

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Genom beslut den 6 december 2001 bemyndigade regeringen statsrådet Thomas Östros att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att se över utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning. Samtidigt fastställde regeringen direktiv för kommittén (Dir. 2001:100). Med stöd av bemyndigandet tillsattes kommittén (U 2002:01) våren 2002. Kommittén har antagit namnet Carlbeck-kommittén.

Genom beslut den 23 maj 2002 och den 13 mars 2003 fastställde regeringen tilläggsdirektiv för kommittén (Dir. 2002:162) respektive (Dir. 2003:32).

Kommunalrådet Vivi-Ann Nilsson förordnades som ordförande i kommittén.

Som ledamöter förordnades riksdagsledamöterna Christer Adelsbo (fr.o.m. den 18 februari 2003) Yvonne Andersson, Sven-Olov Edvinsson, Tomas Eneroth (t.o.m. 30 november 2002), Lennart Gustavsson och Eva Johansson, kommunalrådet Barbro Kärrstrand, adjunkten Agneta Luttröpp, fritidsledaren Anders Rosén och riksdagsledamoten Anders Sjölund.

Som sakkunniga förordnades departementssekreterarna Camilla Asp, Michael Blom (t.o.m. den 30 november 2002), Marika Dagenbrink (t.o.m. 7 oktober 2002), Kristina Ahlström (fr.o.m. 1 oktober 2002) och Hanna Andersson (fr.o.m. den 10 december 2002) samt revisionsdirektören Margareta Hart och som experter utredaren Laina Kämpe, departementssekreteraren Kerstin Molander, generaldirektören Jan Rocksén, konsulenten Lena Thorsson och undervisningsrådet Karin Wahlström.

Kommitténs sekretariatet består av universitetsadjunkten Ulla Alexandersson, kanslirådet Eva-Stina Hultinger och hovrättsassessor Susanne Forssman.

Enligt direktiven ska kommittén redovisa ett delbetänkande senast den 1 april 2002 samt slutredovisa sitt uppdrag senast den

1 oktober 2004. Det första betänkandet ska innehålla dels kommitténs analys av hur den utbildning och den undervisning som i dag ges till barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning svarar mot deras behov och förutsättningar, dels en internationell studie.

Underlag för arbetet med denna rapport har varit forsknings- och utvärderingsrapporter, föredragningar inför kommittén, hearings som kommittén har anordnat med berörda organisationer och institutioner, deltagande i konferenser och seminarier, studiebesök på skolor samt kontakter med personal, elever och föräldrar inom särskolan och sär vux. Kommittén har genomfört en enkätundersökning rörande gymnasiesärskolan och initierat en studie om träningsskolan.

Bidrag till kommitténs arbete har lämnats av professorn Jerry Rosenqvist och filosofie doktorn Magnus Tideman, som också har medverkat i det nu aktuella delbetänkandet med artiklar (bilaga 3 och 4). Professorn Jan Tössebro och docenten Susan Tetler har lämnat information om särskolan i två av våra nordiska grannländer och har bidragit med varsin artikel (bilaga 5 och 6).

I enlighet med direktiven har ordföranden och sekretariatet sammanträffat med de kommittéer som har beröring med Carlbeck-kommitténs utredningsområde, Skollagskommittén, Gymnasiekommittén 2000, Utredningen om läromedel för barn, elever och vuxenstuderande med funktionshinder, Utredningen om vissa hjälpmedel för personer med funktionshinder samt om vissa insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade samt Studiehjälpsutredningen.

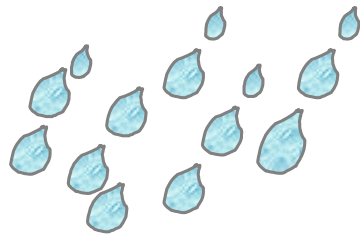
Kommittéassistent och ansvarig för produktionen av heloriginal har varit Marit Dozzi.

Carlbeck-kommittén får härmed överlämna betänkandet För den jag är – om utbildning och utvecklingsstörning.

Stockholm den 2 april 2003

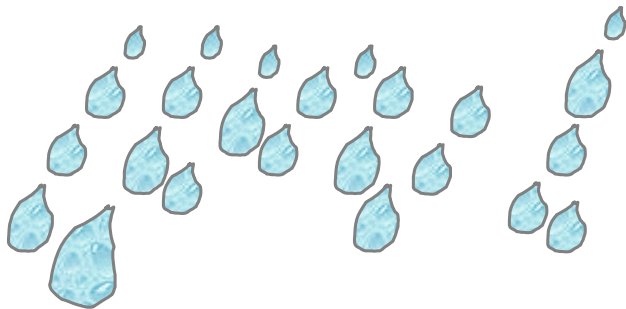
Vivi-Ann Nilsson

/Eva-Stina Hultinger
Ulla Alexandersson
Susanne Forssman



En droppe droppad i livets älv
Har inte kraft att flyta själv
Det krävs en styrka hos varje droppe
Hjälp att hålla de andra oppe.

Tage Danielsson



Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 11 |
| 1 Kommittén och dess uppdrag | 17 |
| 2 En skola för alla | 21 |
| De internationella dokumenten..... | 22 |
| FN:s barnkonvention..... | 23 |
| FN:s standardregler..... | 24 |
| Salamancadeklarationen | 25 |
| Dakaröverenskommelsen..... | 26 |
| Regeringens nationella handlingsplan för handikappolitiken..... | 26 |
| 3 Begrepp och definitioner | 29 |
| Vår bedömning | 29 |
| Vår sammanfattning med kommentarer | 35 |
| 4 En historisk återblick | 37 |
| Vår sammanfattning med kommentarer | 43 |
| 5 Särskolan och särvox – organisation och innehåll | 45 |
| Vår bedömning | 45 |
| Skolformer | 45 |

| | |
|---|-----------|
| Förskolan och förskoleklassen..... | 46 |
| Den obligatoriska särskolan | 47 |
| Gymnasiesärskolan | 50 |
| Särvux..... | 53 |
| Vår sammanfattning med kommentarer..... | 55 |
| 6 Särskolan och särvux i författningar | 57 |
| Vår bedömning..... | 57 |
| Likvärdig utbildning | 58 |
| Skolplikten..... | 58 |
| Syfte och mål med utbildningen | 59 |
| Kommunernas skyldighet att anordna utbildning..... | 61 |
| Valmöjligheter..... | 63 |
| Övriga frågor..... | 69 |
| Vår sammanfattning med kommentarer..... | 75 |
| 7 Elever i särskolan..... | 77 |
| Vår bedömning..... | 77 |
| Elevökningen..... | 78 |
| Särskolans personkrets | 88 |
| Begreppet utvecklingsstörning..... | 89 |
| Mottagande i särskola..... | 94 |
| Försöksverksamhet med ökat föräldrainflytande | 98 |
| Elever med invandrabakgrund | 101 |
| Vår sammanfattning med kommentarer..... | 104 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 8 | Kvalitet och utveckling..... | 109 |
| | Vår bedömning | 109 |
| | Bakgrund..... | 110 |
| | Att bedöma kvalitet..... | 111 |
| | Kommunernas ansvar | 112 |
| | Organisation och undervisning | 114 |
| | Elever och föräldrar | 121 |
| | Träningskolan..... | 123 |
| | Specialskolan..... | 129 |
| | Gymnasiesärskolan..... | 132 |
| | Vår sammanfattning med kommentarer | 143 |
| 9 | Resurser och resurstilldelning | 149 |
| | Vår bedömning | 149 |
| | Kostnader och kostnadsfördelning | 149 |
| | Vår sammanfattning med kommentarer | 155 |
| 10 | Särvux och folkbildning | 157 |
| | Vår bedömning | 157 |
| | Särvux | 157 |
| | Folkhögskola | 164 |
| | Studieförbundens verksamhet | 168 |
| | Vår sammanfattning med kommentarer | 170 |
| 11 | Integrering i praktiken – det beror på..... | 171 |
| | Vår bedömning | 171 |
| | Olika bilder av integrering | 171 |

| | |
|--|------------|
| Integreringens utfall | 173 |
| Samspel och relationer | 176 |
| Delaktighet i skolsituationen | 179 |
| Olika sätt att organisera undervisning..... | 180 |
| Specialundervisning och pedagogiska resultat | 183 |
| Integrering i Norge och Danmark..... | 186 |
| Kan samverkan leda till social integrering? | 188 |
| Vår sammanfattning med kommentarer..... | 190 |
| 12 Kompetens och lärarutbildning..... | 195 |
| Vår bedömning..... | 195 |
| Kompetens och samverkan..... | 195 |
| Lärarutbildning | 202 |
| Vår sammanfattning med kommentarer..... | 208 |
| 13 Internationella erfarenheter..... | 211 |
| Vår bedömning..... | 211 |
| Elever i behov av särskilt stöd | 211 |
| Utvecklingstrender i Europa..... | 212 |
| Ytterligare utblickar | 219 |
| Specialundervisning i Norden | 222 |
| Vår sammanfattning med kommentarer..... | 231 |
| Bilagor | |
| Bilaga 1 Kommittédirektiv | 235 |
| Bilaga 2 Tilläggsdirektiv | |
| Dir. 2002:162 Förlängd tid för deluppdrag | 251 |
| Dir. 2003:32 Förändrat uppdrag..... | 252 |

| | |
|---|-----|
| Bilaga 3 Integreringens praktik och teori..... | 255 |
| Bilaga 4 Synen på ”avvikande” barn och på särskolan över tid | 275 |
| Bilaga 5 Utviklingshemmete i norsk skole..... | 293 |
| Bilaga 6 Organisering af undervisningen af børn med psykiske udviklingsforstyrrelser | 313 |
| Referenslista..... | 329 |

Sammanfattning

Flertalet kapitel i detta betänkande inleds med rubriken *Vår bedömning*. Under denna rubrik tar vi i punktform upp de bedömningar som kommer att ligga till grund för vårt fortsatta arbete. Kapitlen avslutas med en sammanfattning med kommentarer. Denna inledande sammanfattning är därför kortfattad och kan ses som en beskrivning av vad de olika kapitlen innehåller och vilka frågor vi kommer att gå vidare med inför vårt slutbetänkande.

I Sverige är begreppet en skola för alla ett centralt begrepp, som i många decennier har präglat skolpolitiken. En långsiktig vision för den svenska skolan är att den ska utvecklas till en skola där alla elever blir sedda och bemötta, där alla elevers erfarenheter får utrymme och där alla elever får en undervisning som tillgodoser deras behov. Det är i denna anda vi bedriver vårt arbete i Carlbeckkommittén.

I *kapitel 2 En skola för alla* redovisar vi de viktigaste av de internationella åtaganden som Sverige har påtagit sig genom att ansluta sig till internationella deklarationer och överenskommelser. Vi redogör också för regeringens handlingsplan för handikappolitiken.

Begrepp som integrering, integration, inkludering och delaktighet används i många olika sammanhang. Vi redogör i *kapitel 3 Begrepp och definitioner* för hur de används i skolsammanhang och vilka innebörder de kan ges. Vi kommer i vårt fortsatta arbete att använda oss av begreppen en inkluderande undervisningen och en inkluderande skola. Med det vill vi åstadkomma en perspektivförskjutning, där fokus flyttas från individen till omgivningen. Delaktighet är ett centralt begrepp som ofta kopplas till lärande. Vi hävdar att delaktighet och inflytande är en förutsättning för en inkluderande undervisning och för en skola med hög kvalitet.

Synen på barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning har förändrats genom historien. I *kapitel 4 En historisk återblick* ger

vi en bild av särskolans framväxt och utveckling sedan 1800-talets mitt. Värderingar och attityder, liksom ekonomi och synen på kunskap, har under olika perioder satt sin prägel på denna utveckling. Det framgår av vår genomgång att värderingar och attityder styr organisationen också på regional och lokal nivå. Detta är en viktig bakgrund för att förstå varför särskolan organiseras på så olika sätt i skilda delar av landet.

Kapitel 5 Särskolan och särvux ger en allmän beskrivning av särskolans och särvux organisation och innehåll.

Trots en generell strävan under senare hälften av 1900-talet att ge likvärdiga möjligheter till utbildning för alla barn och ungdomar, finns det fortfarande avgörande skillnader i skollagstiftningen. För dessa skillnader redogör vi i *kapitel 6 Särskolan i lag och författning*.

- Vi avser att i vårt slutbetänkande närmare analysera om de skillnader som finns i lagstiftningen är motiverade ur pedagogiska, sociala och andra aspekter.

I *kapitel 7 Elever i särskolan* konstaterar vi att antalet elever, som går i särskola, har ökat kraftigt under det senaste decenniet och tenderar att fortsätta att öka. Elever flyttar också i högre utsträckning än tidigare över från grundskolan till särskolan under hela skoltiden. Det är stora skillnader mellan kommunerna när det gäller andelen elever som går i särskola, vilket väcker oro för likvärdigheten i skolan. Det finns också stora skillnader när det gäller andelen barn i särskolan som går i grundsär- respektive tränings-skola. Särskolans elevökning har inte någon enkel enskild förklaring, utan sammanhänger med en rad olika faktorer, som vi redogör för i kapitlet.

Barn som inte bedöms kunna uppnå grundskolans mål på grund av utvecklingsstörning har rätt till utbildning i särskolan. Detta gäller också barn, som inte bedöms kunna uppnå grundskolans mål därför att de har fått ett betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder på grund av hjärnskada och barn med autism eller autismliknande tillstånd.

Begreppet utvecklingsstörning innebär ett intellektuellt eller kognitivt funktionshinder. Barn med utvecklingsstörning eller autism är dock, som alla andra barn, individer med olika förutsättningar och behov. Dessa kan hänga samman med många andra faktorer än med utvecklingsstörningen, t.ex. bakgrund, social situation och personliga egenskaper. Hur skolan utformar den sociala

och pedagogiska miljön, är avgörande för elevernas möjligheter att utvecklas.

- Vi kommer i vårt fortsatta arbete att återkomma till frågorna om särskolans personkrets och de stora skillnaderna mellan kommuner när det gäller andelen elever i särskola.
- Vi kommer också att arbeta vidare med frågor som rör brister i utredningsförfarandet inför mottagandet i särskolan och i dialogen med och informationen till föräldrar.
- I detta sammanhang finns det anledning för oss att särskilt uppmärksamma den relativt stora andelen barn med invandrarbakgrund i särskolan.
- Tyngdpunkten i det fortsatta arbetet kommer dock att ligga på att diskutera och analysera förutsättningarna för att barn och ungdomar med begåvningsmässiga funktionshinder ska få en så bra skolgång som möjligt och bästa tänkbara förutsättningar för en kunskapsmässig och social utveckling.

Skolverket har i två olika utredningar om försöksverksamheten med ett ökat föräldrainflytande över en elevs mottagande i särskolan föreslagit att försöksverksamheten ska permanentas. Vi kommer i vårt slutbetänkande att ta ställning i denna fråga.

I *kapitel 8 Kvalitet och utveckling* hävdar vi att de senaste årens utveckling har inneburit både positiva och negativa effekter för särskolan. En effekt är att särskolan genom det kommunala huvudmannskapet har kommit närmare kommunernas skolväsende och blivit mer synlig. Därmed har möjligheterna till samverkan ökat. Många kommuner arbetar också aktivt för att öka samverkan mellan särskolan och grund- och gymnasieskolan.

Föräldrar och elever är generellt sett nöjda med särskolan och eleverna trivs. Nio av tio ungdomar i gymnasiesärskolan fullföljer sin utbildning. Vi har dock också uppmärksammat problem och svårigheter i särskolan, som vi redovisar i kapitlet.

- Vi kommer i vårt fortsatta arbete att ägna speciell uppmärksamhet åt förutsättningarna för en ökad samverkan för att åstadkomma en inkluderande skola. Vår utgångspunkt är att sätta elevernas behov och intresse i fokus, snarare än hänsynen till organisatoriska eller personella överväganden.

Valmöjligheterna i särskolan är sämre än i övriga skolformer och elevernas möjligheter till inflytande varierar, men är generellt svagt.

- Dessa frågor har vi därför anledning att återkomma till i det fortsatta arbetet.

Gymnasiekommitténs nyligen framlagda förslag om förändringar i gymnasieskolan kommer att påverka gymnasiesärskolan.

- Vi kommer i vårt fortsatta arbete att ägna uppmärksamhet åt frågorna om hur gymnasiesärskolan bättre ska kunna förbereda eleverna för livet efter skolan.
- Vi kommer också att utreda hur gymnasiesärskolan ska förändras i förhållande till en förändrad gymnasieskola.

I *kapitel 9 Resurser och resurstilldelning* redogör vi för kostnaderna för särskolan. De genomsnittliga elevkostnaderna för såväl den obligatoriska som den frivilliga särskolan varierar kraftigt mellan kommunerna. Särskolan har egna anslag, särskilda från övriga skolanslag i flertalet kommuner i landet. Oron för en sämre resurstilldelning om särskoleanslagen går upp i övriga skolanslag är en viktig anledning för många att slå vakt om den särskilda skolformen. Vi konstaterar att resursfördelningssystemen kan bli styrande för hur man organiserar olika verksamheter och kan utgöra ett hinder för integrationssträvanden.

- Vi kommer därför i vårt fortsatta arbete att göra en fördjupad översyn av resurshanteringen inom skolan och dess effekter. Vi har också anledning att närmare se över de stora skillnaderna i kostnader mellan kommunerna.

Särvux resurser är påfallande låga både i reella tal och i förhållande till satsningarna på övrig vuxenutbildning. Skillnaderna mellan kommuner är också här mycket stora. Vi redovisar i *kapitel 10 Särvux och folkbildning* för särvux framväxt och uppbyggnad och konstaterar att tillgängliga rapporter och utvärderingar är entydiga i sin bedömning av att särvux uppvisar en rad brister.

- Vi kommer i vårt fortsatta arbete att ta upp och närmare analysera dessa brister.

Folkhögskolornas och studieförbundens kursverksamhet för vuxna med utvecklingsstörning är ett viktigt komplement till särvux.

Kapitel 11 Integrering i praktiken – det beror på handlar om integrering, ett begrepp som i praktiken visar sig ha många innebörder. Vi hävdar att man, för att göra rättvisa åt begreppet, inte bara bör

studera integrering med utgångspunkt från den enskilde eleven. Det är väsentligt att också studera hur undervisningen är organiserad och upplagd samt vad den innehåller.

Bemötande, förståelse och attityder hos skolans personal och andra elever har stor betydelse för en elevs möjligheter att lyckas i skolan. Omgivningens attityder påverkar hur en elev med utvecklingsstörning känner att han kan klara av saker och får vara med och ingå i en gemenskap. Studier visar att elever med funktionshinder ofta har dåliga erfarenheter av att inte få vara med i skolans gemenskap.

Vi redovisar i kapitlet en rad studier kring samspelet mellan elever med utvecklingsstörning och mellan elever med utvecklingsstörning och andra elever. Studierna visar bland annat att andra faktorer än själva funktionshindret är avgörande för om ett samspel kommer till stånd och att det har stor betydelse hur lärare och andra formar skolmiljöer och på olika sätt stimulerar till samspel.

Självförtroende, snarare än funktionshinder, har betydelse för upplevelsen av delaktighet i skolan. Graden av självförtroendet hänger i sin tur samman med bemötande och uppskattning från lärares och kamraters sida och på vilka samspelsmöjligheter som skapas. Miljöer och träffpunkter, där elever med utvecklingsstörning kan möta varandra på lika villkor, har stor betydelse. Att få vara jämlik på lika villkor har ett stort värde, men också mindre jämlika relationer kan vara betydelsefulla. Likheten skapar en känsla av trygghet, medan olikheten ger större utmaningar.

Det framkommer små eller inga skillnader mellan elever i särskoleklasser och integrerade elever i grundskolan vad gäller den kognitiva utvecklingen. Däremot visar en betydande mängd forskningsresultat att undervisning i särskilda grupper snarare har en negativ effekt på elevens sociala utveckling, motivation och självbild. Vi kan, utifrån de studier vi redovisar, konstatera att det för en inkluderande undervisning krävs stora insatser på många plan. Den fysiska integreringen kan ses som en grund, men betydligt mer måste till. I detta perspektiv blir det angeläget att ur olika aspekter studera grundskolan och gymnasieskolans förutsättningar att undervisa elever med utvecklingsstörning.

