén har funnit att det är förvirrande att begreppet råd och stöd används i olika sammanhang, med olika innebörd. Kommittén har därför valt att för den specialpedagogiska stödorganisationen använda det övergripande begreppet *stöd i specialpedagogiska frågor*. I sammanhang där det tydligt framgår vad som avses använder kommittén dock kortformen *stöd*.

Med *stöd i specialpedagogiska frågor* avser kommittén här insatser av pedagogisk karaktär som krävs för att elever med funktionshinder skall ges förutsättningar för en med övriga elever likvärdig utbildning.

8.2 Tidigare utredningar

Frågan om hur stödet i specialpedagogiska frågor bäst organiseras har behandlats av flera utredningar före denna, bl a av Integrationsutredningen som lade fram sitt slutbetänkande år 1982.

Liksom denna utredning underströk Integrationsutredningen det kommunala ansvaret. Man konstaterade att många av de problem som elever med funktionshinder möter i skolan beror på bristande kunskaper om vad barnen klarar av och behöver. Man föreslog därför att de dåvarande länskolnämnderna skulle utvecklas mot något av pedagogiska center för handikappade barn och ungdomar i länet. Där skulle det finnas särskilda reselärare och konsulenter som skulle "åka ut i kommunerna, informera lärare, skolledare, politiker m fl om vad de handikappade barnen behöver, vilka förutsättningar de har i olika hänseenden etc". Länskolnämndernas personal föreslogs även verka för att en samordning skulle komma till stånd mellan kommuner i länet "i sådana frågor där det krävs ett större elevunderlag än vad den enskilda kommunen många gånger kan erbjuda".

Integrationsutredningen föreslog vidare att nämnderna i Umeå, Örebro, Stockholm, Göteborg och Malmö skulle ges extra resurser till sitt förfogande för att de i olika hänseenden skulle kunna *samordna* insatserna inom varje region för barn och ungdomar med olika former av handikapp, utnyttja de resurser, det kunnande m m som finns samt ta skilda *regionala initiativ*. Vid dessa nämnder skulle inrättas sk planeringskonferenser, som skulle bestå av representanter för de olika länskolnämnder som ingick i regionen. Arbetet skulle hållas ihop av en särskild "samordnare".

Som komplement till länskolnämndernas och planeringskonferensernas insatser föreslogs att kunskapscenter skulle inrättas för att svara för särskild kompetens, information m m avseende enskilda funktionshinder. Dessa skulle bl a kunna stå för kurs- och fortbildningsverksamhet där lärare, föräldrar och andra skulle erbjudas stöd och hjälp.

Integrationsutredningen föreslog viss samordning av stödet i specialpedagogiska frågor för elever med olika funktionshinder. Man föreslog t ex att ansvaret för reselärarna för elever med synskada liksom förskolekonsulenterna för barn med synskada skulle föras från Tomtebodaskolans resurscentrum till länskolnämnderna, som redan svarade för konsulenterna för elever med rörelsehinder. Reselärarna förväntades ge stöd även till elever i grundsärskolan medan lärarna med utvecklingsstörda elever med synskada i trä-

ningsskolan skulle få sitt stöd från reselärare från Ekeskolans resurscenter.

Vad beträffar stödet för elever med hörselskada övervägdes om ansvaret skulle överföras från landstingen till länskolnämnderna. Man pekade på fördelarna med en sådan samordning, inte minst för flerfunktionshindrade, men stannade ändå för en lösning där länskolnämnderna istället skulle ges möjlighet att köpa tjänster av landstingens hörselvårdsteam.

Integrationsutredningen argumenterade kraftfullt för att stödet till förskolebarn och elever med synskada skulle hållas samman. Resonemanget fullföljdes dock inte för andra grupper.

Frågan om stödet till utvecklingsstörda elever med ytterligare funktionshinder ingick inte i utredningens direktiv. I samband med Omsorgsutredningen (1985) överfördes vid en senare tidpunkt tio tjänster som Skolöverstyrelsen (SÖ) stått för vid fem landsting till planeringsberedningarna, som de föreslagna planeringskonferenserna kom att kallas.

Integrationsutredningen behandlade helt kort frågan om medicinska funktionshinder. Man konstaterade att de "barn och ungdomar som brukar betraktas som medicinskt handikappade är mycket få – om man nu bortser från de som är allergiska. Dessutom har de mycket sällan en gemensam problematik". Av detta skäl ansåg man att det inte fanns anledning att i betänkandet bidra till att begreppet medicinskt handikappade kom till användning. Några konkreta förslag med anledning av dessa barns och ungdomars behov lades inte.

Integrationsutredningens förslag genomfördes i stora drag. Planeringsberedningarna inrättades 1 april 1984. Enligt förordningen¹⁵² om regional samverkan i fråga om undervisning för elever med handikapp var beredningarnas uppgift "att samordna insatserna i regionen för i första hand elever med handikapp i grundskolan, sameskolan, specialskolan och gymnasieskolan och elever med flera handikapp i särskolan samt att planera så att befintliga resurser utnyttjas på bästa möjliga sätt". Vid behov fick planeringsberedningarna också samordna insatserna för studerande med handikapp i kommunal utbildning för vuxna och för studerande med flera funktionshinder i utbildning för vuxna psykiskt utvecklingsstörda (sär vux).

Planeringsberedningarna verkade fram till år 1991 då SÖ och länskolnämnderna lades ned och Skolverket och Statens institut

¹⁵² SFS 1984:75

för handikappfrågor i skolan (SIH) bildades. SIH-utredningen¹⁵³ föreslog att de konsulenter som fanns inom länskolnämnderna, en konsulent för invandrarelever med handikapp som fanns vid Statens institut för läromedel, vissa konsulenttjänster för utvecklingsstörda elever med ytterligare funktionshinder som fanns vid specialskolornas resurscenter samt medlen för köp av tjänster vid landstingens pedagogiska hörselvård skulle föras till SIH:s konsulentorganisation. Förslagen genomfördes i stort. Konsulenttjänsterna vid resurscentren fördes dock inte över till SIH. Konsulenterna inom SIH organiserades i en platt organisation med kontor i nästan varje län.

Att länskolnämnderna lades ned innebar att den av Integrationsutredningen föreslagna och i stort genomförda regionala organisationen, med planeringsberedningarna, aldrig kom att utvärderas på ett samlat sätt. Den kritik som har riktats mot planeringsberedningarna handlar i första hand om att de var uddlösa och saknade beslutskraft. Det kan ha att göra med att de inte hade någon tydlig ställning i den samlade stödorganisationen, utan endast hade allmänt formulerade samordningsuppgifter. I Särskolekommitténs betänkande (SOU 1991:30) Särskolan – en primärkommunal skola konstaterades bl a att planeringsberedningarnas ställning i organisationen var något oklar. Enligt utredningen uppvisade dessutom beredningarnas samverkan med berörda länskolnämnder olika mönster. Positivt var att beredningarna utan tvekan besatt en, om än inte så väl dokumenterad, samlad kompetens om läget i sina regioner.

Sedan Integrationsutredningen lade sina förslag i början på 1980-talet har viss samordning av konsulentresurserna skett. Trots detta, och delvis till följd av Integrationsutredningens förslag, är fortfarande ansvaret för stödet till kommunerna i specialpedagogiska frågor uppdelat på två huvudmän och på flera olika aktörer.

8.3 Dagens organisation för stöd i specialpedagogiska frågor

Stöd i specialpedagogiska frågor ges i dag av SIH:s konsulenter, landstingens hörselvårdskonsulenter, resurscenter, kunskapscenter, m fl. I det nedanstående redovisas de olika aktörernas uppdrag samt resultatet av vissa uppföljningar och utvärderingar.

¹⁵³ SIH-utredningen; U 1991:01

8.3.1 SIH:s fältorganisation

En av SIH:s uppgifter är att erbjuda hjälp och stöd till kommunerna i specialpedagogiska frågor för elever med funktionshinder i syfte att minimera det handikapp som kan uppstå i en utbildningssituation. Institutet skall också ge samma hjälp och stöd till sådana fristående skolor som står under statlig tillsyn. Stöd ges på olika nivåer – från mer individuellt riktat till generella mer övergripande insatser på lokal, regional eller nationell nivå.

Enligt SIH avser institutets stöd t ex

- den pedagogiska situationen och potentialen i denna,
- attityder till handikapp,
- information om konsekvenser av funktionshinder,
- utveckling av individuella planer/åtgärdsprogram,
- fortbildning och informationsinsatser samt
- information om ny teknik och nya möjligheter.

Enligt myndighetens instruktion (1991:1081) skall inom SIH finnas en fältorganisation för den specialpedagogiska stödverksamheten bestående av konsulenter för

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

inom det offentliga skolväsendet.

Utöver vad som stadgas i instruktionen har SIH också inrättat tjänster som

- konsulenter för elever med rörelsehinder i särskolan,
- konsulenter för elever med autism i särskolan,
- en konsulent med inriktning mot invandrarelever med funktionshinder samt
- en konsulent med inriktning mot MBD/DAMP.

SIH:s fältorganisation består av drygt 120 konsulenttjänster, inkl knappt tio konsulenttjänster för dövblinda vuxna. I tabell 8.1 redovisas hur antalet konsulenter fördelas på olika uppgifter samt hur många barn eller ungdomar som är registrerade i varje målgrupp. Flest konsulenter i förhållande till antalet registrerade barn finns för förskolebarn med synskada respektive elever med synskada. De har i genomsnitt ca 30 registrerade barn per konsulent, medan en

konsulent för elever med rörelsehinder i genomsnitt har knappt 110 och en konsulent för elever i särskolan har ca 200 registrerade barn.

Tabell 8.1 SIH:s konsulentstöd för barn och ungdomar med funktionshinder läsåret 1997/98

	Antal konsulent-tjänster	Antal registrerade barn eller ungdomar, ca	Antal registrerade barn eller ungdomar per konsulent
Förskolebarn med synskada	29,50	1 000	34
Elever med synskada	30,00	1 000	33
Elever med rörelsehinder	27,25	3 000	110
Elever med flerfunktionshinder i särskolan	20,5	4 200	205
Invandrarelever med funktionshinder	1,00	–	–
Elever med MBD/DAMP	1,00	–	–
Elever med hörselskada ¹⁾	0,50	–	–
Vuxna dövblinda	9,50	1 300	137
Totalt	119,25	–	–

Källa: SIH

1) SIH har endast en halv tjänst som konsulent för elever med hörselskada. Vid landstingens pedagogiska hörselvård arbetar 25 personer som hörselvårdskonsulenter med ca 3 500 barn och ungdomar. Uppskattningsvis rör det sig om ca hälften så många tjänster.

Antalet registrerade barn och ungdomar per konsulent återspeglar delvis de olika konsulentgruppernas sätt att arbeta. Av SIH:s tidsmätningar framgår att konsulenterna för förskolebarn med synskada lägger mer än 70 procent av sin tid på individuellt riktade insatser eller insatser i barnets närmiljö, att konsulenterna för elever med synskada respektive rörelsehinder satsar ca 50 procent av sin tid på denna typ av individuellt riktade insatser samt 16 respektive 20 procent på övergripande insatser riktade till personal, politiker m fl i enskilda kommuner eller gentemot flera kommuner samtidigt.

Konsulenterna för elever i särskolan med ytterligare funktionshinder satsar ca 50 procent av sin tid på denna typ av övergripande insatser samt bara 13 procent på mer individuellt riktade insatser. Även de båda konsulenterna för invandrarelever med funktionshinder respektive för elever med MBD/DAMP arbetar i huvudsak övergripande.

Att konsulenterna för elever i särskolan arbetar mer övergripande och därmed kan ha fler registrerade elever kan bl a förklaras med att särskolan i högre grad har tillgång till specialpedagogisk kompetens än grundskolan och gymnasieskolan. Vissa kommuner har dessutom egen kompetens med inriktning mot elever i särskolan med ytterligare funktionshinder, verksamma antingen i skolan eller som kommunala konsulenter. Läsåret 1996/97 fanns motsvarande 36 tjänster som kommunala flerhandikappkonsulenter.

Skillnaderna mellan antalet registrerade elever hos konsulenterna för synskadade respektive rörelsehindrade kan bara delvis förklaras av skillnader i behov mellan grupperna. Viss betydelse kan det faktum ha att elever med synskada är färre till antalet än elever med rörelsehinder. Detta då färre elever ställer krav på mer restid per elev. En viktig förklaring är dock historiskt betingad. Vid SIH:s tillkomst var antalet konsulenter för elever med synskada redan uppe i dagens nivå medan konsulenterna för elever med rörelsehinder var betydligt färre. De senare har ökat något i antal sedan dess.

Konsulentverksamheten finansieras via SIH:s myndighetsanslag. De totala kostnaderna för SIH:s specialpedagogiska rådgivning och stöd var 86,4 mkr budgetåret 1997¹⁵⁴, inkl ledning, administration och utveckling som fördelats på de olika verksamhetsgrenarna.

I detta belopp ingår 3,2 mkr för det pedagogiska stödet till elever med hörselskada. SIH har fördelat merparten av dessa medel till landstingens pedagogiska hörselvård.

SIH har vid flera tillfällen låtit genomföra intervjuundersökningar avseende konsulentorganisationen. Av den senaste studien från år 1996 kan man utläsa att ca 75 procent av de tillfrågade rektorerna, 70 procent av de tillfrågade lärarna och specialpedagogerna, 80 procent av tillfrågad personal inom förskolan samt 87 procent av tillfrågad personal inom särskolan hade haft kontakt med SIH under det föregående året, i de flesta fall mer än en gång. Det bör observeras att urvalet gäller personal som arbetar med barn och ungdomar som finns registrerade hos SIH:s konsulenter.

¹⁵⁴ SIH:s årsredovisning budgetåret 1997

Beroende på yrkeskategori uppgav mellan knappt 70 och drygt 80 procent av de tillfrågade att kontakten hade varit av ganska eller mycket stor betydelse. Svaren på om SIH-konsulenternas råd, stöd och information hade fått konsekvenser för deras arbetssätt, förhållningssätt eller dylikt varierar för de olika yrkeskategorierna. Minst betydelse uppgavs att insatserna hade haft för rektorerna medan de uppgavs ha haft störst betydelse för förskolepersonalen.

Kommitténs enkät (se bilaga 6) som riktades till ett urval på 68 kommuner visar att SIH:s konsulentstöd bedöms som tillgängligt av dessa. Av de 59 kommuner som besvarat frågan bedömer 16 att SIH:s konsulentstöd är mycket tillgängligt, 39 att det är tillgängligt. Endast tre kommuner bedömer det som mindre tillgängligt, ingen att det inte alls är tillgängligt.

På motsvarande sätt anger 23 av 58 kommuner att SIH-konsulenternas insatser är av mycket stort värde, 30 att det är av stort värde. Endast tre kommuner anger att det är av mindre värde medan ingen kommun hävdar att det saknar värde.

SIH har under senare år arbetat med att utveckla konsulentrollen, bl a i syfte att *förskjuta insatserna från individuellt inriktade till mer övergripande*. Detta på grund av resursskäl men framför allt på grund av att regeringens uppdrag till SIH är ett annat än till de organ som var ansvariga före SIH:s tillkomst. Enligt SÖ:s föreskrifter från 1980-talet framgår att konsulenternas stöd var starkt knutet till enskilda individer. Konsulenterna skulle t ex "tillsammans med elev, föräldrar och berörd skolpersonal planera och fortlöpande utvärdera skolverksamheten". Av Integrationsutredningen framgår vidare att synkonsulenterna (reselärarna) förväntades undervisa barnen i skolan. I dag är istället målet för SIH att "... underlätta skolgången för elever med handikapp, genom att ge råd och stöd till kommunerna...".

Utvecklingen överensstämmer i stort med de behov som kommunerna ger uttryck för i kommitténs enkät till dem. Av de 62 kommuner som besvarat frågan uppger således endast 25 att det är viktigt att stödorganisationen erbjuder insatser direkt riktade till den enskilde eleven. Det är framför allt de små kommunerna som efterfrågar denna typ av stöd.

Högst prioritet har istället konsultativa insatser till den enskilde elevens lärare (49 kommuner), konsultativt stöd till kommunens/skolans specialpedagoger (43 kommuner) samt fortbildning till personalgrupper kring enskilda elever (40 kommuner). Information till rektorer och skolledare prioriteras av 33 kommuner. (Kommunerna har kunnat ange flera alternativ.)

Det finns dock mer motstridiga förväntningar på konsulenterna än vad som framgår av kommunernas svar i enkäten. Av en intervjustudie¹⁵⁵ som genomförts på SIH:s uppdrag framgår bl a att erfarenheterna av vad en konsulent gör skiljer sig mellan föräldrar och de som har kontakt med konsulenterna i sin yrkesutövning. Föräldrar anser att konsulenterna främst ger individuellt stöd samt kan "trycka på" kommuntjänstemän. Bilden som ges innebär något av en ombudsmannaroll. De yrkesverksamma anser att konsulenterna främst är en person som förmedlar kunskap och information.

Bland både föräldrar och professionella förväntas att konsulenterna skall ha mer tid och vara den som tar initiativ till kontakt, både initialt och fortlöpande. Föräldrar och lärare förväntar sig vidare att konsulenterna skall vara tillgängliga för individuella samtal. Konsulenternas insatser efterfrågades av de flesta av intervjupersonerna i studien. Flertalet saknade dock information om vad konsulenterna gör samt om hur man kommer i kontakt med henne/honom.

Eftersom SIH:s organisation är uppbyggd kring diagnosgrupper finns en risk för en alltför statisk organisation. SIH:s utvecklingsarbete har därför också inriktats på att *minska diagnosernas betydelse* för arbetsorganisationen.

Insatserna för att minska diagnosrelateringen innebär dock långt ifrån att SIH har lämnat inriktningen mot olika diagnosgrupper. Merparten av konsulenternas insatser är således fortfarande inriktade mot vars och ens specifika kompetensområde. Samverkan mellan konsulenter med olika inriktning inom ett visst geografiskt område har dock ökat. Det gäller särskilt vid övergripande externa insatser som medverkan vid fortbildningsdagar m m, men också i relation till enskilda elever. Man samverkar t ex kring frågor som rör policy och ideologi samt handikappolitiska frågor.

8.3.2 Landstingens stöd i specialpedagogiska frågor till skolan/kommunen

Landstingen har inget reglerat ansvar för att erbjuda stöd i specialpedagogiska frågor för barn och ungdomar med funktionshinder, vare sig till förskolan eller skolan. Alla landsting svarar dock för stöd i specialpedagogiska frågor till förskolan. Flertalet landsting svarar dessutom för stöd till skolan för elever med hörselskada, i viss mån

¹⁵⁵ *Omvärldens förväntningar på SIH konsulenterna - en kvalitativ intervjustudie*; Ann-Marie Stenhammar på uppdrag av SIH, Juli 1996

även för andra grupper. (Landstingens habilitering för barn och ungdom m m behandlas i avsnitt 8.5.)

Landstingens pedagogiska hörselvård har av tradition svarat för stöd i specialpedagogiska frågor till skolan för elever med hörselskada. Inom den pedagogiska hörselvården finns det hörselvårdskonsulenter med denna uppgift. Under 1995/96 aviserade emellertid tre landsting att de inte avser fortsätta att ge specialpedagogiskt stöd till skolan då vakanser som hörselvårdskonsulent uppstår. Ett landsting saknar redan hörselvårdskonsulent, ett köper ett begränsat antal timmar från annan huvudman. I sex av landstingen ges stödet till skolan av hörselvårdskonsulenter vars grundutbildning är förskollärarens.

Det går i genomsnitt ca 140 elever per hörselvårdskonsulent. Variationerna är dock stora. Då dessa ofta även har andra arbetsuppgifter ger detta inte en rättvisande bild. Om man skattar att hörselvårdskonsulenterna i genomsnitt arbetar 50 procent av sin tid med stöd till skolan går det istället i genomsnitt hela 280 registrerade elever per hel tjänst som hörselvårdskonsulent.

Från landstingen och hörselvårdskonsulenter har hävdats att stödet till skolan för elever med hörselskada skulle vinna på att samordnas med övrigt konsulentstöd till skolan. Hörselvårdskonsulenterna uppger att de saknar anknytningen till en organisation med skola som ansvarsområde, vilket får effekter för fortbildning och annan kompetensutveckling.

Vid den pedagogiska hörselvården finns också s k förstadielärare som står för pedagogisk rådgivning till såväl barn och familj som förskola. Förstadielärare är en tjänstebenenämning som används inom den pedagogiska hörselvården för de förskollärare, med specialpedagogisk påbyggnad, som arbetar med dessa uppgifter.

Då flertalet hörselvårdskonsulenter bara delvis arbetar med att ge stöd till skolan för elever med hörselskada är det svårt att skatta hur stora kostnaderna är för detta stöd. Det rör sig dock om ett belopp större än SIH:s bidrag till verksamheten. Detta var 3,2 mkr för budgetåret 1997. SIH:s bidrag var ursprungligen inte avsett att svara för hela kostnaden för stöd till skolan. Vissa landsting har dock begränsat insatserna till motsvarande bidraget från staten, andra skjuter till egen finansiering.

I enkäten till kommunerna har kommittén ställt frågor om det specialpedagogiska stöd som ges av landstingens pedagogiska hörselvård. Av de 61 kommuner som besvarat dessa frågor anger 18 att det specialpedagogiska stödet från landstingens pedagogiska

hörselvård är mycket tillgängligt, 37 att det är tillgängligt. Endast 2 kommuner anger att det är mindre tillgängligt, en att det inte alls är tillgängligt.

Av de 61 kommunerna uppger 25 att den pedagogiska hörselvårdens stöd har mycket stort värde, 34 att det har stort värde. Två kommuner uppger att stödet har mindre värde, ingen att det saknar värde.

Flertalet (24 av 26) *barn- och ungdomshabiliteringar* som besvarat kommitténs enkät till sjukvårdshuvudmännen uppger att de ger handledning och rådgivning till skolan avseende specialpedagogik. Enkäten redovisas i sin helhet i bilaga 7.

Vid kontakt med landstingen har kommittén funnit att insatserna främst gäller elever med autism, Aspergers och Tourettes syndrom, ADHD och DAMP. Barn- och ungdomshabiliteringen uppger att behovet av stöd till skolan för dessa grupper har ökat markant under senare år. Även *barn- och ungdomspsykiatri* redovisar en liknande situation.

I flera län har stödet till skolan för elever med ADHD, DAMP m fl organiserats i ett samarbete mellan kommunerna i länet och landstingets barn- och ungdomshabilitering och i vissa fall barn- och ungdomspsykiatri.

Det stöd i specialpedagogiska frågor som landstingen ger till skolan för dessa elever skiljer sig till sin art från det stöd som t ex SIH:s konsulenter ger för sina elevgrupper. Det är t ex mer ovanligt med den typ av långvariga åtaganden som SIH:s konsulenter har. Stödet är istället oftare knutet till mer akuta situationer, i samband med utredningar. Ett undantag utgörs dock av elever med autism för vilka barn- och ungdomshabiliteringen kan stå för ett mer permanent stöd. Barn- och ungdomshabiliteringen har uppgivit att de i vissa fall också erbjuder mer övergripande generella insatser som inte berör enskilda elever, t ex av fortbildningskaraktär.

Det bör observeras att endast fyra av landstingen uppger att de har personal inom barn- och ungdomshabiliteringen med examen som grundskollärare eller gymnasielärare, med eller utan specialpedagogisk påbyggnad. Inom barn- och ungdomspsykiatri finns personal med denna bakgrund i tretton landsting.

8.3.3 Specialpedagogiska resurscenter

Enligt specialscoleförordningen skall vid varje riksrekryterande specialskola finnas specialpedagogiska resurscenter. För synska-

dade finns dessutom Tomtebodaskolans resurscenter (TRC). Resurscentren skall enligt förordningen främja en allsidig utveckling av barn och ungdomar som är synskadade, döva, hörselskadade eller talskadade.

I praktiken är målgruppen för

- *Ekeskolans resurscenter (ERC)* synskadade barn och ungdomar med ytterligare funktionshinder, olika sjukdomar och syndrom samt dövblindfödda,
- *Hällsboskolans resurscenter (HRC)* barn och ungdomar med grav språkstörning,
- *Tomtebodaskolans resurscenter (TRC)* synskadade barn och ungdomar samt för
- *Åsbackaskolans resurscenter (ÅRC)* döva och hörselskadade barn och ungdomar med utvecklingsstörning.

Verksamheten vid resurscentren skall främst omfatta specialpedagogisk utredning och träning samt information, utbildning och fortbildning för elevernas vårdnadshavare och av lärare och annan personal. Centren skall vidare samla och ge information samt följa forskning och utveckling. Resurscentren bedriver dessutom själva visst utvecklingsarbete.

Resurscentren finansieras via anslagen till de statliga specialskolorna. Det gäller även Tomtebodaskolans resurscenter. Budgetåret 1997 var de totala kostnaderna för resurscentren 63,2 mkr¹⁵⁶.

Resurscentren har under många år varit föremål för återkommande översyner. På uppdrag av regeringen lät SIH genomföra en översyn¹⁵⁷ av resurscenterverksamheten vid Eke-, Hällsbo- och Åsbackaskolorna under budgetåret 1994/95.

Vid överlämnandet av rapporten till regeringen konstaterade SIH bl a att resurscentrens roll som nationella statliga center med uppgift att ge service till de kommunala huvudmännen inte var helt klar. Enligt SIH var det därför nödvändigt att centrens roll, mål och uppgifter preciserades och kontinuerligt följdes upp. Man framförde vidare att en samordning under SIH:s ledning skulle kunna leda till ett bättre resursutnyttjande. Slutligen konstaterade SIH att kunska-

¹⁵⁶ Specialskolornas och Tomtebodaskolans resurscenters (TRC) årsredovisningar för budgetåret 1997

¹⁵⁷ *Resurscentra vid Ekeskolan, Hällsboskolan och Åsbackaskolan Granskning, analys och förslag till åtgärder*; PM till SIH 1995-04-20, Per-Erik Eriksson, Utbildning AB

pen om samhällets resurser för elever med funktionshinder är bristfällig och behöver förbättras.

I regleringsbrevet för budgetåret 1995/96 uppdrog regeringen åt SIH att precisera uppgifter och utvecklingsinriktning för resurscentren i syfte att effektivisera och anpassa verksamheten efter såväl kommunernas som elevernas behov. På SIH:s uppdrag utarbetade en arbetsgrupp en rapport¹⁵⁸ bl a omfattande förslag till uppgifter och utvecklingsinriktning för resurscentren. I arbetsgruppens rapport underströks att resurscentrens uppgift borde vara att svara för de insatser som *inte* kan åstadkommas på lokal eller regional nivå. De skulle således inte ta över kommunens eller de regionala instansernas ansvar. Arbetsgruppen menade att samverkan mellan de tre nivåerna – den lokala, den regionala och den centrala – i vissa fall behövde förbättras. Arbetsgruppen ansåg också att målgrupperna för resurscentrens arbete borde preciseras.

I sin skrivelse¹⁵⁹ till regeringen våren 1996 menade SIH att verksamheten vid resurscentren inte i tillräcklig omfattning har anpassats till genomförda samhällsförändringar på ett sådant sätt att centren blivit en integrerad del i samhällets nuvarande stöd i olika former till barn och elever med funktionshinder. Resurscentrens verksamhet borde, enligt SIH, därför anpassas till närhetsprincipen och kommunernas ansvar för skolan. Verksamheten borde ges en tydligare inriktning och begränsas till det faktiska behovet av specialpedagogiska utredningar byggda på uttryckta behov från personer i barnets/elevens närmiljö, samt till den träning för barn/elever som inte kan ges inom ramen för barnomsorg/skola och som inte åligger sjukvårdshuvudmannen.

Konkret föreslog SIH att specialscoleförordningens 1 kap 9 § ändras så att det framgår att

- verksamheten skall omfatta sådan specialpedagogisk verksamhet *som ej kan genomföras lokalt eller regionalt,*
- information skall ges såväl till vårdnadshavare som lärare och annan personal inom skola/barnomsorg medan *fortbildning endast skall riktas till lärare och annan personal samt endast i de fall den inte kan ges lokalt eller regionalt.*

¹⁵⁸ Uppföljningsbara verksamhetsmål för de statliga specialskolorna jämte uppgifter och utvecklingsinriktning för resurscentren; SIH PM 1996-02-27.

¹⁵⁹ Uppgifter och utvecklingsinriktning för resurscentren vid Ekeskolan, Hällsboskolan och Åsbackaskolan samt för Tomtebodaskolans resurscenter - Redovisning av uppdrag enligt regleringsbrev; SIH 1996-03-29.

Det senare innebär ett förslag till begränsning vad gäller centrens ansvar i förhållande till barnens/elevernas vårdnadshavare. I nuvarande lydelse omfattas även dessa av åtagandet om utbildning och fortbildning. Enligt SIH bör resurscentren också ha ett informationsansvar gentemot övriga former av samhällets pedagogiska stöd, genom att utgöra en kunskapsbank i specialpedagogiska frågor för konsulenter och personal i barnets/elevens närmiljö.

Vidare konstaterade SIH att resurscentrens verksamhet i högre grad bör koncentreras på centerverksamhet. Därför föreslogs att resurscentrens reseläroverksamhet avvecklas. Detta då denna del av verksamheten sedan sin tillkomst har ersatts med andra stödfunktioner som bättre svarar upp mot kraven på närhet och tillgänglighet, t ex konsulentverksamheten. Undantag bör dock, enligt SIH, göras för den verksamhet som är riktad till elever med Spielmeyer Vogts sjukdom och dövblindfödda vid Ekeskolans resurscenter.

För elever med Spielmeyer Vogts sjukdom har Ekeskolan och dess resurscenter tagit på sig ett särskilt och livslångt åtagande. Arbetet bedrivs i nära samarbete med Östra sjukhuset i Göteborg. Spielmeyer Vogts sjukdom är en sällsynt, progredierande sjukdom. Stor variation finns avseende överlevnad – de svårast drabbade kan avlida redan i de övre tonåren, medan andra kan uppnå 30 – 40 års ålder.

På regeringens uppdrag har SIH fastställt resultatmått för specialskolorna och deras resurscenter samt för Tomtebodaskolans resurscenter.

En särskild frågeställning avseende resurscentren för synskadade, som togs upp redan av Integrationsutredningen, är om det bör finnas *ett eller två resurscenter för synskadade*. Man konstaterade att gruppen synskadade är så liten att en samordning av de få resurser som finns förefaller naturlig. Trots detta kom man till den bestämda slutsatsen att det bör finnas två center – Ekeskolan inriktad mot "elever som utöver synskadan har ytterligare något allvarigare handikapp" och Tomtebodaskolan inriktad mot "elever som enbart är synskadade eller som utöver synskadan har ett lindrigare tilläggshandikapp". Motivet var att man ansåg att den pedagogik som måste tillämpas för Ekeskolans elever i väsentliga hänseenden är skild från den som gäller för Tomtebodaskolans elevgrupper.

Integrationsutredningen underströk att det vid Ekeskolan fanns behov av en skolverksamhet av väsentlig omfattning och pekade i det sammanhanget särskilt på behoven hos de dövblinda. Skolde-

len vid Ekeskolan skulle dessutom omfatta en utrednings- och träningsverksamhet, med möjligheter för olika grupper barn och ungdomar med flerfunktionshinder att under kortare eller längre tid vistas på skolan för att där förberedas för en senare integration i sina hemkommuner.

Den utåtriktade verksamheten skulle i stort ha en likartad inriktning vid de båda resurscentren. En väsentlig skillnad jämfört med i dag var att båda skolorna hade skreselärare, motsvarande dagens konsulenter. Tomtebodaskolans tjänster som reselärare ingår i dag i SIH:s konsulentorganisation.