- Vi kommer i det fortsatta arbetet att fokusera på det faktum att det, trots en fysisk integrering av särskolan, är långt kvar till en inkluderande verksamhet.

- Frågor som måste belysas är bland annat hur skolans personal kan bidra till att skapa den goda skolan, där alla på sina egna villkor bidrar till mönstret i en social mosaik.

Undervisningen av elever med utvecklingsstörning ställer, oberoende av skolform, särskilda krav på kunskaper och kompetens hos lärare och annan personal. I *kapitel 12. Kompetens och lärarutbildning* redogör vi för behovet av specialpedagogisk kompetens i kommunerna. Vi redovisar utvärderingar om hur lärarna själva ser på sina förutsättningar att svara mot särskoleelevernas behov både i särskolan och i grundskolan. Vi redogör också för den nya lärarutbildningen och för de grundläggande kunskaper inom det specialpedagogiska kunskapsområdet som framtidens lärare kommer att ha. Vidare tar vi upp skollärans ansvar och behov av specialpedagogisk kompetens, liksom elevassistenternas roll i såväl det sociala som det pedagogiska arbetet i skolan. Vi kommer att arbeta vidare med frågorna om lärarutbildning och kompetensutveckling för olika personalkategorier.

Utvecklingen i flertalet europeiska länder och också i USA och Kanada går mot en ökad inkludering av elever i behov av särskilt stöd i reguljära skolor och utbildningar. I *kapitel 13 Internationella erfarenheter* redogör vi för trender och tendenser i en rad europeiska länder och för de faktorer som påverkar möjligheterna att uppnå en ökad integration eller inkludering. Vi lämnar också en mer detaljerad redogörelse för utvecklingen och den rättsliga regleringen av specialundervisning i de övriga nordiska länderna. Särskolan finns inte som egen skolform i våra grannländer och det är därför intressant att se hur man där löser behoven av specialundervisning och speciallösningar för olika elevgrupper.

- Vi avser att i vårt fortsatta arbete följa upp den internationella översikten och framför allt försöka hitta goda modeller för och exempel på integration och inkluderande undervisning.

1 Kommittén och dess uppdrag

Carlbeck-kommitténs övergripande uppdrag är att föreslå hur den framtida utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning bör utformas i fråga om mål, innehåll, organisation och personalens kompetens. I uppdraget ingår att i ett första steg redovisa kommitténs analys av i vilken utsträckning den utbildning och den undervisning som i dag ges till barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning svarar mot deras behov och förutsättningar. I uppdraget ingår också att genomföra en internationell studie av hur utbildningen för elever med utvecklingsstörning är utformad i andra länder.

I detta första betänkande redovisar vi en kartläggning av utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning. Vi har använt oss av aktuell statistik, utvärderingsrapporter, forskningsrapporter, studiebesök och kontakter med myndigheter, organisationer och institutioner med ansvar eller engagemang för elever med utvecklingsstörning i särskola, grund- och gymnasieskola eller särvox. Detta för att få en bild av hur utbildningen för människor med utvecklingsstörning ser ut i dag. Med utgångspunkt i denna kartläggning har vi försökt analysera och problematisera bilden av särskolan och särvox. Den problematiserade bilden ska utgöra ett avstamp för de förslag vi kommer att presentera i vårt slutbetänkande i oktober 2004.

Vi redogör först för hur utbildningen fungerar i dag beträffande organisation, innehåll och kvalitet. En del förhållanden är gemensamma för alla eller flera av verksamheterna i särskolan och några avsnitt är därför gemensamma, medan andra rör en specifik skolform. Vuxenutbildningen behandlas i ett eget kapitel. Förutom särvox belyser vi också kortfattat de möjligheter för personer med utvecklingsstörning som öppnas i folkhögskolor och studieförbund.

En viktig utgångspunkt för kommitténs arbete har varit de utvärderingar av innehåll och kvalitet inom olika former av utbildning för personer med utvecklingsstörning som Skolverket har genomfört under slutet av 1990-talet. Skolverket har i en rad rapporter visat att särskolan i många avseenden har kommit långt med att erbjuda en bra utbildning och en god lärande miljö för barn och ungdomar med utvecklingsstörning. Men Skolverket har också påvisat problem och svårigheter. Framför allt pekar rapporterna på svårigheterna att öka integreringen och på brister när det gäller kommunernas strategier både för särskolans organisation och för dess undervisning. Skillnaderna mellan olika kommuners sätt att hantera särskolefrågorna i sina skolorganisationer är påfallande och kan inte alltid hänföras till väl genomtänkta strategier. Dessa och andra frågor tar vi upp och belyser i detta betänkande.

Skolverkets rapporter omfattar hela särskolan, men tyngdpunkten ligger på grundsärskolan. För att komplettera den bild som ges i Skolverkets rapporter har vi därför genomfört en egen enkät till ett representativt urval av kommuner rörande gymnasiesärskolan. Vi har också initierat en särskild studie av träningssskolan.

Särskolan handlar emellertid inte bara om organisation och undervisning. Viktiga frågor är också elevernas sociala situation, hur de trivs i skolan och vilken grund deras skolgång ger för ett bra vuxenliv. Här har vi tagit del av en rad forskningsrapporter om hur såväl barn och ungdomar som vuxna upplever eller har upplevt sin skolsituation. Flera intressanta studier handlar om gemenskap, samspel och utanförskap. Tillsammans ger de en god bild av de problem och svårigheter som möter personer med utvecklingsstörning i skolan och i livet i övrigt. Vi försöker i vårt betänkande belysa frågorna om delaktighet och utanförskap.

När det gäller utbildningen av vuxna med utvecklingsstörning har Skolverket också genomfört en utvärdering och frågorna har behandlats i Kunskapslyftskommittén och i en proposition till riksdagen våren 2001. Vi har haft kontakt med Folkbildningsrådet, Sibus och några enskilda folkhögskolor och studieförbund.

Vi tar i betänkandet också upp en diskussion om begreppen utvecklingsstörning, integrering, inkludering och delaktighet samt redovisar samhällets syn på dessa frågor. Bidrag till den diskussionen har vi bland annat fått av professorn Jerry Rosenqvist vid Lärarhögskolan i Malmö och filosofie doktorn Magnus Tideman vid Högskolan i Halmstad. Båda har deltagit i ett möte med kommittén, där vi har lyft dessa frågor. Till detta betänkande fogas

som bilagor två artiklar om normalitet, handikapp och integrering, skrivna av de två forskarna (bilaga 3 och 4).

I den internationella studien riktar vi i första hand blickarna mot våra nordiska grannländer. I ett särskilt avsnitt gör vi en genomgång av aktuell lagstiftning i de nordiska länderna och gör jämförelser med vår egen. Vi har också varit i kontakt med myndigheter och skolor i de nordiska länderna och genomfört ett studiebesök. När det gäller Danmark och Norge har vi haft god hjälp av två forskare, professorn Jan Tøssebro från Norge och filosofie doktorn Susan Tetler från Danmark. Båda har medverkat vid ett möte med kommittén och har också bidragit med artiklar som fogas till detta betänkande som bilagor (bilaga 5 och 6).

Den internationella studien väljer vi i övrigt att avgränsa till en kortfattad översikt över situationen i ett antal europeiska länder. Vår översikt bygger på tillgängligt material från OECD, Eurydice och European Agency for the Development of Special Education. De rapporter vi hänvisar till har tillkommit under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet och är således förhållandevis aktuella, även om vissa förändringar kan ha skett under de allra senaste åren. Vi har också tagit del av material som beskriver situationen i Kanada och USA. Detta betänkande innehåller mer översiktliga beskrivningar av den aktuella situationen baserade på skriftliga rapporter. Vi planerar att inför slutbetänkandet göra studiebesök i åtminstone några länder, för att själva kunna bilda oss en uppfattning om hur den officiella politiken fungerar i praktiken.

Enligt våra direktiv ska vi arbeta med stor öppenhet och stimulera till en bred diskussion. Vi har inlett ett kontaktarbete med en rad intressenter i särskolefrågor: myndigheter, institutioner, organisationer, föräldrar, elever och personal. Vi har öppnat en hemsida för information på Internet och har genomfört flera hearings med berörda organisationer. Ledamöter, sakkunniga och experter i kommittén samt sekreterarna har deltagit i en rad konferenser, seminarier och studiebesök. Vi har tagit emot skriftligt material från många olika håll och har sammanträffat både med företrädare för olika intressegrupper och med enskilda. Behovet av en fortlöpande diskussion och av att ta emot synpunkter från många olika håll kommer att bli ännu större, när vi inför slutbetänkandet ska ta ställning i olika frågor.

Vår utgångspunkt, såväl i detta betänkande, som i det fortsatta arbetet, är att utgå från eleverna och ha deras bästa för ögonen. Barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning är en mycket

heterogen grupp med mycket varierande behov och förutsättningar. Vi är starkt medvetna om att det inte finns en lösning eller en modell som löser de problem det innebär att ha ett begåvningsmässigt funktionshinder i utbildningssammanhang. Vi är också medvetna om att organisationen av och innehållet i utbildning för elever med utvecklingsstörning inte bara styrs av författningar, utan också påverkas av hänsynen till ekonomiska ramar, personella resurser, traditioner och mer eller mindre medvetna strategier. Vi vill i vårt utredningsarbete behålla fokus på eleverna och prioritera deras behov framför andra hänsynstaganden.

2 En skola för alla

En grundläggande princip i den svenska rättsordningen och i de internationella överenskommelser som redovisas i kapitlet är alla människors lika värde. Lika grundläggande är principen om rätten till utbildning. I detta avsnitt beskrivs dessa principer liksom några av de internationella överenskommelser som Sverige har anslutit sig till.

I Sverige är begreppet en skola för alla centralt i såväl skolan och skollagstiftningen som i utbildningspolitiken. Utgångspunkten för vårt arbete ska vara att utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning ska hålla en hög kvalitet samtidigt som principen om en skola för alla ska stärkas (Dir. 2001:100 s. 12).

Vad menas då med en skola för alla? Begreppet har förklarats på olika sätt i olika dokument. Ideologin om en skola för alla, i den meningen att elever med olika funktionshinder inte ska särskiljas från andra elever, utvecklades framför allt i början av 1960-talet, då man började tala om normalisering och integrering.

I våra direktiv talas om en skola för alla i bemärkelsen att elever med olika funktionshinder inte särskiljs från andra elever. Begreppet kan också förstås i ett vidare perspektiv. I regeringens utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning 1996 (Regeringens skrivelse 1996/97:112 s. 22) anförts:

En skola för alla betyder en skola där alla elever blir sedda och bemötta, där alla elevers erfarenheter får utrymme och där alla elever får en undervisning som tillgodoser deras behov och krav. I en skola för alla undervisas elever med olika bakgrund tillsammans. Målet är en skola där alla elever utvecklar kunskaper, färdigheter och förhållnings-sätt som stärker deras förmåga både att anpassa sig till det moderna samhället och att delta i förändringen av detta samhälle.

I den s.k. Funkisutredningen, Funkis – funktionshindrade elever i skolan (SOU 1998:66 s. 59) uttalades bland annat med anledning av begreppet:

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

Också i internationella sammanhang förekommer begreppet. UNESCO:s generaldirektör Federico Mayor har förklarat att ett arbete med ”skolor för alla” innefattar ett arbete för att åstadkomma ”läroanstalter” som är till för alla elever, som respekterar olikheter, som stödjer inläring och som tillgodoser individuella behov.¹

I ett internationellt perspektiv har Sverige kommit långt i arbetet med visionen om en skola för alla. I princip har alla barn oavsett social bakgrund, könstillhörighet, funktionshinder etc. i dag rätt till utbildning.

Vi ska i vårt arbete uppmärksamma Sveriges internationella åtaganden inom utbildningsområdet samt FN:s konvention om barnets rättigheter, FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet, Salamancadeklarationen och Dakaröverenskommelsen. Vi ska också beakta regeringens nationella handlingsplan för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79) och vad som sägs i propositionen om vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (prop. 2000/01:72). Den senare propositionen behandlas i kapitel 10 i detta betänkande.

De internationella dokumenten

De överenskommelser som träffas internationellt är mer eller mindre bindande. En konvention är det starkaste internationella instrumentet och är bindande för de länder som har undertecknat den. Det är möjligt att reservera sig mot delar i en konventionstext om inte konventionen i sin helhet kan accepteras. En deklaration kan antas vid ett möte eller en konferens. En deklaration är ett uttryck för mötesdeltagarnas åsikt eller uppfattning i en särskild fråga. En deklaration har snarare en politisk än en rättslig betydelse. Inget land är tvingat att följa en deklaration.

¹ Svenska Unescorådets skriftserie nr 1/2001 s. 12.

FN:s barnkonvention

Barnkonventionen antogs av FN:s generalförsamling 1989 och trädde i kraft året därpå. Konventionen har ratificerats av nästan alla världens länder, däribland Sverige. Kränkningar kan inte tas upp i internationell domstol. Efterlevnaden av konventionen garanteras istället av en granskningskommitté.

En av de bärande principerna i konventionen är principen om barnets bästa, artikel 3. I konventionen har barn och ungdomars rättigheter för första gången samlats i ett enda dokument. Barnkonventionen är också det första internationella MR-dokumentet (MR står för mänskliga rättigheter), där handikapp räknas upp som en av grunderna för icke-diskriminering.

I artikel 2 (icke-diskriminering) stadgas bland annat att barn utan åtskillnad av något slag, ska tillförsäkras de rättigheter som anges i konventionen oavsett barnets, föräldrars eller vårdnadshavares handikapp. Utöver artikel 2 och 3 är också artikel 6 (rätten till liv och överlevnad) och artikel 12 (åsiktsfrihet och rätten att bli hörd) grundläggande artiklar i konventionen. Konventionen bör dock ses som en helhet där alla artiklar är viktiga.

Artikel 23 föreskriver att ett barn med fysiskt eller psykiskt handikapp bör åtnjuta ett fullvärdigt och anständigt liv under förhållanden som säkerställer värdighet, främjar självförtroende och möjliggör barnets aktiva deltagande i samhället. Det funktionshindrade barnets rätt till särskild omvårdnad erkänns också i artikeln. Alla barns rätt till utbildning slås fast i artikel 28 p. 1:

1. Konventionsstaterna erkänner barnets rätt till utbildning och i syfte att gradvis förverkliga denna rätt och på grundval av lika möjligheter skall de särskilt
 - a) göra grundutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla;
 - b) uppmuntra utvecklingen av olika former av undervisning som följer efter grundutbildningen, innefattande såväl allmän utbildning som yrkesutbildning, göra dessa tillgängliga och åtkomliga för varje barn samt vidta lämpliga åtgärder såsom införande av kostnadsfri utbildning och ekonomiskt stöd vid behov;
 - c) göra högre utbildning tillgänglig för alla på grundval av förmåga genom varje lämpligt medel;
 - d) göra studierådgivning och yrkesorientering tillgänglig och åtkomlig för alla barn;
 - e) vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott.

FN:s standardregler

FN:s generalförsamling antog år 1982 världsaktionsprogrammet för handikappade och ägnade handikappfrågorna ett särskilt årtionde. I samband med att verksamheten utvärderades drev bland annat Sverige frågan om att förbereda en konvention om handikappades rättigheter. Detta lyckades dock inte. Istället fick FN:s ekonomiska och sociala råd och den sociala utvecklingskommissionen i uppdrag att tillsätta en arbetsgrupp för att ta fram standardregler med syfte att tillförsäkra människor med funktionshinder jämlikhet och delaktighet i samhället.

Standardreglerna antogs av generalförsamlingen i december 1993. I standardreglerna, som är 22 till antalet, finns ett antal huvudområden angivna, däribland utbildning. Grund för reglerna såväl politiskt som moraliskt kan sägas vara den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och Barnkonventionen. I regel 6 slås bland annat fast att staterna bör erkänna principen om lika möjligheter till utbildning på grundskole-, gymnasie- och högskolenivå för barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder. Staterna bör också se till att sådan utbildning är en integrerad del av den ordinarie utbildningen.

Specialundervisning får förekomma, men endast undantagsvis. Sådan undervisning kan övervägas när det ordinarie skolsystemet inte kan tillgodose behovet av utbildning hos alla människor med funktionsnedsättning. Målet med sådan specialundervisning bör enligt standardreglerna vara att förbereda de studerande för undervisning i det ordinarie skolsystemet. Specialundervisningen bör ha lika hög standard och lika höga ambitioner som den ordinarie undervisningen och också vara nära knuten till den.

I syfte att lyckas med en sådan process föreskrivs bland annat att staterna bör ha en klart uttalad policy, förstörd och accepterad inom utbildningsväsendet och av samhället i övrigt, tillåta flexibilitet, utbyggnad och anpassning av läroplanen, och se till att det finns undervisningsmaterial av god kvalitet och fortlöpande utbildning av lärare samt stödlärare.

Standardreglerna är inte juridiskt bindande, men är avsedda att vara normbildande. De innebär ett moraliskt och politiskt ställningstagande och åtagande från staternas sida att anpassa samhället till människor med funktionsnedsättning.

Salamancadeklarationen

Salamancadeklarationen antogs på världskonferensen om specialundervisning i Salamanca 1994. Vid konferensen, som anordnades av den spanska regeringen i samarbete med UNESCO, var ett nitiototal regeringar representerade. I deklARATIONEN manifesteras principen att barn med behov av särskilt stöd bör undervisas inom det ordinarie undervisningsväsendet i den närmaste ordinarie skolan i en ordinarie klass. Enda undantaget härifrån är undervisning för elever som är döva och dövblinda vars undervisning det – enligt deklARATIONEN – eventuellt är lämpligare att förlägga till specialskolor eller specialklasser och specialavdelningar i vanliga skolor.

I Salamancadeklarationen anförs bland annat:

Vi tror och deklarerar att

- varje barn har en grundläggande rätt till undervisning och måste få en möjlighet att uppnå och bibehålla en acceptabel utbildningsnivå,
- varje barn har unika egenskaper, intressen, fallenheter och inlärningsbehov,
- utbildningssystemen skall utformas och utbildningsprogrammen genomföras på sådant sätt att den breda mångfalden av dessa egenskaper och behov tillvaratas,
- elever med behov av särskilt stöd måste ha tillgång till ordinarie skolor som skall tillgodose dem inom en pedagogik som sätter barnet i centrum och som kan tillgodose dessa behov,
- ordinarie skolor med denna integrationsinriktning är det effektivaste sättet att bekämpa diskriminerande attityder, att skapa en välkomnande närmiljö, att bygga upp ett integrerat samhälle och att åstadkomma skolundervisning för alla; dessutom ger de flertalet barn en funktionsduglig utbildning och förbättrar kostnadseffektiviteten och – slutligen – hela utbildningssystemet.

Konventionen anmodar också alla regeringar att i lagstiftning eller riktlinjer stadfästa principen om integrerad undervisning, som ***innebär att alla barn undervisas inom det ordinarie skolväsendet, om det ej finns tvingande skäl att handla på annat sätt.***

Konferensen antog också en handlingsram för undervisning av elever med behov av särskilt stöd. Handlingsramen innehåller riktlinjer för åtgärder på internationell, nationell och regional nivå.

I handlingsramen uttalas bland annat att skolpolitiken ska bygga på kravet att ett barn med funktionshinder bör följa undervisningen i den närmaste skolan. Med detta avses den skolan som barnet skulle ha gått i om det inte haft ett funktionshinder. Särskilda skolor eller undervisningsenheter ska komma ifråga endast undan-

tagtvis. I detta avseende uppmärksammas teckenspråket. Vidare understryks att deltidsundervisning ska uppmuntras i de undantagsfall där barn placeras i en särskild skola.

Dakaröverenskommelsen

Vid UNESCO:s världskonferens om Utbildning för alla (26–28 april 2000 i Dakar, Senegal) antogs handlingsplanen ”the Dakar Framework for Action, Education for All; Meeting our Collective Commitments”, här kallad Dakaröverenskommelsen. Slutdokumentet från Dakar innehåller bland annat en överenskommelse om att medlemsländerna ska arbeta för att uppnå sex övergripande mål för UFA (Utbildning för alla). Det engelska uttrycket är EFA (Education for all). Några av målen är att;

- säkerställa att alla barn, särskilt flickor, barn som lever under svåra förhållanden och barn som tillhör etniska minoriteter senast 2015 får tillgång till och fullföljer en kostnadsfri primärskoleutbildning av god kvalitet,
- säkerställa att ungdomars och vuxnas lärbbehov tillgodoses genom rättvis tillgång till lämpliga program för lärande och livsfärdigheter,
- på alla sätt förbättra kvaliteten på utbildning och säkerställa hög kvalitet så att erkända och mätbara resultat uppnås av alla, särskilt när det gäller läs- och skrivkunnet, räknefärdigheter och viktiga livsfärdigheter.

Genom Dakaröverenskommelsen har regeringar och internationella organisationer åtagit sig att verka för att de mål som formulerats ska uppnås. Vid konferensen utlovade regeringar och finansieringsorgan att inga länder som på allvar vill förverkliga målen om utbildning för alla kommer att hindras från att nå detta på grund av resursbrist.

Regeringens nationella handlingsplan för handikappolitiken

Propositionen från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79) har tagits fram som en del i utvecklingen mot uppfyllandet av FN:s standardregler. I denna uttalar bland annat att det handikappolitiska arbetet

särskilt ska inriktas på att se till att handikapperspektivet genomsyrar alla samhällssektorer, att skapa ett tillgängligt samhälle, samt att förbättra bemötandet. Vidare uttalas bland annat att elever med funktionshinder bör ha möjlighet att bo med sina föräldrar eller i deras närhet och gå i en skola i närheten av hemmet och att förutsättningarna för vuxna studerande med funktionshinder och deltagare i behov av särskilt stöd bör stärkas.

3 Begrepp och definitioner

I detta kapitel diskuterar och problematiserar vi begreppen integrering, integration, inkludering och delaktighet utifrån ideologisk, historisk och empirisk grund. En ytterligare belysning återfinns i bifogad artikel (bilaga 3).

Vår bedömning

Kommittén undviker att använda begrepp som *individintegrering* och *integrerade elever*, därför att dessa ofta associeras med att det är individen som ska anpassas till en given miljö. Vi väljer istället begreppen *inkluderande undervisning* och *inkluderande skola* och menar därmed att det är miljön som ska samspela med individen. Sammanhanget, situationen och gruppen samverkar då kring och med individen.

Integrering och integration – begrepp med många innebörder

Integrering och integration är begrepp som används i olika sammanhang och därför får olika innebörd. I vårt arbete är begreppen skolrelaterade och hänger samman med ideologiska mål. Vi ser det därför som angeläget att definiera och problematisera begreppen. Vad menar vi egentligen med integrering respektive integration? Hur definieras de i tidigare dokument och forskning? Hur kommer vi att använda begreppen?

Integrationsutredningen gjorde en analys av begreppen normalisering och integrering i sitt delbetänkande *Handikappad, Integrerad, Normaliserad, Utvärderad* (SOU 1980:34). I begreppet integration innefattas gemenskap, ömsesidighet, delaktighet och kommunikation. Utredningen påpekade att integrering är ett åtagande av alla parter som ska leda till förändring för alla inom den

gemenskap där integrering äger rum. Detta synsätt betonar också relativiteten i handikappet; det är först i mötet med miljön som vissa egenskaper eller funktionshinder framstår som handikapp.

Integrationsutredningen, liksom forskare inom det specialpedagogiska kunskapsfältet, skiljer på begreppen integrering och integration och ger dem olika innebörd. Med integrering avses själva processen som ska leda fram till ett tillstånd av integration dvs. ett tillstånd där ingen segregering råder. Integrering kan därmed ses som en ofullgången process, där man kan urskilja olika nivåer eller grader av integration.

Olika former av integrering

Sociologiprofessorn Mårten Söder beskriver i en studie olika former av integrering.¹ Han skiljer på fyra aspekter av begreppet, *fysisk, funktionell, social samt samhällelig integrering*. *Fysisk integrering* innebär ett närmande mellan personer med och utan utvecklingsstörning. I skolsammanhang innebär det att särskoleklasser finns lokalt integrerade i grundskolan. *Funktionell integrering* innebär att lokaler, utrustning och personal samutnyttjas. Det kan också innefatta att grundskolans och särskolans elever har exempelvis gymnastik tillsammans. Vid *social integrering* har det sociala avståndet mellan personer med och utan utvecklingsstörning minskats. Med socialt avstånd avses både avsaknad av social interaktion och den känsla eleven kan ha av att vara utanför. Socialt integrerad är man om man ingår i en gruppgemenskap, har regelbunden och spontan kontakt med andra utan utvecklingsstörning och upplever sig själv som en naturlig del i gruppen. *Samhällelig integrering* betyder att man som vuxen har samma möjligheter och tillgång till resurser som andra, samma möjlighet att påverka sin egen situation samt att man har ett arbete och ingår i en social gemenskap.

I forskningsrapporter och annan dokumentation framstår begreppet integrering ofta som en process på individnivå. Fokus är på vad som händer den enskilda eleven och mer sällan på vad som sker eller inte sker i klassen. Emellertid är det av betydelse för hur integrering faller ut just hur anpassning och förändring kan ske för hela klassen. Det är inte en person som ska anpassas till en redan

¹ Söder, Mårten (1979). Skolmiljö och integrering: En empirisk studie av särskolans integrering i olika skolmiljöer. Uppsala. Sociologiska institutionen

formerad helhet. Det är inte heller helheten som ska anpassas till en person, utan det är fråga om en ömsesidig anpassning där alla har ett ansvar. Det betydelsefulla är vad som händer i en gemenskap människor emellan. Därför har alla i gruppen ett ansvar för att integreringen ska bli meningsfull och att *göra den nödvändiga särbehandlingen mindre nödvändig*.²

I många av de tidiga integrationsstudierna talar man om individintegrerade elever. Professorn i specialpedagogik Ingemar Emanuelsson anser att begreppet individintegrering är vilseledande, då detta inte handlar om integrering utan snarare om en administrativ placering av en elev. Beteckningen integrerad om en eller flera individer i en grupp är snarast ett tecken på deras isolerade situation, eftersom den utpekar någon eller några som avviker från gruppen. Emanuelsson menar således att när enskilda gruppmedlemmar betecknas som integrerade eller individintegrerade, antyder språkbruket att de inte är en naturlig del av gruppen utan måste betecknas på ett särskilt sätt. Det kan också förstås som att man lägger ansvaret på den avviker att anpassas till en grupp, som bestämmer villkoren för gemenskapen. Det är då logiskt att utvecklingen leder mot segregation och det är vad som sker i alltför många integreringsförsök, enligt Emanuelsson. Förutsättningarna för en lyckad integrering handlar till stor del om kollektivets förmåga och kunskaper.

Särskolekommittén definierar i sitt betänkande Särskolan – en primärkommunal skola (SOU 1991:30) individintegrerade elever, som de elever som enligt särskilt beslut mottagits för särskoleundervisning, men som får sin undervisning i grundskolan eller gymnasieskolan minst halva det antal veckotimmar som enligt timplanen gäller för den aktuella årskursen. Denna definition används fortfarande i många sammanhang.

En förutsättning för individuell integrering är enligt betänkandet att den mottagande personalen har en positiv inställning till eleven. Skolledaren är särskilt betydelsefull i detta sammanhang. Man betonar att de elever med utvecklingsstörning som undervisas i grundskolan behöver extra resurser i form av stöd från speciallärare och/eller assistentstöd. Särskild planeringstid för lärarna, handledning och konsultresurser betyder också mycket för resultatet. Dessutom måste undervisningen vara flexibel, det som passar en elev kanske inte passar en annan.

² Emanuelsson, Ingemar (1996). Integrering – bevarad normal variation i olikheter. Boken om integrering. Malmö Corona

Två riktningar av integrering

Den norske professorn Peder Haug konstaterar att begreppet integrering har två riktningar. Dessa betecknar han som *segregerande* respektive *inkluderande* integrering.³ Genom att använda dessa begrepp för att beskriva hur situationen ser ut i praktiken i dag, får man enligt Haug, fram nyanser av hur integrering faller ut. Riktningarna bygger på olika ideologi, värdegrund, kunskapssyn och målsättning.

Den *segregerande integreringen* innebär, enligt Haug, att man försöker skapa den optimala miljön för eleven. Detta kan innebära att eleven finns i klassen, men behöver individuell kompensatorisk behandling för att passa in i helheten. De organisatoriska lösningarna kan vara att eleven får enskilda undervisningstimmar, får vara i mindre grupper utanför klassen, får vara i särskolan eller får vara på en särskild institution. Den individuella undervisningen sköts utanför gemenskapen, i bästa fall av speciellt utbildade lärare. Utmaningen är att ge individuell kompensatorisk behandling så att varje barn i största möjliga mån kan anpassas till skolan och samhället.

Den *inkluderande integreringen* betyder att alla får sin undervisning inom klassens ram och gemenskap. Ingen får lov att flyttas ut ur klassen som en permanent lösning. All individualisering och differentiering sker inom klassens ram. Man bedömer det som rättvist och bäst att eleven, oberoende av förutsättningar och förmåga, får delta i samma gemenskap. Genom denna läggs en grund för att barn med olika förutsättningar och förmåga ska kunna fungera tillsammans i det vanliga vuxenlivet. Det krävs med detta synsätt en tolerans mot olikhet och en förmåga att se den normala variationen av olikhet. Utmaningen är att göra skolan i stånd att omfatta alla barn och att arbeta med alla barn. Enligt Haug är den centrala frågan om eleven ska anpassas till skolan eller skolan ska anpassas till eleven.

³ Haug, Peder (1998). Pedagogiskt dilemma: Specialundervisning

Inkludering innefattar alla

På grund av de oklarheter som har uppstått kring begreppen integrering och integration finns det, enligt professorn Jerry Rosenqvist, ett behov av att ersätta dessa med nya *ej fullt så slitna begrepp*.⁴

Det finns, med andra ord, ofta ett behov av att byta uttryck för att ersätta ett slitet, eller för att finna en mera adekvat term. Begreppsnamnet integration har i Sverige egentligen inte utsatts för någon konnotation, dvs så att det har blivit förknippat med känslor. På annat håll, och då främst i den anglosaxiska världen, har det uppstått ett behov att ersätta begreppsnamnet integration med andra termer. Corbet och Slee (2000) anför som skäl ett missförstånd av innebörden i integration, genom att denna term ofta fått beskriva en anpassningsprocess där någon integreras på andras villkor. Corbet och Slee diskuterar ett slags integrationssynsätt och kritiserar detta för att det i stort sett innebär att en person kan bli integrerad endast om den anpassar sig till de rådande villkoren, vilka i sin tur statueras av "de normala" i den miljön där individen skall "integreras". Samtidigt som de kritiserar detta synsätt (view) markerar de innebörden i "inclusion", nämligen att var och en ingår i en viss miljö på sina egna villkor och med sina eventuella tillkortakommanden där alla och en var bidrar till mönstret "i en social mosaik". Även i vårt eget land har integrering som process uppfattats som att något måste göras med en viss individ så att denna skall kunna bli integrerad. Innebörden av en helhet eller – med de ord Corbet och Slee använder – mosaik, dvs en process som alla går in i på lika villkor, har därvid gått förlorad, och tänkandet om integrering blir åter igen att det bara är vissa elever, t ex de som tillhör särskolan, som skall integreras. I detta tänkande ser man på något vis majoriteten av elever som stående över, eller åtminstone utanför integrationsprocessen. (a.a s. 9)

Det internationella begreppet *inclusion* – inkludering - används därför alltmer också i Sverige för att beskriva åtgärder som främjar integrering i skolan. Begreppet blev officiellt antaget genom Salamancadeklarationen, där man uppmanar alla regeringar att verka för en skola för alla. I begreppet inkludering kan tolkas in att man vill markera att ingen ska *föras in* någonstans, utan att de *är*. Inkludering innefattar alla från början och förutsätter ett aktivt deltagande. I detta perspektiv blir det tydligt att det handlar om att ändra skolan och klassens arbete så att de anpassas till den mänskliga variationsbredden. Det är skolan som ska förändras för att passa alla elever, inte eleverna som ska anpassas till skolan.

⁴ Rosenqvist, Jerry (2003). Integreringens praktik och teori. Bilaga nr 3.

Inkludering handlar om att ändra den värdesatta helheten så att alla hittar en plats där.⁵

Begreppet en inkluderande skola kan sägas vara ideologiskt, men samtidigt abstrakt och vitt. Några kännetecken på hur begreppet används i relation till skolan finns i offentliga dokument och i facklitteratur:⁶

- Det är en skola där alla barn och unga från ett upptagningsområde får en plats.
- Det är en skola som inte skiljer ut någon.
- Det är en skola som präglas av demokratiska värderingar.
- Det är en skola där alla barn och unga skall gå i en vanlig klass.
- Det är en skola som ger varje enskilt barn den undervisning som behövs.
- Det är en skola där alla deltar i gemenskapen utifrån sina förutsättningar.
- Det är en skola där alla upplever den som sin.

Delaktighet innebär engagemang i en livssituation/skolsituation

Ytterligare ett begrepp som ibland används för att beskriva en integrativ process är *participation* eller på svenska delaktighet. Begreppet har bland annat förordats av dåvarande Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH). Delaktighet skulle, enligt Rosenqvist, kunna vara en möjlig ersättningsterm om den innebär deltagande i en helhet på egna villkor, dvs. med förtjänster och tillkortakommanden.

Delaktighet kan, enligt forskaren Mats Granlund definieras på olika nivåer.⁷ På individ- och närmiljönivå står delaktighet för individens personliga engagemang och motivation i den direkta livsmiljön. På denna nivå har såväl individens egenskaper som de möjligheter som ges av omgivningen betydelse. I relationerna mellan individens livsmiljö innebär begreppet inflytande t.ex. föräldrars inflytande över barnets skolsituation. Samspelet mellan individ, hem och skola påverkar delaktigheten. På nästa nivå, i skolan och i samhället, innebär delaktighet demokrati och individens aktiva medverkan som beslutsfattare i samhället. I skolan kan det innebära

⁵ Oliver, M. (1991). Education for all? A perspective on an inclusive society. London

Skrtic, Thomas (1996). Students with special educational needs: artefacts of the traditional curriculum London

⁶ Haug, Peder (2001). Den inkluderande skolen som utfordring. En artikel. Högskolan i Volda

⁷ Granlund, Mats, m.fl. (2002). Delaktighetshäftet – ännu ej utgiven

att vara med i klassråd och elevråd. Granlund visar i sin studie att samspel mellan olika nivåer, parter och aktiviteter är nära förknippade med delaktighet. Han skriver bland annat:

Faktorer som påverkar samspel mellan individen och miljön eller samspelet mellan individer i olika närmiljöer kommer i hög grad att påverka delaktighet. Sådana faktorer är; information, kunskap, lagar och rekommendationer samt ekologiska övergångar.

Ovanstående definition av delaktighet kan jämföras med WHO:s definition i International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF), där delaktighet ses som *en persons engagemang i en livssituation*.⁸ Enligt definitionen ses individen som aktiv i sin livssituation där mötet och samspelet med andra är av stor betydelse. Delaktighet klassificeras som individens engagemang i sin livssituation inom olika domäner såsom lärande och att tillämpa kunskap, allmänna uppgifter och krav, kommunikation, förflyttning, personlig vård, hemliv, mellanmänniska interaktioner och relationer samt samhällsgemenskap, socialt och medborgerligt liv.

Vår sammanfattning med kommentarer

Om man i praktiken lyckas bra eller dåligt med att uppfylla de samhällsmål som är uppsatta för att undvika segregation har rimligtvis lite med begreppen i sig att göra. Men sättet att använda begrepp kan spegla attityder och därigenom få en speciell innebörd. Begreppen kan också förändras över tid. Det är t.ex. skillnad på att säga "elever med utvecklingsstörning" och "utvecklingsstörda elever". I det första fallet betonas människan, som har en viss egenskap, i det senare betonas egenskapen framför människan. Det är därför angeläget för oss att definiera och motivera på vilket sätt vi kommer att använda begreppen.

Vi anser att begreppet integrering står för processen att forma en inkluderande undervisning, en undervisning som innesluter alla och som fokuserar på lärandemiljön. I denna process handlar det inte om att göra något med en eller med några enstaka elever. Det är undervisningen som ska vara inkluderande och omfatta alla. Allas tillhörighet ska ses som en självklarhet.

Vi kommer att i vårt fortsatta analysarbete använda begreppen inkluderande undervisning och inkluderande skola. Genom att

⁸ Socialstyrelsen (2002). Klassifikation av funktionstillstånd och funktionshinder 2002 – kortversion. Från <http://www.sos.se>

använda dessa begrepp avser vi att åstadkomma ett perspektivskifte för att betona vikten av samspelet mellan individen och den pedagogiska, sociala och fysiska miljön. Begreppen svarar mot en skola för alla, där alla elever utifrån sina behov och förutsättningar har möjlighet till social och kognitiv utveckling.

I både Danmark och Norge talar man inom utbildningssystemet om den *inkluderande skolen*. Även internationellt används begreppet *inclusion*. Sammanfattningsvis menar vi att inkludering är ett tydligt skolrelaterat begrepp som innebär åtaganden på flera nivåer.

Begreppet individintegrering vill vi undvika, eftersom det leder tanken till att det är något som ska göras med den enskilda eleven. Vi menar att man inte heller bör tala om integrerade elever, eftersom integration alltid hänger samman med situationen, sammanhanget och helheten och hur dessa faktorer samspekar. Vi anser att man i större utsträckning bör tala om och beskriva en inkluderande undervisning.

Delaktighet är ett begrepp som allt mer används i skolsammanhang kopplat till lärande. Lärande ses som en aktiv och konstruktiv process som förutsätter delaktighet och engagemang tillsammans med andra i sociala möten. I läroplanerna betonas bland annat betydelsen av delaktighet i den egna lärandeprocessen. Delaktighet är också en tydlig kvalitetsaspekt inom en integreringsprocess. Vi vill hävda att delaktighet och inflytande utgör nödvändiga förutsättningar för en inkluderande undervisning och en skola med hög kvalitet.

4 En historisk återblick

I detta kapitel beskriver vi synsätt, ideologier och lagar som har påverkat samhällets insatser i form av vård och utbildning för människor med utvecklingsstörning. En ytterligare belysning återfinns i en bifogad artikel (bilaga 4).

Vårdideologierna har, sedan de första skolorna och anstalterna för personer med utvecklingsstörning startades, pendlat mellan en optimistisk och en pessimistisk inställning till människor med utvecklingsstörning. Faktorer som ideologi, ekonomi, arbetsmarknad och syn på kunskap har haft betydelse för vilken inställning som har varit framträdande och för hur omsorgsformerna präglats. Sociologiprofessorn Märten Söder beskriver att funktionshindrade personers ställning som konsumenter av vård och omsorg får betydelse för vårdideologin genom att den bestäms av ovan nämnda faktorer.¹

En optimistisk syn – 1850 till början av 1900-talet

Undervisningen för barn med utvecklingsstörning startade under 1850-talet och bedrevs då ofta av enskilda personer på filantropisk grund med kristen förankring. En av pionjärerna var Emanuella Carlbeck, från vilken kommittén har tagit sitt namn. Hon hyste en stor optimism om att även barn med handikapp skulle kunna utvecklas och bli nyttiga samhällsmedborgare.

Så småningom började landstingen inrätta institutioner och egna särskoleinternat. Att skolan fick formen av internat berodde på att det inte fanns möjligheter att transportera barnen mellan skola och hem och att barnen inte alltid kunde erbjudas den omvårdnad de

¹ Söder, Märten (1981b). Vårdorganisation, vårdideologi och integrering. Sociologiska perspektiv på omsorg om utvecklingsstörda. Stockholm Almqvist & Wiksell International

behövde i sina hem. I början av 1800-talet fanns fem så kallade sinnesslöanstalter som fick stöd av allmänna medel.

Värdideologin präglades under denna tid av tre utgångspunkter, optimismen, barmhärtighetstanken och skyddstanken. Det fanns en tro att man med pedagogiska och specialpedagogiska åtgärder skulle kunna hjälpa barn med utvecklingsstörning att bli självständiga. Ett kärleksfullt omhändertagande, skulle *förvandla dessa från odugliga och blott tärande till verksamma och närande samhällsmedlemmar*.² Barmhärtighetstanken och skyddstanken var förknippade med det kristna budskapet och man ville skydda de "sinnesslöa och svaga" mot den onda värld som omgav dem. Optimismen fick dock ge vika i början av 1900-talet då det bland annat visade sig att åren på en anstalt inte gav det resultat man hade förväntat.