Integrationskommittén konstaterade ändå att det i en rad hänseenden var nödvändigt att Ekeskolans och Tomtebodaskolans resurscenter samverkade. Man pekade på risken för att grupper skulle "falla mellan två stolar" och övervägde olika alternativ för denna samverkan, t ex gemensam styrelse. Man avstod dock från att lägga förslag, bl a med anledning av att man hade erfarit att en samverkan mellan centren redan hade inletts.

Tomtebodaskolans resurscenter har nu i en skrivelse¹⁶⁰ till kommittén uppmärksammat att gränsdragningsfrågorna "har varit besvärliga och har tagit mycket tid och kraft för såväl brukarna som för de bägge centren och berörda konsulenter. Det har också funnits en oro för att barn skulle hamna mellan stolarna." Centret pekar dessutom på att den totala elevgruppen har förändrats, att synskadediagnoser som förr var vanliga nu nästan har försvunnit men ersatts med nya och ofta mer svårlösta problem. Vidare uppges att skolsituationen för elever med synskada har förändrats. Många flerfunktionshindrade synskadade elever finns dessutom numera i grundskolan.

Tomtebodaskolans resurscenter begär i sin skrivelse att det ges ansvar för barn och ungdomar på grundsärskolenivå och att centrets personal förstärks med kompetens för denna uppgift. Man begär bl a att FUNKIS-utredningen utreder förutsättningarna för ett gemensamt anmälningsförfarande till de bägge centren.

8.3.4 Kunskapscenter

Vid sidan av resurscentren finns flera kunskapscenter med statligt bidrag från SIS-anslaget. Centren är huvudsakligen inriktade på

¹⁶⁰ *Gränsdragningsfrågor för Tomtebodaskolans resurscenter*; TRC 1997-03-19

hörselskadade respektive rörelsehindrade. Numera beviljas SIS-medel även för ett kunskapscenter med inriktning på autism.

Totalt fördelade SIH 16,5 mkr till kunskapscentren budgetåret 1997¹⁶¹.

Kunskapscentren för döva och hörselskadade är förlagda till de regionala specialskolorna för döva och hörselskadade. Enligt avtalen med SIH är kunskapscentrens uppgift "att genom tillvaratagande av det samlade kunnande som finns inom SIH, specialskolan, landstingens hörselvård, kommunerna och brukarorganisationerna verka för att elever med hörselskada, dövhet och dövblindhet (syn-hörselskada) erhåller en optimal skolsituation utifrån vars och ens förutsättningar och behov".

Enligt avtalen skall kunskapscentren för döva och hörselskadade

- i nära samverkan med landstingens hörselvård och berörda kommuner ge regionalt specialpedagogiskt råd, stöd och sådan service som kräver samverkan emellan flera landstingsområden samt sådant specialpedagogiskt stöd till elever med dövblindhet (syn-hörselskada) som ej ges av andra
- ta initiativ till seminarier och dylikt kring aktuella utbildningsfrågor gällande elever med hörselskada respektive dövblindhet (syn-hörselskada) inom verksamhetsområdet samt inom området initiera och stimulera utvecklingsarbete och personalutveckling
- samordna och vid behov anordna teckenspråksundervisning för syskon och barn till döva (prop. 1988/89:100).

Efter riksdagens beslut¹⁶² om teckenspråksutbildning för föräldrar, s k TUFF-utbildning, skall utbildningen utformas i regional samverkan inom ramen för en av Skolverket fastställd ramkursplan. Det skall också vara möjligt att anordna utbildning med hela landet som upptagningsområde. Av förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för föräldrar framgår att samverkansgruppen vid berört kunskapscenter skall beredas tillfälle att yttra sig innan beslut tas om statsbidrag till regionala utbildningsanordnare. Samverkansgruppen består av företrädare för landstingets pedagogiska hörselvård, handikapporganisationerna, kommuner och kunskapscentret vid den regionala specialskolan för döva och hörselskadade. Statsbidrag skall beslutas och betalas ut av SIH.

¹⁶¹ SIH:s årsredovisning budgetåret 1997

¹⁶² Prop 1996/97:162, bet 1997/98:UbU4, rskr 1997/98:13

I en utvärdering¹⁶³ av verksamheten vid kunskapscentren för döva och hörselskadade konstaterar SIH att de förväntningar som Integrationsutredningen hade kring utvecklingen av de regionala kunskapscentren för döva och hörselskadade mer än väl har infriats samt att de nu har funnit ett gemensamt arbetssätt. Positivt är också att teckenspråksundervisningen för syskon och barn till döva är av stor omfattning och av stor betydelse för dem som omfattas av den. Vidare är medelkostnaden per elev i allmänhet låg.

Mest problematiskt för kunskapscentren för döva och hörselskadade är enligt utvärderingen att ett landsting inte längre har någon hörselvårdskonsulent med uppdrag att ge råd, stöd och pedagogisk service till skolan samt att flera landsting aviserat att framtida vakanser inte kommer att besättas.

Vidare pekar utvärderingen på att centren i dag mer uppfattas som specialskolans kunskapscenter än som regionens. Samverkan med kommunerna behöver utvecklas. Några av centren har dessutom kommit att ta på sig ansvaret för vissa frågor som de enligt avtalen inte bör syssla med, t ex ansvaret för skolplacering av döva elever, som åvilar specialskolan, samt teckenspråksutbildning för föräldrar. Det bör observeras att riksdagens beslut om TUFF-utbildning innebär att kunskapscentren nu har givits ansvar för att yttra sig inför beslut om statsbidrag till teckenspråksutbildning för föräldrar.

Slutligen pekar SIH:s utvärdering på behovet av att se över hur SIS-medlen fördelas till kunskapscentren för döva och hörselskadade. Hänsyn bör tas till det faktiska antalet döva och hörselskadade i varje region.

Flera av kunskapscentren vänder sig mot beskrivningen att de skulle uppfattas som specialskolans kunskapscenter snarare än regionens. En förklaring anges kunna vara att centret och specialskolan lyder under samma chef.

Kunskapscentren för rörelsehindrade är knutna till skolor med särskilda undervisningsgrupper för rörelsehindrade i Malmö, Göteborg, Örebro, Uppsala och Umeå. Tre drivs av kommunen, ett av kommun och landsting samt ett av en stiftelse. Att kunskapscenter för rörelsehindrade skulle inrättas föreslogs av Integrationsutredningen.

Enligt avtal med SIH är centrens uppgift att "tillvarata det samlade tvärfackliga kunnande som finns inom verksamheter till vilka kun-

¹⁶³ *Kunskapscenter för hörselskadade/döva elever i Sverige - en utvärdering*; SIH 1997

skapscentren är knutna. De skall verka för att barn och ungdomar med rörelsehinder och/eller andra neurologiskt betingade funktionsnedsättningar får en optimal utbildningssituation utifrån sina egna förutsättningar och behov”.

Enligt avtalen skall samtliga kunskapscenter för rörelsehindrade

- i samverkan med SIH:s specialpedagogiska stödorganisation, vidareutveckla och sprida specialkunskap av betydelse för barnens och ungdomarnas utbildningssituation
- erbjuda elever, föräldrar, lärare och annan personal som är engagerad i barnens och ungdomarnas utbildning, specialpedagogisk kunskap genom att t ex
 - anordna temaveckor för elever
 - anordna seminarier/temadagar för personal
 - på annat lämpligt sätt erbjuda fortbildning
 - initiera forskning
 - aktivt deltaga i specialpedagogiskt metodutvecklingsarbete.

Vissa av kunskapscentren för rörelsehindrade skall också

- erbjuda elever korttidsvistelse i skolverksamhet för utredning och/eller rådgivning och i samband därmed i dialog med föräldrar/vårdnadshavare svara för adekvat information till ansvarig skolpersonal.

Till skillnad från kunskapscentren för döva och hörselskadade svarar kunskapscentren för rörelsehindrade utöver andra uppgifter också för specialpedagogiska utredningar. De fyra centren skiljer sig sinsemellan genom att erbjuda olika specialisering.

I en utvärdering¹⁶⁴ av verksamheten vid kunskapscentren för rörelsehindrade konstaterar SIH att Integrationsutredningens förväntningar kring utvecklingen av kunskapscenter för rörelsehindrade har infriats. Kunskapscentren erbjuder t ex kurser inom ett brett område. Datakurser ges ett stort utrymme. Utredaren ifrågasätter emellertid om datapedagogerna vid REDAH-centren utnyttjas till fullo vid dessa kurser.

Utvärderingen pekar också på att samverkan med kommunerna bör utvecklas vidare. Vidare hävdas att större hänsyn bör tas till det faktiska antalet elever med rörelsehinder i respektive region vid medelstilledningen samt att kunskapscentren bör ges tydligare anvisningar för hur redovisningen till SIH bör utformas.

¹⁶⁴ *Utvärdering av kunskapscenterverksamhet för elever med rörelsehinder*, SIH 1998

Utvärderingen konstaterar slutligen att de olika centren har startat vid olika tidpunkter och befinner sig i olika skeden av utveckling samt att de givits skilda förutsättningar för utveckling. Bäst förutsättningar för utveckling synes centren ha om de kan ha daglig kontakt med skola med grupper med elever med rörelsehinder samt med habilitering och datapedagoger. Enligt utvärderingen är det då möjligt att utvecklas till nationella center, således att erbjuda vissa tjänster för barn och ungdom i hela landet.

8.3.5 Datapedagoger vid REDAH-center

SIH fördelar också medel från SIS-anslaget till 10,5 tjänster som datapedagoger vid åtta regionala dataresurscenter, s k REDAH-center. Datapedagogerna ger stöd till elever och personal för elever som utrustats med datorbaserade hjälpmedel. Även för dessa är samarbetet med SIH:s konsulenter viktigt. Till REDAH-centren fördelade SIH 4,9 mkr budgetåret 1997.

SIH har också låtit genomföra en utvärdering¹⁶⁵ av datapedagogernas stöd till funktionshindrade elever med datorstöd i skolan. Utvärderingen pekar bl a på ett behov av en regional samverkansmodell för datapedagogerna och hjälpmedelscentraler, syncentraler respektive habiliteringar samt ett behov av samverkan mellan datapedagogerna och SIH:s konsulenter. Vidare pekar utvärderingen på behov av att datapedagogerna synliggörs mer i sina regioner samt att deras insatser i högre utsträckning utvecklas mot ett konsultativt stöd.

8.3.6 Läspedagogiska center

Ett tiotal läspedagogiska center i landet drivs med ekonomiskt stöd via Allmänna Arvsfonden och Skolverket. Verksamheterna styrs av överenskommelser som bl a omfattar

- kostnadsfri telefonrådgivning,
- utveckling av praktisk pedagogisk diagnostik, pedagogiska hjälpmedel och träningsprogram,
- dokumentation och utvärdering av program, metoder, hjälpmedel och träningsmaterial,
- fortbildning, utbildning, undervisning samt

¹⁶⁵ REDAH-center En utvärdering av datapedagogernas insatser; SIH 1996

- utredning och underlag för åtgärdsprogram.

Varje center har en egen profil varför verksamheterna fått varierande utformning avseende t ex målgruppens ålder, förutsättningar och behov. Varje center har dessutom sin egen organisationsform. Även den egna kompetensen varierar. Vid flera av centren finns också verksamhet för barn med DAMP. Eftersom olika typer av svårigheter ofta uppträder hos samma barn kan det vara svårt att skilja verksamheterna åt.

Sedan 1993, då det första läspedagogiska centret inrättades, har Skolverket anvisat i genomsnitt ca 2 mkr per år till dessa. Till detta kommer bidrag från Allmänna Arvsfonden.

I regleringsbrev från 1994-06-16 fick Skolverket i uppdrag att utvärdera de samlade insatserna för att underlätta skolgången för elever med läs- och skrivsvårigheter/dyslexi.

Granskningen¹⁶⁶, som förutom de läspedagogiska centren också omfattade ett utvecklingsprojekt med samordning av lokala projekt samt Skolverkets stipendieverksamhet för fortbildning av lärare, mynnar ut i tre slutsatser,

- att förutsättningar och former bör finnas för en ökad samordning av olika verksamheter,
- att den lokala och nationella utvärderingsfunktionen bör förstärkas och
- att en diskussion måste initieras om hur resurser kan användas optimalt för att förbättra skolpersonalens egna möjligheter att stödja elever med läs- och skrivsvårigheter.

Utvärderingen visade att centerbildningarna dittills haft en stark inriktning mot individuell diagnos och att de haft svårt att få kontakt med eller på sikt utveckla verksamheten i skolan.

I dag bedömer Skolverket att verksamheten vid de läspedagogiska centren har börjat finna sin form samt att de i stor utsträckning kommer att kunna finansieras med avgifter. Skolverket avser därför att upphöra med bidragen till centren. Genom att beställaren kommer att få betala för uppdraget menar Skolverket att en utveckling kan komma till stånd där centren utgör ett stöd till skolorna genom att koncentrera verksamheten till uppgifter som skolorna inte klarar själva. Man menar att det är viktigt att skolorna utvecklar sin egen kompetens, vilket visat sig stödjas genom de nätverk som nu byggs upp.

¹⁶⁶ *Insatser för elever med läs- och skrivsvårigheter*; Skolverket (Dnr 95:344)

Läs- och skrivkommittén (SOU 1997:108) anser att regionala pedagogiska centerbildningar av olika slag kan utveckla speciella och fördjupade kunskaper inom skilda områden och på det sättet utgöra ett stöd för såväl förskolans som skolans pedagogiska verksamhet. En viktig uppgift för ett pedagogiskt utvecklingscenter är att skapa mötesplatser där lärare från olika verksamhetsområden får möjlighet att utbyta erfarenheter.

8.3.7 Sammantaget

Dagens stöd till kommunerna/skolan i specialpedagogiska frågor är främst riktat till synskadade, hörselskadade, rörelsehindrade, gravt språkstörda samt utvecklingsstörda med ytterligare funktionshinder. Det omfattar således i huvudsak de "traditionella funktionshindren". Redan mellan dessa grupper finns skillnader i fördelningen av stödet som inte självklart kan förklaras annat än med att det är historiskt betingat. Fördelningen av konsulenternas insatser på olika elevgrupper framgår av tabell 8.1 under 8.3.1.

Mindre väl utbyggt är det specialpedagogiska stödet till kommunen/skolan för elever med *hörselskada*. Det är ojämnt fördelat över landet. Flera landsting har dessutom aviserat att de inte avser att återbesätta vakanser som hörselvårdskonsulent när dessa uppstår. Att vissa kunskapscenter för döva och hörselskadade har tagit på sig uppgifter av konsulentkaraktär kompenserar inte bristen på specialpedagogiskt stöd för hörselskadade elever. Konsulentinsatser ingår inte heller i centrens uppdrag.

För elever med hörselskada understryks situationen av att förekomsten av kommunala hörsellärare är ojämn i förhållande till behoven även mellan kommunerna. I bästa fall har skolan stöd både av en kommunal hörselpedagog, en hörselvårdskonsulent från landstinget och eventuellt också stöd av ett kunskapscenter. I andra fall saknas detta stöd helt eller delvis.

Att SIH:s konsulentstöd till *elever i särskolan med ytterligare funktionshinder* utöver utvecklingsstörning är mindre utbyggt än konsulentstödet för flera av de övriga grupperna beror på att särskolan i högre grad har tillgång till egen specialpedagogisk kompetens än andra skolformer. För elever i särskolan med dövhet eller hörselskada respektive synskada finns också resurscentren vid Åsbackaskolan respektive Ekeskolan.

I och med att stödet till kommunerna för dessa grupper är uppbyggt med utgångspunkt i att kommunerna har egen kompetens är det något av ett problem att den kommunala kompetensen kring elever i

särskolan med flerfunktionshinder är ojämnt utbyggd. Att den är det har flera orsaker. Före kommunaliseringen av särskolan fanns s k flerhandikappkonsulenter inom landstingen. Vid kommunaliseringen överfördes denna resurs i stora delar till vissa kommuner. Det förutsattes att andra kommuner skulle köpa dessa tjänster. Detta har inte skett i den utsträckning som förväntades, vilket bidrar till att kompetensen är ojämnt utbyggd mellan kommunerna. Det sker dock en utveckling av den kommunala särskolan.

För elever med *grav språkstörning* arbetar Hällsboskolans resurscenter direkt mot de enskilda kommunerna. Det har under senare år skett en markant ökning av antalet anmälningar av elever med grav språkstörning till Hällsboskolans resurscenter. Det är uppenbart att kommunerna har stora behov av stöd i specialpedagogiska frågor för denna elevgrupp.

Till detta kommer att det finns elevgrupper för vilka skolan och i viss mån kommunerna har behov av stöd i specialpedagogiska frågor, men för vilka stödet är mindre väl etablerat. Det gäller för elevgrupper som totalt sett är stora till antalet, t ex elever med neurologiskt betingade funktionshinder som DAMP, Aspergers syndrom, m fl. Både i kommitténs enkät och på annat sätt har både kommuner och landsting uppmärksammat situationen för just dessa barn och ungdomar. Kommunernas och landstingens insatser för dessa elever varierar mellan olika delar av landet.

På motsvarande sätt finns behov av stöd till skolan för elever med medicinskt och psykiskt betingade funktionshinder. Inom båda dessa grupper finns elever med behov av vitt skilda slag. Vissa har behov av specialpedagogiskt stöd. Det gäller t ex för elever vars svåra sjukdomar lett till funktionshinder, t ex hjärnskada. Deras behov av stöd i specialpedagogiska frågor sammanfaller delvis med behovet hos vissa elever med rörelsehinder. Andra elever med medicinskt betingade funktionshinder kan ha helt andra behov av specialpedagogiskt stöd. Elevernas situation är således så speciell att det inte går att säga något generellt om innehållet i detta stöd.

Många elever med medicinskt eller psykiskt betingade funktionshinder har dock framför allt behov av andra insatser i skolan. Skolan behöver kunskap om eleven för att kunna förhålla sig på ett sätt som ger eleverna en optimal skolsituation. Det handlar bl a om bemötande, anpassning till praktiska förhållanden till följd av att eleven är mycket frånvarande eller ofta trött, anpassningar i miljön o s v. Att ge stöd till skolan i dessa avseenden är ett ansvar för hälso- och sjukvården. Ofta ges detta via skolhälsovården.

För den enskilde läraren, specialpedagogen, rektorn eller för personalen inom förskolan är det inte heller alltid lätt att veta vart man skall vända sig för att få del av den omfattande kompetens som finns. Detta trots att exempelvis SIH:s konsulenter upplevs ha hög tillgänglighet för "sina" elevgrupper. Särskilt tydliga är svårigheterna när det gäller barn och ungdomar som inte tillhör de "traditionella grupperna" eller vars behov inte överensstämmer med den traditionella indelningen, t ex på grund av att de har flera funktionshinder. Att många aktörer är inblandade redan för de elevgrupper för vilka det finns en etablerad stödorganisation framgår av tabell 8.2 (nästa sida). Ansvaret är i vissa fall reglerat, i andra fall inte.

Kommittén har givits olika exempel på de problem som organisationen för stöd i specialpedagogiska frågor kan orsaka. För barn och ungdomar med flera funktionshinder kan skolans kontaktyta bli komplicerad. Ingen av parterna har formellt ansvar för att samordna kontakterna. Till detta kommer att eleven med familj också kan ha behov av kontakt flera aktörer, t ex SIH, den pedagogiska hörselvården och barn- och ungdomshabiliteringen. I värsta fall kan rådgivarna gå stick i stäv med varandra. I de fall konsulenter från samma organisation är berörda minskar naturligtvis risken för att detta skall inträffa. SIH har också sedan sin tillkomst arbetat med att utveckla och samordna sina konsulentinsatser kring gemensamma frågor.

Vilken organisation som är ansvarig för stöd i specialpedagogiska frågor kan också skilja sig beroende på om det handlar om ett förskolebarn eller ett skolbarn. För förskolebarn och elever med synskada är stödet samlat inom SIH, för hörselskadade inom landstingens pedagogiska hörselvård. För övriga grupper är ansvaret delat så att landstingens barn- och ungdomshabilitering svarar för stödet i specialpedagogiska frågor till förskolan medan SIH svarar för stödet till skolan.

Tabell 8.2 Organisation för stöd till kommunen i specialpedagogiska frågor

	Förskola		Skola ¹⁾	
	Konsulent ²⁾	RC/KC	Konsulent	RC/KC
Autism	²⁾		SIH ³⁾	KC-autism
Dövhet och hörselskada	Landstingets pedagogiska hörselvård		Landstingets pedagogiska hörselvård	KC-hör
Dövhet och hörselskada i kombination med utvecklingsstörning	Landstingets pedagogiska hörselvård	ÅRC	SIH ³⁾	ÅRC
Dövblindhet	²⁾	ERC		KC-hör ⁴⁾ ERC ⁴⁾
Rörelsehinder	²⁾		SIH	KC-Rh
Rörelsehinder i kombination med utvecklingsstörning	²⁾		SIH ³⁾	
Grav språkstörning	²⁾	HRC		HRC
Synskada	SIH	TRC	SIH	TRC
Synskada i kombination med utvecklingsstörning	SIH	ERC	SIH ³⁾	ERC

1) Med skola avses grundskola, gymnasieskola, särskola, fristående skolor samt från och med den 1 januari 1998 även förskoleklasser.

2) Barn- och ungdomshabiliteringens huvuduppgift är att ge stöd till barn och familj. Emellertid ger de även stöd till förskolan och i vissa fall till skolan för vissa barn och ungdomar. Det gäller främst för rörelsehindrade och utvecklingsstörda men kan även gälla andra grupper som anges i tabellen.

3) SIH har särskilda konsulenter för stöd för elever i särskolan med autism, dövhet eller hörselskada, rörelsehinder respektive synskada.

4) KC-hör svarar främst för stöd för dövblinda (hörselskadade/synskadade) som går i grundskola och gymnasieskola. ERC verkar främst mot dövblindfödda barn och ungdomar, ofta i särskolan.

För de elevgrupper som inte omfattas av den etablerade organisationen för stöd i specialpedagogiska frågor som redovisas i tabell 8.2 är situationen än mer oklar. Kommunernas svårigheter att hitta rätt kan vara påtagliga för barn och ungdomar för vilka det saknas "ingångar" i systemet. Barn med förvärvade hjärnskador utgör bara ett exempel på att skolan har svårigheter att nå fram till kunskap som finns inom flera av kunskapscentren för rörelsehindrade.

Kring elever med ADHD, DAMP, Aspergers syndrom m m skiljer sig organisationen över landet. I vissa län har det etablerats en samverkan mellan kommuner och landsting kring dessa elever. I andra län står man mer oförberedd inför behoven hos denna elevgrupp. För många av dessa elever är problematiken nära relaterad till deras skolsituation. För att möta elevernas behov är det viktigt med en tvärfacklig samverkan, både inom kommunen och mellan kommun och landsting.

Elever med omfattande problematik kan behöva utredas inom t ex barn- och ungdomshabiliteringen. För dessa är det viktigt med ett utbyggt samarbete mellan kommun och landsting eftersom åtgärderna som en utredning bör leda till i hög grad har specialpedagogisk karaktär. Landstingens barn- och ungdomshabilitering har i flera landsting tagit på sig ansvar för visst stöd i specialpedagogiska frågor till skolan för elever med autism och autismliknande tillstånd. Detta beror på att man har upplevt att det saknats sådant stöd.

För elever med medicinska eller psykiska funktionshinder saknas i många fall helt stöd i specialpedagogiska frågor. Då elevernas behov är så vitt skilda är det inte realistiskt att tänka sig särskilda konsulenter för dessa båda målgrupper. Det handlar snarare om hur kompetensen kring olika typer av problematik används. Många av behoven hos dessa elever har likheter med behov för andra grupper. Den samlade kunskapen om elevernas problematik och behov bör användas. En brist är att det finns en oklarhet om vems ansvaret är för att samordna de kompetenser som krävs för att en elev med medicinskt eller psykiskt betingade funktionshinder ges en optimal skolsituation.

För elever som berörs av sjukhusundervisningen svarar i vissa fall sjukhuslärarna för visst konsultativt stöd till elevens hemskola (se vidare avsnitt nedan).

8.4 Sjukhusundervisningen

För sådana elever i grundskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan som på grund av sjukdom eller liknande skäl under längre tid inte kan delta i vanligt skolarbete skall *särskild undervisning* anordnas på sjukhus eller motsvarande, i elevens hem eller på lämplig plats. Särskild undervisning skall anordnas av skolhuvudmannen. Denne får överlåta åt sjukvårdshuvudmannen eller någon

annan att anordna sådan undervisning.¹⁶⁷ Även för gymnasieskolan¹⁶⁸ och gymnasiesärskolan¹⁶⁹ skall särskild undervisning anordnas för sådana elever som på grund av sjukdom eller av liknande skäl inte kan delta i undervisningen.

SIH fördelar medel från SIS-anslaget till sjukhusundervisningen. Sjukhusens lägeskommuner är arbetsgivare för sjukhuslärarna, som i huvudsak arbetar på sjukhuset. SIH:s bidrag står för merparten av kostnaderna. Lägeskommunerna svarar dock för vissa kostnader, bl a för fortbildning.

Bidrag för undervisning av elever i den obligatoriska skolan lämnas till

- sådan undervisning på sjukhus som organiseras med fasta tjänster på somatiska och psykiatriska avdelningar,
- sådana behandlingshem som är knutna till barnpsykiatriska kliniker och finns i Socialstyrelsens förteckning samt
- ett litet antal regionala "samverkansklasser" som organiseras med ett delat ansvar mellan barn- och ungdomspsykiatriska kliniker och en tolv värdkommuner.

De elever som berörs av sjukhusundervisningen tillhör sin hemskola även under den tid som hon/han vistas på sjukhus. Sjukhuslärarnas uppdrag omfattar att undervisa barn och ungdomar under den tid de vistas på sjukhus. Kontakten med hemskolan är dock viktig, så att eleven kan återgå till sin vanliga undervisningssituation utan onödiga svårigheter. Flertalet sjukhuslärare har specialpedagogisk kompetens.

Totalt fördelade SIH 62,4 mkr för sjukhusundervisning budgetåret 1997.

I en utvärdering¹⁷⁰ som SIH presenterade hösten 1995 om sjukhusundervisningen konstateras att den står på en hög nivå. Den skapar trygghet för elever, har en terapeutisk funktion, fungerar som brygga till hemskolan samt minskar behovet av stödinsatser vid återkomst till hemskolan. Av utvärderingen framgår dock att lärare i hemskolorna önskar att sjukhusundervisningen skulle profilera sig bättre. Omvänt framgår att hemskolans lärare skulle kunna samverka bättre med sjukhusundervisningen.

¹⁶⁷ 10 kap 3 § skollagen

¹⁶⁸ 8 kap 2 § gymnasieförordningen

¹⁶⁹ 8 kap 2 § gymnasiesärskoleförordningen

¹⁷⁰ *Sjukhusundervisning i Sverige - en utvärdering*; SIH 1995

Utvärderingen uppmärksammar att vårdtiderna har minskat vid de somatiska klinikerna samt att antalet vårdplatser har reducerats drastiskt vid såväl barn- och ungdomspsykiatriska kliniker som behandlingshem. Med anledning av detta föreslogs att SIH skulle pröva omfattningen av utgående statsbidrag för sjukhusundervisningen.

Kommittén har mottagit flera uppvaktningar avseende sjukhuslära-
nas framtida roll och huvudmannaskapet för sjukhusundervis-
ningen. I en skrivelse¹⁷¹ till kommittén och SIH har företrädare för
det nya Astrid Lindgrens Barnsjukhus i Stockholm och berörda
kommuner utvecklat sina tankar i denna fråga.

Man pekar bl a på att sjukhusskolornas roll inom den somatiska
vården har kommit att förändras, bl a till följd av att vårdtiderna har
kortats även för barn med svåra sjukdomar samt att till följd av detta
allt fler barn vårdas i hemmen. Genom denna förändring har behö-
vet av sjukhusundervisning minskat.

Vidare beskriver man att sjukhuslärares arbetsuppgifter suc-
cessivt har förändrats och mer kommit att även "innefatta pedago-
gisk utredning av handikappade barn, deltagande i utarbetandet av
pedagogiska program för att stödja barn med handikapp, vara
förmedlande länk mellan utredande verksamhet inom vården och
hemskolan. De har också funktionen av konsulter för de lärare som
ska ta hand om barn med sjukdom, handikapp, psykiska problem
eller andra tillstånd när de lämnar sjukhusen." Som ett exempel på
detta nämns barn med koncentrationssvårigheter.

I skrivelsen hävdas att det är angeläget att huvudmannaskapet
för sjukhusskolan löses. Man föreslår vidare en treårig försöksver-
ksamhet med statligt huvudmannaskap för sjukhusskolan vid Astrid
Lindgrens Barnsjukhus.

8.5 Habilitering för barn och ungdomar m m

I det ovanstående har redogjorts för landstingens åtaganden vad
gäller stöd i specialpedagogiska frågor till skolan/kommunen.
Landstingens huvudsakliga ansvar i förhållande till barn och ung-
domar med funktionshinder gäller dock andra områden.

¹⁷¹ *Angående sjukhusskolornas framtid och huvudmannaskap*; Karolinska
institutet, Stockholms resursförvaltning S:t Örjan, Danderyds skolor och
Solna skolor 1997-09-12

Enligt 3 a § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) skall t ex landstinget "erbjuda dem som är bosatta inom landstinget

1. habilitering och rehabilitering,
2. hjälpmedel för funktionshindrade, och
3. tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade".

Med habilitering avses¹⁷² 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.

Habiliteringen är ett stöd för den enskilde och hans/hennes familj, något som skiljer den från t ex SIH:s konsulentinsatser som har som huvuduppgift att ge stöd till kommun och skola. Habilitering omfattar insatser från olika kompetensområden, såväl av medicinsk, social, psykologisk som pedagogisk art.

Varken av lagstiftningen eller dess förarbeten framgår någon begränsning av målgruppen för barn- och ungdomshabilitering. Inom alla landsting riktar sig denna dock främst till barn och ungdomar med rörelsehinder respektive utvecklingsstörning, med och utan ytterligare funktionshinder. I olika hög grad verkar man även mot barn och ungdomar med andra funktionsnedsättningar. Enligt kommitténs enkät gör t ex 24 av 26 av sjukvårdshuvudmännens barn- och ungdomshabiliteringar insatser för barn och ungdomar med autism samt Aspergers eller Tourettes syndrom, 21 för barn och ungdomar med ADHD eller DAMP. De senare skrivs dock ofta ut från habiliteringen när diagnosen är ställd.

Habilitering erbjuds dessutom inom andra delar av landstingens organisation än den traditionella. Habiliteringen inom den pedagogiska hörselvården är jämförelsevis väl utbyggd medan habiliteringen för synskadade i de flesta fall är mindre väl utbyggd. Flertalet av landstingens barn- och ungdomshabiliteringar har inte barn och ungdomar med synskada som målgrupp annat än om de har ytterligare funktionshinder. Samtidigt har inte alla syncentraler den breda kompetens som krävs för att erbjuda habilitering. Att habiliteringen för synskadade inte är utbyggd i önskvärd utsträckning kan vara en förklaring till att verksamheten vid Tomtebodaskolans resurscenter har tydliga inslag av habiliterande karaktär. Omvänt, kan detta ha

¹⁷² Hälso- och sjukvårdslagen, Med kommentarer, Jan Sahlin

fått landstingen att avstå från att tillräckligt bygga ut habiliteringen för synskadade.

Habiliteringsinsatserna avtar med tilltagande ålder. Merparten av resurserna satsas på barn i förskoleåldern. Enligt kommitténs enkät till landstingen tar de ca 60 procent av personalens tid vid den pedagogiska hörselvården trots att de bara utgör ca 15 procent av de registrerade barnen och ungdomarna. På motsvarande sätt tar förskolebarnen ca 50 procent av personalens tid vid barn- och ungdomshabiliteringen trots att de bara utgör ca 30 procent av de registrerade.