En pessimistisk syn – 1900 till mitten av 1900-talet

Värdideologin präglades nu av föreställningen att samhället skulle skyddas från de "sinnesslöa". De ansågs utgöra en samhällsfara på olika sätt, som potentiella brottslingar och för att ekonomiskt ligga samhället till last. På grund av sin förmodat höga fertilitet ansågs de också som en arvshygienisk fara. Mot bakgrund av detta fördes under 1900-talets början en rashygienisk diskussion. Denna ledde till att Sverige instiftade ett rasbiologiskt institut, som hade till uppgift att bevaka de arvshygieniska frågorna och hindra den svenska folkstammen från att psykiskt och moraliskt degenereras. En omfattande sterilisering av individer som på olika grunder ansågs psykiskt undermåliga ägde rum med stöd av steriliseringslagarna från år 1934 och år 1941.³ Av detta följde att segregering och andra åtgärder sågs som självklara. Det startades nu hjälpklasser för "psykiskt efterblivna" barn. Så småningom introducerades också svagklasser eller B-klasser. De var till för barn, som inte hörde hemma i hjälpklasserna, men som ändå inte ansågs passa i de vanliga klasserna.

De anstalter som byggdes upp under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet präglade särskolan under hela dess första sekel. Det var först under efterkrigstiden som man började inrätta exter-

² Nordström, S. (1968). Hjälpkola och särskola i Sverige t.o.m. 1921, Föreningen för svensk utbildningshistoria, 119 Stockholm

³ Riksdagens protokoll 1934, Prop. 103

natskolor. 1944 års lag om undervisning och vård av sinnesslöa innebar att ”de bildbara sinnesslöa” fick rätt till utbildning. ”De icke bildbara” fick genom lagen rätt till vårdhem, men inte till utbildning. Man kan säga att den optimistiska tron på utbildning åter fick växtkraft.

Ett närmande av särskolan till den obligatoriska folkskolan och försöksskolan gjordes i 1954 års Lag om undervisning av vissa psykiskt efterblivna. Lagen innebar en förbättrad skolsituation för personer med utvecklingsstörning utan tilläggshandikapp, men utestängde de med grav utvecklingsstörning.

Det samhällsekonomiska utrymmet präglar attityder

Magnus Tideman sammanfattar i en historisk översikt av synen på barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning hur attityder, värderingar och ideologier om personer med utvecklingsstörning påverkat samhällets bemötande av dessa.⁴

Tillbakablicken har kunnat visa på variationer över tid i synen på och ideologin om svagt begåvade och utvecklingsstörda personer. Hur kan då dessa skiftningar förklaras? Vad är det som styr vilken ideologi som anses vara den korrekta? En avgörande faktor historiskt sett tycks vara det samhällsekonomiska utrymmet. Söder (1981) menar t ex att vårdideologins optimism respektive pessimism till stor del bestäms av de funktionshinderade möjligheter att försörja sig och bidra till produktionen, vilka i sin tur är avhängig behovet av arbetskraft. Den ekonomiska faktorn har enligt detta perspektiv haft ett betydande inflytande på det officiella synsättet och handlandet gentemot människor med olika avvikelser. Tillsammans med olika tiders kunskapssyn och ideologier har ekonomin präglat samhällets bemötande av funktionshinderade över tid.

Strävan mot normalisering och integrering

Som en reaktion mot institutionslivets negativa inverkan på livsvillkoren för personer med utvecklingsstörning formulerades på 1960-talet principerna om normalisering och integrering. Dessa principer innebar att människor med utvecklingsstörning skulle få möjlighet att leva så likt andra människor som möjligt. De skulle inte skiljas ut, utan få bo och leva bland andra i samhället. Det innebar dock inte att människor med utvecklingsstörning till varje pris skulle tränas att bli "normala" utan att de skulle ha en normal

⁴ Tideman, Magnus (2003). Synen på ”avvikande barn” och på särskolan över tid. Bilaga 4.

livssituation, likvärdig andra människors. Forskaren Bengt Nirje, den mest refererade i svensk forskning angående normalisering, skriver:

Som jag ser det innebär normaliseringsprincipen sålunda att man för de utvecklingsstörda gör tillgängliga de vardagsmönster och livsvillkor som ligger så nära samhällets gängse som möjligt.⁵

I denna anda kom omsorgslagen (1967:940) till 1967. Det var först genom denna lag som alla barn med utvecklingsstörning, oavsett grad av sådan, fick en lagstadgad rätt till undervisning. Begreppet "obildbar" försvann ur författningstexterna och träningskolan organiserade undervisning för de barn och ungdomar som inte tidigare haft rätt till undervisning. Lagen fastställde skolplikten till 21 års ålder, med möjlighet till förlängning till 23 års ålder för att fullfölja påbörjad utbildning. Särskolan, träningskola och grundsärskola, var nu fullt utbyggda och landstinget var huvudman för skolformen. Genom att träningskolan infördes ökade elevantalet i särskolan. Detta medförde lokalbrist på många håll vilket föranledde särskolan att söka samverka med grundskolan. Det var nu som den obligatoriska särskolan på allvar började lokalintegreras i grundskolan, både av ideologiska och ekonomiska skäl.

Den nya skollagen (1985:1100) ersatte 1967 års omsorgslag och ansvaret för utbildningen överfördes från Socialdepartementet till Utbildningsdepartementet. Den obligatoriska särskolan fick sin första läroplan och kursplan 1973.

1986 reformerades omsorgslagen för att ytterligare förstärka möjligheterna för personer med utvecklingsstörning att leva som andra människor. Lagen blev ett komplement till socialtjänstlag, hälso- och sjukvårdslag och skollag. Lagen uppmärksammade behoven av tidig stimulans för barn med utvecklingsstörning genom samvaro med andra barn. Tanken var att barn med utvecklingsstörning skulle få tillgång till andra barn som förebilder för sin egen sociala och emotionella utveckling. Lagen medförde bland annat att kommunerna fick det fulla ansvaret för förskoletiden och för fritidsverksamheten upp till 12 år. De styrdokument, som kom att reglera dessa verksamheter, gör nu ingen skillnad mellan barn med utvecklingsstörning och andra barn.

⁵ Nirje, Bengt (1969). Normaliseringsprincipen och dess innebörd för omsorgerna om de psykiskt utvecklingsstörda.

På 1950- och 1960-talen var det emellertid vanligt att barn med utvecklingsstörning gick i särskolans egna förskolor. Dessa drevs av landstinget. På vissa håll var det inte möjligt att driva särskilda förskolor eftersom det fanns för få barn med utvecklingsstörning. Landstingen sökte då integrerade lösningar inom den kommunala förskolan. Ekonomiskt löstes detta med integrationsavtal. Under läsåret 1967/68 gick mer än 95 procent av förskolebarnen med utvecklingsstörning i särskolans egna förskolor och knappt 4 procent i den kommunala förskolan.⁶ 1985 var 89 procent av samtliga kända barn med utvecklingsstörning integrerade i kommunal förskola.

Differentiering som organisationsstrategi

Skolan har historiskt sett alltid differentierat elever. En vanlig specialpedagogisk åtgärd på 1950-talet var att placera de svagpresterande eleverna i specialklasser av olika slag. Placeringen i specialklass skulle ge möjlighet till den utveckling som eleverna ansågs behöva samtidigt som det skulle underlätta utvecklingen för de bättre presterande eleverna genom att klassen gjordes mer homogen. I den starkt differentierade skolan under 1950-talet fanns olika typer av specialklasser t.ex. särskoleklass, hjälpklass, observationsklass, läsklass, CP-klass, hörselklass, synklass, skolmognadsklass, friluftsklass- och hälsoklass. Specialpedagogiken kan således sägas ha flera olika och motstridiga uppgifter genom att vilja hjälpa ”de avvikande”, men också sträva efter en homogenisering av elevgruppen.⁷

Organisatorisk differentiering finns fortfarande starkt i skolan och utvecklas ur den normativa elevsynen. Elever som avviker från normen ska avskiljas och få sin undervisning utanför sin klass. *Skolan är den kliniska miljö där barns svårigheter ofta uppdagas – inte för att barnen nödvändigtvis har problem, utan för att skolan vid varje tidpunkt kräver vissa sätt att fungera.*⁸ Magnus Tideman skriver följande om synen på särskiljandet:

Vårt sätt att se på människor och hur vi väljer att särskilja olika människor hänger samman med vilka värderingar och idéstrukturer som är

⁶ Karlsudd, Peter (1999). Särskolebarn i integrerad skolbarnsomsorg. Institutionen för pedagogik Lärarhögskolan i Malmö

⁷ Persson, Bengt (1998). Den motsägelsefulla specialpedagogiken. Specialpedagogiska rapporter Göteborgs Universitet: institutionen för specialpedagogik, Nr 11.

⁸ Börjesson, Mats (1997). Om skolbarns olikheter. Diskurser kring ”särskilda behov” i skolan – med historiska jämförelsepunkter. Skolverket

rådande i samhället. I varje tid finns grupper som strider om rätten att formulera vad som är normalt och vad som är avvikande, om problemens innehåll och dess utbredning. För att skilja ut någon som onormal eller särskild finns en föreställning om vad som är normalt. Det normala är dels det mot vilket allt kan jämföras, det genomsnittliga, det vanliga, dels en moralisk idé om hur det bör vara. Vilka grupper och individer som har varit objekt för segregering åtgärder har skiftat över tid. Leprasjuka, vansinniga, fattiga, vagabonder, utvecklingsstörda, kriminella är några grupper som pekats ut som avvikande under det senaste århundradet, men exemplen kan göras många.⁹

Särskolans kommunalisering och andra förändringar

1988 började särskolan kommunaliseras och 1996 var detta fullt ut genomfört i landet. Huvudmotivet till kommunaliseringen var att grundskola och särskola skulle närma sig varandra och ge möjligheter att förverkliga en skola för alla. Särskolekommittén diskuterade i sitt betänkande, Särskolan – en primärkommunal skola (SOU 1991:30), möjligheterna att avskaffa särskolan som egen skolform. Kommittén kände dock en viss oro för att särskolans elever inte skulle garanteras resurser. Dessutom anförde man mot ett avskaffande att kommunerna behövde tid för att lära känna elevgruppen och dess behov.

I samband med kommunaliseringen ersattes omsorgslagen av LSS-lagen 1994. Denna rättighetslagstiftning träder i kraft då socialtjänstlag och hälso- och sjukvårdslag inte ger tillräcklig hjälp.

Särvux växer fram

En försöksverksamhet med vuxenutbildning för personer med utvecklingsstörning startade läsåret 1970/71. Under denna tid var utbildningen kopplad till omsorgsverksamheten och det fanns starka band mellan daglig verksamhet och särvux. 1981 permanentades och utvecklades försöksverksamheten.

Dåvarande Skolöverstyrelsen fick 1985 regeringens uppdrag att utreda formerna för utbildning för vuxna med utvecklingsstörning. Utredningen föreslår regeringen att utbildning på både grund- och träningskolenivå ska införas. I propositionen Om kompetensinriktad vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda, särvux (1987/88:113) föreslås att utbildningen på särvux ska fylla samma

⁹ Tideman, Magnus (2003). Synen på "avvikande barn" och på särskolan över tid. Bilaga 4.

funktion för personer med utvecklingsstörning som grundvux och komvux gör för personer utan utvecklingsstörning. Undervisningen ska ge de vuxna som saknar grundläggande färdigheter en kompetens motsvarande den som fås på grundsärskolan. Läroplanen för den kommunala och statliga vuxenutbildningen föreslås i lämpliga delar gälla även för särsvux, men de läroplaner och kursplaner som finns för sarskolan ska vara vägledande. Estetisk-praktiska ämnen, sinnesträning eller anpassning till daglig livsföring (ADL) undantas dock undervisningen. Utbildningen kom efter ändring i Lag om ändring i vuxenutbildningslagen (SFS 1988:664) att omfatta undervisning motsvarande grundsärskolan.

Efter förslag i betänkandet Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda (SOU 1990:11) och propositionen Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen (1990/91:85) vidgades utbildningen till att också omfatta utbildning på träningskolenivå. Förändringen motiveras i dessa skrivningar utifrån att vuxenutbildning för alla är en demokratifråga. I Lag om ändring i skollagen (1991:1107) stärks således landstingskommunernas skyldighet att anordna sarsvux både på grundsärskole- och träningskolenivå.

I propositionen Om ändrat huvudmannskap för sarskolan och sarsvux m.m. (1991/92:94) föreslås en ytterligare utvidgning av sarsvux i form av yrkesutbildning. År 1992 trädde bestämmelserna om yrkesutbildning inom sarsvux i kraft. Sarsvux omfattar härmed utbildning för vuxna med utvecklingsstörning på träningskole-, grundsärskole- och gymnasial nivå. Ansvaret för sarsvux utbildningen gick 1996 över från landstingen till kommunerna.

Beskrivning av sarsvux i dag finns i kapitel 10.

Vår sammanfattning med kommentarer

Synen på barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning har förändrats genom historien. Historien har präglats av en optimistisk period med en tilltro till förmågan hos personer med utvecklingsstörning att kunna tillgodogöra sig en viss form av undervisning. Den övergick senare i en pessimistisk syn under 1900-talet. Värderingar och attityder liksom ekonomi och synen på kunskap påverkade denna förändring.

Det första steget mot integrering inom barnomsorg och skola kan sägas vara att alla barn fick rätt till allmän förskola. Vid denna tid tog integrationssträvandena fart och samhället ansåg att det nu

var dags att alla barn fick vara tillsammans. Gruppen barn med utvecklingsstörning jämföras härmed med andra barn. Genom omsorgslagen 1986 tog således kommunen över ansvaret för både barnomsorgen och fritidsverksamheten upp till 12 år för barn med utvecklingsstörning.

Vi har tagit del av ett flertal kommuners verksamhetsplaner över särskoleverksamheten. Några av dessa visar att det i dag förekommer egna förskoleklasser och fritidshem inom särskolan. Detta sätt att organisera omsorg och lärande är oförenligt med internationella och nationella strävanden till inkludering. Det finns därför anledning för oss att i vårt fortsatta arbete analysera på vilka grunder denna organisatoriska förändring sker.

Den historiska genomgången ger oss en generell bild av särskolans framväxt och utveckling. Dessutom framgår det tydligt, inte minst av våra kommunbesök, att värderingar och attityder styr organisationen även på regional och lokal nivå. Detta är en viktig bakgrund för att förstå varför särskolan och undervisningen för elever med utvecklingsstörning organiseras så olika i skilda delar av landet.

5 Särskolan och sÄrvux – organisation och innehÅll

Vi inleder detta kapitel med en allmÄn beskrivning av de olika skolformerna. Vi redogör för sÄrskolans och sÄrvux organisation och innehÅll. I kapitlet beskriver vi ocksÅ kortfattat innehållet i lÄroplaner och kursplaner.

Stora delar av skolvÄsendet har nyligen varit fÄremål för utredning. Skollagen har setts över av 1999 Års SkollagskommittÄ (SOU 2002:121), Skollag för kvalitet och likvÄrdighet. Gymnasieskolan har utretts av GymnasiekommittÄn (SOU 2002:120), Åtta vÄgar till kunskap – En ny struktur för gymnasieskolan. Gymnasieskolans programinriktade individuella program har utretts av en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet som har presenterat sitt fÄrslag i en slutrapport (U2003/532/G), Ökade mÖjligheter för elever i gymnasieskolan att fÄlja undervisningen pÅ ett programinriktat individuellt program. Vuxenutbildningen slutligen, har utretts av en intern arbetsgrupp inom utbildningsdepartementet (Ds 2002:66) Om översyn av lagreglering av det offentliga skolvÄsendet för vuxna. Delar av de fÄrslag som nu lagts redovisar vi i detta kapitel.

Vår bedömning

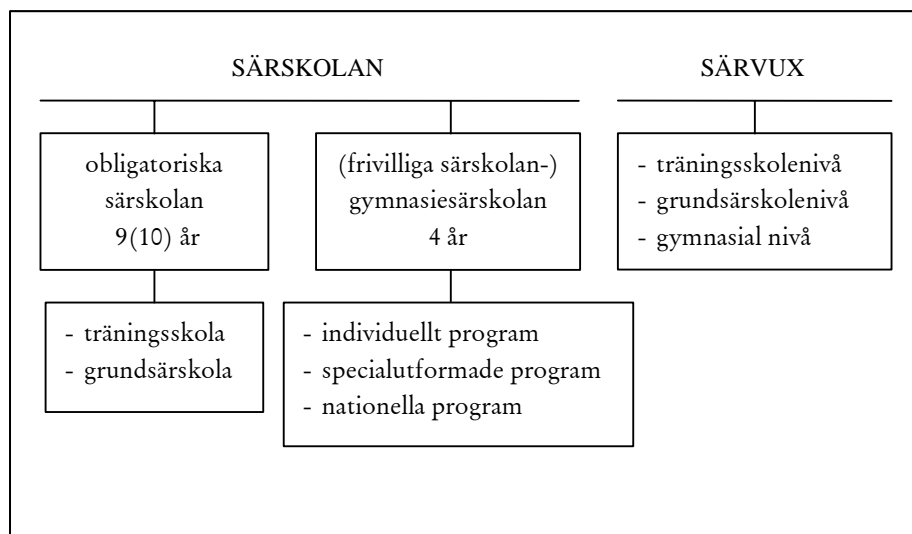
I lagstiftningen skiljer sig mÅl och syfte med undervisningen Åt i vissa avseenden.

Skolformer

Det allmÄnna ordnar utbildning för barn, ungdomar och vuxna i olika former (1 kap. 1 och 8 §§ skollagen). Förskoleklassen, sÄrskolan, grundskolan och gymnasieskolan är skolformer som är delar av det offentliga skolvÄsendet för barn och ungdomar. För vuxna ordnar det allmÄnna utbildning i bland annat sÄrvux (vuxen-

utbildning för utvecklingsstörda) och komvux (kommunal vuxenutbildning).

Särskolans och särsvux organisation



Vi övergår nu till att närmare beskriva framför allt särskolans och särsvux organisation och innehåll. De bestämmelser som redovisas i det följande är hämtade ur skollagen och de skolformsspecifika förordningarna. Det bör också nämnas att det finns viss rättighetslagstiftning, som t.ex. Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), som är av central betydelse för många elever i särskolan.

Förskolan och förskoleklassen

Pedagogisk verksamhet för yngre barn anordnas av det allmänna i form av förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. Förskolan är ingen egen skolform i dag. Barn med utvecklingsstörning har rätt till förskola och förskoleklass precis som alla andra barn. Någon särskild rättslig reglering för barn med utvecklingsstörning i förskola eller förskoleklass finns alltså inte.

Skollagskommitténs förslag

Skollagskommittén föreslår att förskolan blir en egen skolform. Bestämmelser i skollagen som gäller för skolväsendet som exempelvis övergripande mål, ska enligt förslaget bli tillämpliga också i förskolan. Rätt till plats i förskolan ska, precis som i dag, barn ha när de har ett eget behov av plats eller när de behöver plats därför att föräldrarna förvärvsarbetar.

Den obligatoriska särskolan

Särskolan är till för barn och ungdomar som har en utvecklingsstörning och därför inte kan gå i grundskola och gymnasieskola (1 kap. 5 § skollagen). Särskolan syftar till att ge en till varje elevs förutsättningar anpassad utbildning, som så långt det är möjligt motsvarar den som ges i grundskolan och gymnasieskolan (6 kap. 1 § skollagen).

Särskolan omfattar alltså både obligatorisk särskola och gymnasiesärskola (6 kap. 3 § skollagen). Den obligatoriska särskolan kan sägas vara parallell med grundskolan och gymnasiesärskolan med gymnasieskolan. Inom den obligatoriska särskolan bedrivs undervisning i grundsärskola och träningskola.

Träningskolan är avsedd för elever som inte kan gå i grundsärskolan (6 kap. 3 § andra stycket skollagen). I träningskolan är undervisningen mer inriktad på praktiska färdigheter som att genomföra dagliga aktiviteter och social träning, än på teoretiska kunskaper. Det är styrelsen för särskolan som avgör om en elev som tas emot i den obligatoriska särskolan ska gå i grundsärskolan eller i träningskolan.