Satsningen på förskolebarn är en medveten prioritering och motiveras av betydelsen av tidiga insatser. Behoven är ofta inte lika stora hos ungdomar. Dessutom har ungdomarna andra behov än de yngre barnen. Kommittén har dock redan i sitt delbetänkande (SOU 1996:167) om gymnasieutbildning för vissa elever med funktionshinder uppmärksammat behovet av habilitering med särskild inriktning på behoven hos de äldre eleverna.

Endast hos fem av de 26 sjukvårdshuvudmännen finns särskilt anpassade ungdomsteam inom barn- och ungdomshabiliteringen, i fyra har vuxenhabiliteringen särskilda ungdomsgrupper. Till detta kommer att särskilda ungdomsteam är under uppbyggnad hos två sjukvårdshuvudmän. Frågan är under utredning i två.

Barn- och ungdomshabiliteringen ger stöd till skolan för enskilda elever med funktionshinder även för andra frågor än som rör specialpedagogik och som avhandlats ovan. Fortlöpande kunskap om elevens hela livssituation är grundläggande för att en god pedagogisk situation skall kunna skapas. Ibland ges denna information till skolan på föräldrarnas uppdrag av habiliteringsteamet. Här finns en viktig gränsyta mot skolhälsovården, som kan fungera som en lokal förmedlare av denna information, naturligtvis under förutsättning att elev och vårdnadshavare samtycker.

Av svaren på kommitténs enkät till sjukvårdshuvudmännen kan dessutom utläsas att flertalet barn- och ungdomshabiliteringar svarar för handledning till skolan avseende hjälpmedel och fysisk miljö, att de handleder skolpersonal som svarar för viss träning samt att de medverkar i fortbildning. Ett stort antal uppger dessutom att de svarar för rådgivning till skolan avseende specialpedagogik, något som avhandlats redan i avsnitt 8.3.2. I en öppen fråga redovisar flera barn- och ungdomshabiliteringar att de deltar vid elevvårdskonferenser.

Personal som i första hand är engagerade i barn- och ungdomshabiliteringens insatser i skolan är sjukgymnaster, arbetsterapeuter, psykologer, kuratorer, logopedier och i viss mån läkare och sjuksköterskor. Personal med pedagogisk kompetens är mer ovanliga i kontakten med skolan (se vidare avsnitt 8.3.2).

Utöver habilitering svarar landstingen för utredning av barn och ungdomar med olika funktionshinder, både inom den somatiska och psykiatriska vården.

Sedan 1 juli 1984 svarar landstingen även för personliga hjälpmedel till funktionshindrade i grundskolan, gymnasieskolan, särskolan och specialskolan. Frågan om hjälpmedelsansvaret i förhållande till fristående skolor samt i förhållande till de förskoleklasser som tillkommer som frivillig skolform från 1998 är inte löst. Däremot har initiativ tagits för att ansvaret skall klargöras.

När landstingen fick ansvaret 1984 omfattades rörelsehindrade, synskadade, talskadade (gravt språkstörda), förståndshandikappade samt döva/hörselskadade av hjälpmedelsansvaret. Fortfarande i dag har barn och ungdomar med t ex DAMP, autism, läs- och skrivsvårigheter/dyslexi och afasi svårigheter att få hjälpmedel, t ex i form av dator som hjälpmedel i skolan.

Hjälpmedelsfrågorna ingår inte i kommitténs uppdrag. Vissa hjälpmedelsfrågor är dock svåra att skilja från läromedelsfrågorna som tas upp i kapitel 10.

8.6 Överväganden och förslag

I det följande redovisar kommittén ett förslag till en ny organisation för det statliga stödet i specialpedagogiska frågor, i en nationellt sammanhållen organisation med en förstärkt regional förankring. Organisationen föreslås omfatta regionala center för stöd i specialpedagogiska frågor respektive riksresurscenter. Inledningsvis redogörs först för övergripande bedömningar av hur ansvarsfördelningen för stödet till elever med funktionshinder bör se ut mellan huvudmännen.

Avslutningsvis kommenteras även habiliteringen för barn och ungdom samt behovet av specialpedagogiskt stöd för vuxenstuderande.

8.6.1 Övergripande bedömningar

För att ge elever med funktionshinder förutsättningar för en likvärdig utbildning, byggd på delaktighet och gemenskap, krävs många olika och samverkande insatser, både inom skolans ram och mellan skola och andra aktörer.

Utgångspunkt för kommitténs övergripande bedömningar är de slutsatser kommittén dragit redan tidigare i betänkandet, bl a att

- stödet till elever med funktionshinder skall utgå från elevernas behov,
- kommunerna har det odelade ansvaret för utbildningen av barn och ungdom samt
- all personal i skolan behöver mer kunskap om elever med funktionshinder och de konsekvenser funktionshindren ger.

Det är vidare kommitténs bedömning att det inom dagens samlade organisation för stöd till kommunerna i specialpedagogiska frågor finns en både bred och specialiserad kompetens i specialpedagogiska frågor. Den bör dock samordnas bättre för att nå önskat resultat.

Ansvarsfördelningen för stödet i specialpedagogiska frågor

Kommittén understryker det kommunala ansvaret. Statens insatser skall ses endast som ett komplement, där spetskompetens erbjuds kommunerna i de fall dessa inte utan stöd kan förväntas bygga upp och vidareutveckla personalens kunnande.

I vardagen har arbetslaget ansvaret för det pedagogiska arbetet. Redan där krävs därför en generell kompetens om elever med funktionshinder och de konsekvenser dessa för med sig. I arbetslagen kan olika lärare utveckla olika kompetens och komplettera varandra. För en elev med omfattande funktionshinder kan krävas särskilt riktad kompetensutveckling för hela arbetslaget.

Trots en bred allmän kompetens kan arbetslaget ha behov av stöd för att klara att erbjuda en god utbildningssituation för elever med funktionshinder. Detta stöd bör i första hand ges av specialpedagogen på skolan och/eller en specialpedagogisk stödfunktion i kommunen. Hur kommunerna väljer att organisera sin specialpedagogiska kompetens skiljer sig åt. Hur det bäst utformas beror bl a på kommunens storlek och på hur kommunens skolorganisation är utformad i övrigt.

Skolans/kommunens specialpedagog bör ha en generell specialpedagogisk kompetens. Också för vanligt förekommande funktionshinder är det självklart att det skall finnas kunskap redan i arbetslaget samt att specialpedagogerna på skolan eller i den specialpedagogiska stödfunktionen bör stå för spetskompetens. Det gäller t ex för elever med läs- och skrivsvårigheter/dyslexi, koncentrationssvårigheter m m.

Kommittén menar att det är rimligt att det finns särskild specialpedagogisk kompetens i kommunen även för vissa elevgrupper som inte är lika vanliga. Detta exempelvis för elever med hörselskada, stamning, grav språkstörning m fl. Det bör kunna lösas genom att på ett strategiskt sätt låta kommunens specialpedagoger bygga upp olika specialistkompetenser och/eller genom att samverka med andra kommuner.

Även för elever med mycket ovanliga funktionshinder – det brukar i sammanhanget nämnas att en genomsnittskommun får en elev med grav synskada med 15 till 20 års mellanrum – bör kommunen vid behov kunna bygga upp viss egen kompetens. I de allra flesta fall vet man långt i förväg att eleven kommer att gå i kommunens skola. Det gör det möjligt att satsa särskilt på kompetensutveckling för någon specialpedagog i kommunen, som sedan i bästa fall kan följa eleven genom skolan. Specialpedagogens roll är då att ge konsultativt stöd till de olika arbetslag som arbetar med eleven under olika perioder. Specialpedagogen bör svara för en kontinuitet för elev och vårdnadshavare och för arbetslagen.

Den kommunala specialpedagogen behöver i sin tur stöd och utbildning för att kunna fullgöra sina uppgifter. Detta bör erbjudas av den regionalt förankrade statliga organisation för stöd i specialpedagogiska frågor som kommittén föreslår i det följande. Vid denna skall det finnas särskild spetskompetens.

Staten skall också via sina riksresurscenter erbjuda individuellt riktade insatser för vissa elever med mycket komplicerade funktionshinder.

Slutligen menar kommittén att den föreslagna kommunala samordningsfunktionen är en övergripande kontaktlänk mellan den statliga stödorganisationen och kommunens olika verksamheter.

För elever med funktionshinder krävs insatser av även annat slag än rent pedagogiska. De samverkande insatserna omfattar tvärfackliga insatser av såväl medicinsk, psykologisk, social som pedagogisk karaktär. Samverkan krävs därför såväl mellan pedagoger

och elevvårdspersonal som mellan skola och landstingets barn- och ungdomshabilitering, pedagogiska hörselvård eller barn- och ungdomspsykiatri.

8.6.2 Statens stöd i specialpedagogiska frågor

Kommittén

- *föreslår* att statens insatser för stöd till skolhuvudmännen i specialpedagogiska frågor för elever med funktionshinder samordnas organisatoriskt och drivs i myndighetsform,
- *föreslår* att statens stöd i specialpedagogiska frågor leds och samordnas av en styrelse med företrädare för såväl stat, kommuner som landsting,
- *föreslår* att stödet i specialpedagogiska frågor organiseras i fem geografiska regioner med uppdrag att
 - svara för övergripande rådgivning
 - samordna, arrangera och medverka i kompetensutveckling
 - samordna insatser inom regionen
 - initiera, medverka i och driva utvecklingsinsatser samt förmedla resultat av forskning och utvecklingsarbete
 - sprida information
 - svara för viss samordning och kompetensutveckling av sjukhuslärarna
 - samverkan med andra aktörer,
- *föreslår* att Umeå, Stockholm, Örebro, Göteborg och Malmö görs till centralorter i de respektive regionerna,
- *föreslår* att också vissa riksresurser organiseras direkt under styrelsen, nämligen
 - ett riksresurscenter för döva och hörselskadade med utvecklingsstörning
 - ett riksresurscenter för dövblindfödda
 - ett riksresurscenter för gravt språkstörda
 - ett riksresurscenter för synskadade,
- *föreslår* en översyn av sjukhusundervisningen.

Kommittén föreslår att den *samordning* av stödet till kommunerna i specialpedagogiska frågor som pågått successivt ända sedan Integrationsutredningen nu genomförs. Detta genom att statens

medel för stöd till skolhuvudmännen i specialpedagogiska frågor samlas i en organisation och drivs i myndighetsform.

Förslaget berör SIH:s konsulentorganisation samt de verksamheter som omfattas av statliga bidrag, nämligen landstingens hörselvårdskonsulenter, kunskapscentren för döva och hörselskadade, rörelsehindrade m fl, resurscentren vid dagens riksrekryterande specialskolor och Tomtebodaskolans resurscenter samt datapedagogerna vid REDAH-centren. I viss mån är även sjukhuslärarna berörda av kommitténs förslag.

Genom samordningen skapas en kraftfullare organisation. På detta sätt ökas möjligheterna att erbjuda ett stöd av hög kvalitet till kommunerna. Möjligheterna att möta behoven hos elever med flerfunktionshinder förbättras avsevärt. Genom samordningen kan man också förbättra utvecklingsinsatserna och skapa en organisation för lärande i specialpedagogiska frågor.

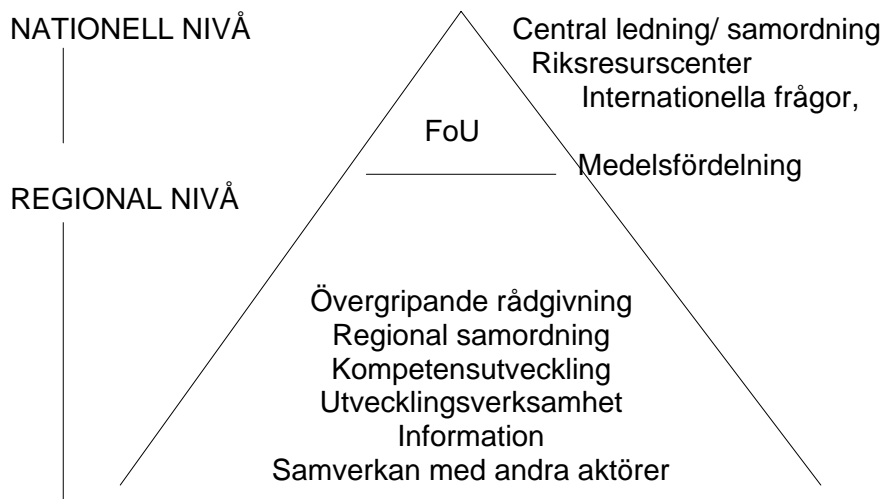
Den närmare organisatoriska utformningen av verksamheten kan svårligen bindas redan i utredningsfasen. Kommittén föreslår dock att basen i verksamheten organiseras i regionala center för specialpedagogiska frågor. Dessa bör ledas och samordnas av en central styrelse till vilken knyts ett mindre kansli. Direkt under styrelsen bör också höra vissa riksresurser samt samordning av vissa strategiska frågor som internationellt samarbete, forskning- och utveckling (FoU), m m.

Den föreslagna organisationen kan beskrivas som en triangel med bred bas (se figur 8.1).

Kommittén föreslår att det övergripande uppdraget bör vara att ge stöd till skolhuvudmännen i specialpedagogiska frågor för elever med funktionshinder. Stödet bör på ett flexibelt sätt kunna prioriteras utifrån fortlöpande analyser av skolhuvudmannens behov av stöd. Utgångspunkten bör vara behoven hos de olika elevgrupperna.

Målsättningen för insatserna skall vara att öka kommunernas förmåga att själva svara för stödet till enskilda elever. Arbetet bör inriktas mot att erbjuda spetskompetens genom övergripande insatser, regional samordning, informationsspridning, etablerandet av kontaktnät, utvecklingsinsatser m m. Detta kommer att kräva ett förändrat arbetssätt och en intern kompetensutveckling.

Kontakter och samarbete med forskningen inom såväl det specialpedagogiska området som andra discipliner kommer att vara centrala, liksom ett omfattande internationellt samarbete och erfarenhetsutbyte.



Figur 8.1 Organisation för det statliga stödet i specialpedagogiska frågor

För att kunna arbeta aktivt med utvecklingsinsatser och kunna knyta olika kompetenser till verksamheten bör endast en del av resurserna bindas i fasta tjänster.

Stödet bör riktas mot såväl grundskola, gymnasieskola, särskola, de förskoleklasser som inrättats fr o m 1998, den statliga sameskolan som fristående skolor. Den föreslagna teckenspråkiga grundskolan (nuvarande regionala specialskolor) omfattas givetvis också.

Regional organisation för specialpedagogiska frågor

Genom att organisera stödet i specialpedagogiska frågor i fem geografiska regioner tillgodoses behovet av närhet till kommunerna. Samtidigt blir organisationen slagkraftig.

De regionala centren för specialpedagogiska frågor bör i första hand byggas upp med de medel som i dag går till SIH:s konsulentorganisation, landstingens hörselvårdskonsulenter, kunskapscentren för bl a döva och hörselskadade respektive rörelsehindrade samt datakonsulenterna vid REDAH-centren. Det bör också finnas möjlighet att omfördela medel från den rikstäckande verksamheten till de regionala centren.

Regionernas utformning

Kommittén har övervägt olika alternativ för hur regionerna bör utformas och funnit att det finns starka skäl för att ansluta sig till en befintlig regional indelning. Kommittén föreslår därför att den framtida organisationen för stöd i specialpedagogiska frågor samordnas med de fem hörselregionerna. Dessa är tillräckligt stora för att bli slagkraftiga, samla kompetens samt för att kunna genomföra det interna utvecklingsarbete som krävs i den nya organisationen. Samtidigt bör de möjliggöra en överblick över regionen.

Ett vägande skäl för att välja de fem hörselregionerna, som sammanfaller med de regionala specialskolornas upptagningsområden, är att även andra delar av dagens stöd i specialpedagogiska frågor är organiserat i enlighet med denna regionindelning.

Inom varje region bör det enligt kommitténs uppfattning finnas frihet att organisera resurserna utifrån de olika regionala förutsättningarna. Exempelvis kräver de särskilda förutsättningarna i norra regionen speciella lösningar. En ökad samordning av personalen i varje region är dock önskvärd. Detta för att uppnå den slagkraft och dynamik som uppstår i en mer samlad organisation. Dagens situation, där vissa arbetsenheter utgörs av tre personer, bör så långt möjligt undvikas.

Kommittén föreslår att Umeå, Stockholm, Örebro, Göteborg och Malmö görs till centralorter i sina respektive regioner. Vid valet av centralorter har det haft särskilt betydelse att samtliga dessa orter har specialpedagogisk utbildning. De har dessutom en central roll i hälso- och sjukvårdsregionerna. Sammantaget stärker detta förutsättningarna för forskning och utveckling inom det specialpedagogiska området.

De regionala centrens uppdrag

Som nämnts inledningsvis är målsättningen att insatserna skall öka kommunernas förmåga att själva svara för stödet till enskilda elever. Uppdraget för de regionala centren kan delas upp i följande deluppdrag.

- Svara för övergripande rådgivning

Det bör vara centrens uppgift att svara för övergripande rådgivning i specialpedagogiska frågor för elever med ovanliga och/eller med från pedagogiska utgångspunkter komplicerade funktionshinder.

Med övergripande avses i sammanhanget att rådgivningen för enskilda elever eller grupper av elever med funktionshinder i första hand skall rikta sig till den specialpedagog vars uppgift är att svara för det direkta och fortlöpande stödet till lärare, arbetslag och övrig personal.

- Samordna, arrangera och medverka vid kompetensutveckling

De regionala centren bör ges en aktiv roll för att stödja kompetensutvecklingen i kommunerna. Detta både för att bidra till en generell kompetenshöjning om funktionshinder i skolan och hos enskilda arbetslag. I det senare fallet som riktade insatser med anledning av enskilda elevers eller gruppers behov.

Centrens personal bör såväl samordna, arrangera som medverka vid kompetensutveckling. Samverkan bör ske med den som har samordningsansvaret i kommunen för frågor som rör elever med funktionshinder.

Aktiviteterna kan ha olika karaktär. De kan rikta sig till flera kommuner, ibland hela regioner. Det kan dock även handla om arrangemang i enskilda kommuner eller till och med enskilda skolor eller arbetslag.

Vid behov bör specialister engageras för att medverka vid centrens arrangemang, t ex från riksresurscenter, från de specialpedagogiska institutionerna eller från hälso- och sjukvården.

- Samordna insatser inom regionen

Möjligheterna att bidra till regional samordning är ett motiv för att organisera stödet i specialpedagogiska frågor i regioner. Detta mot bakgrund av centrens överblick över regionen.

Centren bör verka för att nätverk och andra kontakter etableras mellan kommuner i regionen. Lärare och specialpedagoger som arbetar med barn och ungdomar med likartade behov kan ha stort professionellt utbyte av varandra, men har i dag svårt att komma i kontakt. Detta då det ofta saknas kunskap från en kommun till en annan om att båda har elever med likartad problematik, och naturliga kontaktytor saknas. Informationsteknologin ger numera goda möjligheter att vidmakthålla denna typ av nätverk.

I vissa fall har kommunerna dessutom behov av att samverka kring lösningar för elever som har ovanliga funktionshinder. Det kan handla om samordnade utbildningsarrangemang, men också om komplement till den ordinarie undervisningen som ges i kommunen. Stödet är i första hand tänkt att vara praktiskt.

Insatser för elever med likartade funktionshinder som kompletterar den ordinarie undervisningen förekommer redan i dag, i vissa fall samordnade av SIH:s konsulenter. Det kan t ex handla om att samla barn och ungdomar med synskada i en region för att introducera ny teknik som har betydelse för undervisningssituationen. Utöver att eleverna får del av ny kunskap så är denna form av aktiviteter viktig också genom att eleverna ges möjlighet att möta andra med likartad situation.

Centret bör också verka för att en samverkan kommer till stånd mellan olika yrkeskompetenser, inom kommunerna och i kontakten mellan kommun och landsting.

- Initiera, medverka i och driva utvecklingsinsatser samt förmedla resultat av forskning och utvecklingsarbete

Det finns ett stort behov av både forskning och utveckling inom det specialpedagogiska området. Verksamheten baseras i hög grad på beprövade erfarenheter. Tyvärr dokumenteras dessa i allt för liten grad. Det gör att det i praktiken ofta saknas redovisade argument för olika insatser samt att lösningar ofta måste sökas på nytt även då det redan finns erfarenhet.

De regionala centren för specialpedagogiska frågor bör ges ansvar att initiera, medverka i och driva utvecklingsinsatser inom området. Även här är det tvärfackliga perspektivet viktigt. Utvecklingsinsatserna bör finansieras bl a genom de rörliga medel centren föreslås förfoga över.

Vidare bör de regionala centren förmedla resultaten av forskning och utvecklingsarbete till skolor och andra berörda i regionen.

För att skapa förutsättningar för en dynamisk utveckling i mötet mellan praktik, utveckling och forskning krävs ett nära samarbete mellan bl a forskningen inom de specialpedagogiska institutionerna och de regionala centren.

- Sprida information

De regionala centren bör sprida information till kommunerna och deras skolor om elever med funktionshinder och deras behov, men också om vart man skall vända sig i olika frågor, hur ansvaret är fördelat m m.

Informationen bör rikta sig till en bredare grupp än rådgivningen, inte bara till skolans personal utan också kommunala tjänstemän, politiker, föräldrar m fl.

- Svara för viss samordning och kompetensutveckling av sjukhuslärarna

I förhållande till sjukhuslärarna bör de regionala centren svara för viss samordning och kompetensutveckling.

Anledningen till att kommittén föreslår en förstärkt samordning och kompetensutveckling är att sjukhuslärarrollen är i förändring. Den huvudsakliga uppgiften är fortfarande att undervisa elever på sjukhus. Insatser av mer konsultativ karaktär har dock kommit att öka. Detta i och med att vårdtider ha kortats, ibland med återkommande vårdtillfällen, samt att vård i hemmet blir allt vanligare. Förändringarna är störst vid regionsjukhusen. Statens kostnader för verksamheten är betydande.

Kommittén har inte haft i uppdrag att utreda sjukhusundervisningen. Kommittén föreslår därför att hela frågan om sjukhusundervisningen ses över snarast.

- Samverkan med andra aktörer

Kommittén föreslår att varje regionalt specialpedagogiskt center ges i uppdrag att etablera en övergripande samverkansgrupp med olika berörda aktörer. Detta mot bakgrund av att det finns behov av samverkan mellan den specialpedagogiska stödorganisationen och en rad olika organ. Som exempel kan nämnas de teckenspråkiga grundskolorna, annan specialpedagogisk verksamhet, habiliteringen för barn och ungdom, den specialpedagogiska utbildningen och forskningen samt handikapporganisationerna.

De regionala centren kommer också att ha behov av samverkansgrupper för särskilda elevgrupper. Kommittén ser t ex att de samverkansgrupper som i dag är knutna till kunskapscentren för döva och hörselskadade bör föras över till de regionala centren. Denna typ av samverkansgrupper bör sättas samman efter behov. Berörda handikapporganisationer är viktiga samarbetspartners även i detta sammanhang.

Rikstäckande insatser

För vissa grupper barn och ungdomar som har särskilt ovanliga och från pedagogiska utgångspunkter komplicerade funktionshinder finns redan i dag riksresurser. Kommittén menar att det bör finnas även i framtiden samt har redan föreslagit att den riksrekryterande verksamheten organisatoriskt bör lyda direkt under styrelsen.

Kommittén menar att det bör finnas sådana riksresurscenter för

- döva och hörselskadade med utvecklingsstörning,
- dövblindfödda,
- gravt språkstörda samt
- synskadade.

Av det följande framgår vilka förändringar som kommitténs förslag innebär för dagens fyra riksrekryterande resurscenter – tre vid de riksrekryterande specialskolorna samt Tomtebodaskolans resurscenter för synskadade.

Riksresurscenter för döva och hörselskadade med utvecklingsstörning

Vid Åsbackaskolan finns i dag en skola och ett resurscenter för döva och hörselskadade med utvecklingsstörning. Resurscentret har knappt nio tjänster.

Kommittén menar att Åsbackaskolan även framgent skall ha ett riksresurscenter för döva och hörselskadade med utvecklingsstörning.

Med anledning av att kommittén har fått ett ärende av regeringen avseende skolans och därmed också centrets ansvar för *döva och hörselskadade elever med autism* vill kommittén erinra om att det som sägs i skollagen om utvecklingsstörda gäller¹⁷³ även dem som har fått ett betydande och ett bestående begåvningsmässigt funktionshinder på grund av hjärnskada, föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, samt personer med autism eller autismliknande tillstånd. Detta gäller även Åsbackaskolans uppdrag och uppdraget till skolans resurscenter. Kommittén har redovisat bakgrund och överväganden mer utförligt i kapitel 6 om specialskolan.

Riksresurscenter för dövblindfödda

Kommittén föreslår att Åsbackaskolan ges i uppdrag att utveckla ett riksresurscenter för dövblindfödda. I kapitel 6 om specialskolan har kommitténs överväganden utvecklats. Där har föreslagits att Åsbackaskolan också ges möjlighet att bedriva skolverksamhet för denna grupp. Förslaget innebär att ansvaret för dövblindfödda överförs från Ekeskolan till Åsbackaskolan.

¹⁷³ 1 kap 16 § skollagen

Det föreslagna centret för dövblindfödda vid Åsbackaskolan bör liksom övriga riksresurscenter ha till uppgift att stå för specialpedagogisk utredning och träning samt för information, utbildning och fortbildning av lärare och annan personal kring barnet. Riksresurscentret för dövblindfödda bör samverka med de regionala centren för specialpedagogiska frågor kring gemensam fortbildning för personalen.

Avgörande för kommitténs ställningstagande att överföra ansvaret från Ekeskolan (som i dag har ansvaret för skola och resurscenter för dövblindfödda) är att dövblindhet är ett kommunikationshandikapp. Ett överförande av ansvaret får dock inte innebära att möjligheterna försämras att ta till vara barnens eventuella synrester.

Inför sitt ställningstagande har kommittén tagit del av ett förslag¹⁷⁴ till resurscenter för dövblindfödda som utarbetats av en grupp med företrädare för Föreningen Sveriges dövblinda (FSDB), Ekeskolan, Åsbackaskolan, Mo Gård, hörselvården och SIH.

Promemorian redovisar förslag som avser både diagnos, habilitering, skola och specialpedagogiskt stöd för perioden från upptäckt till vuxenliv. Kommittén har haft möjlighet att ta ställning endast i de delar som gäller skola och resurscenter för barn och ungdom. Det finns dock goda möjligheter för ett resurscenter för dövblindfödda barn att samverka med verksamheter för vuxna dövblinda.

Riksresurscenter för gravt språkstörda

Vid Hällsboskolan finns i dag en skola och ett resurscenter för gravt språkstörda. Resurscentret har knappt nio tjänster.

Kommittén har redan i kapitel 6 föreslagit att Hällsboskolans verksamhet ges en förändrad profil. Detta genom att den fasta skolverksamheten avvecklas och resurscenterverksamheten stärks, med en utvidgad möjlighet till utrednings- och träningsbesök. Verksamheten föreslås bli ett riksresurscenter med skoldel för i första hand korttidsplaceringar. Elever vid korttidsverksamheten skall vara inskrivna i sin hemkommuns skola.

Utrednings- och träningsbesöken bör riktas till elever med särskilt omfattande problematik och ingå som en planerad del av elevens

¹⁷⁴ Stöd till dövblindfödda barn och ungdomar och deras familjer; PM överlämnad av SIH på uppdrag av arbetsgruppen 1997-11-27

åtgärdsprogram. De bör kunna utgöra en enstaka händelse eller regelbundet återkommande insatser. Beroende på barnets ålder bör föräldrar kunna delta. Elevens lärare och eventuell assistent bör också kunna delta under viss del av besöken. Detta för att tillgodogöra sig kunskap om elevens utveckling och dennes möjligheter.

Kommittén har övervägt om det finns skäl att fastslå någon längsta tidsperiod som elev bör få stanna vid centret, men funnit att det måste beslutas utifrån varje elevs situation.

Kommittén menar också att Hällsboskolans riksresurscenter skall samverka med de regionala centren för specialpedagogiska frågor för att nå ut med sina stödinsatser i kommunerna.

Bakgrunden till kommitténs förslag att profilera om verksamheten är att antalet barn med grav språkstörning är så stort att det är rimligt att kommunerna skall etablera lösningar närmare hemmet. Vid behov kan det ske i samverkan med andra kommuner. För att kommunerna skall klara detta krävs dock ett förstärkt stöd från riksresurscentret och från den regionala specialpedagogiska stödorganisationen. I dag har resurscentret vid Hällsboskolan svårigheter att hinna med annat än utredningsinsatser.

För att situationen skall fungera väl på hemmaplan är även barn- och ungdomshabiliteringens insatser viktiga. Det är särskilt betydelsefullt med insatser av logoped.

Riksresurscenter för synskadade

Som redovisats inledningsvis finns i dag två resurscenter för synskadade – Ekeskolans resurscenter (ERC) och Tomtebodaskolans resurscenter (TRC). Ekeskolans resurscenter, som har knappt 20 tjänster, är inriktat mot barn och ungdomar med synskada och ytterligare funktionshinder, som utvecklingsstörning, hörselskada och olika syndrom, samt mot dövblindfödda barn och ungdomar. Tomtebodaskolans resurscenter, som har drygt 50 tjänster, är inriktat mot barn och ungdomar med synskada.

Kommittén har redan i kapitel 6 föreslagit att Ekeskolans verksamhet skall omprofileras på motsvarande sätt som Hällsboskolans. Liksom vid Hällsboskolan skulle verksamheten inte längre ha status som skola med fasta elevplatser, utan vara ett riksresurscenter med skodel för i första hand korttidsplaceringar. Vad som i övrigt sägs om utrednings- och träningsbesök för Hällsboskolan skall gälla även för verksamheten vid Ekeskolan.

En bakgrund till kommitténs förslag är att många elever med synskada och ytterligare funktionshinder eller syndrom inte får det stöd och de anpassningar de har behov av i sin hemskola under sina tidiga skolår. Det är ett skäl för att elever skrivs in vid Ekeskolan när de är i tonåren. Andra skäl är att synen i vissa fall försämras just i tonåren samt att behovet av kontakt med andra i liknande situation kan vara särskilt stort just då. Genom ett kraftfullt stöd till elev och skola redan tidigt bör kommunerna ges bättre förutsättningar att ändå klara uppgiften hemma. (Kommittén har utvecklat sina argument i kapitel 6 om specialskolan.)

När det gäller personer med Spielmeyer Vogts sjukdom menar kommittén att det skall vara en uppgift för centret att, liksom för övriga grupper, svara för specialpedagogiskt stöd för barn och ungdomar. Däremot menar kommittén att det stöd som centret i dag ger till vuxna omfattas av landstingens habiliteringsansvar.

Kommittén föreslår vidare att de båda resurscentren för synskadade ombildas till ett riksresurscenter.

Bakgrunden till detta är att kommittén har funnit att den samverkan som redan Integrationsutredningen hoppades på inte har utvecklats i den utsträckning som förväntats. Enligt Tomtebodaskolans resurscenter är gränsdragningsfrågorna besvärliga och har tagit mycket tid. Dessutom finns fortfarande en oro för att barn, t ex med synskada och utvecklingsstörning, kan "falla mellan stolarna". Enligt centret har elevgruppen med synskada förändrats, vilket påverkar gränsdragningsfrågorna. Dessutom kan numera synskadade elever med utvecklingsstörning återfinnas i grundskolan.

Enligt kommitténs uppfattning handlar frågan inte enbart om att det finns oklarheter vad gäller målgruppen för resurscentren, utan i lika hög grad om att det finns behov av att hitta en verksamhetsmässig samordning dem emellan. Det bör t ex vara möjligt att på ett helt annat sätt än i dag etablera en samverkan kring kompetensutveckling, där arten av insatserna snarare än målgruppen bör vara avgörande. Vissa baskunskaper om synskador bör t ex vara desamma, oberoende av målgrupp. Kommittén tror därför inte att det gemensamma anmälningsförfarande som Tomtebodaskolans resurscenter föreslagit innebär en tillräcklig samordning.

Ett samlat center för synskadade, på en ort, skulle göra det lättare att på ett flexibelt sätt utnyttja personalens olika kompetenser. En samlokalisering skulle också förbättra möjligheterna till intern kompetensutveckling. Problem förknippade med att samla verksamheten på samma ort är att centren under en omställningsperiod riskerar att förlora viss kompetens. Kommittén menar dock att de

verksamhetsmässiga fördelarna talar för att samla verksamheten på samma ort och att detta bör vara en långsiktig målsättning. De ekonomiska konsekvenserna bör dock utredas särskilt.

Redan på kort sikt, och med verksamhet både i Stockholm och Örebro, menar kommittén att de båda centren bör samordnas i en organisatorisk enhet. En sådan lösning skulle påskynda utvecklingen mot ett närmare samarbete och ett effektivare resursutnyttjande. Samverkan med den regionala stödorganisationen bör också prioriteras.

Resurscenterverksamheten för synskadade är med ca 70 tjänster en stor organisation. Om Ekeskolans verksamhet omprofileras i enlighet med kommitténs förslag frigörs ytterligare resurser från dagens skol- och boendeverksamhet. Kommittén menar att det kan finnas skäl att löpande pröva om resurser kan föras från det gemensamma riksresurscentret för synskadade till den regionala stödorganisationen.

En större andel av kompetensutvecklingen för personal som arbetar med elever med synskada bör erbjudas på regional nivå, istället som i dag vid Tomtebodaskolans resurscenter i Stockholm. Genom en ökad regionalisering av dessa fortbildningsinsatser bör det vara möjligt att nå fler i personalen kring de barn och ungdomar som berörs av insatserna. Detta är viktigt då skolans arbetssätt är under förändring, arbetslagen får t ex allt större betydelse.

Central ledning

Kommittén föreslår att de regionala centren för specialpedagogiska frågor samt de riksrekryterande resurscentren skall ledas och samordnas av en styrelse. Denna skall ha ansvar för att fördela resurser dem emellan. Det bör ingå i styrelsens uppdrag att fullfölja den omorientering av verksamheten som kommittén beskrivit. Styrelsen bör vidare fördela dagens SIS-medel.

Till styrelsen bör knytas ett mindre kansli. Det bör vara ett centralt ansvar att samordna internationellt samarbete samt forsknings- och utvecklingsinsatser.

Kommittén föreslår att den föreslagna styrelsen skall bestå av företrädare för såväl stat, kommuner som landsting. Detta för att ge olika intressenter inflytande, men också för att öka kunskapen lokalt.

Förslaget innebär att styrelsen ersätter de myndighetsstyrelser som i dag finns vid specialskolorna och vid Tomtebodaskolans resurs-

centrum. Att dessa styrelser tas bort får inte hindra respektive riksresurscenter från att till sig knyta rådgivande organ med särskild kompetens inom området. Även till den centrala styrelsen bör det vara möjligt att knyta rådgivande organ med särskild kompetens.

Den föreslagna styrelsen med kansli bör enligt kommitténs mening förläggas till någon av de föreslagna centralorterna, förslagsvis Stockholm. Detta för att underlätta kontakterna med andra berörda myndigheter.

8.6.3 Habiliteringen för barn och ungdom

Kommitténs uppdrag är i första hand att utreda stödet i specialpedagogiska frågor. Det finns ändå skäl att uppmärksamma habiliteringen för barn och ungdom. Både utredning och habilitering kan utgöra viktiga förutsättningar för framgångsrika specialpedagogiska insatser. Det gäller också handledning till skolan avseende barnets personliga förutsättningar, hjälpmedel m m. Det är viktigt att barn- och ungdomshabiliteringen, landstingens pedagogiska hörselvård m fl berörda bidrar med detta stöd.

Mot denna bakgrund menar kommittén att det finns skäl att överväga en översyn av barn- och ungdomshabiliteringen.

Kommittén vill dessutom särskilt uppmärksamma den begränsade tillgången på logoped. För bl a elever med stamning eller grav språkstörning är logopeden betydelsefull. Det är därför med oro kommittén funnit att barn som haft tillgång till logoped under sin förskoleperiod nekats detta när de börjat skolan. Det stöd som en specialpedagog med inriktning mot tal- och språkstörningar kan ge ersätter inte logopedens insatser. Kommittén är medveten om att även denna senare kompetens ofta saknas och återkommer till detta i kapitel 9 om lärarutbildningen och lärarfortbildningen.

Förslag om att samordna det specialpedagogiska stödet inom barn- och ungdomshabiliteringen har framförts till kommittén. Argument för en sådan lösning skulle bl a vara att det skulle skapa ett bredare tvärfackligt perspektiv samt att habiliteringen skulle kunna stå för en helhet i förhållande till barnet.

Kommittén har av flera skäl valt att inte föreslå en sådan samordning, utan att istället föreslå den separata organisation för stödet i specialpedagogiska frågor som presenterats ovan. Kommittén menar att det är viktigt att skilja på rollerna – att ge stöd i special-

pedagogiska frågor till kommunen/skolan och att ge stöd till individen/familjen. En sammanblandning av dessa båda roller kan lätt leda till lojalitetskonflikter.

8.6.4 Stödet till förskola och vuxenutbildning

Kommittén

- *menar* att det finns skäl att pröva hur stödet till förskolan för funktionshindrade barn bör utformas och då särskilt om de föreslagna regionala centren för stöd i specialpedagogiska frågor bör ges en roll för stödet till förskolan,
- *menar* att det är logiskt att de regionala centren för specialpedagogik också skall kunna ge stöd till skolhuvudmännen för elever i vuxenutbildning, men *menar* att det är en fråga för Kunskapslyftskommittén (U1995:09) att ta slutlig ställning till.

Utredningens uppdrag gäller elever med funktionshinder i skolan. Stödet till förskolan respektive vuxenutbildningen omfattas således inte annat än vad gäller SIH:s konsulenter för förskolebarn med synskada respektive för dövblinda vuxna. Kommittén vill ändå kort kommentera vissa frågor som gäller stödet till förskolan respektive vuxenutbildningen.

Stödet till förskolan

Liksom för skolan är dagens stöd till förskolan uppdelat på flera olika huvudmän. En skillnad är dock att för varje grupp funktionshindrade är stödet till barn och familj och stödet till förskolan sammanhållet organisatoriskt – för barn med synskada inom SIH, för barn med dövhet eller hörselskada inom landstingens pedagogiska hörselvård samt för barn med rörelsehinder, utvecklingsstörning m m inom landstingens barn- och ungdomshabilitering. Inom samtliga dessa organ finns förskolepedagoger, i många fall med specialpedagogisk påbyggnad.

Till detta kommer att det stöd som ges vid resurscentren vid Ekeskolan, Hällsboskolan respektive Åsbackaskolan samt vid Tomtebodaskolans resurscenter även riktar sig till förskolebarn.

Kommittén *menar* att det finns skäl att pröva hur det specialpedagogiska stödet till förskolan för funktionshindrade barn bör utformas

och då särskilt om de föreslagna regionala centren för stöd i specialpedagogiska frågor bör ges en roll i stödet till förskolan. Den föreslagna prövningen bör bli ske med utgångspunkt i det beslut som väntas med anledning av Barnomsorg och Skolakommitténs förslag¹⁷⁵ till ny läroplan för förskolan. Vidare bör den samordnas med en eventuell översyn av habiliteringen för barn och ungdom.

Det ingår inte i kommitténs uppdrag att redan nu föreslå en förändring av detta slag, som naturligtvis skulle föra med sig vissa ökade kostnader för de regionala centren i specialpedagogiska frågor. Kommittén menar dock att betydelsen av tidig upptäckt och tidiga insatser inte kan underskattas.

Enligt kommitténs uppfattning finns därför starka verksamhetsmässiga skäl för att ge de regionala centren i specialpedagogiska frågor ett sådant ansvar även för stöd till förskolan för barn med funktionshinder. De regionala centren skulle ges likvärdiga uppdrag i förhållande till förskolan och skolan, med tyngdpunkt på övergripande insatser i specialpedagogiska frågor. En utgångspunkt för insatserna skulle vara barnens behov, en annan de pedagogiska mål som kommer att ges av den läroplanen för förskolan.

Konsekvensen av att ge centren ett sådant ansvar skulle vara att det stöd till förskolan som i dag ges av barn- och ungdomshabiliteringen respektive den pedagogiska hörselvården skulle koncentreras till information om barnet samt handledning vad gäller fysisk miljö, hjälpmedel m m.

Att ge de regionala centren ett ansvar för stöd till förskolan för barn med funktionshinder kan motiveras bland annat av de förändringar som sedan slutet av 1980-talet skett mot en ökad integrering mellan förskola och skola. Ur ett pedagogiskt perspektiv innebär detta en utveckling mot mer av gemensamma mål, förhållningssätt och arbetsformer. Fördelar med att hålla samman stödet till förskolan och stödet till skolan är också att det stärker kontinuiteten mellan förskola och skola.

Kommittén har dock även uppmärksammat på problem med en sådan lösning. Från bland annat barn- och ungdomshabiliteringens sida understryker man vikten av att upprätthålla kontinuiteten i det tidiga stödet till barn och familj och stödet till förskolan. Det är ofta samma pedagog som står för stödet till familjen, introduktionen i förskolan och sedan stödet till förskolans personal.

En fördel med habiliteringens sätt att arbeta är att kunskaperna om barnet förs vidare på ett naturligt sätt. På samma gång kan detta

¹⁷⁵ SOU 1997:157, prop 1997/98:93

vara ett problem. Habiliteringens förskolepedagog kan ha en så stor kännedom om familjen och dess förhållanden att det kan uppstå förtroendekonflikter. Detta talar för att skilja på stödet till familjen och stödet till förskolan. Mer övergripande insatser, t ex bredare kompetensutvecklingsinsatser, stämmer också bättre med de regionala centrens uppdrag.

Stödet för förskolebarn med synskada utgör en särskild fråga i sammanhanget. Detta genom att stödet i dag är organiserat inom SIH och därmed direkt berört av kommitténs förslag till regionala center för specialpedagogiska frågor.

På längre sikt menar kommittén att stödet till förskolebarn med synskada bör organiseras på samma sätt som för övriga grupper förskolebarn med funktionshinder.

Det krävs dock en lösning även på kort sikt. Kommittén menar därför att ansvaret för stöd till förskolebarn med synskada bör föras till de regionala centren för specialpedagogiska frågor. Kommittén vill samtidigt understryka att det i så fall inte bör vara de regionala centrens uppgift att svara för stöd till barn och familj av habiliterande karaktär, utan landstingens. SIH:s konsulenter för förskolebarn med synskada gör i dag insatser som har inslag av habiliterande karaktär.

Stödet till vuxenutbildningen

Enligt SIH:s instruktion skall institutet ha en fältorganisation för den specialpedagogiska stödverksamheten. Där finns konsulenter för bl a synskadade, rörelsehindrade, döva-utvecklingsstörda och bilinda-utvecklingsstörda elever och dövblinda vuxna inom det offentliga skolväsendet.

Det offentliga skolväsendet består av det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och det offentliga skolväsendet för vuxna. Begreppet elev används i lagstiftningen både för barn- och ungdomsskolan och för vuxenutbildningen. I SIH:s instruktion avgränsas således inte uppdraget till att gälla endast barn och ungdomar. SIH har dock av resursskäl prioriterat att ge stöd i specialpedagogiska frågor till kommunerna för barn och ungdom med funktionshinder.

I sammanhanget är det värt att påminna om uppdraget till planeringsberedningarna på sin tid. De skulle i första hand samordna insatserna för elever i grundskolan, sameskolan, specialskolan och gymnasieskolan och elever med flerhandikapp i särskolan. De fick

dock vid behov samordna insatserna för studerande med handikapp i kommunal utbildning för vuxna och för studerande med flera funktionshinder i vuxenutbildningen för utvecklingsstörda (sär vux).

I förslaget till regionala center i specialpedagogiska frågor har kommittén begränsat uppdraget till att gälla barn- och ungdomsskolan. Kommittén ser att det är logiskt att centren också skall kunna ge stöd till skolhuvudmännen för elever i vuxenutbildning. Kommittén menar dock att detta är en fråga för Kunskapslyftskommittén (U1995:09) att ta ställning till. Kunskapslyftskommittén har i tilläggsdirektiv (dir 1997:104) givits i uppdrag att utreda situationen för studerande inom alla former av vuxenutbildning.

Kommittén vill i sammanhanget uppmärksamma behovet av stöd till universitet och högskola för studerande med funktionshinder. Kommittén är inte beredd att ta ställning till om också ett sådant stöd bör vara en uppgift för den regionala stödorganisationen.

Slutligen bör uppmärksammas att SIH:s konsulentstöd till vuxna dövblinda inte, vilket man skulle kunna tro av instruktionen, avser vuxna dövblinda inom det offentliga skolväsendet. Vuxna dövblinda återfinns huvudsakligen inom folkbildningen. Vid ett genomförande av kommitténs förslag till ny organisation måste ställning tas till dövblindkonsulenternas framtida organisatoriska hemvist.

9 Lärarutbildning och lärarfortbildning

Lärarutbildningens inriktning, kvalitet och dimensionering är ett betydelsefullt medel för statsmakterna att upprätthålla nationella mål och en över hela landet likvärdig kvalitet inom skola och förskola. Detta har blivit allt viktigare med anledning av de stora förändringar som har genomförts inom skolan. Även statens engagemang i fortbildning/kompetensutveckling ger staten ett viktigt styrmedel.

Sammantaget innebär kommitténs tidigare överväganden och förslag att det ställs nya krav på såväl grundutbildningen, påbyggnadsutbildningen, rektorsutbildningen som fortbildningen av lärare, specialpedagoger och rektorer/skolledare. Mot denna bakgrund utvecklar kommittén i detta kapitel sin syn på den framtida utbildningen och fortbildningen/kompetensutveckling av och för dessa grupper.

Budskapet riktar sig i hög grad till Lärarutbildningskommittén (dir 1997:54) som skall lämna förslag till förnyelse av lärarutbildningen. Enligt direktiven skall behovet av specialpedagogisk kompetens bland lärarna särskilt analyseras.

9.1 Grundutbildning

Här behandlas endast de specialpedagogiska inslagen i grundutbildningen.

När den nya grundskollärarutbildningen inrättades läsåret 1988/89 ingick enligt UHÄ:s utbildningsplan 10 poäng specialpedagogik obligatoriskt i utbildningen. Man lade alltså redan då vikt vid att alla lärare skulle få en utbildning för undervisning av elever i behov av särskilt stöd och därigenom ges bättre möjligheter att undervisa grupper av elever med skiftande studieförutsättningar och bakgrund.

Detta fick emellertid inte något större genomslag i utbildningen, vilket bl a visades av den utvärdering och uppföljning av grundskollärlinjen (UTGRUND) som genomfördes av dåvarande Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ)¹⁷⁶. I tilläggsdirektiv angavs att utvärderingen bl a skulle belysa på vilket sätt lärarutbildningen "avser att utveckla de studerandes pedagogiska kompetens, särskilt med avseende på elever med svårigheter".

Gemensamt för de flesta utbildningsorter var att de studerande *efterlyste mer kunskaper i specialpedagogiska frågor*. Den specialpedagogiska kompetensen upplevdes i allmänhet som bristfällig i förhållande till de krav som skolan ställer. Utvärderingar i Umeå och Stockholm gav vid handen att drygt 30 procent av de studerande med inriktning mot åk 1 – 7 och 25 procent med inriktning mot åk 4 – 9 ansåg att de inte haft några specialpedagogiska inslag i utbildningen och att de inte visste vad som menas med detta.

Även resultatet från lokala utvärderingar visar på samma förhållande när det gäller inslagen av specialpedagogik i lärarutbildningarna och de studerandes uppfattning av hur väl förberedda de är att arbeta med barn med särskilda behov.

I en studie om *lärarkompetensen med avseende på i vilken utsträckning lärare i slutet av sin utbildning känner sig förberedda att ta emot s k individintegrerade elever med funktionshinder i grundskoleklass*¹⁷⁷ framgår att flera studerande känner en tämligen dålig beredskap inför en sådan uppgift, och att många av dem som känner sig ha en viss kompetens på området, anser att de tillägnat sig denna antingen innan de påbörjat sin lärarutbildning eller under praktikperioder.

Hur specialpedagogik hade studerats var oklart för flera av de studerande. En synpunkt som uppkom var att när specialpedagogik studerades var det inte tillräckligt fokuserat. Det behandlades då inte så att de studerande under praktiken skulle kunna uppmärksamma och reflektera över sådana problem.

En utvärdering¹⁷⁸ som bygger på intervjuer med såväl skolledare som relativt nyutexaminerade lärare visar att såväl lärarna som skolledarna ansåg att *social förmåga* var den överlägset viktigaste aspekten på lärarkompetens.

¹⁷⁶ *En grund att bygga på*; UHÄ-rapport 1992:21

¹⁷⁷ *Kompetens att undervisa elever med funktionshinder i normalklass. Blivande grundskollärares uppfattningar*, Rapport nr 68 Ped.inst. Lunds universitet.

¹⁷⁸ *Överensstämmer lärarutbildningen med yrkets faktiska krav och behov?*; Särtryck och småtryck från Inst. för pedagogik och specialmetodik, Lärarhögskolan Malmö, Nr 829

Flertalet av skollidarna inledde med att konstatera att begreppet lärarytildning har förändrats ganska radikalt under de senaste tio åren – från att i första hand ha handlat om att undervisa och förmedla kunskaper har lärarens uppgift och ytildning mer och mer inriktats på att fungera som en bra arbetsledare och coach. Arbetsledaren förväntas kunna strukturera ett ämnesområde och stimulera eleverna till att själva söka vidare, men han eller hon skall dessutom fungera som socialarbetare, extraförälder och trygghetskapare. Lärarytildning och goda ämneskunskaper är naturligtvis en viktig bas och det ger läraren trygghet, men det räcker inte framhäll man för, "Om läraren inte når eleven med sitt budskap, inte kan skapa en relation spelar det ingen roll hur kunnig han eller hon är i sina ämnen".

Flera skollidare, företrädesvis inom gymnasieskolan, betonade vikten av ökad specialpedagogisk ytildning hos lärarna vilket bl a motiverades med att framtidens gymnasieskola kommer att bli en skola för alla. Gymnasielärarna kommer i större utsträckning än i dag att möta elever med inlärningsproblem som de måste få bättre handlingsberedskap inför.

Mötet med verkligheten i meningens arbetsbördan, disciplinproblemen, omfattningen av psyko-sociala problem och kognitiva svårigheter bland eleverna upplevde många lärare sig mindre väl förberedda för liksom att kunna hantera konflikter av olika slag och samverka med föräldrar.

"Det blev en chock när man kom ut och insåg hur många barn det finns med särskilda behov". "Vad gör jag med ett MBD-barn?". "Elever med dyslexi känner jag mig totalt oförberedd på, ska jag göra skillnad på dyslexibarn och andra som har problem?". "Har en särskoleelev i min klass, försöker utgå från där han befinner sig". Man efterlyste från flera håll, såväl grundskol- som gymnasielärare, mer specialpedagogik i lärarytildningen – i några fall hade man överhuvudtaget inte berört dessa frågor under utbildningen – och mer diskussion kring de psyko-sociala problemens följder för verksamheten i skolan.

En liknande undersökning baserad på intervjuer med fritidspedagoger, förskollärare och föreståndare vid daghem och fritidshem¹⁷⁹ visar att även dessa grupper känner behov av ökade kunskaper och en annan handlingsberedskap för att klara av barn i behov av särskilt stöd.

¹⁷⁹ Överensstämmer lärarytildningen med yrkets faktiska krav och behov?; Särtryck och småtryck från Inst. för pedagogik och specialmetodik, Lärarytildningsskolan Malmö, Nr 861

När det blev dags att 1993 införa målstyrning även inom högskoleutbildningen försvann den detaljerade regleringen genom utbildningsplaner. Dessa ersattes av målformuleringar i form av examensbeskrivningar som ingår i Examensordningen (Högskoleförordningen, bilaga 3). I examensbeskrivningen anges dels omfattning (antal poäng), dels mål för respektive examen. De specialpedagogiska kraven formuleras på följande sätt för såväl grundskollära- som gymnasieläroarexamen:

- sådana insikter i pedagogik, *specialpedagogik*, didaktik, psykologi och metodik som krävs för att bedriva den undervisning som utbildningen är inriktad mot och *lösa normala elevvårdsproblem* i skolan (kommitténs kursivering).

I examensbeskrivningen för barn- och ungdomspedagogisk examen med inriktning mot arbete som förskolläroare eller som fritidspedagog, som har så gott som identiska formuleringar av kraven som grundskolläroarexamen, saknas i ovanstående moment den sista satsen, "och lösa normala elevvårdsproblem i skolan". I stället finns ytterligare ett moment

- god förmåga att planera, genomföra, utvärdera och utveckla arbete med barn och ungdomar i grupp samt god kännedom om socialtjänsten och skolan avseende mål, verksamhet och organisation.

Som en uppföljning av några av de resultat och slutsatser som kom fram genom den tidigare nämnda utvärderingen från 1992 (UTGRUND), och för att bedöma effekterna av de senaste reformerna inom skola och högskola på läroarutbildningens innehåll och utformning, gjorde Läroarförbundet läsåret 1994/95 en förnyad utvärdering¹⁸⁰ vid två större universitetsorter och två mindre högskolor med enbart 1 – 7 utbildning.

Det visade sig bl a att omfånget i pedagogikstudierna varierade kraftigt mellan de fyra orterna, från 7 – 8 poäng till 30 – 35 poäng.¹⁸¹ Det som var mest påtagligt var att studien visade att vissa pedagogiska områden inte givits ett utrymme som kan anses svara mot examensordningens krav. Det gällde särskilt elevers utveckling, t ex

¹⁸⁰ *Professionella läroare?*; Läroarförbundets utvärdering av grundskolläroarutbildningen 1995

¹⁸¹ Med pedagogik avses i det här sammanhanget den del av den praktiskpedagogiska utbildningen – PPU – som hänför sig till "ämnet" pedagogik; i övrigt kan i PPU ingå psykologi, metodik, didaktik och praktik; i vissa fall anges specialpedagogik som särskilt moment vid sidan av pedagogik, t ex i examensordningen.

elevers kunskapsutveckling samt *elevers olika svårigheter och handikapp*, och den lokala skolans utveckling.

En studerandeenkät inom samma undersökning visade att frågor om huruvida utbildningen gett insikt och kunskaper om elevs olika svårigheter, om skolans fostrande uppgifter, om åtgärder mot mobbning och om etiska och moraliska frågor erhöU mycket låga värden i jämförelse med dem som erhöU för ämneskunskaper.

Pedagogikens svaga ställning på de flesta lärarytildningar påpekades även av den arbetsgrupp för översyn av lärarytildningen som utbildningsministern tillsatte i april 1995¹⁸². Pedagogikstudierna omfattar på flera håU endast 5 – 10 poäng av utbildningen. Det ansågs särskilt besvärande med tanke på att pedagogik är ett av de ämnen lärare kan fortsätta forskarytildning i – och för vissa lärare i stort sett det enda ämnet. Det gör att det ofta krävs omfattande påbyggnad som förberedelse för forskarytildning i pedagogik.

Även Högskoleverket gjorde en utvärdering som uppföljning av UTGRUND. Det skulle vara en selektiv utvärdering med ett urval av sex aspekter som grund för arbetet: jämställdhetsaspekten, didaktikens utformning, lärarytildarnas kompetens, den vetenskapliga nivån, pedagogikämnetts karaktär samt naturorientering och naturvetenskap. Specialpedagogik berördes inte i rapporten¹⁸³. Däremot konstaterades att de studerande hade svårt att överhuvudtaget urskilja pedagogikämnet i sin lärarytildning.

Varje universitet och högskola har i dag det fulla ansvaret för sin utbildning och för organisationen av studierna fram till de examina som regeringen fastställt i högskoleförordningen. Det innebär att både utformning och innehåU kan variera. Grundläggande lärarytildning finns på sexton orter.

Kommittén har gått igenom utbildningsplaner m fl dokument från samtliga anordnare av grundläggande lärarytildning. I de flesta fall framgår inte klart vilka specialpedagogiska moment som ingår i grundutbildningen. Huvudintrycket är att dokumenten talar i mycket allmänna ordalag med vaga formuleringar om "en skola för alla", "elever i behov av särskilt stöd" och att "förebygga och motverka svårigheter". De områden som särskilt lyfts fram är läs- och skrivsvårigheter och matematiksvårigheter.

I några få fall förekommer enstaka poäng särskilt i specialpedagogik, i allmänhet som del i den praktisk-pedagogiska utbildningen.

¹⁸² *Lärarytildning i förändring*; Ds 1996:16

¹⁸³ *Grundskollärarytildningen 1995*; En utvärdering. Högskoleverkets rapport 1996:1 R

Ett undantag utgörs av högskolan i Jönköping som har en obligatorisk specialpedagogisk kurs på 10 poäng i sina grundskollärarytbildningar (*Specialpedagogik och ett utvecklande arbetssätt*), medan utbildningarna i Härnösand och Stockholm har 10 poäng uppdelat på olika sätt.

I gymnasielärarytamen ingår sällan specialpedagogiska moment, trots att gymnasielärarna numera i allt större utsträckning kommer att möta elever med inlärningsproblem.

I de fall valbara kurser förekommer, omfattande 5 – 10 poäng, finns möjlighet att välja kurser med specialpedagogisk inriktning. Detta sker dock i konkurrens med ett antal andra viktiga områden, t ex mobbning, invandrarkunskap, IT m m.

Högskolan i Örebro satsar generellt på en specialpedagogisk profil, vilket bör kunna komma de studerande på grundutbildningen till del.

9.2 Specialpedagogutbildning

Hösten 1990 ersattes den tidigare speciallärarytbildningen av en *specialpedagogutbildning*. Denna utbildning skulle som tidigare leda till allmän specialpedagogisk kompetens med särskild inriktning mot något av de fyra områdena dövhet och hörselskada, synskada, psykisk utvecklingsstörning eller komplicerad inläring. Den skulle dock även utvidga yrkesutövarens kompetensområde till att omfatta ett ansvar för alla skolans elever, samt att omfatta viss väglednings- och handledningsfunktion inom arbetsenheter och institutioner.

Den nya utbildningen innebar alltså en tydlig förskjutning av den gamla speciallärarytens yrkesroll från att vara undervisande till att även innehålla en handledande och konsultativ funktion. Specialpedagogens rollinnehåll har också en klarare pedagogisk avsikt som avlägsnar sig från tidigare specialpedagogisk verksamhets vårdande och rehabiliterande funktion. År 1993 förändrades ånyo utbildningen och en särskild examensordning för bl a specialpedagoger infördes.

I dag erbjuds specialpedagogutbildning på fem orter (se tabell 9.1). Endast Stockholm erbjuder samtliga inriktningar.

Tabell 9.1 Orter med specialpedagogutbildning.

	Komplicerad inlärnings-situation	Dövhet eller hörselskada	Synskada	Utvecklingsstörning
Malmö	x			x
Göteborg	x			x
Örebro		x		
Stockholm	x	x	x	x
Umeå	x			x

Examensbeskrivning för specialpedagogexamen:¹⁸⁴

Specialpedagogexamen kan utfärdas för inriktning mot komplicerad inlärnings-situation, mot dövhet eller hörselskada, mot synskada eller mot utvecklingsstörning.

Omfattning

Specialpedagogexamen uppnås efter fullgjorda kursfordringar om minst 40 poäng. Därtill ställs krav på annan avlagd lärarexamen. I examensbeviset skall anges för vilken verksamhet utbildningen är avsedd.

Mål (utöver de allmänna målen i 1 kap. 9 § högskolelagen)

För att erhålla specialpedagogisk examen skall studenten ha

- de kunskaper och färdigheter som behövs för att aktivt kunna arbeta med barn, ungdomar och vuxna i komplicerade inlärnings-situationer inom såväl skola, barnomsorg och vuxenutbildning som habilitering/rehabilitering,
- de kunskaper och förhållningssätt som ger kompetens för undervisande, handledande och rådgivande pedagogiska uppgifter avseende personal inom barnomsorg, skola, vuxenutbildning och rehabilitering,
- förmåga att använda datorer och andra informationstekniska hjälpmedel för egen inlärnings- och kunskapsutveckling, om hur dessa hjälpmedel kan användas i undervisningen av barn och ungdomar/elever, om denna kunskap inte ingår i den tidigare avlagda lärarexamen,
- redovisat ett examensarbete i vilket ingår att relatera de vetenskapliga teorier studenten blivit förtrogen med till de kommande arbetsuppgifterna.

¹⁸⁴ Ur Högskoleförordningen SFS 1993:100 bil.3

För att erhålla specialpedagogexamen med inriktning mot komplicerad inlärningsituation skall studenten ha

- kompetens att undervisa människor med lindrigt begåvningshandikapp och andra funktionshinder samt kognitiva, språkliga och/eller sociala och känslomässiga problem.

För att erhålla specialpedagogexamen med inriktning mot dövhet eller hörselskada skall studenten ha

- de kunskaper och färdigheter som behövs för att undervisa döva och hörselskadade,
- förmåga att utan svårighet kommunicera med döva/hörselskadade på teckenspråk,
- kunskap om sociala och känslomässiga utvecklingsproblem vid tidigt inträffad total eller partiell hörselskada och vid hörselbortfall senare i livet.

För att erhålla specialpedagogexamen med inriktning mot synskada skall studenten ha

- de kunskaper och färdigheter som behövs för att kunna undervisa och handleda synskadade
- kunskap om sociala och känslomässiga utvecklingsproblem vid tidigt inträffad total eller partiell synskada och vid synbortfall senare i livet.

För att erhålla specialpedagogexamen med inriktning mot utvecklingsstörning skall studenten ha

- kompetens att arbeta med och utveckla pedagogiska program för människor med betydande begåvningshandikapp, förvärvat hjärnskada, uttalade psykiska särdrag, autism eller autismliknande tillstånd,
- kunskap om flerhandikapp och god förmåga att använda alternativa kommunikationsformer.

Antagningen till specialpedagogutbildningen

För tillträde till specialpedagogutbildningen skall följande två krav vara uppfyllda:

- Läroarutbildning (dvs även förskollärare och fritidspedagoger)
- Grundläggande behörighet för högskolestudier.

Antagningen till det specialpedagogiska programmet sker på två sätt:

- Genom *Behovsantagning*, där utbildningsplats ges till sökande med behovsanmälan från verksamhetschef. Målet är att 80 procent av platserna tillsätts på detta sätt.
- Genom *Fri kvotsantagning* där utbildningsplats erhålls efter individuell anmälan från den sökande. Målet är att 20 procent av platserna tillsätts inom fri kvot.

Behovsantagningen bygger på att respektive verksamhet beskriver verksamhetens behov av fördjupad specialpedagogisk kompetens och motiven för dessa. Detta utgör utgångspunkt för antagning.

Behovsantagningen ger också möjligheter till samverkan mellan den studerandes hemkommun/tjänstgöringsställe och högskolan under studietiden.

Antagning inom den fria kvoten bygger på meriter från

- yrkesverksamhet, dvs arbete inom respektive yrkesområde efter behörighetsgivande utbildning,
- högskoleutbildning (utöver den som krävs för behörighet).

Ungefär hälften av dem som antogs till specialpedagogutbildningen läsåret 1996/97 var antingen förskollärare eller fritidspedagoger, medan knappt 40 procent var grundskollärare och bara några få procent var gymnasielärare.

Största andelen grundskollärare och gymnasielärare antogs till inriktningen mot komplicerad inläring, med ca 50 respektive 5 procent. Lägsta andelen grundskollärare antogs till inriktningen mot synskada, med åtta procent. Gymnasielärare med denna inriktning saknades helt. Av de antagna till inriktningen mot dövhet eller hörselskada var ca 60 procent förskollärare eller fritidspedagoger, medan ca 25 procent var grundskollärare.