Träningskoleklasser och grundsärskoleklasser finns i dag ofta lokalt integrerade i grundskolan. Även gymnasiesärskolan har i många kommuner sina program i gymnasieskolan. Det finns även – vilket vi återkommer till senare – elever som studerar i särskolan men rent fysiskt är placerade i en grundskoleklass. Det finns också elever med utvecklingsstörning, som har avstått från undervisning i särskolan och därför går i en grundskoleklass.

Rätt att bli mottagen i den obligatoriska särskolan har en elev med utvecklingsstörning som inte bedöms nå upp till grundskolans mål (3 kap. 3 § skollagen). Med elev med utvecklingsstörning likställs i skollagen elever som har fått ett betydande och bestående

begåvningsmässigt funktionshinder på grund av hjärnskada föranledd av yttre våld eller sjukdom, samt elever med autism eller autismliknande tillstånd (1 kap. 16 § skollagen). Också de elever som har ett med utvecklingsstörning jämfäst förhållande, har rätt att bli mottagna i särskolan om detta förhållande gör att de inte bedöms kunna uppnå grundskolans mål.

När vi i fortsättningen talar om en elev med utvecklingsstörning inbegriper vi också dessa elever.

Styrelsen för särskolan avgör om en elev ska erbjudas plats i särskolan eller inte. Om ett barn, som har tagits emot i särskolan bedöms kunna gå över till grundskolan, ska styrelsen för särskolan besluta att eleven inte längre ska vara elev där (3 kap. 4 § tredje stycket skollagen). Genom lagen (1995:1249) om försöksverksamhet med ökat föräldrainflytande över utvecklingsstörda barns skolgång, kan en vårdnadshavare till en elev som studerar i den obligatoriska särskolan, när som helst anmäla att de vill att deras barn fortsättningsvis ska följa undervisningen i grundskolan. En närmare beskrivning av särskolans personkrets och av mottagandet i särskolan finns i kapitel 7 i detta betänkande.

En elev i särskolan har liksom en elev i grundskolan nioårig skolplikt.

Grundskolan och träningskolan har tio årskurser. Det tionde skolåret är frivilligt. Rätt att delta i det tionde skolåret har en elev i den obligatoriska särskolan som har slutfört årskurs nio (6 kap. 3 a § skollagen).

Läroplan och kursplaner

1994 fick det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet en ny läroplan, Lpo 94 (SKOLFS 1994:1). Hela det obligatoriska skolväsendet har således en gemensam läroplan. Läroplanen anger de värden som utbildningen ska vila på, värdegrunden. Läroplanen anger också inriktningen på skolans arbete genom mål att sträva mot, vilka är desamma för alla skolformer inom den obligatoriska skolan. Läroplanens mål att uppnå uttrycker vad eleverna minst ska ha uppnått när de lämnar skolan. Dessa är olika för grundskolan, träningskolan och grundsärskolan.

Utbildningens syfte och mål för den obligatoriska särskolan anges bland annat i Lpo 94 och i kursplanerna för den obligatoriska särskolan.

Kursplaner för grundsärskolan finns för tolv ämnen: bild, engelska, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, matematik, modersmål, musik, naturorienterade ämnen, samhällsorienterade ämnen, slöjd, svenska och svenska som andraspråk. Träningsskolans kursplan delas in i fem ämnesområden: kommunikation, verklighetsuppfattning, motorik, estetisk verksamhet och vardagsaktiviteter.

De nyligen reviderade kursplanerna för grundsärskolan är uppbyggda och strukturerade på samma sätt som grundskolans kursplaner, vilka också har legat till grund för revideringen. I grundsärskolan och träningsskolan är målen att uppnå villkorade utifrån elevens förutsättningar.

Timplaner

Timplanerna för den obligatoriska särskolan ger stor handlingsfrihet åt skolan att fördela ämnena på olika årskurser. Grundsärskolans och träningsskolans timplan omfattar i dag 7 400 respektive 7 020 timmar och spänner över tio år. Det frivilliga tionde året har inga separata kursplaner utan undervisningen baseras på individuella val.

Skollagskommitténs förslag

Skollagskommittén föreslår att den obligatoriska särskolan och gymnasiesärskolan blir skilda skolformer och ges varsitt kapitel i en ny skollag. Förslaget innebär att de bestämmelser om gymnasiesärskolan som nu återfinns i kapitel 6 i skollagen upphör att gälla. Något förslag på ny reglering för gymnasiesärskolan läggs inte fram. Gymnasiekommittén behandlar inte gymnasiesärskolan. Innan en ny skollag i enlighet med Skollagskommitténs förslag träder i kraft måste därför nya bestämmelser för gymnasiesärskolan tas fram.

Vidare föreslår Skollagskommittén att den obligatoriska särskolan ska heta grundsärskola och att begreppet träningsskola ska försvinna. Undervisning i grundsärskolan ska enligt förslaget ha två inriktningar; utbildning i ämnen och utbildning inom ämnesområden. Det ska också vara möjligt att kombinera undervisningen i ämnen och ämnesområden.

Det tionde skolåret i den obligatoriska särskolan föreslås försvinna. En elev i grundskolan, som inte tillfredställande har slutfört sista årskursen när skolplikten upphör, men bedöms ha förmåga att fullfölja utbildningen ska beredas tillfälle att göra detta under högst två år. Skollagskommittén föreslår att en elev i den obligatoriska särskolan ska ha samma möjlighet. Förslaget innehåller inget krav på – som är fallet för en elev i grundskolan – att eleven bedöms ha förmåga att fullfölja utbildningen. Vidare föreslås att det av lagen ska framgå att utbildningen i den obligatoriska särskolan, förutom att motsvara den som ges i grundskolan, också ska ligga till grund för fortsatt utbildning. Det föreslås bli obligatoriskt med en individuell utvecklingsplan för alla elever i särskolan. Av planen ska bland annat den inriktning elevens utbildning har framgå. Planen ska omprövas minst en gång per läsår.

Både grundsärskolan och träningssskolan förslås få samma antal timmar som grundskolan, dvs. 6 665 timmar.

Gymnasiesärskolan

För ungdomar som inte kan gå i gymnasieskolan därför att de har en utvecklingsstörning, finns gymnasiesärskolan (1 kap. 5 § skollagen). Syftet med utbildningen i gymnasiesärskolan är att ge eleverna en till varje elevs förutsättningar anpassad utbildning som så långt det är möjligt motsvarar den som ges i gymnasieskolan (6 kap. 1 § skollagen). Gymnasiesärskolan ska också utifrån varje elevs förutsättningar fördjupa och utveckla elevernas kunskaper som en förberedelse för ett meningsfullt vuxenliv i arbete, boende och fritid (Lpf 94, SKOLFS 1994:2). Eleverna ska vidare genom utbildningen få en sådan grund för ett livslångt lärande att de har beredskap för den omställning som krävs när betingelser i arbetsliv och samhällsliv förändras.

En elev med utvecklingsstörning har rätt att tas emot i gymnasiesärskolan, om styrelsen för särskolan bedömt att eleven inte kan gå i gymnasieskolan (6 kap. 7 § skollagen). Om eleven bedöms kunna gå i gymnasieskolan, ska han erbjudas plats på gymnasieskolans individuella program (5 kap. 13 § skollagen).

Utbildningen i gymnasiesärskolan är fyra år och bygger på den obligatoriska särskolan (6 kap. 9 § skollagen). I gymnasiesärskolan finns nationella och specialutformade samt individuellt program

(6 kap. 3 § skollagen). Styrelsen för särskolan avgör på vilket program eleven ska gå.

Nationella och specialutformade program

De nationella programmen i gymnasiesärskolan är: Hotell- och restaurangprogrammet, Industriprogrammet, Fordonsprogrammet, Handels- och administrationsprogrammet, Mediaprogrammet, Naturbruksprogrammet, Hantverksprogrammet och Estetiska programmet. De nationella och specialutformade programmen ska innehålla kärnämnen svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik, samhällskunskap, naturkunskap, religionskunskap, idrott och hälsa samt estetisk verksamhet (5 kap. 1 § förordningen, 1994:741, om gymnasiesärskolan).

En elev, som går på ett nationellt eller ett specialutformat program i gymnasiesärskolan, får efter rektors beslut läsa kurser enligt gymnasieskolans kursplaner i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil (5 kap. 2 a § förordningen 1994:741 om gymnasiesärskolan). Det är numera möjligt att ta in kurser från gymnasieskolan i ett slutbetyg från gymnasiesärskolan.

Ett specialutformat program ska i fråga om utbildningens nivå motsvara ett nationellt program och bestå av delar av de nationella programmen. Både på nationella och specialutformade program ska det finnas arbetsplatsförlagd utbildning.

Individuellt program

Det individuella programmet är till för dem som inte vill eller kan följa utbildningen i ett nationellt eller specialutformat program i gymnasiesärskolan. Ett skäl till att låta en elev gå på ett individuellt program kan vara att eleven har en mycket ojämn begåvningsprofil. Eleven kanske klarar yrkeskurser på ett nationellt program, men inte alla kärnämnen.

Precis som i gymnasieskolan kan det individuella programmet också vara en förberedelse för att komma in på ett nationellt program. Programmet kan också ge eleven yrkesträning och verksamhetsträning. Det är styrelsen för särskolan som avgör om en elev inom det individuella programmet ska få yrkesträning eller verksamhetsträning (6 kap. 9 § skollagen).

LÄroplan för gymnasiesÄrskolan

LÄroplanen f6r de frivilliga skolformerna, Lpf 94, anger precis som Lpo 94 den vÄrdegrund utbildningen ska vila pÅ, vad skolan ska strÄva mot och vad eleverna ska uppnÅ. MÅl att strÄva mot ger m6j-
ligheter till lokala beslut i urvals-, innehÅlls- och metodfrÅgor.

Kursplaner f6r nationella- och specialutformade program

De nya kursplanerna f6r gymnasiesÄrskolans program har utarbetats samtidigt med den obligatoriska sÄrskolans kursplaner. En viss samverkan och synkronisering har skett mellan kursplanerna i den obligatoriska sÄrskolan och den frivilliga sÄrskolan. SÄrskilt har progressionen mellan Ämnen i grundskolan och kÄrnÄmnen i gymnasiesÄrskolan betonats. KursplanemÅlen har dessutom tydligare anpassats efter elevernas behov och f6rutsÄttningar.

GymnasiesÄrskolan ska f6rbereda de studerande f6r arbete, boende och fritid. DÄrf6r finns det sÄrskilda kurser som Är allmÄnt f6rberedande f6r vuxenlivet som ett komplement till kÄrnÄmnena. Dessa Är valbara i alla nationella program.

Kursplaner f6r det individuella programmet

Kursplanerna f6r det individuella programmet har omarbetats utifrÅn samma principer som 6vriga programs kursplaner. Det finns i dag utarbetade kursplaner f6r yrkestrÄning och verksamhetstrÄning.

Individuell studieplan i gymnasiesÄrskolan

F6r att kunna anpassa undervisningen till varje enskild elev krÄvs en bed6mning av elevens behov och f6rutsÄttningar. Sedan upprättas en individuell studieplan av vilken elevens kursval ska framgÅ. Studieplanen ska upprättas efter samrÅd med elever och f6rÄldrar, och hÄr kan utvecklingssamtalen vara en bra bas. Det Är rektors ansvar att se till att varje elev fÄr en individuell studieplan.

Timplaner

Den minsta garanterade undervisningstiden f6r varje elev i gymnasiesÄrskolan skall utg6ra 3 600 timmar (6 kap. 11 § skollagen).

SÄrvux

Det allmÄnna ordnar ocksÅ utbildning f6r vuxna med utvecklingsst6rning, sÄrvux. SÄrvux syftar till att ge kunskaper och fÄrdigheter som motsvarar de som ungdomar kan fÅ i den obligatoriska sÄrskolan och pÅ nationella eller specialutformade program i gymnasiesÄrskolan (12 kap. 1 § skollagen). SÄrvux ska ocksÅ – med elevernas tidigare utbildning och erfarenheter som utgÅngspunkt samt utifrÅn varje elevs f6rutsÄttningar – f6rdjupa och utveckla elevernas kunskaper som grund f6r deltagande i samhÄllsliv och yrkesliv (Lpf 94). Beh6rig att tas emot i sÄrvux Är den som saknar sÅdana kunskaper som utbildningen avser att ge och som har f6rutsÄttningar att f6lja utbildningen (3 kap. 3 § f6rordningen, 1992:736, om vuxenutbildning f6r utvecklingsst6rda).

LÄroplan och kursplaner

LÄroplanen f6r de frivilliga skolformerna Lpf 94, gÄller ocksÅ f6r sÄrvux. I lÄroplanen anges att rektor har ett sÄrskilt ansvar f6r att utbildningen erbjuds pÅ ett sÅdant sÄtt att vuxna kan studera pÅ fritid, deltid eller heltid efter individuella behov och 6nskemÅl. ProgrammÅl finns f6r de delar av sÄrvux som motsvarar den obligatoriska sÄrskolan och gymnasial sÄrvux. Den utbildning som motsvarar den som ges inom grundsÄrskolan anordnas i Ämnena svenska, svenska som andrasprÅk, engelska, matematik, samhÄllskunskap, religionskunskap, historia, geografi, fysik, kemi och biologi. Den utbildning som motsvarar den som ges i trÄningsskolan anordnas i Ämnena kommunikation och verklighetsuppfattning och omvÄrldskunskap.

F6r gymnasialt sÄrvux gÄller de programmÅl som har faststÄllts f6r gymnasiesÄrskolans nationella program. Detta innebÄr att det finns en mÄngd olika kurser att vÄlja pÅ. Kurserna presenteras i ett programhÄfte, (GySÄr 2002:01).

Förslag om förändringar

PRIV är programinriktade individuella program i gymnasieskolan. En arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet föreslår en utveckling av gymnasieskolans individuella program och att landets kommuner i första hand ska erbjuda elever, som inte tagits in på något nationellt program i gymnasieskolan eller som har avbrutit utbildningen där, utbildning på PRIV. Förslaget är tänkt att tillämpas under perioden tills de eventuella ändringar som föranleds av förslagen från Gymnasiekommittén 2000, träder i kraft. Förslaget kan ha betydelse för de ungdomar med utvecklingsstörning som i dag studerar på det individuella programmet i gymnasieskolan.

En annan arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet föreslår att benämningen kommunal vuxenutbildning (komvux) upphör och att utbildningsformen istället ska heta kommunalt stöd till vuxnas lärande. Någon motsvarande förändring på sÄrvux område föreslås inte. I de bestämmelser som reglerar sÄrvux föreslår arbetsgruppen strukturella förändringar och en viss språklig anpassning.

Huvudmannaskap

Huvudman för särskolan liksom för skolan i övrigt, är numera kommunerna. Landstinget får driva gymnasiesärskola efter överenskommelse med kommun (6 kap. 10 § 2 stycket skollagen). SÄrvux får bedrivas på entreprenad (12 kap. 9 § skollagen). Specialskolan är en statlig skola.

Fristående skolor

Vid sidan av de skolformer som anordnas av det allmänna finns det fristående skolor (1 kap 3 § skollagen). Huvudman för en fristående skola är en enskild juridisk eller fysisk person. Det finns både fristående obligatoriska särskolor och fristående gymnasiesärskolor.

Skolplikt kan fullgöras i en fristående särskola om skolan är godkänd och eleven hör till särskolans personkrets (9 kap. 1 och 3 §§ skollagen). Ansökan om godkännande av fristående skolor som motsvarar särskolan prövas av Skolverket.

Skollagskommittén

Skollagskommittén föreslår att en skola med enskild huvudman inom skolväsendet fortsättningsvis benämns enskild skola och inte fristående skola som i dag. Enskilda skolors verksamhet ska regleras i de författningsbestämmelser och styrdokument som i dag gäller för offentliga skolor. De enskilda skolorna blir alltså ingen egen skolform. Termen friskola ska finnas kvar men förbehålls de skolor som drivs med enskild huvudman utanför skolväsendet bland annat utifrån Sveriges internationella åtaganden.

Vår sammanfattning med kommentarer

Läroplaner och kursplaner är viktiga styrdokument i det praktiska arbetet i skolan. Kontinuerliga kursplanerevideringar är nödvändiga eftersom vi lever i en föränderlig värld där ny kunskap ständigt skapas och synen på kunskap förändras.

Genom revideringen av den obligatoriska särskolans kursplaner har dessa kommit att närma sig grundskolans kursplaner. En av orsakerna till revideringen av särskolans kursplaner var att dessa skulle vara så lika grundskolans kursplaner som möjligt. Detta ökar möjligheterna för skolformerna att samverka. De skillnader som förekommer är mera av grad- än artskillnad – med hänsyn tagen till elevgruppen.

Innehåll och utformning i de nya kursplanerna är mindre detaljerade och ger en större frihet för den enskilda skolan att organisera undervisningen. Samtidigt kan sägas att mål att uppnå för den obligatoriska särskolan genom revideringen är mer utmanande än tidigare, i både grundsärskolan och träningsskolan.

Grundskolan ska se till att eleverna har uppnått vissa mål efter genomgången skola. När det gäller mål att uppnå i den obligatoriska särskolan sägs att dessa ska uppnås ”utifrån elevens förutsättningar”. De blir med andra ord både anpassade till den totala elevgruppen och villkorade för varje elev. Det finns både fördelar och nackdelar med denna skrivning.

Den skillnad som finns framförallt mellan grundskolan och den obligatoriska särskolan när det gäller mål och betygssättning, kan utgöra ett hinder för en inkluderande undervisning och för samverkan mellan skolformerna. Vårt fortsatta arbete kommer att innebära en djupare analys av detta.

6 Särskolan och särvox i författningar

I det här kapitlet jämför vi några viktiga bestämmelser och redogör för de rättsliga skillnader som finns mellan den obligatoriska särskolan, gymnasiesärskolan och särvox å ena sidan och grundskolan, gymnasieskolan och komvux å den andra.

Delar av de förslag som nu lagts av Skollagskommitten m.fl. och som berör särskolan och särvox, redovisas i detta kapitel.

Vår bedömning

Lagstiftningen skiljer sig i flera avseenden åt mellan skolformerna.

- Kommunernas skyldighet att anordna egen särskola är inte lika omfattande som skyldigheten att anordna egen grundskola,
- eleverna i den obligatorisk särskolan, gymnasiesärskolan och särvox har inte samma valmöjligheter som eleverna i grundskolan, gymnasieskolan och komvux,
- mål och syfte med undervisningen skiljer sig åt i vissa avseenden i de olika skolformerna,
- betygsskalorna är begränsade i den obligatoriska särskolan, gymnasiesärskolan och särvox jämfört med grundskolan, gymnasieskolan och komvux. I träningskolan får betyg inte sättas överhuvudtaget,
- en vuxen person har rätt till grundläggande vuxenutbildning i komvux. Någon motsvarande rätt till grundläggande utbildning i särvox finns inte.
- Skollagskommittén föreslår att reglerna om gymnasiesärskolan i kapitel 6 skollagen ska upphöra. Sådana regler måste utformas innan en ny skollag i enlighet med förslaget börjar att gälla.

Innan vi övergår till den jämförande beskrivningen av vissa författningsbestämmelser redogör vi helt kort för principen om

likvÄrdig utbildning och skolplikstens utformning. BestÄmmelsen om likvÄrdig utbildning Är central och stÄller sÄrskilda krav pÅ sÄrskolan och sÄrvux eftersom elevgruppen Är sÅ heterogen.

LikvÄrdig utbildning

Utbildningen i Sverige ska vara likvÄrdig var helst den anordnas. Detta framgÅr av 1 kap. 2 § f6rsta stycket skollagen som stadgar:

Alla barn och ungdomar skall, oberoende av k6n, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska f6rhÅllanden, ha lika tillgÅng till utbildning i det offentliga skolvÄsendet f6r barn och ungdom. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvÄrdig, varhelst den anordnas i landet.