Särskilt stor andel förskollärare och fritidspedagoger antogs till inriktningen mot utvecklingsstörning. Vid Göteborgs och Stockholms utbildningar utgjorde de ca 80 procent av de antagna. Andelen grundskollärare var ca 15 procent. Den låga andelen grundskollärare i utbildningen leder till att specialpedagoger med annan bakgrund kommer att undervisa i grundsärskolan.

Till inriktningen mot synskada finns inga sökande som hänvisar till behovsantagning. I stället tas sökande in som i första hand sökt till inriktningen mot komplicerad inläringssituation men inte blivit antagna.

Det är ytterst få gymnasielärare som söker till specialpedagogutbildning.

9.3 Särskild grundskollärarytbildning med inriktning mot funktionshinder

År 1992 fick Lärarhögskolan i Stockholm i uppdrag av Utbildningsdepartementet att utreda om det var möjligt att inrätta en variant av grundutbildningen med teckenspråket som kommunikationsform. Läsåret 1994/95 startade den första utbildningsomgången inom grundskollärarytbildningen för både döva, hörande och hörselskadade med inriktning språk, teckenspråk och svenska. Utbildningen omfattade 160 poäng. Inför läsåret 1998/99 startar en ny omgång med inriktning mot matematik och naturvetenskap. Det krävs kunskaper i teckenspråk för att antas till utbildningen.

Med denna utbildning blir man efter fyra år grundskollärare med kompetens att undervisa döva och hörselskadade elever på teckenspråk. Man behöver således inte först läsa en grundskollärarytamen och sedan fortsätta på specialpedagoglinjen som tidigare. I stället är utbildningen nu helt inriktad på döva och hörselskadade barn från början. Studenterna får diskutera didaktiken och metoden utifrån den teckenspråkiga skolans perspektiv.

Vissa moment skiljer sig inte så mycket från undervisning av hörande barn, varför vissa delar, främst pedagogik, samläses med studenterna på 1 – 7-utbildningen för hörande. Till ca 80 procent sker dock undervisningen på dövas villkor och i en teckenspråkig miljö. På utbildningen går både döva, hörselskadade och hörande, men kommunikationsspråket i gruppen är alltid teckenspråk.

Samma modell är tänkt att användas inom såväl förskolläraryt som fritidspedagogutbildningen.

9.4 Kandidat- och magisterutbildning i specialpedagogik

Vid flera högskolor finns eller planeras ämnesstudier i specialpedagogik som leder till kandidat- respektive magisterexamen.

Specialpedagogik som kunskaps- och kompetensområde har en viktig roll, kanske främst – men inte bara – inom lärarytbildningarna. Även inom andra utbildningar kan behov finnas av specialpedagogiska kunskaper. Psykologer, socionomer, logopedier, sjukgymnaster, arbetsterapeuter, poliser m fl har ofta en viktig roll i specialpedagogiskt arbete. I många fall ger de olika grundutbildningarna ingen eller otillräcklig kompetens.

En kandidat/magisterexamen i specialpedagogik ger behörighet till forskarutbildning inom det pedagogiska området, vilket dagens läroarbldningar i allmänhet inte gör.

Inför hösten 1998 erbjuder Linköpings universitet magisterutbildning i specialpedagogik med inriktning mot

- läs- och skrivsvårigheter,
- psykosociala svårigheter,
- kommunikation, tal- och språkstörning och
- fysiska funktionshinder – begåvningshandikapp.

9.5 Utbildning av talpedagoger

Talpedagoger har funnits sedan 1962.¹⁸⁵ Utbildningen omfattade fram till 1989 ett års studier efter avslutad läroarbldning. Under senare delen av 1980-talet började en minskning av antalet talpedagoger bli märkbar, eftersom man inte ersatte pensionerade talpedagoger på alla skolor. 1989 lades utbildningen ner. Utbildningen till talpedagog fanns endast i Malmö, där man tog in femton sökande per år. Efter hand påtalades från skolledarhåll ett ökat behov av talpedagoger och vårterminen 1994 startades därför en kurs vid läroarhögskolan i Stockholm på 10 poäng. Höstterminen 1994 förlängdes denna till 20 poäng och platserna utökades till 30 platser.

Idag finns möjlighet att efter avslutad läroarbldning (3½ – 4½ år) och specialläroar-/specialpedagogutbildning (1½ år) gå en kurs med inriktning på *tal, språk och kommunikation* på en termin. Även förskollärare och fritidspedagoger är behöriga att söka denna kurs. Antalet platser är begränsat och avgörs år från år beroende på de resurser man tilldelas. 80 procent av platserna är reserverade för specifika skolors behov av utbildad talpedagog. Eftersom utbildningen endast finns i Stockholm och Malmö är efterfrågan på platserna mycket stor.

Talpedagogutbildningen har således skurits ner från ett år till ett halvt år. Mycket kritik har riktats mot denna nedskärning. Detta trots att det ställs så stora krav på förkunskaper att hela utbildningen omfattar 5½ - 6½ år.

Vid Läroarhögskolan i Stockholm övervägs för närvarande innehållet i utbildningen. Det finns olika förväntningar på utbildningen.

¹⁸⁵ Ur Kullenberg: Kartläggning av talstörningar hos elever i åk 1 - åk 6

Idag har behovet av *språkstimulans* ökat. Dagens barn har en märkbart försämrad förmåga att använda språket, vilket antas bero på minskad kontakt med vuxna. I Stockholm vill man ha en betydligt bredare funktion i utbildningen, som eventuellt skulle kräva förkunskaper i t ex fonetik, läsutveckling, dyslexikunskap. På detta sätt skulle man under utbildningen kunna koncentrera sig mer på hur man skall stimulera språkutveckling än i dag.

Det är viktigt att skilja på talpedagoger och logopedier, även om dessa delvis arbetar med samma individer. Talpedagogen är, vilket namnet tydligt avslöjas, en pedagog, medan logopeden har en medicinsk examen med tvärvetenskapliga inslag.

Logopedutbildningen startade 1965. Till en början låg tyngdpunkten på olika typer av röstproblem och uttalsträning. Efter hand har synfältet vidgats till att omfatta även medicinska, psykologiska, lingvistiska och sociologiska aspekter. Utbildningen omfattade från början tre år men förlängdes till fyra år 1991.

9.6 Utbildning av skolledare

Den sedan 1991 genomförda förändringen av styrningen av skolan innebär inte bara en förändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun utan också en förändrad ledningsfunktion i skolan. Rektors ansvar för utvecklingen av skolan fastställs i skollagen och framgår också tydligt i propositionen (prop 1991/92:75) om läroarbldning m m som föregick riksdagens beslut 1992 om en särskild grundläggande statlig rektorsutbildning. "Skolledaren har i detta perspektiv en ännu viktigare funktion än tidigare och en nyckelroll när det gäller att förverkliga en nationellt likvärdig och högtstående skola."

Rektors ansvar för verksamheten i skolan förstärks och förtydligas också i de nya läroplanerna för det offentliga skolväsendet.

Även om kommunerna är huvudmän för skolan, skall staten, som ett led i styrningen av skolan, erbjuda en grundläggande statlig rektorsutbildning. Från och med den 1 juli 1993 genomförs utbildningen på uppdrag av Skolverket vid universiteten i Umeå, Uppsala, Linköping och Göteborg samt vid Högskolan för läroarbldning i Stockholm och Lärarhögskolan i Malmö. Utbildningen ger dock inga akademiska poäng. Staten svarar för utbildningskostnaderna, medan kommuner och andra arbetsgivare svarar för rese- och traktamentskostnader, eventuella vikariekostnader samt litteratur.

Utbildningen syftar till att rektor skall fördjupa sina kunskaper om och öka sin förståelse för det offentliga skolväsendets uppdrag, de nationella målen för skolan och skolans roll i samhället. Genom utbildningen skall rektor fördjupa sina kunskaper om ledarskapets roll i en mål- och resultatstyrd skola samt utveckla sin förmåga att planera, genomföra, utvärdera och utveckla skolans verksamhet. Utbildningen syftar också till att rektor skall utveckla förmågan att analysera och dra slutsatser om verksamhetens resultat för att tydliggöra dessa för skolhuvudmannen. Genom utbildningen skall rektor även utveckla sin förmåga att samverka både inom och utom skolan samt att företräda skolsektorn i samhället.

Under 1997 har en omfattande utvärdering genomförts av den statliga rektorsutbildningen. Utvärderingen har bl a granskat om utbildningen utförs i linje med de intentioner som Skolverket ställt upp, hur de anslagna medlen används och hur frågan om jämställdhet beaktas av utbildningsanordnarna. Utvärderingen har särskilt försökt bedöma effekterna av rektorsutbildningen – vad deltagarna har lärt sig och hur de i sin profession har använt det som de har lärt sig.

En första slutsats från utvärderingen är att det är en relativt stor variation mellan utbildningsorterna när det gäller vilka områden som fokuseras i utbildningen. Regionerna har i varierande grad tagit hänsyn till måldokumentet och därigenom statens intentioner för utbildningens innehåll. Utvärderingen visar också att utbildningsanordnarna har tagit med andra utbildningsmoment än de som är angivna i måldokumentet. Ett genomgående drag har varit att det har satsats på ledarskapsutbildning i rektorsutbildningen. Utvärderarna ställer sig tveksamma till om ledarskapsutbildning bör ingå i den statliga rektorsutbildningen.

Det som rektorerna i störst utsträckning lyfter fram som en effekt av utbildningen är förbättrade personliga egenskaper. Men rektorerna har också – om än i varierande grad – angivit att de har använt sina kunskaper vid genomförandet av utvärderingar och implementering av de nya läroplanerna. Generellt har rektorerna uppskattat rektorsutbildningen.¹⁸⁶

Regeringen har nyligen tillkännagivit att en ny skolledarutbildning skall inrättas. Utbildningen skall ge en akademisk specialistutbildning i pedagogiskt ledarskap för rektorer och skolledare. Detta genom en 40 poängs påbyggnadsutbildning för pedagoger som skall leda till en särskild skolledarexamen.

¹⁸⁶ Skolverkets årsredovisning för budgetåret 1997

Som tidigare nämnts genomförde Skolverket år 1996 en utvärdering av hur rektorer ser på sitt arbete med elever som har dolda funktionsnedsättningar.¹⁸⁷ Syftet var att bidra till en ökad förståelse för vilka problem rektorerna upplever när det gäller att underlätta för elever med dolda funktionsnedsättningar.

Undersökningen gjordes dels med hjälp av en enkät, som skickades ut till 98 rektorer vid grundskolor, dels genom intervjuer av ett urval av de rektorer som svarat på enkäten.

Till gruppen elever med dolda funktionsnedsättningar har i studien räknats elever med bl a allergier, andra medicinska funktionsnedsättningar, diabetes, stamning, språk-, tal- och röststörningar, dyslexi, dyscalculi och MBD/DAMP.

En majoritet av de rektorer som besvarat enkäten anser sig generellt sett ha behov av ytterligare kunskap framför allt när det gäller dyslexi, dyscalculi och MBD/DAMP.

Flera av de rektorer som *intervjuats* tycker att de skulle behöva ytterligare kunskap för att lättare kunna identifiera och förstå problemen på ett tidigt stadium. Kunskap om hur man skall gå tillväga i olika fall efterfrågas ofta.

9.7 Kompetensutveckling

Begreppet fortbildning ersätts numera allt oftare av det vidare begreppet kompetensutveckling. I detta inryms också det lärande som äger rum i den egna skolan tillsammans med kolleger i arbetslag och det lärande som äger rum i den egna praktiken.

I det nya mål- och resultatstyrda systemet är kompetensutvecklingen ett centralt instrument för att uppnå en jämn och hög kvalitet på undervisningen genom hela skolsystemet. All kompetensutveckling skall syfta till att uppnå de nationella målen samt utveckla skolans verksamhet. Den skall öka kunskap och kompetens hos all personal på skolan.

Kompetensutvecklingen är i huvudsak en kommunal fråga och skall utgå från den enskilda skolans egna behov, villkor och förutsättningar. Kommunerna avsätter medel för kompetensutveckling och bestämmer inriktning och omfattning.

De omfattande reformer som genomförts på skolområdet under de senaste åren måste få genomslag inte bara i lärarutbildningen

¹⁸⁷ Skolverkets rapport *Rektorers syn på arbetet med elever med dolda funktionsnedsättningar*

utan också i de insatser som universitet och högskola erbjuder kopplat till kompetensutveckling i skolan.

Några av de statliga dokument som ligger till grund för arbete med kompetensutveckling är skollagen, läroplaner och kursplaner.

Det åligger¹⁸⁸ rektor att särskilt verka för att utbildningen i skolan utvecklas. Varje kommun skall¹⁸⁹ se till att fortbildning anordnas för den personal som har hand om utbildningen.

I Lpo 94 anges som ett av de områden där rektor har ett särskilt ansvar

- den kompetensutveckling som krävs för att personalen professionellt skall kunna utföra sina uppgifter.

I Lpf 94 är motsvarande ansvar formulerat

- att lärare och annan personal får möjligheter till den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt skall kunna utföra sina uppgifter.

Staten skall, med de medel som Skolverket disponerar, stödja kommunernas insatser inom nationellt angelägna områden. Skolverkets prioriteringar styrs av resultat från uppföljning och utvärdering, regeringens och riksdagens mål för skolan samt nya reformer och omvärldsförändringar.

Kommunernas ansvarstagande för lärares fortbildning¹⁹⁰

I regleringsbrevet för budgetåret 1997 fick Skolverket i uppgift att bedöma om och hur kommunerna fullgör sin uppgift enligt skollagen att se till att fortbildning planeras och anordnas för lärare.

Kommunerna har enligt Skolverket haft svårt att särskilja utvecklingsinsatser från annan verksamhet. Det sker ändå ett omfattande utvecklingsarbete i landets kommuner och huvuddelen av detta har fortbildningsinslag. En analys av innehållet visar också att de satsningar som görs i mycket hög grad sker inom nationellt prioriterade områden.

Olika mått på effekter av fortbildningsinsatser är inte det mest intressanta utan mera fortbildning som en del i förändringen eller utvecklingen av arbetet vid en skola. Under hösten 1997 genomförde Skolverket med hjälp av en expert en fördjupad studie inom några kommuner av varierande storlek. En slutsats är att kompetensutveckling numera är en integrerad del i skolans arbete och att

¹⁸⁸ 2 kap 2 § skollagen

¹⁸⁹ 2 kap § 7 skollagen

¹⁹⁰ Skolverkets rapport 1998-02-18 Dnr 97:2512

det därför knappast är meningsfullt att särbehandla området. Av undersökningen framgår vidare att det är den läroplansrelaterade kompetensutvecklingen som skolan satsat mest på under 1997 och som man planerar att satsa på också under 1998.

Kompetensutvecklingsinsatserna är intimt förknippade med allt annat utvecklings- och förändringsarbete i skolan.

Skolverkets bedömning med anledning av uppdraget är att kommunernas fortbildningsinsatser visserligen utgör en liten del av den totala kostnaden för skolan, men ändå en betydande insats i linje med nationellt prioriterade områden. Bedömningen görs mot bakgrund av det ovan anförda tillsammans med iakttagelser som gjorts i en rad andra sammanhang. De utvecklingstendenser som kan iaktas är positiva i så måtto att ökade insatser görs att integrera fortbildning som en del av skolarbetet och mot läroplansrelaterade insatser.

Särskilda fortbildningsinsatser för elever med funktionshinder

Av kommitténs enkät till kommunerna framgår att fortbildningsinsatser med särskild inriktning mot funktionshinder är vanligast för enskilda lärare som arbetar med elever med funktionshinder. Enstaka inslag vid studiedagar/motsvarande förekommer också medan det är ovanligt med regelbundna fortbildningssatsningar med denna inriktning.

Drygt hälften av kommunerna bedömer att utbudet av denna typ av fortbildning är omfattande, knappt hälften att det är av mindre omfattning.

9.8 Överväganden och förslag

Kommittén

- *föreslår* att Lärarytildningskommittén i sitt arbete beaktar
 - behovet av ett ökat inslag av specialpedagogik i den grundläggande lärarytildningen,
 - behovet av specialpedagoger i gymnasieskolan,
 - behovet av en särskild lärarytildning 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 skollidarutbildningen,
- *föreslår* att Skolverket inom de medel verket disponerar nu prioriterar en generell kompetensutveckling i frågor som rör elever med funktionshinder.

Specialpedagogiken i grundutbildningen

Både de olika studier som redovisats ovan och kommitténs egna iakttagelser pekar på att dagens grundläggande lärarytildning inte i tillräcklig grad förbereder de blivande lärarna för att möta behoven hos elever med funktionshinder. Kommittén föreslår därför att inslaget av specialpedagogik utökas i den grundläggande lärarytildningen. Hur detta närmare bör utformas är enligt kommitténs uppfattning en fråga för Lärarytildningskommittén.

Behovet av specialpedagoger

Kommittén har vidare funnit att behovet av specialpedagogisk kompetens utöver vad som kan erbjudas alla lärare i den grundläggande lärarytildningen är omfattande inom olika delar av skolväsendet, vilket ställer krav på den specialpedagogiska utbildningen och på fortildningen. Detta understryks av att dagens speciallärare/specialpedagoger har en hög medelålder och därför i stor utsträckning kommer att pensioneras under de närmaste åren.

Inom *grundskolan och gymnasieskolan* arbetar specialpedagogerna i dag främst med specialundervisning. Det särskilda stödet till elever är ofta individriktade insatser utanför den ordinarie undervisningsgruppen. Detta trots att insatserna i första hand skall ges inom denna. Den förändrade specialpedagogiska inriktningen mot ett mer konsultativt arbetssätt har fortfarande svårt att slå igenom i praktiken, även om det finns viss utveckling i denna riktning. Med ett mer konsultativt arbetssätt har åtgärdsprogrammet en central ställning. Arbetet med detta bör baseras på pedagogisk utredning och analys.

Kommittén har redan beskrivit en specialpedagog med en ytterligare utvecklad roll. Specialpedagogen i grundskolan och gymnasiet

bör ha en generell kompetens kring elever i behov av särskilt stöd, t ex till följd av funktionshinder. Vidare behöver hon eller han ha kompetens om funktionshinder som förekommer frekvent i skolan.

Specialpedagogen bör tillsammans med elevvården kunna göra pedagogiska utredningar samt föreslå åtgärder för elevens hela skolsituation som bidrar till att elevens självkänsla och tillit till egen förmåga ökar. Specialpedagogen bör också göra vissa direkt elevrelaterade insatser. Att ge konsultativt stöd till kollegor är enligt kommitténs uppfattning en viktig uppgift för framtidens specialpedagog. Detta bör ges till enskilda lärare men framför allt i förhållande till hela arbetslaget kring eleven och utgå från den kompetens som finns inom detta. Specialpedagogen bör också dokumentera insatser och resultat på ett systematiskt sätt.

Nytt i kommitténs förslag är att specialpedagogen föreslås kunna ge stöd även till rektor och övrig skollledning i kommunen. Detta i samband med planering av skolans inre organisation och resursfördelning. I detta ges specialpedagogen en roll av en inre organisationskonsult i skolan. Det bör vara specialpedagogens uppgift att ställa diagnos på skolan som miljö, såväl utifrån enskilda elevers behov som utifrån kollektivets.

Sammantaget innebär kommitténs förslag om en specialpedagog med en ytterligare utvecklad roll krav på förändringar av specialpedagogutbildningen. Möjligheterna att möta behoven hos elever i behov av särskilt stöd med åtgärder i hela skolans organisation bör lyftas fram ytterligare.

Den statistik som finns över speciallärare/specialpedagoger inom grundskolan och gymnasieskolan är osäker. Trots detta kan konstateras en viss minskning av insatserna under 1990-talet, främst till följd av att antalet lärarveckotimmar med specialundervisning har minskat. Enligt kommitténs enkät till kommunerna har dock under samma period specialpedagogernas arbete med konsultativa insatser samt utredning och dokumentation ökat. Detta är en omorientering av verksamheten som har varit eftersträvat.

Det är samtidigt uppenbart att behoven av specialpedagogiska insatser har ökat. Skolan söker hjälp för allt fler barn och ungdomar med läs- och skrivsvårigheter/dyslexi, ADHD, DAMP, Aspergers syndrom m m. Specialpedagogen i skolan/kommunen har en viktig roll om skolan skall klara att möta dessa och andra elevers behov. Dessutom har gymnasieskolan redan i utgångsläget en brist på specialpedagoger. Detta beror på att gymnasieskolan ännu inte anpassat sig till att vara en skola som tar emot i princip alla ungdomar som lämnar grundskolan.

Sammantaget konstaterar kommittén att det finns behov av fler specialpedagoger i grundskolan och gymnasieskolan. Detta i en situation där åldersstrukturen bland speciallärarna/specialpedagogerna innebär att en stor andel kommer att avgå med pension inom kort samt där andelen grundskol- och gymnasielärare bland de sökande till specialpedagogutbildningen är liten.

Inom *särskolan* är flertalet lärare specialpedagoger med utbildning inriktad särskilt mot arbete med barn och ungdomar med utvecklingsstörning. Även särskolan berörs av den hotande bristen på specialpedagoger. Detta både till följd av åldersstrukturen hos lärarna, men också till följd av att elevtalen har ökat under senare år.

Ett särskilt problem för särskolan är bristen på grundskollärare med specialpedagogutbildning med inriktning mot särskolan. Den innebär att grundsärskolan i allt högre grad rekryterar specialpedagoger med förskollärary- eller fritidspedagogutbildning som bas.

En angelägen fråga är därför om alla lärare i särskolan behöver ha påbyggnadsutbildning. För att möta behovet av lärare i t ex grundsärskolan finns det enligt kommitténs uppfattning skäl att överväga möjligheten att utbilda lärare redan i grundutbildningen, med särskild inriktning mot att i första hand undervisa i grundsärskolan. På detta sätt skulle möjligheterna att snabbt få fram lärare till grundsärskolan, med relevant utbildning, öka. En sådan utbildning skulle kunna göras en termin längre än den vanliga grundutbildningen och ge dubbel kompetens, således kompetens att undervisa såväl i grundskolan som i grundsärskolan. En sådan lösning skulle ligga väl i linje med, och t o m kunna underlätta, det närmande som pågår mellan grundskola och grundsärskola i kommunerna.

Med en sådan grundkompetens skulle inom särskolan, liksom inom andra skolformer, finnas behov av specialpedagoger för att bidra med kompletterande kompetens, t ex för elever med flerfunktionshinder. Liksom i grundskolan och gymnasieskolan skulle dessas roll i hög grad vara konsultativ.

Inom den föreslagna *teckenspråkiga grundskolan* är problemen i princip desamma som för särskolan. Bristen på lärare hotar att bli stor inom kort.

Ett problem är att vägen i de flesta fall är lång för att bli lärare i den teckenspråkiga skolan. I normala fall krävs en genomgången grundskollärarytildning kompletterad med specialpedagogutbildning med inriktning mot hörsel. Trots denna långa utbildning har

många lärare vid den teckenspråkiga skolan alltför dåliga kunskaper i teckenspråk. Detta beror på att grundkraven för att läsa specialpedagogutbildningen med inriktning mot hörsel är minst 20 poäng i teckenspråk, vilket är alldeles för litet för att undervisa på teckenspråk.

Även för den teckenspråkiga grundskolan finns det därför, enligt kommitténs uppfattning, skäl att överväga en förändrad utbildning inom ramen för grundutbildningen – en grundskollärarytbildning på teckenspråk med inriktning på hur döva barn och unga lär. Kommittén välkomnar därför den teckenspråkiga grundskollärarytbildning som i liten skala bedrivs vid Lärarhögskolan i Stockholm, och som redovisats ovan, och menar att denna utbildning bör permanentas för att svara mot de teckenspråkiga grundskolornas behov av lärare.

Liksom inom särskolan finns vid de teckenspråkiga grundskolorna elever med flerfunktionshinder. Därför krävs även vid dessa skolor specialpedagoger med olika kompletterande kompetens, i hög grad i en konsultativ roll.

Både i kommunerna och inom den statliga organisationen för stöd i specialpedagogiska frågor finns behov av specialpedagoger med särskild spetskompetens om enskilda funktionshinder. Det gäller bl a för konsulenter med olika inriktning. Dessa specialpedagoger behöver en spetskompetens om det specifika funktionshindret samt ett konsultativt förhållningssätt. Konsulenten/motsvarande bör således ha en generell specialpedagogisk kompetens kompletterad med utbildning om det specifika funktionshindret.

Utöver den generella specialpedagogiska utbildningen bör det därför, enligt kommitténs uppfattning, på olika nivå finnas tillgång till särskilda kurser med inriktning mot olika gruppers behov. Målgruppen för dessa bör vara specialpedagoger som arbetar med särskilda målgrupper. I vissa fall bör det vara möjligt för lärare utan specialpedagogisk examen att delta i enstaka kurser.

För vissa grupper har högskolorna av tradition inte erbjudit lärare och specialpedagoger något kursutbud eller så har detta varit begränsat, t ex för gruppen gravt språkstörda elever där behovet av kunskap i kommunerna är stort.

Genom att ersätta dagens specialinriktningar inom specialpedagogutbildningen med en generellt utbildning som kan kompletteras med olika fördjupningsavsnitt ökas möjligheten att svara mot de olika behov som finns av fördjupning, inte enbart inom områdena hörsel, syn och utvecklingsstörning.

I vissa fall är behovet av utbildning kring ett enskilt funktionshinder så litet att det inte kan finnas i det fasta kursutbudet. För t ex Åsbackaskolan, de föreslagna riksresurscentren och i viss mån de regionala centren för stöd i specialpedagogiska frågor kan det därför bli nödvändigt att i samarbete mellan beställare och de specialpedagogiska institutionerna utforma speciella uppdragsutbildningar. Detta sker i viss utsträckning redan i dag.

Enligt kommitténs mening är det viktigt att det internationella samarbete som finns inom området utvecklas vidare. Det inbegriper såväl de specialpedagogiska institutionerna som delar av den statliga organisationen för stöd i specialpedagogiska frågor. För mycket små gruppers behov av utbildade pedagoger, t ex dövblindfödda, är t o m ett enskilt land för litet för att det skall finnas underlag för utbildning och kompetensutveckling.

Rekrytering till specialpedagogutbildningen

Som framgår ovan har kommittén funnit att det i vissa fall är svårt att engagera lärare i att vidareutbilda sig. Ett exempel på detta är att få grundskol- respektive gymnasielärare läser vidare till specialpedagoger. Detta är en brist.

Genom att göra det attraktivt att vidareutbilda sig kan kommunerna bidra till att fler grundskol- och gymnasielärare väljer att söka till specialpedagogutbildningen. Kommittén har redan föreslagit kommunerna att verka för tydligare utvecklingsmöjligheter för lärare. Det femåriga avtal som tecknades mellan parterna 1996, och som bl a innebär en avreglering av lärarnas löne- och arbetstidssystem, ger kommunerna helt nya möjligheter i denna riktning, t ex genom stödjande arbetsledning, individuella löner, kompetens- och karriärutveckling m m.

Detta räcker dock sannolikt inte. De presumtiva sökande till specialpedagogutbildningen befinner sig ofta i familjesituationer med små barn eller skolbarn. Att då vara på annan ort för studier är problematiskt. Det är därför viktigt att de specialpedagogiska institutionerna prövar alternativ till den traditionella undervisningen, t ex genom att erbjuda distansutbildning.

Redan i dag finns exempel på detta. Utbildning erbjuds på halvfart och delvis som distansutbildning. Detta har prövats med gott resultat.

Periodiska studier är också en lösning som har visat sig fungera för vissa studerande. Inom ramen för denna struktur kan studier på

helfart omfattande en eller flera kurser varvas med studieuppehåll och tjänstgöring.

Via IT-teknik kan såväl distansutbildning, halvfartsutbildning som periodisk utbildning utvecklas och ske i större omfattning.

Generell kompetensutveckling

Kommittén har funnit att frågor om elever i behov av särskilt stöd har haft en låg prioritet i samband med såväl kommunernas som Skolverkets prioriteringar av insatser för kompetensutveckling. Det enda tydliga undantaget gäller frågor som rör läs- och skrivsvårigheter/dyslexi. Kommittén har förståelse för att fortbildningen inom skolan under 1990-talet har koncentrerats kring den mängd förändringar som skett, t ex med nya styrsystem, nya läroplaner, utarbetandet av lokala arbetsplaner m m.

Kommittén menar dock att det nu ges utrymme att också prioritera andra frågeställningar, däribland frågor om elever i behov av särskilt stöd till följd av funktionshinder. Det finns enligt kommitténs uppfattning behov av att satsa på en generell kompetensutveckling för all personal i skolan om elever med funktionshinder.

För att detta skall komma till stånd krävs att Skolverket prioriterar detta område inom ramen för de medel verket förfogar över samt att kommunerna prioriterar det inom sin planering.

Utbildning och kompetensutveckling av rektorer/skolledare

Rektorerna/skolledarna har en avgörande betydelse för hur skolan klarar sina olika uppgifter. Kommittén har samtidigt konstaterat att de i hög grad saknar kunskap om elever med funktionshinder och deras behov av insatser. Kommittén föreslår därför att frågor som rör elever med funktionshinder i skolan ges utrymme i rektorsutbildningen och den av regeringen aviserade skolledarutbildningen.

Att i utbildningen med exempel ta utgångspunkt i de behov som elever i behov av särskilt stöd har kan tillföra arbetet nya dimensioner som tillgodogörs hela skolan.

Sammantaget

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

För att uppnå en ökad flexibilitet bör möjligheten att samordna de olika utbildningarna prövas. Detta så att det görs möjligt att "snedda" mellan olika spår. I detta kan det finnas skäl att ta intryck av hur motsvarande utbildningar är uppbyggda i Norge.

Det bör också vara möjligt för andra än pedagoger att följa enstaka kurser i specialpedagogik, dock utan att kunna erhålla specialpedagogexamen.

10 Läromedel

I kommitténs uppdrag ingår att kartlägga den statliga läromedelsproduktionen och föreslå hur den kan effektiviseras. Härvid skall kommittén särskilt beakta hur den tekniska utvecklingen på området kan ge ökad kvalitet och högre grad av kostnads-effektivitet. Kommittén skall föreslå vilken läromedelsproduktion som staten bör stå för och vilken produktion som kan skötas på en fri läromedelsmarknad, eventuellt med visst produktionsstöd. Kommittén skall också belysa eventuella effektivitets- och rationaliseringsvinster av en samordning mellan Talboks- och punktskriftsbibliotekets (TPB:s) och SIH:s läromedelsproduktion alternativt en samordning inom SIH:s läromedelsenheter.

10.1 Tidigare utredningar

I mitten av 1960-talet uppmärksammades bristen på läromedel för elever med funktionshinder, bl a i Blind- och dövskoleutredningen¹⁹¹ där man föreslog den första rikscentralen för pedagogiska hjälpmedel som inrättades år 1965 (RPH-syn). För att öka möjligheterna för rörelsehindrade elever att gå i vanliga skolor inrättades år 1967 den andra rikscentralen (RPH-rh).

I Läromedelsutredningen (SOU 1968:36) föreslogs åtgärder som skulle främja utveckling och produktion av läromedel för specialskolorna, särskolan och specialundervisning. Förslaget ledde till LIS-projektet (Läromedel Inom Specialundervisningen) som byggde på att grupper av aktiva lärare i projektform tog fram prototyper till produktion av framför allt laborativt material och bildmaterial. Inom ramen för projektet skapades år 1969 RPH-hör och år 1970 RPH-sär. Verksamheterna vid de nu fyra RPH-centralerna var specialiserade på den enskilda handikappgruppens behov och hade mycket lite gemensamt med reguljär läromedelsproduktion.