Motsvarande bestÄmmelse f6r vuxnas utbildning finns i 1 kap. 9 § f6rsta stycket skollagen. Allas lika tillgÅng till utbildning innebÄr mer Än att alla ska ha samma formella m6jligheter att fÅ utbildning. I propositionen Om ansvaret f6r skolan (prop. 1990/91:18 s. 27) uttalas att huvudmÄnnen ska utforma sitt skolvÄsende och utbildning sÅ att inte nÅgon i realiteten f6rhindras att fÅ del av denna utbildning pÅ grund av k6n, bostadsort eller sociala och ekonomiska f6rhÅllanden

I olika sammanhang har betonats att kravet pÅ en likvÄrdig utbildning inte innebÄr att undervisningen ska utformas pÅ samma sÄtt 6verallt eller att skolans resurser ska f6rdelas lika. HÄnsyn ska tas till elevernas olika f6rutsÄttningar och behov. Skolan har ett sÄrskilt ansvar f6r de elever som av olika anledningar har svÄrigheter att nÅ mÅlet f6r utbildningen. Undervisningen kan dÄrf6r aldrig g6ras lika f6r alla.

Skolplikten

Barn bosatta i Sverige har skolplikt enligt f6reskrifterna i tredje kapitlet skollagen (3 kap. 1 § skollagen). Skolplikten kan fullg6ras i grundskolan och i den obligatoriska sÄrskolan. Skolplikten gÄller dock inte barn som varaktigt vistas utomlands eller *vars f6rhÅllanden Är sÅdana att det uppenbarligen inte kan begÄras att barnet skall gÅ i skola*. Skolplikten motsvaras av en rÄtt att fÅ utbildning inom det offentliga skolvÄsendet f6r barn och ungdom.

I propositionen En ny skollag m.m. (prop. 1985/86:10 s. 81), uttalades:

I paragrafen slås fast den allmänna principen om skolplikt och motsvarande rätt till utbildning. I praktiken är rätten till utbildning det väsentliga.

Det viktiga i lagrummet är alltså rätten till utbildning. De barn som undantas från skolplikt i bestämmelsen saknar också motsvarande rätt till utbildning.

De fåtal barn som avses är barn med flerfunktionshinder. Beslut om undantag från skolplikten fattas av styrelsen för skolan i respektive kommun. I propositionen framhölls att varje förutsättning hos barnet till utbildning ska tas till vara. Vidare uttalades:

Det kan emellertid i ett helt exceptionellt fall tänkas att ett barn är så allvarligt handikappat i ett eller flera avseenden att det är helt omöjligt för barnet att lära sig något.

Såvitt vi har erfarit används inte undantagsbestämmelsen i praktiken.

För barn i grundskolan och den obligatoriska särskolan är skolplikten nio år (3 kap. 7 och 10 §§ skollagen).

Betydelsen av att skolplikten fullgörs i en viss skolform har vi kortfattat berört i kapitel fem. Det finns också skillnader mellan skolformerna i andra avseenden. Vi övergår nu till att redovisa de viktigaste av dessa skillnader.

Syfte och mål med utbildningen

En av skillnaderna mellan de olika skolformerna är att syftet med utbildningen och de mål som ska uppnås inte är desamma i alla avseenden.

Obligatoriska särskolan – grundskolan

Syftet med utbildningen i särskolan är att ge eleverna en till varje elevs förutsättningar anpassad utbildning, som så långt det är möjligt motsvarar den som ges i grundskolan och gymnasieskolan (6 kap. 1 § skollagen). Utbildningen i grundskolan ska syfta till att ge eleverna de kunskaper och färdigheter och den skolning i övrigt som de behöver för att delta i samhällslivet. Utbildningen ska

kunna ligga till grund f6r fortsatt utbildning i gymnasieskolan (4 kap. 1 § f6rsta stycket skollagen). De mÅl som ska uppnÅs enligt lÄroplanen År inte desamma i de bÅda skolformerna.

GymnasiesÄrskolan – gymnasieskolan

Utbildningen i gymnasiesÄrskolan ska sÅ lÅngt det År m6jligt motsvara utbildningen i gymnasieskolan. De nationella och specialutformade programmen i gymnasieskolan ska vara grund f6r fortsatt utbildning pÅ h6gskolenivÅ och f6r yrkesverksamhet (5 kap. 4 och 4 a §§ skollagen). Ett individuellt program i gymnasieskolan ska f6rst och frÅmst f6rbereda eleverna f6r studier pÅ ett nationellt eller specialutformat program (5 kap. 4 b § skollagen). De mÅl som ska uppnÅs enligt lÄroplanen År inte desamma i de bÅda skolformerna.

SÄrskilt st6d

Om det har framkommit att en elev beh6ver sÄrskilda st6dÅtgärder ska rektor se till att ett Åtgärdsprogram utarbetas. Eleven och dennes vÅrdnadshavare ska ges m6jlighet att delta i utarbetandet av detta (5 kap. 1 § andra stycket sÄrskolef6rordningen, 1995:206, 8 kap. 1a § f6rordningen, 1994:741, om gymnasiesÄrskolan, 5 kap. 1 § tredje stycket grundskolef6rordningen, 1994:1194, och 8 kap. 1a § gymnasief6rordningen, 1992:394).

Skollagskommitt6ns f6rslag

Skollagskommitt6n f6reslÅr att en utredningsskyldighet av elevens behov av sÄrskilt st6d skrivs in i lagen. F6r en elev som dÅ befanns ha rÄtt till st6d ska ett Åtgärdsprogram utarbetas och faststÅllas av rektor eller den rektor utser. F6rslaget avser att stÅrka elevens rÄtt och ange en arbetsprocess. Beslut om sÄrskilt st6d ska kunna 6verklagas genom f6rvaltningsbesvÅr.

Särvux – komvux

Utbildningen i särvux syftar till att ge vuxna med utvecklingsstörning motsvarande kunskaper och färdigheter som ungdomar kan få i den obligatoriska särskolan och på nationella eller specialutformade program i gymnasiesärskolan (12 kap. 1 § första stycket skollagen). Den grundläggande vuxenutbildningen på komvux syftar till att ge vuxna sådana kunskaper och färdigheter som de behöver för att delta i samhällsliv och arbetsliv. Utbildningen ska också syfta till att möjliggöra fortsatta studier (11 kap. 2 § första stycket skollagen). Gymnasial vuxenutbildning syftar till att ge vuxna kunskaper och färdigheter på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan ska ge (11 kap. 2 § andra stycket skollagen). De mål som ska uppnås enligt läroplanen är inte desamma i skolformerna.

Kommunernas skyldighet att anordna utbildning

Kommunerna är skyldiga att se till att utbildning för alla som har rätt att gå i särskola kommer till stånd (6 kap. 5 § skollagen) och att erbjuda särvux (12 kap. 3 § skollagen). Det är hemkommunen som ansvarar för att utbildning för den som har rätt att gå i särskola kommer till stånd (6 kap. 5 § första stycket skollagen). Detta kan ske genom att kommunen ordnar en egen skola eller genom att plats erbjuds i en annan kommuns utbildning. Kommunerna ska informera om möjligheterna till utbildning i särvux och verka för att vuxna med utvecklingsstörning deltar i sådan utbildning (12 kap. 5 § skollagen)

Med hemkommun avses för en elev bosatt i landet den kommun där eleven är mantalsskriven (1 kap. 15 § första stycket skollagen).

Obligatorisk särskola – grundskola

Kommunen kan fullgöra sin skyldighet att organisera utbildning genom att anordna en egen skola eller genom att komma överens med en annan kommun om att denna i sin särskola ska ta emot elever, som hemkommunen har att sörja för (6 kap. 5 § andra stycket skollagen). Vid detta val måste bestämmelsen om en elevs resor i 6 kap. 6 § första stycket skollagen beaktas.

En kommun 6r allts6 inte skyldig att anordna sÄrskola i egen regi. I propositionen Om 6ndrat huvudmannaskap f6r sÄrskolan och sÄrvux (prop. 1991/92:94 s. 41) anf6rdes som sk6l hÄrf6r att elevunderlaget kan vara vÄl litet i en del kommuner f6r den specialisering som ibland kan beh6vas inom sÄrskoleverksamheten.

N6gon motsvarande valm6jlighet f6r kommunerna nÄr det gÄller att organisera grundskola finns inte. Skyldigheten att anordna grundskola fullg6rs normalt genom att kommunen ordnar egen skola i den omfattning som beh6vs. Endast om det finns sÄrskilda sk6l f6r kommunen komma 6verens med en annan kommun om att den kommunen ska organisera utbildningen. I propositionen om vissa skolfr6gor (prop. 1990/91:115 s. 72), anf6rdes att med sÄrskilda sk6l t.ex. avs6gs det f6rh6llandet att en elev f6r kortare resor till skolan. I f6rarbetena till best6mmelsen anf6rdes ocks6 att undantaget m6ste tolkas mot bakgrund av vad som stadgas i 4 kap. 6 § skollagen om att grundskoleelever ska kunna bo hemma under sin skolg6ng och att kommunen m6ste beakta kommunikationsf6rh6llandena vid utformningen av sin grundskoleverksamhet.

SÄrskola finns i de flesta av landets kommuner. Enligt en l6gesbeskrivning som Skolverket har gjort 6r 2002 anordnas nu egen obligatorisk sÄrskola i 273 av landets 290 kommuner.

GymnasiesÄrskola – gymnasieskola

Hemkommunen 6r ocks6 skyldig att anordna gymnasiesÄrskola (6 kap. 5 § skollagen). Skyldigheten kan fullg6ras genom att kommunen anordnar egen skola eller genom att annan kommun tar emot kommunens elever efter att samarbetsavtal har trÄffats. Utbildning i gymnasieskola kan anordnas p6 samma s6tt.

SÄrvux – komvux

F6rutom sÄrskola ska kommunerna ocks6 erbjuda sÄrvux (12 kap. 3 § skollagen). SÄrvux finns inte i alla landets kommuner. Skyldigheten att erbjuda sÄrvux kan fullg6ras genom att kommunen organiserar egen utbildning eller svarar f6r kostnaderna f6r elevens utbildning i en annan kommun. Kommunernas skyldighet att anordna komvux kan fullg6ras p6 samma s6tt.

Kommunerna ska sträva efter att erbjuda sådan utbildning som svarar mot behov och efterfrågan (12 kap. 3 § skollagen). Motsvarande bestämmelse finns för gymnasial vuxenutbildning i komvux.

En vuxen person som är behörig att söka särvoxutbildning har inte någon ovillkorlig rätt till grundläggande utbildning. En behörig sökande till grundläggande vuxenutbildning har rätt till sådan utbildning (11 kap. 10 och 8 §§ skollagen).

Resor och boende

En kommun, som anordnar särskola, ska sträva efter att organisera utbildningen så att ingen elev behöver bo utanför hemmet. Kommunens skyldighet sträcker sig *så långt det är möjligt* (6 kap. 6 § första stycket skollagen). Grundskola däremot får organiseras så att en elev måste bo utanför hemmet för att fullgöra sin skolplikt endast om en annan lösning framstår som orimlig (4 kap. 6 § andra stycket skollagen). Vid denna bedömning ska särskild vikt fästas vid elevens ålder (4 kap. 6 § andra stycket skollagen).

Valmöjligheter

I detta avsnitt beskriver vi elevernas möjligheter att välja skola. De praktiska möjligheterna att välja skola hänger nära samman med reglerna om skolskjuts, som vi också redogör för. Vi behandlar också några av de möjligheter som finns till val i skolan i dag.

Rätt att välja skola

Att en kommun anordnar en egen obligatorisk särskola innebär inte att alla elever har rätt att fritt välja vilken skolenhet de önskar studera vid. Skolenhet är ett begrepp som används i Skollagskommitténs betänkande i bemärkelsen en lokalt begränsad skola. Vi använder begreppet på samma sätt. Bestämmelserna om rätten att välja skola i den egna kommunen är utformad på samma sätt i den obligatoriska särskolan och i grundskolan. Särskoleelever saknar däremot för närvarande rätt att välja skola utanför hemkommunen om det inte finns något avtal mellan kommunerna.

En grundskoleelev har rÄtt att sÄka till en skola utanfÄr samverkansomrÄdet om det finns sÄrskilda skÄl.

Obligatoriska sÄrskolan – grundskolan

VÄrldnadshavares ÄnskemÄl om placering vid en viss skolenhet ska beaktas sÄ lÄngt det Är mÄjligt. Denna princip inskrÄnks i tvÄ fall. Det ena fallet Är nÄr andra elevers rÄtt till skola nÄra hemmet Äventyras. Det andra Är nÄr betydande organisatoriska eller ekonomiska svÄrigheter kan uppstÄ fÄr kommunerna med anledning av vÄrldnadshavarens ÄnskemÄl (6 kap. 6 § andra stycket skollagen). Motsvarande bestÄmmelse finns fÄr grundskolan (4 kap. 6 § tredje stycket skollagen).

I propositionen Om Ändrat huvudmannaskap uttalades nÄr det gÄller sÄrskolan, att det kan vara befogat att placera en elev vid en annan skola Än den som Är nÄrmast hemmet, om en sÄdan placering bÄttre kan tillgodose elevens behov av en utbildning som Är anpassad till dennes fÄrutsÄttningar. NÄr ÄnskemÄlet om placering vid en viss skolenhet fÄr en elev ska vÄgas mot andra elevers intresse av en kort skolvÄg, mÄste ocksÄ denna aspekt vÄgas in.

Med begreppet betydande svÄrigheter fÄr kommunerna avses t.ex. det fallet att en viss skola inte har plats fÄr alla som vill gÄ dÄr. Kommunen Är inte skyldig att bygga ut en skola fÄr att bereda plats Ät alla elever som har sÄkt dit. BestÄmmelsen kan ocksÄ vara tillÄmplig nÄr en skolenhet mÄste undergÄ en betydande ombyggnation fÄr att gÄras tillgÄnglig fÄr en elev med exempelvis rÄrelsehinder, om en annan lÄmplig skola finns pÄ godtagbart avstÄnd.

Om kommunerna har trÄffat en överenskommelse om samverkan har en elev rÄtt att sÄka utbildning i den andra kommunens obligatoriska sÄrskola. En utomstÄende kommun kan ocksÄ ta emot elever frÄn en annan kommun utan avtal (6 kap. 6 a § skollagen) efter ÄnskemÄl av vÄrldnadshavaren. NÄgon skyldighet att ta emot en elev frÄn en annan kommun utan avtal finns dock inte.

NÄr det gÄller grundskolan dÄremot ska en kommun ta emot en elev frÄn en kommun utanfÄr samverkansomrÄdet om eleven med hÄnsyn till sina personliga fÄrhÄllanden har sÄrskilda skÄl att gÄ i den kommunens grundskola (4 kap. 8 § skollagen). I regeringens proposition Valfrihet i skolan (prop. 1992/93:230 s. 60), angavs att med sÄrskilda skÄl avses mobbning och andra allvarliga konfliktsituationer.

Gymnasiesärskolan – gymnasieskolan

Bestämmelsen i 6 kap. 6 § andra stycket skollagen om fördelningen av elever på olika skolor med särskoleutbildning gäller också gymnasiesärskolan. Detta innebär att vårdnadshavarens önskemål om placering av en elev på en viss gymnasiesärskola följs som huvudregel med de inskränkningar som redovisats ovan. När det finns fler sökande än platser till ett nationellt eller ett specialutformat program ska företräde ges till den som har störst behov av utbildningen (6 kap. 1 b § förordningen, 1994:741, om gymnasiesärskolan). I gymnasieskolan är betyg det huvudsakliga urvalskriteriet i fall när det finns fler sökande än platser till ett program (6 kap. 3 och 4 §§ gymnasieförordningen, 1992:394).

Bestämmelsen om kommunens rätt, att efter önskemål från vårdnadshavare, ta emot en elev från annan kommun gäller också gymnasiesärskolan. Det innebär att en elev inte har någon rätt att välja utbildning utanför hemkommunen om inte samverkansavtal finns.

I gymnasieskolan är den som ska erbjudas ett nationellt program av sin hemkommun berättigad att söka sådan utbildning i hela landet (5 kap. 8 § skollagen).

Särvux – komvux

En kommun eller ett landsting är skyldig att ta emot en sökande till särvux som kommer från en annan kommun om hemkommunen åtagit sig att svara för kostnaderna för utbildningen (12 kap. 7 § skollagen).

Motsvarande bestämmelse finns för elever i gymnasial komvux (11 kap. 20 § skollagen). Därutöver har en elev på komvux rätt att mottas i en annan kommuns komvux om eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå där (11 kap. 21 § andra stycket skollagen). Någon motsvarighet till denna bestämmelse finns inte för särvux del.

Det bör observeras att rättigheten gäller att bli mottagen, dvs. att prövas som sökande till utbildningen. Om det finns fler sökande än platser blir ett urval nödvändigt och den som har rätt att bli mottagen prövas då tillsammans med övriga sökande. När platserna är färre än antalet sökande ges företräde till den som har kort tidigare utbildning och i första hand önskar fullfölja studier som

har pÅb6rjats enligt en upprättad individuell studieplan (3 kap. 8 § f6rordningen, 2002:1012, om kommunal vuxenutbildning). NÄr antalet s6kande Är fler Än platserna i sÄrvux ska f6retrÄde ges till den som har st6rst behov av utbildningen (3 kap. 6 § f6rordningen, 1992:736, om vuxenutbildning f6r utvecklingsst6rda). Vid detta urval ska sÄrskilt beaktas att en s6kande inte tidigare har deltagit i motsvarande utbildning och om hon har behov av utbildningen f6r pÅgÅende eller planerad yrkesverksamhet eller stÅr inf6r ett yrkesval. Urvalskriterierna Är alltsÅ inte desamma i de bÄgge skolformer-
na.

Skollagskommitt6ns f6rslag

Skollagskommitt6n f6reslÅr att det i fortsÄttningen ska vara m6jligt att frÅngÅ vÅrdnadshavarens 6nskemÅl om placering vid en sÄrskild skolenhet ocksÅ om det finns andra sÄrskilda skÅl.

Vidare f6reslÅr Skollagskommitt6n att grundsÄrskola och grundskola likstÅlls pÅ sÅ vis, att en kommun ska ta emot en elev som kommunen inte Är skyldig att s6rja f6r, om det med hÄnsyn till elevens personliga f6rhÅllanden finns sÄrskilda skÅl. BestÄmmelsen utformas i f6rslaget som en 6verklagbar rÄttighet.

Skolskjuts

RÄtten att vÄlja skola hÄnger i praktiken nÄra samman med rÄtten till skolskjuts.

Obligatoriska sÄrskolan – grundskolan

Varje kommun Är skyldig att anordna kostnadsfri skolskjuts f6r en sÄrskoleelev, om sÅdan beh6vs med hÄnsyn till fÄrdvÄgens lÄngd, trafikf6rhÅllandena, elevens funktionshinder eller nÅgon annan sÄrskild omstÄndighet (6 kap. 6 § tredje stycket skollagen). Grundskoleelever har under samma f6rutsÄttningar rÄtt till kostnadsfri skolskjuts (4 kap. 7 § f6rsta stycket skollagen). Som motiv till bestÄmmelserna om skolskjuts angavs i skollagspropositionen att en elev inte ska beh6va betala f6r nÅgot i anslutning till den utbildning som eleven genom skolplikten Är skyldiga att delta i.

En elev i särskolan, som väljer att gå i en annan skola än den som kommunen annars hade placerat eleven i, har dock ingen rätt till skolskjuts. Samma sak gäller för elever i grundskolan (4 kap. 7 § skollagen).

Gymnasiesärskolan och särvux – gymnasieskolan och komvux

Bestämmelserna om skolskjuts gäller både i den obligatoriska särskolan och i gymnasiesärskolan. I gymnasieskolan, särvux och komvux finns ingen rätt till kostnadsfri skolskjuts. Däremot har en elev som har rätt till studiehjälp enligt studiestödslagen rätt till ersättning för sina dagliga resor mellan bostaden och skolan om färdvägen är minst sex kilometer (2 § Lagen 1991:1110, om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor).

Skollagskommitténs förslag

Skollagskommittén framhåller vikten av att friheten för eleverna i den obligatoriska särskolan att välja skolenhet inte onödigt begränsas. I sammanhanget anförs att elever med olika funktionshinder kan ha svårare än andra att förflytta sig mellan skolan och hemmet. Någon förändring i skolskjutsbestämmelsen föreslås inte. Skollagskommittén framhåller dock att inget hindrar att kommunen erbjuder kostnadsfri skolskjuts när eleven valt en skola som ligger på jämförbart avstånd med den skolenhet som kommunen annars skulle placerat eleven i. Skollagskommittén föreslår också att ett beslut om skolskjuts ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I dag kan sådana beslut överklagas endast avseende beslutets laglighet.

Val i skolan

I skolan kan vissa val göras. Valmöjligheterna i skolan är inte desamma i de jämförda skolformerna. Genom Lagen (1995:1249) om försöksverksamhet med ökat föräldrainflytande över utvecklingsstörda barns skolgång, kan en vårdnadshavare till ett barn, som har rätt att mottas i särskolan, välja om barnet ska gå i särskolan eller i grundskolan. Det är styrelsen för särskolan som avgör om en elev ska gå på ett nationellt, specialutformat eller individuellt

program i gymnasiesärskolan. Kommunernas skyldighet att erbjuda ett allsidigt urval av nationella program är mindre i gymnasiesärskolan än i gymnasieskolan.

Obligatoriska särskolan – grundskolan

Om en vårdnadshavare inte vill att barnet ska tas emot i särskolan, ska en plats istället erbjudas i grundskolan (2 § lagen om försöksverksamhet med ökat föräldrainflytande över utvecklingsstörda barns skolgång). Försöksverksamheten beskriver vi närmare i avsnittet Elever i särskolan, kapitel 7.

Någon möjlighet att välja om barnet ska studera i träningskola eller i grundsärskola finns däremot inte. Det är styrelsen för särskolan som fattar detta beslut (6 kap. 3 § andra stycket skollagen). Ett beslut om placering i träningskola kan inte överklagas. Detta innebär att en vårdnadshavare till ett barn som har rätt till särskola kan välja om barnet överhuvudtaget ska studera i skolformen, men saknar rätt att bestämma om barnet ska placeras i grundsärskola eller i träningskola.

Gymnasiesärskolan – gymnasieskolan

Som tidigare har nämnts anordnas utbildningen i gymnasiesärskolan i nationella, specialutformade program och i individuellt program. Gymnasiesärskolan har åtta nationella program. I gymnasiesärskolan är det styrelsen för särskolan som avgör om en elev ska gå på ett nationellt, specialutformat eller individuellt program (6 kap. 9 § skollagen).

Utbildningen i gymnasieskolan ges i sjutton nationella program, i specialutformade program och i individuellt program. Inom de nationella programmen finns olika varianter. Detta innebär att eleverna i gymnasieskolan har väsentligt större möjligheter att välja sin utbildning jämfört med eleverna i gymnasiesärskolan.

Varje kommun ska erbjuda den elev som bedömts kunna gå på ett nationellt program ett urval av olika program (6 kap. 10 § första stycket skollagen). Med urval avses att kommunen ska ha ett varierat utbud. När det gäller gymnasieskolan föreskrivs att urvalet ska vara allsidigt. Med detta avses – för gymnasieskolans del – att kommunen ska erbjuda minst hälften av de nationella program som

finns f6r gymnasieskolan. Motsvarande krav finns inte f6r gymnasiesÄrskolan. I propositionen Ny lÄroplan och ett nytt betygssystem f6r gymnasieskolan, komvux, gymnasiesÄrskolan och sÄrvux (prop. 1992/93:250 s. 97) framgÅr att med detta menas att det ska finnas mer Än ett program att vÄlja pÅ f6r eleverna.

Gymnasiekommitténs f6rslag

Gymnasiekommittén f6reslÅr bland annat att de olika utbildningsprogrammen f6rsvinner och att utbildningen i fortsÄttningen ges i Åtta sektorer. Detta innebÄr att det individuella programmet i sin nuvarande utformning f6rsvinner. Detta kan fÅ konsekvenser f6r sÄrskolan. Gymnasiekommittén lÄgger inget lagf6rslag f6r gymnasiesÄrskolan utan 6verlÅter Åt Carlbeck-kommittén att utarbeta ett sÅdant f6rslag.

SÄrvux – Komvux

Kommunerna ska strÄva efter att erbjuda sÄrvuxutbildning som svarar mot behov och efterfrÅgan (12 kap. 3 § f6rsta stycket skollagen).

NÅgon skyldighet att erbjuda viss inriktning pÅ utbildningen finns inte.

Motsvarande bestÄmmelse finns f6r kommunal gymnasial vuxenutbildning (11 kap. 17 § skollagen).

6vriga frÅgor

I detta avsnitt jÄmf6r vi bestÄmmelserna om elevinflytande, avgifter, disciplinÅtgärder, betyg och m6jligheten till fortsatta studier de parallella skolformerna. Vi redovisar ocksÅ kortfattat vilka m6jligheter som finns att 6verklaga vissa beslut i skolan.

Elevernas inflytande 6ver undervisningen

Elevernas rÄtt till inflytande 6ver utbildningen Är inte utformad pÅ samma sÄtt i de olika skolformerna. Eleverna i sÄrskolan och sÄrvux

har i dag en mer inskrÄnkt rÄtt till inflytande Än eleverna i grundskolan, gymnasieskolan och komvux.

Eleverna i sÄrskolan ska ha inflytande 6ver hur utbildningen utformas (6 kap. 2 § skollagen). Inflytandet ska anpassas efter elevernas Ålder, mognad och *f6rutsÄttningar i 6vrigt*. Grundskoleelevernas inflytande ska endast anpassas efter elevernas Ålder och mognad (4 kap. 2 § skollagen). Gymnasieeleverna *ska* ha inflytande 6ver utformningen av utbildningen. Omfattningen och utformningen av elevinflytandet pÅ sÄrvux ska anpassas efter elevernas f6rutsÄttningar (12 kap. 2 § skollagen) medan elever i komvux *ska* ha inflytande 6ver hur deras utbildning utformas (11 kap. 4 § skollagen).

Skollagskommitt6ns f6rslag

Skollagskommitt6n f6reslÅr nya bestÄmmelser om elevinflytande som ska vara gemensamma f6r alla skolformer. Varje elev ska ha inflytande 6ver sin utbildning och stimuleras att ta aktiv del i arbetet med att vidareutveckla denna. Inflytandet ska, enligt f6rslaget, anpassas efter elevernas Ålder och mognad.

Avgifter i skolan

BestÄmmelserna om vilka avgifter som fÅr tas ut i skolan skiljer sig i vissa avseenden Åt mellan de olika skolformerna.

Eleverna i sÄrskolan, grundskolan och gymnasieskolan har rÄtt till avgiftsfri undervisning, gratis b6cker och liknande material (se t.ex. 6 kap. 4 § skollagen). Inslag som kan medf6ra en "obetydlig kostnad" f6r eleven fÅr f6rekomma, men endast undantagsvis. I dessa avseenden Är de jÄmf6rda skolformerna likstÄllda. Eleverna pÅ grundskolan, obligatoriska sÄrskolan och gymnasiesÄrskolan har ocksÅ rÄtt till gratis skrivmateriel. Detta har inte eleverna pÅ gymnasieskolan. Huvudmannen f6r gymnasieskolan, men inte gymnasiesÄrskolan, fÅr besluta om att eleverna ska hÅlla sig med enstaka egna hJÄlpmedel (5 kap. 21 § skollagen).

Även undervisningen pÅ sÄrvux och komvux Är avgiftsfri. PÅ komvux, men inte pÅ sÄrvux, fÅr huvudmannen – under vissa f6rutsÄttningar – ta ut kostnader av eleverna, som exempelvis skÄlig ans6kningsavgift (11 kap. 5 och 21a §§ skollagen). Huvudmannen

får också besluta att böcker och liknande som eleven behåller som sin egendom ska anskaffas av eleverna själva på egen bekostnad eller erbjudas till självkostnadspris (11 kap. 5 § andra stycket och 12 kap. 8 § andra stycket skollagen).

Disciplinära åtgärder mot elever i skolan

Reglerna om disciplinära åtgärder mot en elev i skolan är i det närmaste likställda i de jämförda skolformerna. En skillnad är dock att en elev i grundskolan, men inte i den obligatoriska särskolan, kan visas ut från lektionen och tvingas till kvarsittning efter skolans slut.

En elev i den obligatoriska särskolan som uppträder olämpligt ska i första hand uppmanas av läraren att ändra sitt beteende. I andra hand ska elevens vårdnadshavare kontaktas (6 kap. 6 § särskoleförordningen, 1995:206). Motsvarande bestämmelser finns för grundskolan. En elev i grundskolan, men inte i den obligatoriska särskolan, får också visas ut från lektionen och stanna under uppsikt i skolan högst en timme efter skoldagens slut (6 kap. 9 § grundskoleförordningen 1994:1194). Utvisning och kvarsittning finns inte som disciplinåtgärder i särskolan.

De åtgärder som ska vidtas om eleven fortsätter att uppträda olämpligt är desamma i de bägge skolformerna. I gymnasiesärskolan och gymnasieskolan liksom i särvux och komvux är de disciplinära åtgärderna desamma.

Skollagskommitténs förslag

Skollagskommittén har i sitt betänkande anfört att disciplinåtgärder är så pass ingripande för den enskilde att bestämmelser om sådana åtgärder bör regleras i lag istället för som nu är fallet i förordning.

Ytterligare förslag

En arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet föreslår också att de bestämmelser om disciplinära åtgärder inom vuxenutbildningen, som nu finns i förordningen, istället ska anges i skollagen.

Betyg – omfattning och betygsskalor

De betygsskalor som används är inte desamma i de jämförda skolformerna. I delar av särskolan får inte betyg sättas.

Obligatoriska särskolan – grundskolan

Efter avslutad utbildning i den obligatoriska särskolan ska eleven få ett intyg om att eleven har deltagit i undervisningen (7 kap. 2 § särskoleförordningen). Betyg kan utfärdas för en elev i grundsärskolan endast om eleven eller dennes vårdnadshavare begär det (7 kap. 3 § särskoleförordningen, 1995:206). För en elev i träningsskolan får betyg inte utfärdas. I grundskolan ska betyg sättas fr.o.m. höstterminen i årskurs åtta.

Betygsskalan i den obligatoriska särskolan är tvågradig; godkänd (G) och väl godkänd (VG), (7 kap. 5 § särskoleförordningen, 1995:206). Om eleven inte når upp till kravet för betyget godkänt, får inte betyg sättas i ämnet.

I grundskolan är betygsskalan treskalig G, VG och mycket väl godkänd (MVG). Om en elev inte når upp till de mål som enligt kursplanen ska ha uppnåtts i slutet av det nionde skolåret, ska betyg inte sättas i ämnet (7 kap. 9 § grundskoleförordningen, 1994:1194). I sådana fall kan ett skriftligt omdöme om elevens kunskapsutveckling i ämnet utfärdas.

En särskoleelev som studerar vissa ämnen i grundskolan kan få betyg efter särskild prövning i de ämnen som hon läst efter grundskolans kursplan.

Gymnasiesärskolan – gymnasieskolan

I gymnasiesärskolan ska betyg sättas på varje avslutad kurs, med undantag av kurs i verksamhetsträning. Vid verksamhetsträning ska inte betyg sättas (7 kap. 1 § förordningen om gymnasiesärskolan, 1994:741). Gymnasiesärskolan tillämpar samma betygsskala som den obligatoriska särskolan, dvs. G och VG. För den elev som inte når upp till betyget G utfärdas ett intyg om att eleven har deltagit i kursen (7 kap. 2 § förordningen om gymnasiesärskolan, 1994:741).

I gymnasieskolan ska betyg sättas på varje avslutad kurs och projektarbete, under förutsättning att detta inte lästs enligt grundskolans kursplan inom ramen för ett individuellt program

(7 kap. 1 § gymnasieförordningen). Betygsskalan omfattar fyra nivåer dvs. två fler än gymnasiesärskolan. I gymnasieskolan används också betyget icke godkänd (IG) och MVG.

Särvux – komvux

Vid särvux sätts betyg på varje avslutad kurs om denna motsvarar utbildning inom grundsärskolan eller gymnasiesärskolan. Betyg ges dock inte om utbildningen motsvarar utbildning vid träningsskola (4 kap. 1 § förordningen, 1992:736, om vuxenutbildning för utvecklingsstörda). De betyg som används är G och VG. Om eleven inte når upp till betyget G utfärdas ett intyg om att eleven deltagit i kursen (4 kap. 1 § 2 stycket förordningen, 2002:1012, om vuxenutbildning för utvecklingsstörda).

Vid komvux ska betyg sättas på varje genomförd kurs eller delkurs och projektarbete (4 kap. 1 § förordningen, 2002:1012, om kommunal vuxenutbildning). Inom grundläggande vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning används betygsskalan IG, G och VG. Som betyg inom gymnasial vuxenutbildning används därutöver MVG (4 kap. 4 § förordningen om kommunal vuxenutbildning, 2002:1020).

Förutsättningar för att sätta betyg och betygsskalor är inte desamma som i komvux.

Skollagskommitténs förslag

Någon möjlighet att överklaga ett betyg finns för närvarande inte i någon av skolformerna. Detta föreslås inte heller av Skollagskommittén, som däremot föreslår att det fortsättningsvis ska bli möjligt att begära omprövning av ett betyg. Denna prövning ska grundas på tidigare studieresultat och handläggas skyndsamt. Ett omprövningsbeslut ska enligt förslaget inte kunna överklagas.

Gymnasiekommitténs förslag

Gymnasiekommittén föreslår att benämningen på betygen i fortsättningen slutar på -t. Betygsskalorna enligt förslaget blir då icke godkänt, godkänt, väl godkänt och mycket väl godkänt.

Studier efter den obligatoriska sÄrskolan

En konsekvens av ett mottagande i sÄrskolan Är att m6jligheterna till fortsatta studier – f6rutom i sÄrvux – blir vÄsentligt mindre.

Undervisning i den obligatoriska sÄrskolan kan ha konsekvenser f6r elevens fortsatta studier. F6r deltagande i gymnasieskolans nationella program krÄvs i princip att eleven har slutf6rt sista Årskursen i grundskolan och har godkÄnda betyg i svenska, engelska och matematik. En sÄrskoleelev fÄr inte beh6righet f6r gymnasiestudier pÅ ett nationellt program i gymnasieskolan. Fortsatta studier pÅ gymnasienivÅ fÄr dÄrf6r vanligtvis – men inte alltid – ske i gymnasiesÄrskolan. Elever frÅn den obligatoriska sÄrskolan som bed6ms kunna gÅ i gymnasieskolan och dÄrf6r inte tas emot i gymnasiesÄrskolan ska – som tidigare nÄmnts – erbjudas plats pÅ det individuella programmet i gymnasieskolan (5 kap. 1 § andra stycket och 5 kap. 13 § skollagen).

Studier efter gymnasiesÄrskolan

Studier i gymnasiesÄrskolan ger inte s.k. allmÄn beh6righet, vilket vanligtvis krÄvs f6r h6gskolestudier. Det finns m6jlighet att s6ka dispens frÅn beh6righetskraven till h6gskolan (7 kap. 3 § h6gskolef6rordningen, 1993:100). Undantag fÄr g6ras om det finns sÄrskilda skÄl. I sammanhanget kan nÄmnas att folkh6gskolorna har en relativt stor andel elever med utvecklingsst6rning och att m6jlighet till vidareutbildning finns ocksÅ dÄr. Vi beskriver utbildningen vid folkh6gskolorna i kapitel 10 i detta betÄnkande.

6verklagande – vad kan 6verklagas och vart?

SkolvÄsendets 6verklagandenÄmnd har till uppgift att pr6va 6verklaganden av vissa beslut pÅ skolvÄsendets omrÅde (1 kap. 14 § skollagen). 6verklagandenÄmndens verksamhet regleras i f6rordningen (1991:1122) med instruktion f6r SkolvÄsendets 6verklagandenÄmnd. NÄmndens beslut kan inte 6verklagas. Talerätt, dvs. beh6righet att klaga har barnets vÅrdnadshavare gemensamt.

NÄr det gÄller sÄrskolan kan ett beslut om att ett barn inte ska tas emot i skolformen 6verklagas till nÄmnden. Vidare kan bland

annat beslut om uppskjuten skolplikt och beslut om att få fullgöra skolplikten i en fristående särskola överklagas.

Beslut som fattas av ansvarig nämnd eller rektor med stöd av kommunal delegation kan, om inte annat är föreskrivet, överklagas till förvaltningsdomstol för laglighetsprövning.

Skollagskommitténs förslag

Skollagskommittén föreslår att grundläggande föreskrifter om Skolväsendets överklagandenämnd tas in i kapitel 20 i den nya skollagen. Enligt förslaget ska en föreskrift om rätten till muntlig förhandling vid nämnden tas in i skollagen. Ett beslut om att fullgöra utbildning efter skolpliktens upphörande föreslås bli möjligt att överklaga. Som vi tidigare har redovisat föreslår Skollagskommittén att en elev ska ha rätt att mottas i en annan kommuns obligatoriska särskola om det finns särskilda skäl. Skollagskommittén föreslår också att ett sådant beslut ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd precis som i grundskolan. Vidare föreslås att beslut om placering av en elev på en annan skolenhet än den vårdnadshavaren har önskat ska kunna överklagas. Avslutningsvis ska också ett beslut av rektor i fråga om åtgärdsprogram kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Vår sammanfattning med kommentarer

Skolplikten är i princip generell och motsvaras av en rätt till utbildning. Den inskränkning som finns i skolplikten används – såvitt vi har erfarit – inte i praktiken.

Det finns skillnader i den rättsliga regleringen för den obligatoriska särskolan, gymnasiesärskolan och särvux å ena sidan och grundskolan, gymnasieskolan och komvux å den andra. Exempelvis skiljer sig bestämmelserna om elevinflytande och betyg åt i de jämförda skolformerna. Undervisningen bedrivs också till viss del utifrån olika mål. Kommunernas skyldighet att anordna egen särskola är inte lika långtgående som kommunernas skyldighet att anordna egen grundskola. En elev i den obligatoriska särskolan har inte en lika långtgående rätt till undervisning i sin närmiljö som en elev i grundskolan har. En elevs möjlighet att välja skola och

inriktning på sina studier är begränsad i särskolan och på särsvux jämfört med grundskolan, gymnasieskolan och komvux. Någon rätt att få grundläggande utbildning i särsvux finns inte. Däremot finns en rätt till grundläggande utbildning i komvux för den som uppfyller behörighetskraven.

Skollagskommittén har föreslagit en del ändringar i syfte att likställa de jämförda skolformerna.

Om de skillnader som finns är motiverade utifrån pedagogiska, sociala eller andra aspekter avser vi att återkomma till i vårt slutbetänkandet.

Avslutningsvis vill vi också nämna att vi använder oss av begreppet barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning, vilket är det nu vanligaste och vedertagna sättet att uttrycka sig på. I en del författningsbestämmelser används fortfarande en äldre vokabulär som t.ex. att någon är utvecklingsstörd. Vi kommer därför att överväga en språklig omarbetning för att få en enhetlig terminologi.

7 Elever i särskolan

I detta kapitel tar vi upp frågor som rör särskolans personkrets, bedömningen av utvecklingsstörning, mottagandet i särskolan, elevökningen samt elever med invandrarbakgrund. Särvox elevkrets behandlas i kapitel 10 Särvox och folkbildning.

Vår bedömning

Vi kommer i vårt fortsatta arbete att se över bestämmelserna om särskolans personkrets bland annat med hänsyn till:

- Den kraftiga ökningen av antalet elever i särskolan,
- de stora skillnaderna mellan kommuner när det gäller antalet barn i särskola,
- olika ställningstaganden i kommunerna när det gäller att ta emot elever med autism och autismliknande tillstånd,
- brister i utredningsförfarandet,
- brister i dialogen med och informationen till föräldrar,
- det relativt stora antalet elever med invandrarbakgrund som tas emot i särskolan

Fokus i det fortsatta kommittéarbetet bör ligga på en analys av villkor och förutsättningar för att barn och ungdomar med begåvningsmässiga funktionshinder ska kunna få en så bra skolgång som möjligt, oberoende av arten eller graden av funktionshinder. I vårt uppdrag ligger också att utreda förutsättningarna för ett närmande mellan de olika skolformerna.

Vi kommer att ta ställning till en eventuell permanentning av verksamheten med ett ökat föräldrainflytande över en elevs mottagande i särskolan.