¹⁹¹ SOU 1964:61 och 62, prop 1965:70

I sin slutrapport konstaterade LIS-projektet att målgrupperna är små och behoven av anpassningar omfattande. Bland de erfarenheter som redovisades var att det visat sig svårt att intressera läromedelsproducenterna för att producera läromedlen. Produkterna visade sig vara kommersiellt ointressanta. Dessutom fanns knappast kompetens hos förlagen för att kunna tillgodose de krav som ställdes på läromedel för de speciella handikappgrupperna.

I början på 1970-talet fördes intensiva diskussioner om statliga insatser på läromedelsområdet rent generellt. En del förespråkade att staten skulle ta över all läromedelsproduktion, andra att ett samhällsägt förlag skulle skapas för att i konkurrens med de privata förlagen skapa nödvändig bredd i utbudet av pedagogiska hjälpmedel. Det praktiska utvecklingsarbetet skulle inta en central ställning i ett sådant företag.

Utredningen Samhällsinsatser på läromedelsområdet (SOU 1971:91) kom emellertid fram till att det var omöjligt för samhället att ta över produktionen av läromedel. Antalet olika slags läromedel var stort och marknaden splittrad på en stor mängd företag och branscher. Produktionsstöd föreslogs som den riktiga vägen att initiera produktion inom de områden där läromedelsutbudet var otillfredsställande. En stor fråga för utredningen var hur information om läromedel skulle organiseras. Ett centralt läromedelsregister föreslogs. Någon särskild uppmärksamhet ägnades inte åt läromedel för funktionshindrade.

Som ett resultat av utredningen om samhällsinsatser på skolområdet¹⁹² inrättades år 1974 ett statligt institut för läromedelsinformation, SIL, med uppgift bl a att administrera produktionsstödet och svara för ett centralt läromedelsregister. År 1977 samordnades RPH-centralerna under SIL.

Den mest genomgripande utredningen kring läromedelsfrågor var Utredningen om läromedelsmarknaden (ULÄ)¹⁹³. De stora frågorna gällde centrala läromedel, granskning och information om läromedel samt statens insatser inom dessa områden. ULÄ konstaterade bl a att läromedelsmarknaden var en på många sätt väl fungerande marknad. Den främsta svagheten var att förlagen av lönsamhetsskäl inte i tillräcklig utsträckning producerade läromedel för små målgrupper. De huvudsakliga statliga insatserna, fränsett läromedelsinformationen, nämligen forskning och utvecklingsarbete och

¹⁹² Prop 1973:76

¹⁹³ SOU 1980:15

insatser för en förbättrad läromedelsförsörjning inom bristområden ansågs nödvändiga även i framtiden. Granskning av och information om läromedel föreslogs få en förändrad struktur och skötas av SÖ respektive förlagens branschorganisation, Föreningen Svenska Läromedelsproducenter (FSL). SIL:s läromedelsregistrering skulle avvecklas och FSL:s register skulle i stället bilda grund för ett enhetligt register. ULÅ ansåg det därför inte meningsfullt att behålla SIL som självständig myndighet. Ansvaret för RPH-centralerna och för produktionsstöd föreslogs flyttas över till SÖ.

År 1981 beslutade riksdagen att lägga ner SIL. Rikscentralerna skulle återgå till SÖ och läromedelsinformationen skötas av FSL. Beslutet blev inte verkställt utan år 1982 beslutade riksdagen att SIL skulle bestå och tillsammans med centralerna bilda en ny myndighet, Statens institut för läromedel, även den kallad SIL. Nu betonades istället vikten av att staten skulle ha makt och inflytande i läromedelsfrågor. Man menade bl a att produktionen av läromedel var ojämnt fördelad. Det fanns ett överflöd inom stora och för läromedelsproducenterna lönsamma områden men brister inom små och mindre områden.

Inom sådana områden fanns också risker för att utvecklingsarbetet skulle bli svagt eller obefintligt om inte samhällsinsatser balanserade detta förhållande. SIL:s uppgift blev att fastställa basläromedel, granska läromedel och ansvara för läromedelsinformation. Beträffande läromedelskataloger slöt staten avtal med FSL om att de skulle ge ut sådana. SIL blev även central myndighet för RPH-centralerna och skulle även i fortsättningen besluta om statsbidrag till produktion av läromedel inom bristområden.

På uppdrag av regeringen gjorde Statskontoret 1986 en översyn av SIL¹⁹⁴. Översynen ledde till att SIL och rikscentralerna för pedagogiska hjälpmedel 1987 slogs samman till en myndighet med fyra enheter och ett centralt kansli. Medel från produktionsstödsanslaget skulle överföras till läromedelsutveckling. Myndighetens uppgift blev att fastställa basläromedel, granska läromedel genom sin läromedelsnämnd, informera om läromedel samt att främja utveckling och produktion av läromedel inom bristområden. Huvuddelen av resurserna var knutna till de fyra RPH-centralerna med 47 heltidstjänster.

¹⁹⁴ Rapport 1986:26

En läromedelsöversyn¹⁹⁵ resulterade i att SIL fick i uppdrag dels att genomföra en fortlöpande granskning av läroböcker dels ansvara för en ämnesgranskning.

Mot bakgrund av den förestående förändringen av skolsektorn gjorde Riksrevisionsverket (RRV) år 1989 en revision av SIL. Syftet var att pröva SIL:s roll och uppgifter och granska kapacitet och resursutnyttjande inom myndigheten. RRV ansåg i sin granskning¹⁹⁶ bl a att SIL hade påtagliga problem att förena sina två huvuduppgifter: Dels att genom granskning och information utöva tillsyn över läromedelsområdet, en myndighetsuppgift. Dels att själv producera eller initiera extern produktion, en produktionsuppgift.

När det gällde produktionen av bristläromedel saknades en övergripande och klar inriktning av verksamheten och samarbetet mellan enheterna var outvecklat. I stor utsträckning framställdes läromedel i egen regi till höga kostnader. Stöd till extern produktion styrdes helt utifrån producenternas ansökningar och med låg grad av marknadsföring.

RRV ifrågasatte om stödet användes effektivt. RRV föreslog bl a att SIL:s roll skulle renodlas till att främja produktion av, utveckla, utprova och informera om bristläromedel. Extern kompetens borde utnyttjas i större utsträckning. Myndigheten borde mera förutsättningslöst pröva om framställning skulle ske i egen regi eller på entreprenad. Granskningsuppgiften skulle föras till SÖ.

Som ett resultat av omorganisationen av den statliga skoladministrationen år 1991 upphörde SIL och SÖ. En del av SIL:s verksamhet avvecklades och det kvarvarande statliga ansvaret för läromedel delades upp på flera myndigheter. De delar av SIL som var inriktade mot handikappområdet inklusive de fyra produktionsenheterna, de f d RPH-centralerna, fördes till det nya SIH, övrigt till det nya Skolverket.

I propositionen (1990/91:18) sägs om de nya myndigheternas roll bl a: Till den nya myndigheten för stöd till handikappade elever inom skolväsendet bör föras "de delar av SIL som är inriktat mot handikappområdet". - - " De uppgifter som SIL i dag har när det gäller fastställande av basläromedel, granskning och information om läromedel förs till det nya Skolverket. Även de uppgifter som ligger på enheten för minoritets- och invandrarundervisning inom SIL bör flyttas till Skolverket. Frågor som gäller invandrarnas

¹⁹⁵ Ds 1988:22, 23 och 24

¹⁹⁶ Revisionsrapport 1990-10-10

skolgång, läromedel m m är i dag ett allmänt inslag i det svenska skolväsendet och bör därför organisatoriskt och administrativt behandlas tillsammans med övriga statliga insatser för skolväsendet.“

Visst statligt stöd till produktion av läromedel/studiematerial för handikappade vuxna med funktionshinder övergick från SÖ till Sibus, dåvarande Nämnden för vårdartjänst.

RRV genomförde år 1993 en uppföljning med anledning av de problem och brister som man funnit i sin revision av SIL år 1990. RRV konstaterade nu att målkonflikten mellan de båda huvuduppgifterna i den tidigare organisationen, nämligen att utöva tillsyn över läromedelsområdet och att främja produktion av bristläromedel, hade upphört genom ombildandet av SIL till SIH. När det gäller produktionsuppgifter konstaterade RRV att flertalet åtgärdsförslag varit föremål för behandling inom myndigheten. Även om det fortfarande fanns utrymme för förbättringar bedömer RRV att inriktningen var den rätta. Lagerhållning och distribution hade fått en tillfredsställande lösning. Ansträngningar hade vidtagits för att förbättra behovsinventering och resultatuppföljning. Även ansvarsfördelningen mellan huvudkontoret och produktionsenheterna hade enligt RRV förbättrats i förhållande till hur det var tidigare.

10.2 Läromedel för funktionshindrade

Den gängse tolkningen av begreppet läromedel härrör från Utredningen om läromedelsmarknaden (SOU 1980:15) som definierade att läromedel är sådant som lärare och elev kommer överens om att använda för att nå uppställda mål. Denna vida tolkning har i dagens IT-värld fått en ytterligare dimension i och med att information och kunskap nu finns tillgänglig i nya former. Genom IT och multimedia växer en ny typ av läromedel fram bland övriga traditionella läromedel. Det innebär bl a att databaser av olika slag, tidningar och tidskrifter i ökande omfattning används för faktasökning.

Oavsett medium är särskilda läromedelsanpassningar i vissa fall en förutsättning för att elever med funktionshinder skall kunna tillgodogöra sig undervisningen.

Ett funktionshinder i sig säger inte alltid hur läromedel skall vara beskaffade för enskilda elever. Men det säger något om vissa hinder som måste överbryggas beroende på om eleven är t ex synskadad, döv/hörselskadad, rörelsehindrad eller utvecklingsstörd.

Det är funktionshindrade elevers behov som utgjort grunden och fortfarande är dessa elever målgruppen för den statliga läromedelsframställningen.

Läromedel för döva/hörselskadade

För döva, gravt hörselskadade och många dövblinda barn är teckenspråket deras förstaspråk och skriven svenska deras andraspråk. En del av eleverna med hörselskada behärskar i viss mån talad svenska.

Teckenspråket saknar skriftspråk. För ett dövt barn är svenskan ett tyst språk som måste läras in utifrån ett system med skrivna krumelurer. Målet om tvåspråkighet i specialskolan innebär att eleverna skall förstå och uttrycka sig väl på teckenspråk samt lära sig läsa och skriva på svenska. Särskilda läromedel utformas bl a genom att vanliga läromedel översätts till teckenspråk på film eller video eller genom att texten bearbetas och anpassas så att den språkliga nivån blir den rätta. Det finns numera några läromedel som utvecklats på teckenspråk utifrån dövas behov.

Det produceras lättlästa böcker och läromedel för läsare med särskilda behov av sådan text. Lättlästa texter i allmänhet är gjorda främst med tanke på vad som är lätt för hörande. Det som blir lättare för hörande kan bli svårare för döva. Då en textmassa bantas kraftigt blir texten komprimerad. Man tar bort många av kännetecknen i språket, det blir svårt att känna igen sig i texten och den kan bli omöjlig att förstå. Det är också viktigt för döva elevers identitet att det finns läromedel på deras eget språk. Liksom hörande elever kan döva ha behov av specialundervisning och material för detta.

Läromedel för elever med rörelsehinder

Många elever med rörelsehinder har, utöver nedsatt motorik, perceptionsstörningar, de kan ha svårt att bläddra, lyfta och skriva. Många kan också ha svårt att tyda innehåll och illustrationer om layouten upplevs rörig. Böcker på diskett och cd-rom-skivor ger nya möjligheter att bläddra i litteratur, slå upp ord i lexikon, göra anteckningar. En del elever talar inte och lär sig inte läsa med vanliga bokstäver. I dessa fall används alternativa kommunikationsmetoder, t ex Bliss som är ett kommunikationssystem som består av streck-symboler i olika sammansättningar. Bliss-systemet har anpassats

för Windowshantering vilket också underlättar kommunikation med Bliss via E-post. Många elever med rörelsehinder kan ha behov av talböcker.

Läromedel för elever med synskada

För att en elev med synskada skall kunna ta del av en skriven text måste den transkriberas från tryckt skrift till punktskrift, illustrationer föras över till reliefbilder, hela materialet läsas in, eller överförs elektroniskt till en diskett. Läromedel innehåller så gott som alltid illustrationer och tabeller som ger belysande exempel eller förklarar olika problem. Läromedlet måste därför kompletteras av någon som kan med ord förklara t ex matematiska problem och lösningar när synen, eller snarare de omvärldserfarenheter synen normalt ger, inte kan användas som stöd för förklaringen. Redigeringen måste också göras så att eleven kan hitta bland texter, tabeller, illustrationer och kommentarer på sidan, uppslaget eller i övningsboken.

Inom synområdet används olika begrepp för likartade produkter.

En *talbok* är en bok som är inläst på kassett, framställd enligt regler i Upphovsrättslagen (URL)¹⁹⁷, i första hand för synskadade. En talbok innehåller därför hänvisande tonsignaler, eventuella bilder och diagram etc är beskrivna i ord. Talböcker finns inte att köpa i handeln utan kan enbart lånas på bibliotek. Villkoren regleras i URL 17 § samt tillämpningsföreskrifter¹⁹⁸ och i avtal med Sveriges Författarförbund. Talböcker får endast lånas av personer som p g a något funktionshinder inte kan läsa vanliga tryckta böcker t ex synskada, läs- och skrivsvårigheter. Afatiker hör också till de grupper som har rätt att låna talböcker. Generellt räknar man i biblioteksvärlden med att minst fyra procent av befolkningen är berättigade att låna talböcker.

En *diskettbok* är en bok där texten finns på diskett och kan tas upp på en dator i form av t ex syntetiskt tal, punktskrift eller storstil. Istället för begreppet diskettbok används alltmer *E-textbok* eller *E-bok* eftersom lagringsmediet numera ofta är en cd-rom-skiva. Efterfrågan ökar kraftigt. De upphovsrättsliga frågorna regleras genom avtal eftersom frågan om elektronisk framställning inte är reglerad i URL. SIH:s avtal med branschorganisationerna innebär

¹⁹⁷ SFS 1960:729, ändr 1993:1007

¹⁹⁸ SFS 1993:1212

att E-böcker endast får levereras till gravt synskadade elever och vissa andra elever med funktionshinder som försetts med personligt datorhjälpmedel genom landstingets försorg. E-boken skall vara försedd med kopieringsskydd.

En *kassettbok* är en bok inläst på kassett och är en kommersiell produkt som kan köpas i handeln och lånas på bibliotek av vem som helst. Det finns också kassettbokklubbar. Benämningen användes också för de talböcker som SIH, innan myndigheten år 1997 fick talbokstillstånd, framställde enligt särskilda avtal med författar- och utgivarorganisationerna, dvs vanliga läromedel inlästa för synskadade. Ett synonymt begrepp är *läromedelskassett*, dvs en intalad version av ett läromedel, avsedd för elever med läs- och skrivsvårigheter/dyslexi. En läromedelskassett är en kommersiell produkt, framställd av respektive läromedelsförlag, ofta med ekonomiskt stöd från Skolverket. En läromedelskassett är dock inte fullt ut anpassad för en synskadad elev.

Läromedel för dövblinda elever

En del läromedel för döva respektive synskadade kan användas som de är även av dövblinda elever. I vissa fall måste dock speciella lösningar utarbetas som i huvudsak bygger på känseln.

Läromedel för elever med utvecklingsstörning

Elever med utvecklingsstörning är en mycket heterogen grupp. Inom särskolan är spännvidden stor vad gäller elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig undervisning och att kunna använda olika läromedel. En del lär sig läsa och förstå texter som är anpassade till deras utvecklingsnivå. En del kan behöva använda alternativa kommunikationssätt, t ex Pictogram. För andra åter måste individuella kommunikationsprogram utvecklas i samspelet mellan eleven och läraren. Beroende på utvecklingsnivå har eleverna olika förutsättningar att förstå orsak och verkan, att förstå liknelser och att göra jämförelser.

För en del elever måste förlopp och skeenden konkretiseras med hjälp av taktil och sensomotorisk upplevelse, medan detta för andra elever kan göras tydligt med bilders eller datorers hjälp. Läromedel för utvecklingsstörda är därför av olika karaktär – laborativa, tryckta, datorprogram, videoprogram. Många utvecklingsstörda har

tillägghandikapp och kan därför också ha behov av ytterligare läromedelsanpassningar.

10.3 Ny teknik och nya medier

Informations- och kommunikationsteknologin är under stark utveckling vilket medför stora förändringar i samhället och med nödvändighet också i undervisningssammanhang. För personer med funktionshinder har utvecklingen fått en alldeles särskild betydelse eftersom IT kan reducera ett funktionshindrets handikappande konsekvenser. Ett stort antal funktionshindrade elever har datorbaserade personliga hjälpmedel. Dessa hjälpmedel är en förutsättning för att de skall kunna delta i skolarbetet. Datorn med de särskilda anpassningarna har blivit deras "papper och penna" och skapat helt nya förutsättningar för dem att självständigt kunna arbeta i skolan.

IT i utbildningssammanhang befinner sig i början av en utveckling som kommer att öka kraftigt. Ett exempel är läromedel för synskadade. Anpassningar av tryckta läromedel 1995/96 var till drygt 60 procent tryckta punktskriftsböcker, resten E-böcker. Under 1997 var 34 procent tryckta punktskriftsböcker och resten E-böcker. Utvecklingen går så snabbt att varje beskrivning också blir snabbt inaktuell. Den digitala tekniken ger endast en antydning om vad som är möjligt i ett framtida multimediasamhälle.

En stark utveckling pågår av multimediatekniken inom det specialpedagogiska området. Text, rörliga bilder, ljud, animationer och stillbilder kan hanteras samtidigt och de pedagogiska effekterna blir förstärkta. Den digitala tekniken ger t ex nya möjligheter att överföra tidningar och böcker till talsyntes och punktskrift. Inom några år kommer alla teleabonnenter bli att ha tillgång till interaktiv kommunikation med kapacitetskrävande rörliga bilder. Talstöd med hjälp av talsyntes, digitaliserat (inspelat) tal och olika former av display/tangentbord kan användas för att göra läromedel tillgängliga för elever med olika slag av funktionshinder. Inom SIH pågår utveckling av läromedel inom teckenspråksområdet som utnyttjar digitaliserad video nedlagd på cd-rom. En utmaning i detta arbete har bli varit att få fram en bildkvalitet som kan återge teckenspråkets alla betydelsebärande rörelser.

Den nya tekniken kan innebära förbättrad tillgänglighet och kvalitet hos produkterna. De allmänna förutsättningarna för såväl framställning som distribution och försäljning påverkas, vilket också

innebär att produkter faktiskt kan bli betydligt billigare än i dag. Samtidigt är själva utvecklingskostnaderna ofta höga. Kostnaderna för att framställa läromedel på teckenspråk är t ex för närvarande fyra gånger högre än för andra läromedel för funktionshindrade. Men utvecklingen har också medfört en del nya tillgänglighetsproblem. Det finns flera exempel på detta bl a allmänna databaser som inte beaktat funktionshindrades behov vilket gjort att de inte är tillgängliga för dem. Manuella tjänster har automatiserats utan att automatiska terminaler gjorts tillgängliga. Det finns också stora skillnader mellan olika grupper av funktionshindrade vad gäller användning av IT. Gravyt synskadade har sedan länge varit flitiga användare av ny teknik medan t ex hjärnskadade eller utvecklingsstörda inte på motsvarande sätt blivit delaktiga i de möjligheter som ny teknik kan innebära.

För många funktionshindrade elever är datoriserade (elektroniska) läromedel inte ett komplement till traditionella läromedel utan det enda möjliga alternativet. Det är en självklar förutsättning att nya medier då också skall vara tillgängliga för funktionshindrade elever. Datorn kan kompensera motoriska brister eller stimulera kausaltänkande. Men tekniken kan inte fylla alla behov och IT-baserade läromedel är inte ett alternativ för alla funktionshindrade. Behovet att få ta i och manipulera med konkreta ting och upplevelser kan t ex för många utvecklingsstörda inte ersättas av abstrakta bilder eller förlopp på en bildskärm. Även om IT inte kan undanröja läromedelshindren för alla elever med funktionshinder finns här en stor potential som ännu inte utnyttjas fullt ut.

Den tekniska utvecklingen i sig är ingen garanti för att läromedlen för funktionshindrade blir bättre eller mer tillgängliga. Trots att innehållet i läroböcker i dag lagras elektroniskt i samband med tryckningen är det än så länge dyrare att bearbeta denna lagrade form än att scanna in det färdiga materialet för anpassning för t ex synskadade.

Tekniska tillämpningar som är bra för funktionshindrade kommer inte fram av sig själva i den allmänna produktutvecklingen. Det krävs också mycket god kännedom om såväl teknikens möjligheter och begränsningar som funktionshindrades möjligheter och svårigheter i olika inlärningssituationer. Det är oerhört viktigt att detta beaktas redan i samband med utvecklingen av ny teknik så att produkter för funktionshindrade inte skall komma på efterkälken eller behöva bli kostsamma av den anledningen att man måste göra

särlösningar i efterhand. Som nämnts finns tyvärr flera exempel på sådant.

Regeringen har i bilaga 1 till IT-propositionen¹⁹⁹ redovisat genomförda, pågående och kommande åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik. I propositionen framhålls bl a att "datorer och IT fått allt större betydelse i den specialpedagogiska undervisningen. Elever med funktionshinder får med datorstöd ökade förutsättningar för sitt lärande. För många elever med funktionshinder är dator som personligt hjälpmedel en nödvändighet för att överhuvud taget kunna ta del i skolans undervisning och därmed utveckla sina kunskaper. Genom IT ökar också möjligheterna för dessa elever att kommunicera med andra elever och delta i undervisningen på ett sätt som tidigare inte var möjligt."

Man påpekar också att nya multimedieprodukter ofta befinner sig i gränslandet mellan dataspel och rena utbildningsprogram och att det därför är viktigt att i ökad utsträckning ta fram läromedia som tar sin utgångspunkt i svenska läroplaner och kursplaner.

I propositionen föreslås därför ett nätverksbaserat resurscentrum för att främja och stimulera framväxten av IT-baserade läromedel/läromedia. Till centret bör knytas personer med kompetenser inom pedagogik, ljud, bild video- och datateknik. Skolverket har i år fått regeringens uppdrag att utveckla ett nätverksbaserat resurscentrum för IT-baserade läromedel.

IT och utvecklingen av nya läromedia aktualiserar behovet av att lösa upphovsrättsliga frågor som uppstår i anslutning till den nya tekniken.

10.4 Offentliga aktörer

Staten har sedan 1960-talet i olika former aktivt engagerat sig i produktion av läromedel för små målgrupper. I dag är den främste aktören SIH som ansvarar för statens läromedelsinsatser för funktionshindrade elever i skolan. Den andra aktören inom det offentliga skolväsendet är Skolverket med ansvar för stöd till produktion av läromedel för andra små målgrupper, för läromedel inom invandrarundervisning och för att främja läromedelssituationen för dyslektiker.

¹⁹⁹ Prop 1995/96:125, rskr 1997/98:19

För produktion och utlåning av studielitteratur för talboksberättigade vuxna som studerar på högskola ansvarar Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB). Det finns ytterligare ett antal aktörer som med statliga medel producerar eller ger bidrag till produktion av läromedel och studiematerial som används för funktionshindrade i olika studieformer.

10.4.1 SIH Läromedel

Uppdrag och verksamhet

SIH skall enligt sin instruktion²⁰⁰ "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 skall SIH verka för att läromedlen skall kunna användas utanför de primära målgrupperna. Regeringen har föreskrivit²⁰¹ att "tillgängliga talböcker eller andra läromedel som kan användas av dyslektiker skall tillhandahållas av SIH också för sådana personer."

SIH:s verksamhet består av läromedelsutveckling, produktion, distribution, information och försäljning. De primära målgrupperna är elever med synskada, rörelsehinder, dövhet/hörselskada eller utvecklingsstörning. Mindre än en procent av eleverna i grund-, sär- och gymnasieskolan har rörelsehinder, syn- eller hörselskada. Det innebär en målgrupp på ca 80 elever per årskurs²⁰².

Behovsinventeringar

SIH har gjort ett flertal behovsinventeringar under senare år genom enkäter/intervjuundersökningar med lärare, elever och föräldrar. Åren 1995 och 1996 riktades undersökningar till lärare som undervisade elever med funktionshinder. Endast drygt hälften svarade att läromedelsbehoven var väl eller mycket väl tillgodosedda.

År 1995 gjordes en enkätundersökning kring läromedel för synskadade riktad till 400 lärare och elever. Av svaren framkom bl a att valet av läromedel i 75 procent av fallen inte hade påverkats av att

²⁰⁰ SFS 1991:1081, ändrad senast 1996:546

²⁰¹ Skrivelse 1993-10-07

²⁰² Vissa nyckeltal avseende antal elever redovisas i bilaga 5

en synskadad elev fanns i klassen trots att det vid samma tidpunkt var stor brist på läromedel för synskadade i vissa ämnen. Diskettböcker utvärderades läsåret 1994/95 av lärare och elever. Omdömena var mycket positiva vid en jämförelse med punktskriftsböcker. En mindre behovsinventering av läromedel för rörelsehindrade har gjorts i tre kommuner i Västsverige.

När det gäller läromedel för döva och hörselskadade görs behovsinventeringar, analyser, prioriteringar och utvärderingar tillsammans med två samrådsgrupper bestående av företrädare för specialskolorna, SDR, HRF och institutionerna för lingvistik och nordiska språk vid Stockholms universitet.

Inom SIH:s flerhandikappprogram, som är inriktat mot utvecklingsstörda med ytterligare funktionshinder, finns en ledningsgrupp med representanter från SIH i Härnösand, SIH:s läromedelsenheter, FUB:s forskningsstiftelse "ala" och Handikappinstitutet. Inom flerhandikappprogrammet har gjorts en utvärdering av läromedelsinsatser för elever med ytterligare funktionshinder i särskolan. Analysen visar bl a att produkterna är uppskattade men i många fall inte så kända som vore önskvärt och att läromedelstillgången för elever med kombinationer av funktionsnedsättningar där rörelsehinder ingår var eftersatt. Lärarna efterfrågade direkt elevrelaterat material som komplement till mer lärarinriktat material.

SIH bildade år 1991 tillsammans med Handikappinstitutet en samrådsgrupp, i vilken även Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet och Skolverket ingår. Syftet är att diskutera policyfrågor och samverka kring funktionshindrade elevers användning av ny teknik i skolan. SIH ingår i den styrgrupp inom Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling (KK-stiftelsen) som bedömer ansökningar inom området handikapp och IT.

SIH Läromedel har ett väl utvecklat samarbete med såväl de nordiska länderna som andra länder och ingår i ett flertal olika samverkans- och samrådsgrupper.

Utveckling och produktion av läromedel

SIH utvecklar nya läromedel och anpassar befintliga läromedel till berörda målgrupper. 20 procent av SIH:s produkter är läromedel som utvecklas helt inom SIH, främst produkter där speciell kompetens finns hos projektledare/producent eller konsulenter inom SIH, t ex alternativa kommunikationssystem. Utvecklingsarbete sker utifrån behovsanalyser och idéer om läromedel från lärare och andra. Projektledarna/producenterna vid SIH:s respektive läromedelsenheter ansvarar för utvecklingen inom olika läromedelsområden.

De totala kostnaderna för läromedelsutveckling var ca 39 mkr budgetåret 1997. Av de ca 12 mkr som inom anslaget A6 avsatts särskilt för läromedelsutveckling gick ca 80 procent till sk produktionsstyrd läromedelsutveckling, dvs SIH lägger ut uppdrag hos enskilda experter, lärare, företag för att få underlag till en produkt eller få en hel produkt. Knappt 3 mkr används för direkt bidrag, produktionsstöd, till produkter hos privata läromedelsproducenter.

Den rena framställningen sker genom mångfaldigande och till viss del egen tryckning. För synskadade omfattar den huvudsakliga framställningen pedagogisk bearbetning av text och bild i förlagsproducerat material. I övrigt gjorde SIH enligt årsredovisningarna för 1994/95 och 1995/96 inte någon anpassning av ett förlagsproducerat läromedel. Enheten i Göteborg har utvecklat material för elever med rörelsehinder som nu produceras av mindre förlag inom området och enheten i Solna har samarbetat med ett förlag i framtagning av talbok respektive läromedelskassett för dyslektiker. År 1997 inleddes inom SIH ett projekt med E-böcker för gravt rörelsehindrade elever. Arbetet sker i samverkan med ett privat företag som utvecklat en programvara som har vissa andra möjligheter än det som nyttjas för synskadade elever.

Försäljning inklusive marknadsföring och distribution utgör en egen verksamhetsgren. Vid läromedelsenheterna finns en utställning över SIH:s produkter och visst annat specialpedagogiskt material.

Produktionsstöd

SIH och Skolverket har gemensamt uppdrag att fördela stöd till den fria marknaden för produktion av läromedel²⁰³. Statsbidrag får lämnas för

²⁰³ SFS 1991:978

produktion av läromedel i ämnen där det är brist på lämpliga läromedel. Statsbidrag lämnas endast för produktion av

1. läromedel som är avsedda att användas vid hemspråksträning i förskolan, undervisning som står under tillsyn av Skolverket
2. tolkordlistor (1§).

Frågor om statsbidrag prövas av Skolverket eller, om det gäller läromedel för elever med funktionshinder, av SIH (2-3§§). Statsbidrag får lämnas i form av

1. bidrag till hela produktionskostnaden eller en del av denna,
2. bidrag med återbetalningsskyldighet av hela eller en del av bidraget,
3. garanti om stöd vid förlust (4§).

Beslut i ärenden om statsbidrag får inte överklagas (5§).

Myndigheterna får var och en på sitt område meddela de föreskrifter som behövs (6§).

Två gånger per år annonserar SIH i fack- och dagspress om möjligheten att söka produktionsstöd. Bidrag kan utgå till förlag, organisationer och andra som har en idé till utveckling av ett läromedel. Ett av kriterierna är att produkten bedöms ha en så begränsad målgrupp att den inte kan bära sina egna utvecklings- och produktionskostnader. I huvudsak är det ett antal mindre förlag eller lärare som ansöker om medel. Produktionsstödsärenden beslutas centralt i samråd med enheterna och deras producenter/projektledare. 1997 utbetalades 2,9 mkr till arton projekt. SIH har under de snart sju år myndigheten funnits fördelat produktionsstöd till totalt 81 produkter varav drygt hälften till tryckta läromedel.

Organisation

SIH:s läromedelsarbete sker vid fem enheter som utvecklar, framställer, distribuerar, säljer, och i undantagsfall lånar ut läromedel för elever inom den obligatoriska skolan och gymnasieskolan men också inom förskola och viss vuxenundervisning. Vid huvudkontoret i Härnösand finns en central ledningsfunktion.

År 1997 var totalt 85 personer (73 årsarbetskrafter) anställda vid SIH:s läromedelsenheter. Därutöver finns centrala kansliresurser i form av ledning, ekonomi- och personalfunktion samt vissa informations- och ADB-tjänster.

Vid *SIH Läromedel i Göteborg* är målgruppen barn och ungdomar med rörelsehinder eller tal-, röst- och språkstörning. Man producerar, säljer, i undantagsfall lånar ut, huvudsakligen färdighetstränande elevmaterial, komplement till vanliga läromedel eller laborativt material och material inom det alternativa kommunikationssystemet Bliss.

Vid *SIH Läromedel i Örebro* är den primära målgruppen döva/hörselskadade elever med teckenspråk som förstaspråk. Enheten producerar och säljer egna läromedel på teckenspråk, (videogram) samt gör översättningar och bearbetningar av förlagsproducerade läromedel.

SIH Läromedel Datapedagogen i Örebro är en central resurs som säljer och informerar om såväl SIH:s som andra producenters datorprogram, lämpliga för funktionshindrade

SIH Läromedel i Umeå utvecklar, producerar och säljer läromedel för utvecklingsstörda elever i alla åldrar. En specialprodukt är Pictogram, ett system med bildsymboler för kommunikation. I enheten ingår ett tryckeri.

SIH Läromedel i Solna anpassar läromedel till elever med synskada. Den huvudsakliga uppgiften är att anpassa förlagsproducerade läromedel till punktskrift, till talbok eller E-bok och att utarbeta anvisningar för de lärare som skall använda böckerna tillsammans med eleverna. Enheten utvecklar också en del egna läromedel.

Läromedelsanpassningarna görs utifrån behoven hos elever primärt inom den obligatoriska skolan och gymnasieskolan. Överföring till punktskrift, bildframställning, kopiering och mångfaldigande görs på enheten. All redigering görs på arvodesbasis av ett 15-tal lärare, ofta ämneslärare, som haft eller har synskadade elever. SIH:s personal utbildar och fortbildar redigerarna.

Inläsningstjänster för att producera talböcker köps från externa företag. Talböcker säljs till kommunens skolbibliotek för utlåning till eleverna.

Samverkan mellan enheterna

SIH har under de senaste åren vidtagit ett flertal åtgärder för ökad samordning mellan enheterna och för att göra läromedelsproduktionen mer effektiv. Bl a har produktion och försäljning av specialpedagogiska datorprogram samordnats genom den nya enheten

Datapedagogen. Översyner vid enheterna i Örebro, Umeå och Solna har lett till snävare inriktning, avveckling av ett av SIH:s två tryckerier, förändrad verksamhet, rationalisering av lokaler. Verksamheterna vid de tidigare rikscentralerna har samordnats under ett namn.

I samverkan mellan enheterna, men inom särskilda projekt, utvecklas läromedel för invandrarelever med funktionshinder och för elever med flerhandikapp.

Lagerhållning, distribution och försäljning sker för närvarande på varje enhet. Arbete pågår för att gemensamt bygga upp en produkt-databas bl a med tanke på information på Internet. En översyn pågår för att skapa en rationellare hantering av order, lager, distribution och fakturering.

Information m m

I SIH:s uppdrag ingår att informera om lämpliga läromedel som finns på marknaden. Detta skall ses i relation till myndighetens uttalade uppdrag för specifika grupper. SIH deltar regelbundet i mässor och utställningar och ger ut ett tiotal kataloger över sina egna produkter. Samtliga kataloger finns på SIH:s webbsidor. Förberedelser pågår för att göra en gemensam produkt-databas tillgänglig på Internet. Vid läromedelsenheterna finns en utställning över SIH:s produkter och visst annat specialpedagogiskt material.

SIH tar också fram pedagogiskt material för lärare och annan personal liksom informationsmaterial om funktionshindrade elever i skolan. SIH får mot avgift anordna seminarier och fortbildning kring läromedelsfrågor m m. Omfattning och effekt av avgiftsbelagd informationsverksamhet skall redovisas till regeringen.

SIH redovisar att allt större resurser måste avsättas till information. Den förändrade strukturen på skolområdet har medfört att det är svårare att enkelt nå ut med information avsedd för specifika grupper. Kontaktpersoner i kommunerna saknas ofta.

Avgifter/Prissättning

I redovisningspromemoria över årsredovisning för budgetåret 1994/95 påpekade RRV att SIH:s avgifter skall beräknas enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191), dvs så att full kostnadstäckning uppnås.

I samråd med RRV beslutade SIH emellertid att tillämpa en pris-sättning på produkterna som är anpassad till den fria marknadens priser, vilket innebar ett avsteg från avgiftsförordningen. Produkter som är likvärdiga till omfång och utseende skulle vara vägledande för priset på en jämförbar SIH-produkt.

Fr o m budgetåret 1995/96 regleras för första gången fördelningen av kostnaderna mellan stat och skolhuvudman. Enligt regleringsbrev det året får SIH "mot avgift tillhandahålla läromedel och förteckningar med information om läromedel. SIH beslutar om avgifternas storlek. Avgifter för punktskriftsböcker och kassettböcker får uppgå till hälften av framställningskostnaderna. Den resterande hälften av framställningskostnaderna samt utvecklingskostnaderna för punktskriftsböcker och kassettböcker finansieras av SIH."

Först i regleringsbrev för 1998 meddelas formellt undantag från avgiftsförordningens krav och att SIH själv beslutar om avgifternas storlek. Huvudprincipen är att läromedlen säljs till ett pris som motsvarar ett förlags pris för samma eller jämförbart läromedel. Ett undantag är läromedel för synskadade i skolformer som inte är att betrakta som obligatoriska. Här tas full täckning ut för framställningskostnaden (se vidare avsnitt 10.9).

Kostnader och intäkter

Regeringen har föreskrivit att SIH skall verka för att de läromedel som produceras av SIH skall kunna användas även utanför de primära målgrupperna (skrivelse 1993-03-11). Regeringen uppdrog i oktober 1993 åt SIH att tillhandahålla tillgängliga talböcker eller andra läromedel även för personer med dyslexi. Regleringsbreven till myndigheten har föreskrivit en ökad produktivitet.

Nämnda åligganden indikerar intentioner om en bredare, mer marknadsanpassad inriktning än den statliga läromedelsproduktionen tidigare hade haft. SIH har i hög grad fullföljt dessa intentioner. Enligt SIH:s senaste årsredovisningar har produktionen ökat framför allt av datorprogram och videokassetter, två områden som SIH prioriterat under senare år, främst via den nya enheten Datapedagogen och via investering i en studio för videoinspelning i Örebro.

Försäljningen har också ökat för varje år, framför allt till grundskolan. Drygt en tredjedel av de totala intäkterna 1995/96 utgjordes av försäljning vid läromedelsenheten i Solna, dvs huvudsakligen läromedel på punktskrift och som tal- eller E-bok vilka inte säljs på den öppna marknaden. Ungefär 10 procent av dessa intäkter hän-

förde sig till läromedel på punktskrift inom vuxenundervisningen. Året innan var denna andel ca 20 procent.

Tabell 10.1 Kostnader och intäkter för läromedelsframställning 1994/95 – 1997, tkr

	1994/95	1995/96 ¹⁾	1997	1997 (%)
Läromedelsutveckling	28 442	36 474	39 084	57
Läromedelsproduktion	13 530	13 891	14 356	21
Försäljning	11 400 ²⁾	16 092	15 158	22
Totalt	53 372	66 457³⁾	68 598	100
Intäkter från försäljning	10 558	11 091	11 212	

Källa: SIH:s årsredovisning för budgetåret 1997

1) Omräknat till 12-månadersperiod

2) Exkl kostnader för information ca 6 mkr. Kostnader för information ingår fr o m 1995/96 i resp kostnadsslag

3) 30 % utgjordes av lönekostnader, 12 % av lokalkostnader, 45 % av övriga kostnader och 14 % av överförda kostnader

10.4.2 Skolverkets läromedelsuppdrag

Skolverket övertog som nämnts dåvarande SIL:s ansvar för läromedel inom invandrarundervisning, tolkordlistor och produktionsstöd för vissa små målgrupper. Sedan år 1993 har Skolverket gjort särskilda insatser för elever med läs- och skrivsvårigheter/dyslexi. Våren 1994 fick verket regeringens uppdrag att stödja och på olika sätt skapa förutsättningar för produktion av läromedelskassetter för elever med dyslexi. Skolverket ansvarar för Skoldatanätet. Verket har ytterligare två regeringsuppdrag inom IT-området: att utveckla ett nätverksbaserat resurscentrum för IT-baserade läromedel och att utveckla ett informationssystem för utbildningsområdet.

Skolverket har tillsammans med SIH uppdrag att fördela statsbidrag till produktion av läromedel²⁰⁴. Inom ramen för detta uppdrag ges bidrag till läromedelskassetter för elever med dyslexi.

Skolverket ansvarar för utveckling och utgivning av lexikon för invandrare inom ramen för Lexin-projektet, utarbetar och producerar

²⁰⁴ SFS 1991:978, ändrad senast 1993:1191

läromedel för invandrarundervisning och ger ut ett antal läromedelsförteckningar.

Enligt Skolverkets rapporter är insatserna vad gäller läromedel inom invandrarundervisningen av avsevärt mindre omfattning än vid slutet av 80-talet då SIL bl a tillhandahöll kommenterade läromedelsförteckningar för ca 30 språk. Den utställning över läromedel för invandrarundervisning som övertogs från SIL flyttades 1992 över till Lärarhögskolan i Stockholm. Skolverkets insatser under senare år har huvudsakligen koncentrerats till akuta läromedelsinsatser för den stora gruppen flyktingar från f d Jugoslavien. Efterfrågan på produktionsstöd till läromedel för modersmålsundervisningen har enligt verket minskat trots att andelen elever med mångkulturell bakgrund i det närmaste har fördubblats under de senaste tio åren och nu utgör ca 18 procent av det totala antalet elever.

Budgetåret 1997 avsattes totalt drygt 6 mkr till olika läromedelsinsatser varav 0,6 mkr för stöd till läromedelskassetter för dyslektiker, 2,9 mkr för övrigt produktionsstöd, 1,2 mkr till Lexin, 1,1 mkr till läromedelsinsatser inom invandrarundervisning och 0,2 mkr till arbetsstipendier. Inkomster från Lexin var 0,5 mkr.

På Skolverkets webb-plats finns bl a information om läromedel för invandrarundervisning och läromedel på olika språk utgivna i Sverige. Likaså finns information om svenska som andraspråk och svenska för invandrare. Lexin finns tillgängligt på Skoldatanätet. Där informeras också om de ca 130 läromedel som finns inlästa för dyslektiker.

Skolverket har ett väl utvecklat samarbete med de nordiska länderna när det gäller utveckling av läromedel för invandrarundervisning.

10.4.3 Andra offentliga aktörer

Vid en genomgång av statens stöd till läromedel och studiematerial för funktionshindrade har vi funnit att det finns flera statligt finansierade verksamheter med anknytning till de statliga läromedelsuppgifterna för det offentliga skolväsendet. Den huvudsakliga målgruppen för dessa aktörer är vuxna. En av dem är TPB. Utredningen har i uppdrag att överväga en samordning mellan SIH och TPB.

LL-stiftelsen (Stiftelsen för lättläst nyhetsinformation och litteratur) producerar och säljer lättlästa böcker för vuxna läshandikappade samt ger ut den lättlästa nyhetstidningen "8 sidor" som har stor spridning i skolan. Verksamheten skall enligt stadgarna drivas utan

vinstsyfte. Den finansieras av anslag och försäljningsintäkter. En stor del av bokförsäljningen hänförs till skolan.

Dövas TV har ett uppdrag med viss anknytning till det som gäller för SIH Läromedel i Örebro. Dövas TV skall producera videogram på teckenspråk i syfte att tillgodose dövas behov av nyheter, information, kultur m m. Videogram för barn och ungdomar skall särskilt prioriteras. Dövas TV har sin inspelningstudio i anslutning till SDR:s huvudkontor och folkhögskola i Leksand.

Även utbildningsradion (UR) har inom ramen för sitt uppdrag ansvar för målgrupper med funktionshinder.

SRF får enligt regleringsbrev via Sisus medel för anpassning av studiematerial i studiecirklar, för synskadade och dövblinda. Materialet säljs till normalpris, dvs ett pris motsvarande det för en icke anpassad produkt. Även andra handikapporganisationer och många studieförbund tar fram en del studiematerial som används t ex inom särskolan.

10.4.4 TPB:s studielitteraturuppdrag

TPB är en biblioteksmyndighet under Kulturdepartementet och skall enligt sin instruktion arbeta för att synskadade och andra handikappade får tillgång till litteratur. Uppgifterna består främst i att låta framställa och låna ut talböcker och punktskriftsböcker och att lämna information och råd till folkbibliotek och andra. Huvuddelen av produktion och utlåning avser vuxenlitteratur. TPB har en utskrivningstjänst på punktskrift för dövblinda och synskadade och ansvarar för katalogisering av teckenspråksvideogram. Till TPB finns knuten en punktskriftsnämnd där SIH ingår. TPB har under senare år utvecklat ett system med digitala talböcker, DAISY. TPB samarbetar med SIH när det gäller bildframställning. TPB leds av en styrelse som utses av regeringen.

TPB har också ett särskilt uppdrag att producera och låna ut studielitteratur för högskolestuderande som är synskadade, rörelsehindrade eller dyslektiker. Produktionskostnaderna finansieras via anslag under Utbildningsdepartementets utgiftsområde (anslag 1997 22 576 mkr) medan förvaltningskostnaderna belastar TPB:s anslag. Uppdraget innebär att låta överföra skriven text till punktskrift, till förstorad text, till talbok eller till E-bok. Allt detta görs av externa producenter.

Budgetåret 1997 betjänade TPB:s studielitteraturenhet 327 högskolestuderande varav 120 synskadade, 8 rörelsehindrade och 199

dyslektiker. Den senare gruppen har nästan fördubblats sedan kalenderåret 1996.

Samma upphovsrättsliga regler gäller för denna verksamhet som för övrig biblioteksverksamhet vid TPB. Böckerna får alltså endast lånas under studietiden. All service från TPB är kostnadsfri såväl för den enskilde som för de bibliotek som förmedlar lånen.

Myndigheten har ca 70 anställda varav sju arbetar med studielitteraturhanteringen.

10.4.5 Vissa jämförelser mellan SIH och TPB

I kommitténs uppdrag ingår att överväga en samordning mellan SIH:s och TPB:s läromedelsproduktion. En sådan lösning kan förefalla naturligt eftersom bägge arbetar med tal- och punktskriftsböcker. Det finns likheter mellan myndigheterna, men också väsentliga skillnader.

Målgrupper

TPB har ansvar för litteraturförsörjning i form av talböcker för en betydligt större målgrupp än vad myndighetens namn förtäljer. Ansvaret gäller alla läshandikappade såsom synskadade, läs- och skrivhandikappade, begåvningshandikappade, afatiker, dyslektiker och rörelsehindrade i alla åldrar. Huvuddelen av talböckerna framställs enbart för synskadade men de uppräknade grupperna har rätt att låna dem. TPB:s målgrupp är sålunda ej, såsom SIH:s, relaterad till ålder eller form av verksamhet, förutom just anpassningen av studiematerial till högskolestuderande.

SIH:s målgrupp överensstämmer med TPB:s i den bemärkelsen att alla läshandikappade som omfattas av SIH:s stöd torde vara berättigade att låna talböcker. Men alla talboksberättigade innefattas inte i SIH:s uppdrag eftersom SIH:s målgrupp för närvarande är begränsad till elever i skolan med namngivna funktionshinder. I viss mån kan dock hävdas att dyslektiker ingår eftersom SIH har särskilt uppdrag att tillhandahålla talböcker och andra läromedel för personer med läs- och skrivsvårigheter. Här sammanfaller målgruppen också med Skolverkets målgrupp för särskilt stöd till produktion av läromedelskassetter för dyslektiker eftersom de är berättigade att låna talböcker.

Talbokstillstånd

Bägge myndigheterna har numera regeringens tillstånd att framställa talböcker.

SIH:s talbokstillstånd kan för närvarande inte anses gälla generellt beträffande läromedel utan skall ses i relation till SIH:s nuvarande uppdrag för specifika grupper i skolan, här främst synskadade. Det vore i och för sig rimligt att ett talbokstillstånd till en statlig myndighet som SIH också omfattar samtliga talboksberättigade. Detta skulle dock innebära en betydande utökning av det statliga läromedelsåtagandet och av SIH:s nuvarande ansvar. Det skulle sannolikt påverka förutsättningen för Skolverkets uppdrag att stimulera den fria marknaden att producera intalade kommersiella versioner av läromedel avsedda för dyslektiker. Detta aktualiserar komplikationer som finns i samband med detta.

Produktion/framställning

Både TPB och SIH producerar talböcker. TPB:s lånas ut via folkbibliotek och SIH:s säljs till skolbibliotek för utlåning.

Varken SIH eller TPB gör egna inläsningar utan anlitar privata företag, ofta samma. SIH sköter punktskriftsframställning och mångfaldigande av kassetter själva. TPB har ingen intern framställning och producerar inte heller såsom SIH nya tryckta böcker.

Båda myndigheterna anpassar förlagsproducerad tryckt text till medier läsbara för synskadade och de flesta talböcker framställs primärt för synskadades behov. Det är dock väsentligt att notera att läromedel som SIH gör till talböcker anpassas utifrån gravt synskadade elevers behov i inläringssituationen.

Till punktskriftsböcker och E-böcker görs läraranvisningar och böckerna redigeras så att eleven utan hjälp av synen kan hitta bland texter, tabeller, illustrationer och kommentarer på sidan, uppslaget, i registret eller i övningsboken. Bilder beskrivs och förklaras. SIH:s läromedel såsom talbok för en gravt synskadad elev är inte utarbetade och inte heller avsedda för samtliga talboksberättigade utan är snarare att betrakta som en särskild produkt. Både förfaringssätt och produkt skiljer sig från TPB:s huvudsakliga uppdrag att producera litteratur. Ser man på TPB:s studielitteraturframställning finns däremot likheter med Solna-enhetens verksamhet.

Avgifter

Till skillnad från TPB skall SIH enligt regleringsbrev ta ut avgifter.

Samarbete

TPB och SIH samarbetar när det gäller förvärv och upphandling och visst utvecklingsarbete. SIH är respresenterat i Punktskriftsnämnden som bildades av SÖ år 1970 och numera är knuten till TPB. På uppdrag av nämnden har SIH och TPB tillsammans gjort två handböcker, en för redigerare och en för lärare och föräldrar.

10.5 Den fria marknaden

Enligt samstämmiga uppgifter från läromedelsförlagen, såväl stora som små, har den totala försäljningen av läromedel minskat med ca 20 procent under de senaste fem åren. Förlagen har under senare år radikalt krympt sin fasta personalstyrka. Egna läromedelskonsulenter, som reser runt i landet och informerar om produkterna, blir alltmer sällsynta, distribution läggs ut. Ingen har längre eget tryckeri eller fast anställda grafiker och tecknare.

Föreningen Svenska Läromedelsproducenter (FSL) är en sammanlutning av 30 företrädesvis stora och medelstora läromedelsförlag. FSL ger varje år ut branschstatistik baserad på uppgifter från medlemmarna. Deras totala försäljning i Sverige minskade med 2,6 procent mellan år 1995 och år 1996. Totalt uppgick den till 1 161 mkr (exkl moms). Försäljningen av läromedel avsedda för grundskolan ökade under samma period med 3,5 procent medan den totala försäljningen av läromedel avsedda för gymnasieskolan, komvux, högskola, övrig vuxenutbildning m m minskade med 5,7 – 14,5 procent.

Enligt FSL minskade inköpen av läromedel i grundskolan med ca 12 procent per elev under perioden 1989 till 1996, räknat i fasta priser. I gymnasieskolan minskade de med knappt 6 procent under perioden 1994 till 1996. Enligt FSL uppgick läromedelskostnaden per elev till knappt 500 kronor år 1996, vilket motsvarar ca en procent av den totala kostnaden per läsår för en elev i grundskolan.

FSL ger också varje år ut en förteckning över läromedelstitlar. Vem som helst som betalar för annonsplats får vara med i förteck-

ningen. Den upptar i viss mån även läromedel inom specialundervisning. Ett fåtal specialförlag inom området brukar vara med. Förteckningen kan ses som ett komplement till förlagens egna produktkataloger eftersom den innehåller en beställningsservice som oftast används av kommunerna.

Det finns och har sedan länge funnits en mindre skara av privata aktörer som producerar läromedel för funktionshindrade.

I början av 1970-talet infördes särskilda statliga medel för stöd till produktion på den fria marknaden. Stödet avsåg generellt små målgrupper och beloppet var en mkr det första året. Läromedelsbranschen blomstrade och även flera av de då rätt många stora läromedelsförlagen var med som intressenter för produktionsstöd. I dag finns endast ett fåtal stora förlag kvar. Några av dem producerar en del material där språk och lay-out anpassats för elever med läs- och skrivsvårigheter, oftast versioner av de vanliga läromedlen. Till en del vanliga läromedel produceras också kassetversioner för elever med dyslexi. Dessa inläsningar görs i de flesta fall med produktionsstöd från Skolverket.

Vid sidan om de större förlagen finns ett 40-tal enskilda aktörer eller förlag som producerar laborativt material, läromedel och studiematerial för funktionshindrade. Ungefär tio av dem kan sägas utgöra en sedan rätt länge etablerad kärna av små förlag. Därtill kommer enstaka produkter framtagna av enskilda lärare eller organisationer som ofta fått stöd för produktionen via SIH. De små förlagen producerar primärt för förskolan, sex-årsverksamhet (fr o m 1998 förskoleklass), tal- och språkträning och gör laborativt material. Några har specialiserat sig på återförsäljning av utländskt material för barn och vuxna både inom specialundervisning och inom invandrarundervisning. Andra producerar lättläst ungdomslitteratur.

Dagens inköpare av läromedel är kommunerna. Ett undantag är specialskolan där staten är kunden. Köparna besöker läromedelsmässor ofta anordnade i samverkan mellan lärarorganisationer och läromedelsbranschen. Samtliga förlag skickar också ut egna produktkataloger. Många presenterar sina produkter i samband med fortbildningsdagar.

Decentraliseringen inom skolområdet har bl a fört med sig att behoven av information om läromedel förändrats. Införandet av kommundelsnämnder/stadsdelsnämnder har ofta decentraliserat ansvaret för funktionshindrade elever till den enskilda skolan eller till enskilda lärare. Tidigare givna kanaler i en särskoleorganisation har

förflyttats till rektorer, lärare och andra som tidigare inte haft ansvar för denna målgrupp. De som arbetar i skolan får i hög grad själva söka information om läromedel. Detta har medfört krav på en effektivare marknadsföring för att kunna nå berörda grupper. Problemen torde vara gemensamma för alla som säljer läromedel.

10.6 Upphovsrättslagen

Enligt upphovsrättslagen (URL)²⁰⁵ om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk har var och en rätt att framställa exemplar i *blindskrift* av utgivna litterära verk. När det gäller *talböcker* krävs regeringens tillstånd för att genom ljudupptagning med hjälp av inläsning eller överföring från en annan ljudupptagning få framställa exemplar av utgivna litterära verk för utlåning till synskadade och andra funktionshindrade som inte kan ta del av verken i skriftlig form.

Regeringen, Justitiedepartementet, har hittills givit 32 organ rätt att framställa talböcker, de två myndigheterna TPB och SIH, 24 länsbibliotek, SRF samt 5 privata företag.

Royalty utgår för talböcker liksom för tryckta böcker ur det särskilda anslaget för detta under Kommunikationsdepartementets utgiftsområde. Elektronisk framställning är inte reglerad i URL. För att kunna framställa E-böcker avtalar TPB och SIH med författar- och utgivarorganisationerna. Så gör även Skolverket när det gäller läromedelskassetter för dyslektiker.

Dyslektiker är talboksberättigade och är samtidigt en stor grupp i samhället. Det vore rimligt om deras behov av intalade läromedel kunde ske på kommersiella grunder. Det var också bakgrunden till Skolverkets uppdrag att främja sådan utgivning. Framställning av talböcker enligt URL får dock inte avse verk av vilka ljudupptagning kommit ut i handeln. Detta innebär att läromedel som finns i en intalad kommersiell version inte kan bli en talbok enligt URL. Det betyder i sin tur att ju fler kommersiella intalade böcker desto färre talböcker och därmed sämre tillgänglighet för synskadade eftersom läromedelskassetter inte är anpassade efter synskadades behov.

Den digitala tekniken påverkar balansen mellan allmänna och enskilda intressen i den traditionella upphovsrätten. Starka ensamrätter kan hindra att information blir tillgänglig, vilket kan leda till en besvärlig situation inom t ex utbildning och forskning och särskilt för

²⁰⁵ Upphovsrättslagen (1960:729)

funktionshindrade. Samtidigt kan nya medier och ny teknik betyda nya förtjänstmöjligheter för upphovsmännen.

Upphovsrättsliga frågor relaterade till den nya digitaltekniken är föremål för översyn såväl nationellt som internationellt. Det är oerhört angeläget att i dessa sammanhang bevaka att anpassningar kan göras för att funktionshindrade skall kunna ta del av kunskap och information i ny teknik utan att detta kommer i konflikt med upphovsrätten.

10.7 Överväganden och förslag

Kommittén har bl a kunnat konstatera att staten har ett åtagande för läromedelsfrågor inom det offentliga skolväsendet. Detta består huvudsakligen i att se till att också mycket små elevgrupper får tillgång till läromedel samt att informera om läromedel. Åtagandet är delat mellan SIH och Skolverket. Kommittén har också iakttagit att andra statliga aktörer har ansvar för läromedel/studiematerial för funktionshindrade, dock inte primärt inom det offentliga skolväsendet. Det statliga stödet till produktion på den privata marknaden är marginellt.

Kommitténs uppdrag gäller elever med funktionshinder. En elevgrupp som kan ha betydande behov av särskilt anpassade läromedel är vissa elever med läs- och skrivsvårigheter/dyslexi. För flertalet av dem finns läromedel på den fria marknaden. Elever med omfattande inlärningsproblem kan emellertid vara beroende av särskilt anpassade läromedel, t ex i form av inlästa böcker. Dessa elevers behov av läromedelsanpassningar är jämförbara med funktionshindrade elevers och kan inte alltid mötas av marknaden. I dagens särskilda läromedelsuppdrag till SIH och Skolverket används dyslexi som begrepp. Kommittén har valt att här ansluta sig till detta som en markering av att statens åtagande rör en begränsad grupp.

10.7.1 Utgångspunkter

Enligt skollagen skall elever i grundskolan²⁰⁶, särskolan²⁰⁷ specialskolan²⁰⁸ och gymnasieskolan²⁰⁹ utan kostnad ha tillgång till böcker,

²⁰⁶ 4 kap 4 § skollagen

²⁰⁷ 6 kap 4 § skollagen

verktyg och andra hjälpmedel som behövs för en tidsenlig utbildning. I verksamheten får dock förekomma enstaka inslag som kan föranleda en obetydlig kostnad för elever. För elever i gymnasieskolan gäller dessutom att huvudmannen får besluta om att eleverna skall hålla sig med enstaka egna hjälpmedel.

I grundskoleförordningen²¹⁰ stadgas att "särskild vikt skall läggas vid att eleverna i undervisningen har tillgång till läromedel som täcker väsentliga delar av ett ämne eller en ämnesgrupp och som är ägnade att ge fasthet och sammanhang i studierna." Samma formulering återfinns i specialskoleförordningen och sameskolförordningen.

Brist på lämpliga läromedel får inte utgöra ett hinder för barn och ungdomar med funktionshinder att genomgå utbildning på lika villkor som andra elever. För många elever med funktionshinder är särskilt utvecklade eller anpassade läromedel en förutsättning för att de skall kunna tillgodogöra sig undervisningen. Eleverna skall ha samma tillgång till läromedel som sina icke funktionshindrade kamrater. Framtagning av sådana läromedel är en viktig del av stödet till skolan för att den skall kunna möta elevernas behov.

Kommitténs utgångspunkt har varit den gängse definitionen av läromedel, nämligen att läromedel är sådant som lärare och elev kommer överens om att använda för att nå uppställda mål. Denna vida tolkning kommer i framtiden, med teknikens utveckling och möjligheter, att leda till en ytterligare förändrad syn på läromedel. Framtidens läromedel kommer sannolikt i högre grad att bestå av en mängd olika komponenter, bl a tillgängliga via IT, och inte nödvändigtvis att framstå som en färdig läromedelsprodukt.

Mål och riktlinjer på skolans område skall vara utgångspunkt för det offentliga läromedelsåtagandet och omfatta samtliga små grupper av elever som är beroende av särskilt läromedelsstöd, oavsett medium eller utformning.

10.7.2 Ett statligt åtagande

Kommittén

- *föreslår* att det även framgent skall vara ett statligt åtagande att se till att elever med funktionshinder, som är beroende av särskilt

²⁰⁸ 7 kap 4 § skollagen

²⁰⁹ 5 kap 21 § skollagen

²¹⁰ 2 kap 14 § grundskoleförordningen

utvecklade eller anpassade läromedel, ges tillgång till sådana läromedel,

- *föreslår* att det statliga läromedelsåtagandet skall omfatta elever med funktionshinder inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom jämte elever i motsvarande fristående skolor,
- *föreslår* att det offentliga åtagandet i högre grad än i dag skall stimulera produktion på den fria läromedelsmarknaden.

Kommittén föreslår att det även framgent skall vara ett statligt åtagande att tillse att elever med funktionshinder, som är beroende av särskilt utvecklade eller anpassade läromedel, ges tillgång till sådana läromedel. Syftet skall vara att tillförsäkra dem en med andra elever likvärdig skolgång.

Frågan om statens åtagande för att garantera små grupper av elever tillgång till läromedel har, sedan starten för ca 30 år sedan, belysts i ett flertal utredningar och organisationsöversyner. Samtliga har ur olika aspekter övervägt statens roll och olika organisatoriska förändringar har genomförts. Ingen utredning har resulterat i att det statliga engagemanget för läromedel till små elevgrupper ifrågasatts. Barn och ungdomar med funktionshinder är små elevgrupper för vilka vanliga läromedel inte alltid är tillgängliga eller användbara.

Utveckling, produktion och försäljning av läromedel i små upplagor är kostsamt och produkterna blir sällan lönsamma. Upplagor på 3 000 exemplar anses i allmänhet i läromedelsbranschen vara minsta tänkbara försäljningsupplaga. Mindre upplagor gör i de flesta fall läromedelsframställning kommersiellt ointressant. Det staten i dag producerar via SIH är i allmänhet upplagor på enstaka exemplar upp till 500, i vissa fall upp till några tusen exemplar. Som jämförelse kan nämnas att ett basläromedel för elever i grundskolan kan nå en upplaga på 30 000 – 40 000 exemplar.

Motivet för att föreslå ett fortsatt statligt åtagande är således fortfarande att vissa läromedel för elever med funktionshinder produceras i så små upplagor och/eller medför så höga kostnader att en produktion inte skulle komma till stånd på den fria läromedelsmarknaden utan offentligt stöd i någon form. Det gäller i dag framför allt utveckling av punktskriftsböcker, talböcker med bildbeskrivningar/kommentarer, specialpedagogiska datorprogram för textsyntränning eller material som bygger på kommunikationssystemen Bliss och Pictogram. Samma sak gäller i dag digitalt teckenspråksmaterial.

Kommittén bedömer att merparten av den produktion som i dag sker inom SIH är av denna art. Det finns dock skäl att uppmärksamma att produktionen av läromedel för utvecklingsstörda i vissa

fall befinner sig i en gråzon, där det är svårt att särskilja SIH:s produktion från viss annan produktion, t ex den som vissa små förlag svarar för.

Kommittén föreslår att det statliga läromedelsåtagandet skall omfatta elever med funktionshinder i förskoleklass, grundskola, särskola, sameskola och gymnasieskola, dvs det offentliga skolväsendet för barn och ungdom, jämte elever i motsvarande fristående skolor. I och med kommitténs förslag att specialskolan skall upphöra som egen skolform kommer eleverna i dagens specialskola att tillhöra målgruppen genom att de kommer att gå i grundskolan eller särskolan.

Såväl forskning som beprövad erfarenhet av arbete med barn med funktionshinder visar att tidiga insatser är avgörande för barnens kognitiva utveckling. De statliga läromedelsinsatserna har därför också innefattat en del färdighetstränande material för förskolan, främst för barn med synskador. Många barn med funktionshinder utvecklar vissa färdigheter senare än andra barn. Det innebär att en del sådant färdighetstränande pedagogiskt material behövs också i skolan.

Det statliga åtagandet enligt kommitténs förslag skall ses som oförändrat vad gäller målgrupp och innebär ett förtydligande till SIH:s nuvarande ansvar för elever "i skolan". Liksom i dag skall läromedel säljas till dem som behöver läromedlen. Kommittén menar emellertid att läromedelssituationen för vuxna ytterligare bör belysas, framför allt p g a bristfälligt stöd och i relation till andra aktörers åtaganden inom detta område (se vidare avsnitt 10.7.5 och 10.9).

Kommittén föreslår att det offentliga åtagandet i högre grad skall inriktas mot att stimulera produktion på den fria läromedelsmarknaden. Detta bör ske genom ökat stöd till utveckling och produktion.

Det statliga åtagandet kan ges olika utformning. Staten kan själv svara för utveckling och produktion eller stimulera utveckling och produktion på den fria läromedelsmarknaden. Vid SIH Läromedel ligger i dag tyngdpunkten på egen utveckling och produktion.

SIH skiljer på produktionsstöd, produktionsstyrd läromedelsutveckling samt egen utveckling. Av de totala kostnaderna för myndighetens läromedelsåtagande budgetåret 1997, totalt 68,6 mkr, fördelades 4 procent till produktionsstöd och knappt 15 procent till produktionsstyrd verksamhet. Drygt 80 procent av kostnaderna gällde således egen verksamhet. Intäkterna för läromedelsförsäljningen var 11,2 mkr.

Produktionsstödet fördelades budgetåret 1997 till arton projekt, av vilka tretton avslutades under året.

Produktionsstyrd utveckling sker på initiativ av SIH som lägger ut en beställning på företag, förlag eller enskilda experter. Den produktionsstyrda utvecklingen finansierades över ett särskilt anslag som myndigheten disponerar för läromedelsutveckling. Över 80 procent av detta anslag gick till den produktionsstyrda utvecklingen, som samtidigt stod för ca en fjärdedel av myndighetens totala kostnader för läromedelsutveckling.

Kommittén bedömer att den utveckling och produktion som SIH svarar för i dag i ökad grad bör kunna omorienteras till stöd till externa aktörer. Särskilt gäller detta verksamheten vid SIH Läromedel i Umeå. Det kan i sammanhanget noteras att SIH är det tredje största läromedelsförlaget i Sverige i dag, räknat på antalet anställda, men självklart ett av de mindre när det gäller intäkter.

Det finns flera skäl att eftersträva ett ökat externt engagemang. Det skulle engagera fler i utvecklingen och produktionen av läromedel för funktionshindrade och på det sättet innebära en investering i kompetens utanför myndigheten. Som kommittén uppfattar det är SIH i dag mer eller mindre ensamma om sin kompetens på flera områden. Att själva svara för utvecklingen och produktionen är naturligtvis ett sätt att värna denna kompetens. Samtidigt leder det lätt till viss stagnation. Kommittén bedömer att framför allt läromedlen för utvecklingsstörda skulle vinna på den ökade mångfald som en ökad extern produktion skulle kunna leda till.

Skolverket, vars åtagande i förhållande till elever med funktionshinder är begränsat till elever med dyslexi, verkar redan i dag via produktionsstöd eller produktionsstyrd utveckling.

Inom områden där det inte går att finna någon producent på den fria marknaden, ens med stöd för utveckling och produktion, kommer det även framgent att vara nödvändigt att staten liksom hittills står för såväl utveckling, framställning, försäljning som distribution. Ett statligt läromedelsåtagande bör emellertid i sig inte behöva innefatta egna fasta resurser för text tryckning, kopiering, lagerföring eller distribution.

10.7.3 Mål och uppdrag för det statliga läromedelsåtagandet

Kommittén

- *föreslår* att det övergripande målet skall vara att verka för en god läromedelssituation för de elever med funktionshinder som är beroende av särskilt utvecklade eller anpassade läromedel,
- *föreslår* att uppdraget bl a bör omfatta att
 - utveckla och vidmakthålla en strategi för läromedelsförsörjning,
 - inventera behov av läromedel,
 - stimulera produktion av bristläromedel, i första hand genom utvecklings- och produktionsstöd till den fria läromedelsmarknaden,
 - informera om läromedel,
 - initiera utvecklings- och läromedelsprojekt, kompetensuppbyggnad och forskning,
 - förmedla och göra tillgänglig nationellt och internationellt utvecklad kunskap,
 - följa och omsätta utvecklingen inom informationsteknologin så att den främjar läromedelsförsörjningen,
 - svara för viss framställning, mångfaldigande och försäljning.

Mål

Kommittén föreslår att det övergripande målet skall vara att verka för en god läromedelssituation för de elever med funktionshinder som är beroende av särskilt utvecklade eller anpassade läromedel. Syftet är att dessa elever skall ha samma tillgång till läromedel som andra elever så att de kan uppnå målen i undervisningen.

Målet överensstämmer väl med vad som gäller för SIH Läromedel redan i dag. I myndighetens årsredovisning för budgetåret 1997 redovisar man att en utgångspunkt för läromedelsverksamheten är följande uttalande som gjordes redan i budgetpropositionen 1986/87:100:

Målet för samhällets insatser på läromedelsområdet när det gäller handikapp bör vara att brist på lämpliga läromedel inte skall få utgöra ett hinder för att de skall kunna genomgå utbildning på lika villkor med andra elever. Elever med handikapp skall således ha samma tillgång på läromedel som sina icke handikappade kamrater.

Uttalandet formulerar väl den målsättning som kommittén anser bör gälla också i dag, även om begreppet handikapp inte längre används på samma sätt.

Uppdrag

- Utveckla och vidmakthålla en strategi för läromedelsförsörjning

Det är nödvändigt att utnyttja olika vägar för att förbättra läromedelssituationen för funktionshindrade elever. Strategin skall vara ett nationellt verktyg för att realisera målet om likvärdighet och kvalitet i en undervisningssituation där elever med funktionshinder har samma tillgång till läromedel som andra elever. I strategin ingår att utveckla effektiva former för information om läromedel som finns på marknaden och som är användbara för målgruppen. I uppdraget ingår också att se till att disponibla resurser för området utnyttjas optimalt. Uppdraget medför ett övergripande ansvar och ett nära samarbete mellan offentliga aktörer och privata förlag.

- Inventera behov av läromedel

En viktig roll i det statliga åtagandet är att inventera behov av läromedel och bedöma på vilket sätt de bäst skall kunna tillfredsställas. Inventeringar måste ske kontinuerligt och stämmas av mot möjligheter och hinder att anpassa befintliga läromedel på marknaden. Det är nödvändigt att mycket tydligt kunna precisera förutsättningar och prioritera behov för att kunna initiera och stimulera till nödvändiga insatser.

- Stimulera produktion av bristläromedel, i första hand genom utvecklings- och produktionsstöd till den fria läromedelsmarknaden

De flesta elever med funktionshinder får i dag sin undervisning inom eller i anslutning till den vanliga grund- och gymnasieskolan. Detta ställer allt större krav på likvärdighet hos produkterna. De statliga insatserna bör även fortsättningsvis präglas av intentionen att produktion på den fria marknaden skall stimuleras. Den framtida rollen bör i detta hänseende fungera så att den privata marknaden kan känna stöd och uppmuntran. Staten skall eftersträva samarbete

med förlagen. Medlen för att genomföra detta måste bli tydligare och attraktivare. Stödet måste sättas i relation till den egna statliga produktionskostnaden, dvs hela de faktiska kostnaderna för egen statlig produktion. För att genomföra uppdraget måste staten förfoga över effektiva verktyg. Medel bör lösgöras för att stimulera den fria läromedelsmarknaden till samverkan och därigenom öka mångfalden.

Utvecklings- och produktionsstöd skall också i högre grad användas för att uppmuntra olika parter till produktion där SIH:s målgrupper och den fria marknadens målgrupper skulle kunna sammanfalla. Staten skulle därigenom kunna retirera från viss produktion till förmån för något annat eftersatt läromedelsområde.

- Informera om läromedel

Uppdraget innebär en aktiv roll i att informera om hur läromedels-situationen ser ut och var behoven är störst samt att stötta aktiviteter från enskilda lärare och förlag. Det innebär också att informera om vilka läromedel som finns för målgrupperna och var man kan köpa dem. Senare års förändring på skolområdet har bl a medfört att det i dag saknas en struktur på kommun- och skolnivå med givna kanaler för information och stöd till funktionshindrade elever. Detta ställer krav på en effektivare marknadsföring för att läromedelsinsatserna skall nå ut till berörda elever och lärare. Det finns ett uttalat behov av information om läromedel som är användbara för funktionshindrade. Insatserna bör därför intensifieras.

- Initiera utvecklings- och läromedelsprojekt, kompetensuppbyggnad och forskning

I uppdraget ingår att genom samverkande insatser initiera utvecklings- och läromedelsprojekt. Med hänsyn till bl a de stora kostnader som är förknippade med att framställa nya läromedel skall klarlagda behov, t ex inom vissa ämnen eller för vissa specifika grupper, kunna tydliggöra också för eventuella privata producenter vad som är mest angeläget.

I läromedelsuppdraget skall ingå att initiera och stimulera kompetensuppbyggnad, utvecklingsarbete och forskning inom området. I dag saknas i stort sett forskning kring läromedel för elever med funktionshinder.

- Förmedla och göra tillgänglig nationellt och internationellt utvecklade kunskaper

En god läromedelssituation förutsätter att läromedelsutvecklare och producenter har god kännedom om elevernas behov och det praktiska arbetet i skolan. Uppdraget innebär att ha en samlad kunskap om läromedel för funktionshindrade i olika former och medier och att förmedla och sprida kunskap och erfarenheter mellan brukare, författare, förlag och andra läromedelsproducenter.

- Följa och omsätta utvecklingen inom informationsteknologin så att den främjar läromedelsförsörjningen

Ett viktigt uppdrag är att följa utvecklingen inom informationsteknologin och omsätta den så att IT-läromedel blir tillgängliga och kommer funktionshindrade elever till godo. Tekniska hjälpmedel och datorbaserade läromedel är ett ökande inslag i undervisningen och har gjort det möjligt för många funktionshindrade att få ett bättre stöd vid inläringen. För många är tekniken en förutsättning för att överhuvudtaget få kunskap tillgänglig.

IT-utvecklingen innebär redan och kommer ytterligare att innebära revolutionerande möjligheter. Den har redan lett till effektivitetsvinster i samband med framställningen av t ex läromedel för synskadade. Framställning och mångfaldigande av datorbaserade läromedel är enklare och billigare än för tryckta läromedel. De ställer mindre krav på lagerutrymme, är lättare att revidera och uppdatera. Digitaliseringen har förändrat och kommer ytterligare att väsentligt förändra hela produktionskedjan. Allt detta kan ge förutsättningar för mångfald och sporra till ökad kvalitet. Ofta är själva utvecklingsfasen av enskilda läromedel dock mycket kostsam.

Det är viktigt att utnyttja de tekniska innovationer som sker och ha beredskap inför framtiden. Ett nära samarbete sker redan i dag mellan SIH, KK-stiftelsen, Handikappinstitutet m fl. Utvecklingsarbetet vad gäller funktionshindrade måste ligga långt framme och i fas med den snabba utvecklingen, inte enbart av ideologiska skäl utan också av kostnadsskäl.

I uppdraget skall ingå att vara centrum när det gäller IT och läromedel för funktionshindrade. Ett nätverksbaserat reurscenter för IT-läromedel skall självklart omfatta alla elever oavsett om de har funktionshinder eller ej.

- Svara för viss framställning, mångfaldigande och försäljning

Uppdraget innebär att se till att nödvändig produktion kommer till stånd. Den huvudsakliga inriktningen är att produktion så långt möjligt och i första hand skall ske i samverkan med och genom stöd

till den fria marknaden. Det finns emellertid viss produktion för vilken staten måste ansvara genom egen framställning, mångfaldigande och försäljning.

10.7.4 Organisation och styrning

Kommittén

- *föreslår* att statens engagemang för läromedelsfrågor även framgent organiseras i myndighetsform,
- *föreslår* att verksamheten skall ledas av den föreslagna styrelsen för statens stöd i specialpedagogiska frågor.

Kommittén har övervägt olika alternativa organisationsformer för ett statligt läromedelsåtagande – stiftelse, bolag eller myndighet. I betänkandet (SOU 1994:147) Former för statlig verksamhet fastslås att statlig verksamhet bör drivas i myndighetsform. I de fall staten samverkar med annan part kan det vara aktuellt att föra över verksamheten i ett privaträttsligt organ. Detta kan också vara aktuellt om verksamheten är i behov av en självständig framtoning.

Nämnda utredning föreslog vidare att aktiebolag eller ideell förening borde väljas för anslagsberoende verksamhet där staten medverkar med annan part. Stiftelseformen förordades inte eftersom stiftelsers ändamål inte går att anpassa och därför gärna blir omoderna. Dessutom kan stiftelser sällan upplösas. Möjligheterna till insyn och kontroll är begränsade.

Såväl regering som riksdag delade utredningens syn.

Annan organisationsform än myndighetsformen skulle således främst kunna motiveras av att läromedelsverksamheten skulle kunna drivas tillsammans med andra huvudmän. Kommittén bedömer att detta inte är aktuellt.

Möjliga intressenter i förening skulle kunna vara staten, kommunerna och den fria marknaden. Det finns dock inte något skäl att förvänta att kommunerna skall känna ett ansvar att aktivt agera för denna läromedelsproduktion när de ej agerar i läromedelsproduktion i övrigt. Efter kontakt med företrädare för förlag kan kommittén konstatera att det inte heller finns något intresse från den fria marknaden att ingå i någon samhällelig förlagsförening.

Annan organisationsform skulle kunna motiveras om verksamheten var i behov av en självständig framtoning. Kommittén bedömer att så inte är fallet. Tvärtom skulle ett statligt bolag med statlig

finansiering i än högre grad kunna upplevas som konkurrent på läromedelsmarknaden. Det statliga läromedelsuppdraget innebär dessutom hög grad av myndighetsutövning, bl a att fördela stöd till privat produktion, ett uppdrag som kommittén dessutom föreslår skall få en ökad tonvikt i framtiden. Kommittén har observerat att vissa läromedel kan nå stora målgrupper. Om ett läromedel kommer upp i större upplagor bör produktionsstöd övervägas.

Kommittén har redan konstaterat att staten även fortsättningsvis skall ha ett åtagande för läromedelsförsörjning för mycket små elevgrupper. Det statliga åtagandet måste kontinuerligt följa mål och riktlinjer för statsunderstödd utbildning och är beroende av anslag. Regering och riksdag bör därför också kontinuerligt kunna styra utvecklingen för det statliga åtagandet.

Kommittén föreslår att statens engagemang för läromedelsfrågor även framgent organiseras i myndighetsform.

Statens styrning av läromedelsproduktionen sker på flera nivåer. Läroplanerna är nationella styrinstrument för skolan. I dem finns övergripande mål och riktlinjer som är styrande även för den statliga läromedelsproduktionen. Förändrade kursplaner ställer krav på förändrade läromedel.

Dagens SIH har inte någon styrelse eller något insynsråd. Kommittén menar dock att den statliga läromedelsverksamheten bör ledas av en styrelse med uppdrag att ta till vara såväl statens som konsumenternas och marknadens intressen inom området.

Kommittén föreslår att verksamheten skall ledas av den styrelse kommittén föreslagit för statens stöd i specialpedagogiska frågor (se kap 8).

Till styrelsen bör knytas rådgivande organ för arbetet med läromedel för olika målgrupper.

Kommittén har funnit att det är viktigt att många olika aktörer ges möjlighet att påverka beslut om prioriteringar, såväl vad gäller utvecklingsinsatser som produktion. Inom SIH finns rådgivande organ för viss läromedelsproduktion, inte för annan.

Det är viktigt att hämta kompetensen till rådgivande organ från en bred krets. Viktiga samarbetspartner är givetvis de föreslagna regionala centren för specialpedagogiska frågor, liksom brukare, lärare, lärarutbildare, ämnessakkunniga, forskare, pedagogiska institutioner, myndigheter m fl. Ett annat viktigt område att samarbeta inom är informationsteknologin som får en allt starkare roll också inom läromedelsområdet.

Styrning skall också ske i form av uppföljning och utvärdering, viktiga led i kvalitetsutveckling. Läromedel är en del i det pedagogiska sammanhanget i skolan. Utvärdering bör ske även av läromedlens roll i undervisningen och ingå i den gängse utvärderingen av skolan. Detta bör gälla alla läromedel oavsett medium och målgrupp.

Samordning inom läromedelsverksamheten

Kommittén har också haft att överväga en samordning mellan SIH:s nuvarande läromedelsenheter.

Den statliga läromedelsverksamheten är inte större än att den rimligen borde kunna samlas på ett ställe i landet. Detta särskilt om kommitténs förslag genomförs att i ökad utsträckning omprioritera från egen utveckling och produktion till extern sådan. Det skulle leda till att antalet fasta tjänster kan minska. Det finns dock historiska skäl för att verksamheten är uppdelad på olika enheter.

Var och en av läromedelsenheterna har sin egen kompetens och sin egen profil utifrån de specifika funktionshindren. Den geografiska spridningen har sitt ursprung i att verksamheterna utvecklades i nära samverkan med den undervisning för respektive elevgrupp som fanns på orterna. Trots att denna anknytning inte längre är lika stark, eftersom de allra flesta funktionshindrade elever går i vanliga kommunala skolor, har orterna fortfarande olika profil.

Läromedelsenheten för elever med rörelsehinder i Göteborg har en naturlig anknytning till kunskapscentret för rörelsehindrade, enheten för döva och hörselskadade i Örebro till såväl teckenspråkig grundskola (dagens regionala specialskola) som RGD/RGH. Där har SIH dessutom investerat i en inspelningsstudio för video. I Umeå, där läromedelsenheten är inriktad mot utvecklingsstörning, finns specialpedagogutbildning med inriktning mot utvecklingsstörning. I Stockholm, där enheten är inriktad mot synskadade, finns såväl TPB som resurscenter för synskadade.

Till detta kommer att de föreslagna regionala centren för stöd i specialpedagogiska frågor kan förväntas fokusera viss utvecklingsverksamhet på olika områden.

Att läromedelsenheterna på detta sätt specialiserat sig mot olika grupper har både för- och nackdelar. Naturligtvis är det så att olika funktionshinder kräver olika kompetens. Det blir särskilt påtagligt när det gäller läromedel för synskadade och hörselskadade, men

även för andra grupper. Samtidigt är det viktigt att samverka kring gemensamma frågor och framför allt kring frågor som rör elever med flerfunktionshinder. Man skall inte heller bortse från att en samordning av olika kompetenser på samma ort kan skapa ett mervärde för verksamheten som svårligen kommer till stånd genom enstaka och planerad samverkan.

En ökande samverkan mellan enheterna sker redan i dag. Flera gemensamma utvecklingsprojekt pågår där kompetens från de olika enheterna utnyttjas t ex för flerhandikappade, för invandrarelever och för elever med läshandikapp. Denna utveckling bör fullföljas. En ytterligare samordning skulle sannolikt utveckla verksamheten. Detta motverkas om den är geografiskt spridd. Kommittén anser att ledning och övergripande frågor, inventering, hantering av produktionsstöd, information m m motiverar en central funktion.

Dagens konsulenter inom SIH informerar om läromedel för funktionshindrade vid kontakt med skolorna. Det bör naturligtvis vara en uppgift även för den framtida stödorganisationen och gälla oberoende av vem som producerat läromedlen. Vissa av dagens konsulenter deltar också i utvecklingen av läromedel, även om det sker i mindre skala.

Genom kommitténs förslag att samordna dagens splittrade resurser för stöd till funktionshindrade elever uppnås en kraftfull, samlad och regionalt baserad resurs. Delarna i denna framtida verksamhet utgörs av en bred kompetens vad gäller undervisning för elever med funktionshinder. Denna kompetens utgör liksom i dag en självklar resurs för bl a bedömningar av behov, utvecklingsarbete och utprövning av produkter. Personalen vid de framtida regionala centren utgör därför en av flera viktiga aktörer. I framtiden kan man tänka sig att de regionala centren tar på sig uppdrag att utveckla läromedel, i konkurrens med andra producenter.

10.7.5 Samordning mellan de statliga aktörerna

Kommittén

- *föreslår* att SIH:s och Skolverkets nuvarande ansvar för frågor som rör läromedel för elever med funktionshinder och elever med dyslexi samordnas under den föreslagna styrelsen för statens stöd i specialpedagogiska frågor,
- *föreslår* för närvarande ingen samordning mellan det statliga läromedelsåtagandet och verksamhet inom TPB,
- *föreslår* en översyn av statens engagemang för produktion av läromedel och studiematerial för förskola, skola, vuxenutbildning samt eftergymnasiala studier.

Det finns flera statliga aktörer när det gäller läromedel, studiematerial och studielitteratur för funktionshindrade, främst SIH, Skolverket och TPB. Enligt direktiven skall kommittén särskilt belysa en samordning mellan TPB:s och SIH:s läromedelsenheter. Kommittén har dock funnit att det finns minst lika starka skäl att belysa relationen mellan SIH och Skolverket eftersom det är dessa två myndigheter som har ansvar för läromedelsfrågor inom det offentliga skolväsendet.

SIH - Skolverket

Kommitténs förslag omfattar ansvar för frågor som rör särskilt anpassade läromedel för elever med funktionshinder och elever med dyslexi. Som en följd av detta föreslår kommittén att SIH:s och Skolverkets ansvar för dessa områden samordnas.

Både SIH och Skolverket har ansvar för läromedelsfrågor inom det offentliga skolväsendet. SIH:s uppdrag avser i dag vissa grupper av elever med "traditionella" funktionshinder, primärt inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar. Skolverket svarar inom hela det offentliga skolväsendet för läromedel inom invandrarundervisning, tolkordlistor, produktionsstöd för vissa små målgrupper samt läromedel för elever med dyslexi. Regeringen har uppdragit åt Skolverket att upprätta ett nätverksbaserat resurscentrum för IT-läromedel. Ett av syftena bakom förslaget var att också möta behov för elever med funktionshinder.

Det område inom vilket myndigheternas uppdrag delvis sammanfaller gäller läromedlen för elever med dyslexi. Skolverket ger stöd till läromedelskassetter för dyslektiker medan SIH har i särskilt

uppdrag att tillhandahålla talböcker och andra läromedel för personer med dyslexi.

Elever med dyslexi är en stor grupp. Det är därför rimligt att tänka sig att deras behov av inlästa läromedel kan täckas ganska långt via marknaden. Det var också bakgrunden till Skolverkets uppdrag att främja utgivning av kassetböcker. Personer med dyslexi är emellertid också berättigade att låna talböcker, vilket är en grund för ett samlat uppdrag vad gäller dessa elever.

Att de båda myndigheterna i dag har uppdrag som riktar sig till samma målgrupp skapar oklarheter och riskerar att leda till mindre effektiv resursanvändning.

Kommittén föreslår därför att SIH:s och Skolverkets ansvar för läromedel till dyslektiker samordnas under den föreslagna styrelsen för statens stöd i specialpedagogiska frågor.

SIH - TPB

Kommittén föreslår för närvarande ingen samordning mellan TPB och den statliga läromedelsverksamheten. Läromedelssituationen för bl a vuxna med funktionshinder och det statliga åtagandet i stort behöver belysas ytterligare (se vidare avsnitt 10.9).

TPB anpassar och lånar ut studielitteratur för vuxna högskolestuderande som är synskadade, rörelsehindrade eller dyslektiker. Kommittén har haft att överväga en samordning mellan SIH och TPB.

Kommittén har konstaterat att det finns likheter mellan TPB och SIH, men också väsentliga skillnader. Den gemensamma nämnaren är tal- och punktskriftsböcker. I övrigt är skillnaderna stora.

Kommittén har övervägt flera olika möjligheter till samordning t ex att föra hela eller delar av SIH till TPB eller vice versa. För den enskilde låntagaren skulle det säkert vara smidigt att ha *en* organisation att vända sig till för att låna punktskrifts- eller talböcker. Men i skolan behövs i de flesta fall också annat pedagogiskt material som SIH i dag tillhandahåller, och omvänt består en stor del av högskolelitteraturen av vanlig litteratur som finns inom TPB.

TPB har självt i samband med sin årsredovisning för år 1997 bl a föreslagit en samordning av det statliga ansvaret för anpassning av studielitteratur och läromedel till ett centralt statligt studielitteraturbibliotek för läshandikappade elever och studerande alltifrån förskola till doktorandstudier. Syftet skulle vara att göra alla läromedel

tillgängliga för lån via såväl folk- som skol- och högskolebibliotek. Kommittén håller med om att ett sådant bibliotek skulle ge en rationell, överskådlig lånehantering och förbättra servicen och tillgängligheten för läsare av punktskriftsböcker och talböcker. Men ett studielitteraturbibliotek löser inte ansvarsfördelningen mellan statliga aktörer för andra typer av läromedel, och nuvarande ekonomiska förutsättningar för stat och skolhuvudmän torde behöva omprövas.

Det statliga läromedelsåtagandet för synskadade är endast *en* del av det läromedelsåtagande som SIH har i dag. Kommittén menar att de statliga läromedelsinsatserna för barn- och ungdomsskolan bör hållas samman oavsett funktionshinder. Det finns gemensamma frågeställningar som bör hanteras i samma organisation. Behoven för elever med flerfunktionshinder och, icke minst, nya multimediala läromedel kräver också samverkande pedagogiska utvecklingsinsatser.

Mot en samordning, oberoende av i vilken riktning, talar också att läromedelsframställning skiljer sig väsentligt från TPB:s huvudsakliga uppdrag att producera och låna ut skönlitteratur. Läromedel för barn och ungdom måste göras tillgängliga för eleven på ett helt annat sätt än för en van brukare av böcker på punktskrift eller som talbok. Ett annat skäl är att det för barn- och ungdomsskolan handlar om att bibringa eleverna skolans basfärdigheter och att instruera läraren i att hantera materialet tillsammans med eleven. Det är skillnad mellan detta och att anpassa studielitteratur till vuxna universitetsstudier.

Kommittén har också övervägt att föra TPB:s studielitteraturverksamhet till den statliga läromedelsverksamheten för det offentliga skolväsendet. Detta skulle innebära att den får ett ansvar för högskolestuderande utan att frågan är löst för andra vuxna som studerar i studieformer som oftast förbereder för högskolestudier.

Kunskapslyftskommittén har i uppdrag att utreda situationen för studerande med funktionshinder inom vuxenutbildningen (se vidare avsnitt 10.9). Emellertid behöver också belysas frågor kring såväl läromedel, studielitteratur som studiematerial för studerande med funktionshinder inom andra studieformer.

Kommittén anser att det inte finns skäl för att nu föreslå en sammanslagning av de båda myndigheterna. Kommitténs bedömning utgår från ansvaret för läromedel för barn och ungdom.

De iakttagelser kommittén gjort tyder istället på att det behövs en översyn av det statliga läromedelsengagemanget ur ett brett per-

spektiv. Det finns övergripande frågor, bl a av finansiell och organisatorisk karaktär, som bör beaktas när det gäller statligt stöd till produktion av läromedel, studiematerial och studielitteratur för såväl förskola, skola, olika former av vuxenutbildning som högre studier. Kommittén föreslår därför en bred översyn av det statliga läromedelsengagemanget. Därvid bör särskilt beaktas behoven för barn med funktionshinder i förskolan liksom behoven för studerande med funktionshinder i olika former av vuxenutbildning, eftergymnasial utbildning, universitet och högskola.

I avvaktan på en sådan översyn är det naturligtvis önskvärt med ett nära samarbete mellan myndigheterna. SIH Läromedel i Solna och TPB gör inte samma, men likartade saker. De samarbetar redan i dag kring t ex bildframställning, teknisk utveckling och genom Punktskriftsnämnden. Samarbetet dem emellan bör dock kunna förstärkas väsentligt. En tydlig koppling bör också finnas mellan styrelserna för de bägge myndigheterna.

Det överskuggande problemet för såväl dagens SIH som TPB är att upphovsrättslagstiftningen är otidsenlig och otydlig. Dessa frågor är styrande för såväl anpassning av litteratur som av läromedel. Detta aktualiserar återigen en översyn av lagen.

10.8 Upphovsrättslagen

Kommittén

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

Kommittén föreslår att upphovsrättslagen snarast ses över i syfte att bl a kunna framställa anpassade läromedel för funktionshindrade i ny teknik. Översynen bör leda till att det blir möjligt att framställa förlagsproducerade läromedel som talböcker för synskadade även om boken getts ut som kassettbok/läromedelskassett för dyslektiker.

Upphovsrättslagen är nyckeln för många funktionshindrade till att få tillgång till läromedel. Lagen skrevs för snart 40 år sedan och är inte anpassad till dagens tekniska framställningssätt. Den reglerar inte

elektronisk framställning av tryckt text. Den tillgodoser därför inte heller funktionshindrades rätt till information och utbildning på lika villkor som andra i samhället. Dessutom finns oklarheter kring begreppet talbok, framför allt i relation till kassettböcker och E-böcker men också vad gäller tillstånd att framställa talböcker.

I Norge och Finland kompletterades motsvarande upphovsrättsparagrafer redan år 1995 med rätten till elektronisk framställning av exemplar för synskadade m fl. I USA antogs år 1996 en lag som tillåter auktoriserad verksamhet att, utan tillstånd från upphovsrättsinnehavaren, kopiera och distribuera icke-dramatiska verk till ett för blinda och andra fysiskt handikappade speciellt läsbart format, dvs punktskrift, ljud eller digitalt lagrad text.

Kommittén har erfarit att det finns en rädsla inom författar- och utgivningsbranschen för att talboksbegreppet skall urholkas om liknande förändringar genomförs i Sverige. Kommittén menar att denna rädsla är obefogad. Kommittén är övertygad om att ett läromedel som talbok eller kassettbok inte konkurrerar med en vanlig tryckt bok, eftersom en elev som inte kan läsa tryckt text inte heller använder någon sådan bok.

En kraftfullare lagstiftning behövs således också i Sverige för att garantera funktionshindrade tillgång till kunskap i olika media. Såväl SIH som TPB har påtalat behoven av förändringar i upphovsrättslagen.

10.9 Läromedel för vuxna med funktionshinder

Mycket få elever med funktionshinder går vidare till högre studier efter gymnasieskolan. Det finns flera orsaker till detta men det faktum att läromedelsstöd för många vuxenstuderande är bristfälligt är en starkt bidragande orsak.

Vid en genomgång av statens stöd till läromedel och studiematerial för funktionshindrade har kommittén funnit att bilden över statligt stöd till läromedel för vuxna med funktionshinder är i vissa avseenden än mer komplex än vad gäller barn- och ungdomsskolan. I stora delar saknas stöd.

SIH säljer läromedel till vuxna och tar fram en del material för vuxna utvecklingsstörda. TPB förser vuxna högskolestuderande talboksberättigade med studielitteratur. Servicen är kostnadsfri. Sisus fördelar enligt regleringsbrev medel till SRF för anpassning av studiematerial, men enbart för synskadade och dövblinda i studie-

cirklar. Någon motsvarande subventionering för andra grupper med funktionshinder inom folkbildningen finns inte. Inget uttalat läromedelsstöd finns heller för studerande med funktionshinder vid Statens skolor för vuxna, kommunal vuxenutbildning eller svenskundervisning för invandrare, dvs det offentliga skolväsendet för vuxna. LL-stiftelsens uppdrag har syften som starkt anknyter till TPB:s uppdrag men också till de nuvarande statliga läromedelsuppdragen.

Kommittén har vidare konstaterat att principerna för prissättning av anpassade läromedel för vuxna är olika.

Regeringen har genom tilläggsdirektiv (U 1997:104) givit Kunskapslyftskommittén i uppdrag att utreda situationen för studerande med funktionshinder inom alla former av vuxenutbildning. De hinder som föreligger för funktionshindrade att ta del av vuxenutbildningen ska kartläggas och analyseras. Ett av de hinder som nämns i direktiven är höga kostnader för läromedel och avsaknad av läromedel för vissa studerande med funktionshinder. Kommittén bör även analysera vilka åtgärder som kan ge funktionshindrade möjlighet att studera på likvärdiga villkor med övriga vuxenstuderande.

Kunskapslyftskommitténs ställningstaganden bör utgöra en del av grunden för den breda översyn kommittén föreslagit ovan (avsnitt 10.7.5).