Elevökningen

Läsåret 2001/2002 gick totalt närmare 20 000 elever i särskolan, vilket är en ökning med nästan 8 000 elever eller 67 procent sedan läsåret 1992/93. Antalet elever har ökat i särskolans alla former sedan föregående läsår. 1990-talets stadiga elevökning fortsätter således.

Tabell 7.1 Elever i den obligatoriska särskolan. Antal elever i oktober läsåren 1996/97–2001/02

| Obligatorisk särskola ¹⁾ | | Läsår | | | | | |
|-------------------------------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | | 1996/97 | 1997/98 | 1998/99 | 1999/00 | 2000/01 | 2001/02 |
| Träningskolan | Totalt | 3 487 | 3 609 | 3 754 | 3 901 | 4 093 | 4 343 |
| | Flickor | 1 406 | 1 500 | 1 491 | 1 531 | 1 635 | 1 730 |
| | Pojkar | 2 081 | 2 109 | 2 263 | 2 370 | 2 458 | 2 613 |
| Index 1996 = 100 | Totalt | 100 | 103 | 108 | 112 | 117 | 125 |
| | Flickor | 100 | 107 | 106 | 109 | 116 | 123 |
| | Pojkar | 100 | 101 | 109 | 114 | 118 | 126 |
| Grundsärskolan | Totalt | 6 385 | 7 101 | 7 831 | 8 568 | 9 386 | 9 918 |
| | Flickor | 2 642 | 2 923 | 3 215 | 3 467 | 3 765 | 4 016 |
| | Pojkar | 3 743 | 4 178 | 4 616 | 5 101 | 5 621 | 5 902 |
| Index 1996 = 100 | Totalt | 100 | 111 | 123 | 134 | 147 | 155 |
| | Flickor | 100 | 111 | 122 | 131 | 143 | 152 |
| | Pojkar | 100 | 112 | 123 | 136 | 150 | 158 |
| Summa obl särskola | Totalt | 9 872 | 10 710 | 11 585 | 12 469 | 13 479 | 14 261 |
| | Flickor | 4 048 | 4 423 | 4 706 | 4 998 | 5 400 | 5 746 |
| | Pojkar | 5 824 | 6 287 | 6 879 | 7 471 | 8 079 | 8 515 |
| | % flickor | 41,0 | 41,3 | 40,6 | 40,1 | 40,1 | 40,3 |
| | % pojkar | 59,0 | 58,7 | 59,4 | 59,9 | 59,9 | 59,7 |
| Index 1996 = 100 | Totalt | 100 | 108 | 117 | 126 | 137 | 144 |
| | Flickor | 100 | 109 | 116 | 123 | 133 | 142 |
| | Pojkar | 100 | 108 | 118 | 128 | 139 | 146 |

1) I uppgifterna ingår elever som studerar det 10:e frivilliga skolåret.

Elevantalet i den obligatoriska särskolan har ökat med 72 procent sedan läsåret 1992/93 och med 106 procent sedan 1990/91. Av alla elever i grundskoleåldern går 1,3 procent i särskolan.

Tabell 7.2 Elever i gymnasiesärskolan. Antal elever i oktober läsåren 1996/97–2001/02

| Gymnasiesärskolan | | Läsår | | | | | |
|--|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | | 1996/97 | 1997/98 | 1998/99 | 1999/00 | 2000/01 | 2001/02 |
| Nationella och special- utformade program | Totalt | 2 060 | 2 024 | 2 341 | 2 507 | 2 946 | 3 296 |
| | Kvinnor | 823 | 824 | 912 | 998 | 1 212 | 1 336 |
| | Män | 1 237 | 1 200 | 1 429 | 1 509 | 1 734 | 1 960 |
| IV programmet | Totalt | 1 990 | 2 298 | 2 169 | 2 266 | 2 198 | 2 238 |
| | Kvinnor | 822 | 959 | 936 | 954 | 899 | 921 |
| | Män | 1 168 | 1 339 | 1 233 | 1 312 | 1 299 | 1 317 |
| Summa gymn.sär | Totalt | 4 050 | 4 322 | 4 510 | 4 773 | 5 144 | 5 534 |
| | Kvinnor | 1 645 | 1 783 | 1 848 | 1 952 | 2 111 | 2 257 |
| | Män | 2 405 | 2 539 | 2 662 | 2 821 | 3 033 | 3 277 |
| | % kvinnor | 40,6 | 41,3 | 41,0 | 40,9 | 41,0 | 40,8 |
| | % män | 59,4 | 58,7 | 59,0 | 59,1 | 59,0 | 59,2 |
| Index 1996 = 100 | Totalt | 100 | 107 | 111 | 118 | 127 | 137 |
| | Kvinnor | 100 | 108 | 112 | 119 | 128 | 137 |
| | Män | 100 | 106 | 111 | 117 | 126 | 136 |

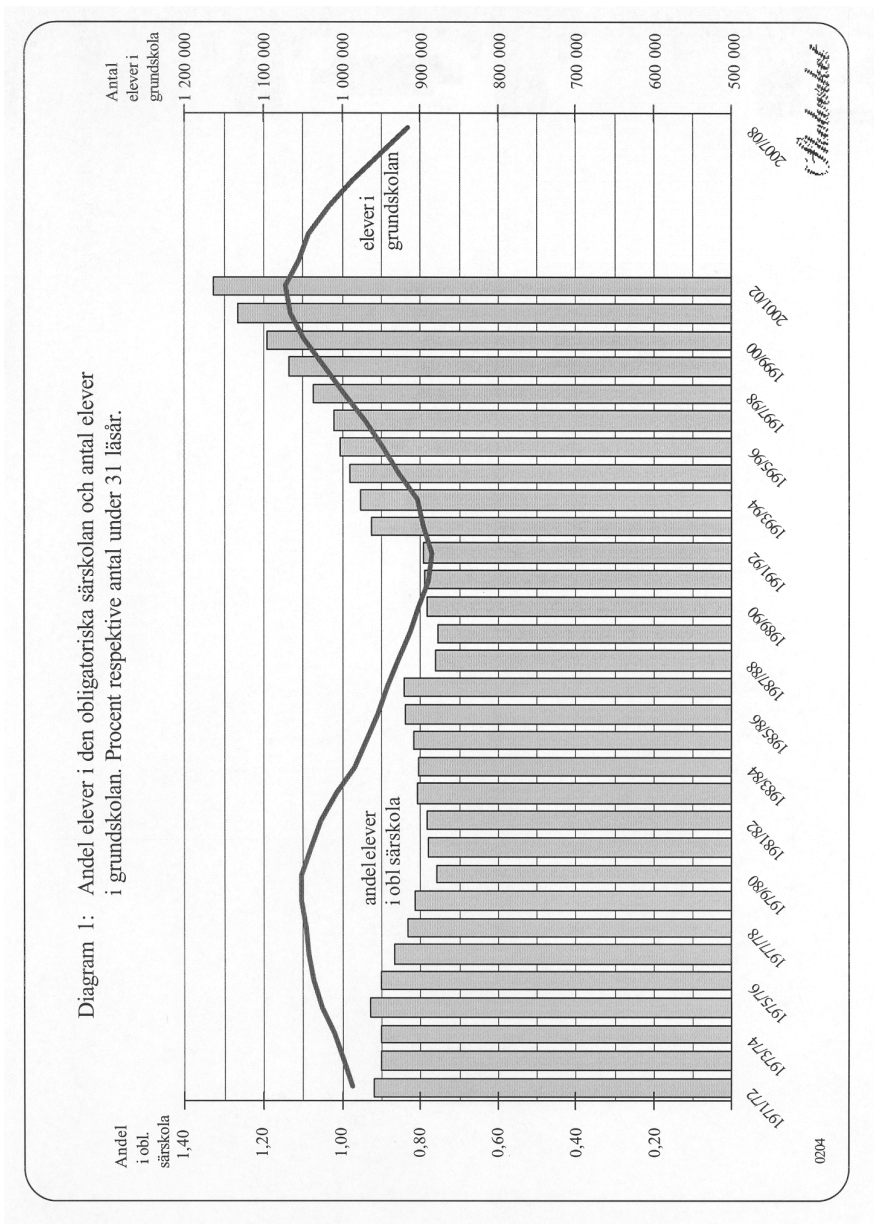
Antalet elever i gymnasiesärskolan har ökat med 51 procent sedan 1992/93 och med 66 procent om man går tillbaka till 1990/91. I träningskolan ligger ökningen sedan 1992/93 på knappt 33 procent. Eleverna i gymnasiesärskolan fördelar sig så att 57 procent går en yrkesutbildning, 26 procent i yrkesträning och 17 procent i verksamhetsträning.

Antalet elever i särskolan ökar i förhållande till elevökningen i stort

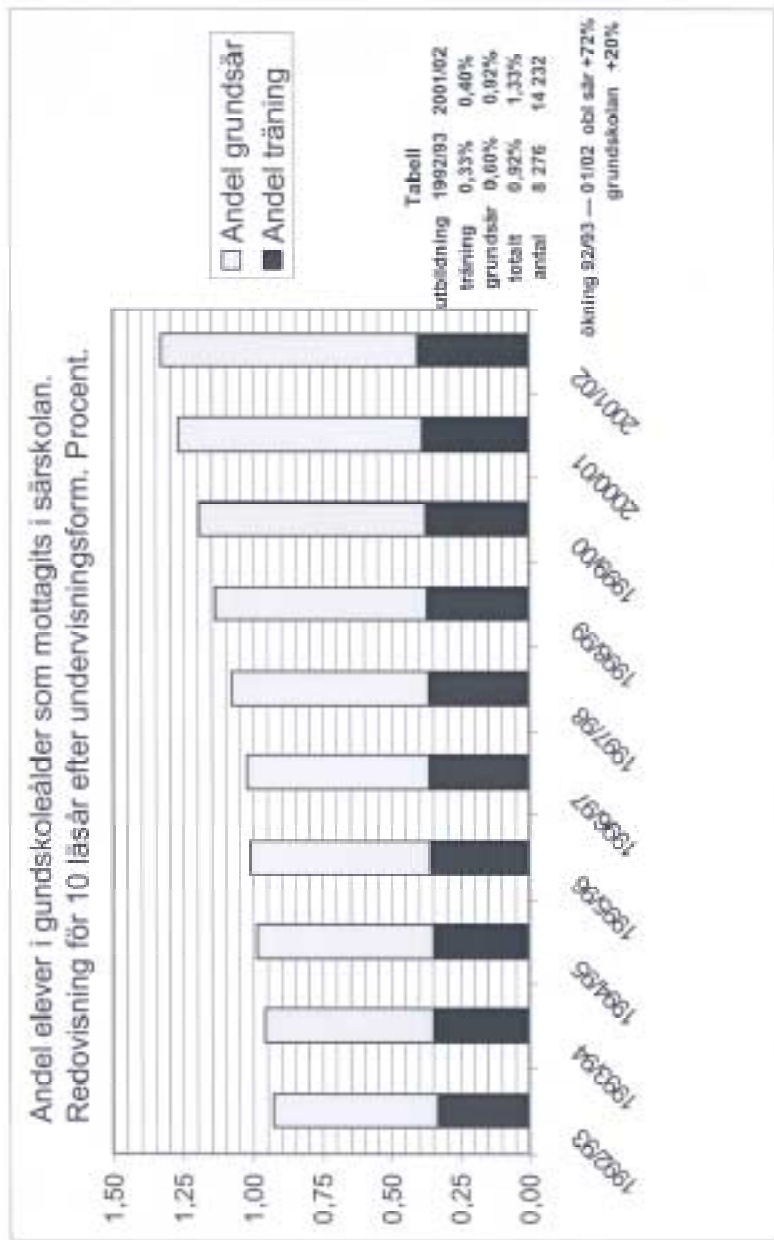
Ökningen av antalet elever i särskolan ska ses mot bakgrund av elevutvecklingen i övriga skolformer. Antalet elever i grundskolan ökade under perioden 1992/93 – 2001/02 med 19 procent, medan elevantalet i gymnasieskolan har varit i stort sett oförändrat under perioden.

Elevutvecklingen i särskolan under 1990-talet skiljer sig markant från utvecklingen under 1970- och 1980-talen. Under den tidigare perioden varierade det totala elevantalet i den obligatoriska särskolan mellan 7 000 och 9 000 elever. Lägsta elevantalet uppmättes läsåret 1988/89, då knappt 6 900 elever gick i den obligatoriska särskolan. Andelen barn och ungdomar i grundskoleålder har varierat kraftigt under åren, främst på grund av en stor variation i födelsetalen, men även migrationen har påverkat siffrorna. Elever mottagna i den obligatoriska särskolan har dock inte förändrats i proportion till grundskolans förändrade elevantal. Andelen elever i särskolan i relation till antalet elever i grundskoleålder sjönk från drygt 0,9 procent i början av 1970-talet till ungefär 0,75 procent i slutet av 1980-talet.

Figur 7.1 Andel elever i den obligatoriska särskolan och antal elever i grundskolan



Figur 7.2 Andel elever i grundskoleålder som mottagits i särskolan.



Under senare delen av 1990-talet har det också skett en förändring såtillvida att elever i större utsträckning flyttas till särskolan under hela grundskoletiden. I början av decenniet kom ca 50 elever per årskurs till särskolan, men i dag mottas ca 100 nya elever per årskurs. Tidigare upphörde i stort sett övergången efter grundskolans år 6, men i dag är övergången lika vanlig i grundskolans senare år som i de tidiga. Ungefär hälften av dagens särskoleelever har tidigare gått ett eller flera år i grundskolan.

Det antal elever som går det frivilliga tionde skolåret har varit oförändrat eller snarare minskat under 1990-talet. Flertalet elever i träningskolan, ca 80 procent, fortsätter det tionde året, vilket inte är någon förändring sedan tidigare decennier. Däremot har antalet grundsärskoleelever, som går det tionde läsåret, minskat till färre än hälften.

Könsfördelningen i särskolan har alltid varit ojämn och andelen pojkar är högre än andelen flickor. Läsåret 1992/93 var andelen pojkar ca 58 procent och 2000/01 ca 60 procent. Den högre andelen pojkar kan ha flera orsaker. Erfarenheten visar att det föds fler pojkar med begåvningsmässiga funktionshinder. Pojkar råkar också ut för fler och allvarigare olyckshändelser under sin uppväxt och detta kan innebära att fler pojkar har förvärvade hjärnskador. Det finns enligt många bedömare en risk för att tystlåtna och mer inåtvända flickor inte uppmärksammas i skolan på samma sätt som utåtagerande pojkar och därför inte upptäcks och utreds i samma utsträckning som pojkar.

Under hela 1990-talet har andelen elever som undervisas integrerat med grundskoleelever varit ca 14 procent. Andelen integrerade elever är ungefär densamma för både pojkar och flickor, 13 respektive 15 procent. 2001/02 visar andelen integrerade grundsärskoleelever en viss uppgång och är drygt 15 procent.

Stor spridning mellan kommunerna när det gäller antalet barn som tas emot i särskolan

Spridningen mellan kommunerna och länen är stor, både beträffande ökningen och andelen elever i särskola. Skolverket redovisar att läsåret 1999/2000 gick 0,94 procent av eleverna i grundskoleåldern i den obligatoriska särskolan i någon kommun, medan mot-

svarande procentandel i en annan kommun var 1,83 procent.¹ Möjligheterna att låta elever gå integrerade i grundskoleklass utnyttjas inte i alla kommuner. Det finns emellertid i många kommuner en rad specialgrupper för undervisning. En elev som beskrivs som integrerad, kan gå större del av undervisningstiden i specialanpassade undervisningsgrupper, om än inom grundskolans ram.

Kommunaliseringen av skolan har avdramatiserat särskolan

En viktig faktor när det gäller förändringarna i särskolan är kommunaliseringen, en process som inleddes redan i slutet på 1980-talet och var helt genomförd 1996. Skolverket har följt upp konsekvenserna av kommunaliseringen i sin analys av elevökningen i särskolan och bedömer att det förändrade huvudmannaskapet för särskolan och sår i stort sett har haft positiva effekter för skolformerna. Särskolan accepteras i högre grad som en alternativ skolform, en viss samverkan mellan olika skolformer har kommit igång och många elever har närmare till skolan. Rektorer har successivt skaffat sig kunskap om särskolan, vilket verket ser som en förutsättning för ett närmare samarbete mellan den obligatoriska särskolan och grundskolan. Det ökande elevantalet i särskolan är således delvis en konsekvens av närheten mellan skolformerna, som har avdramatiserat att gå i särskolan.

Kommunaliseringen har också lett till att särskoleundervisning finns på många fler ställen än tidigare. Många glesbygdskommuner väljer t.ex. att själva ta hand om sina särskoleelever hellre än att skicka dem till en särskola på centralorten.

Forskaren Magnus Tideman konstaterar i en utvärdering av särskolans kommunalisering i Halland, att den har medfört att fler och andra tjänstemän än tidigare har fått ansvar för bedömningen av vem som hör hemma i särskolan.² I flera kommuner har dessa tjänstemän inte någon tidigare erfarenhet av eller någon utbildning i särskolefrågor. Därmed har också bedömningarna blivit genomförda med mindre sakkunskap. Tideman konstaterar att en effekt av de kraftiga besparingarna i kommunerna och dess skolor är att eleverna inte får samma stöd som tidigare inom ramen för grundskolan. Ett sätt att få särskilt stöd är att bli mottagen i särskolan.

¹ Skolverket (2000a). Hur särskild får man vara? En analys av elevökningen i särskolan. Dnr 2000:2037

² Tideman, Magnus (2000). Normalisering och kategorisering. Om handikappideologi och välfärdspolitik i teori och praktik för personer med utvecklingsstörning. Studentlitteratur

Iakttagelserna bekräftas av rapporter om att föräldrar ibland känner sig tvingade att acceptera särskola för sitt barn, därför att det är enda sättet att få extra resurser.

Ny läroplan med tydligare mål

En bidragande orsak till det ökande antalet elever i särskolan hänförs i flera skolverksutvärderingar och andra studier till de mål som formulerats i grundskolans läroplan (Lpo 94) och i kursplanerna. Många grundskoleelever hänvisas till särskolan därför att de inte anses kunna uppnå grundskolans mål. Andra orsaker, som sammanhänger med undervisningssituationen i grundskolan, är kursplanernas tilltagande teoretisering i högre årskurser, de tydliga målen att uppnå samt den ökade andelen självständigt arbete i grundskolan, som kan innebära svårigheter för barn i behov av särskilt stöd.³

De nyare arbetsätten ställer större krav på lärare att se och bemöta elevers olika förutsättningar och behov av särskilt stöd. De elever som har behov av ledning, struktur, ordning samt lugn och ro får det allt svårare, om man inte tar särskild hänsyn till deras situation. Möjligheten att arbeta i egen takt och att slippa sitta länge och lyssna kan samtidigt göra det lättare för en del elever. Förändringarna i skolan kan vara en bidragande orsak till att elever med en lindrig utvecklingsstörning inte kan få tillräckligt stöd i grundskolan, utan i stället flyttas till särskolan. Utvecklingen visar också att elever med lindrig utvecklingsstörning kan gå kvar i grundskolan de första åren, men flyttas till särskolan efterhand som kraven stiger.

Samtidigt har de stora nedskärningarna i många kommuner under 1990-talet lett till att undervisningsgrupperna i skolan generellt vuxit och det har blivit fler elever per lärare.

Ökat föräldrainflytande påverkar tidpunkten för mottagande i särskolan

Försöksverksamheten med ett ökat föräldrainflytande över ett barns placering i särskola ledde under åren 1996 – 2000 till att för-

³ Blom, Anna (1999). Särskilda elever. Om barn i särskola – bedömningsgrunder, ställningstaganden och erfarenheter. Stockholms stad: Fou-rapport 1999:28.

äldrarna till ett hundratal barn varje år valde att låta sina barn gå i grundskolan, trots rekommendation om särskola. Skolverkets utvärdering visar att ytterst få av dessa barn nådde grundskolans mål, ca 40 procent av de elever som har följts under tre år gick över till särskolan under perioden. Föräldrarnas ökade inflytande har lett till att fler föräldrar väljer grundskola för sina barn vid skolstarten. Detta är i sin tur en bidragande orsak till att övergången till särskola har ökat under de senare åren i grundskolan.

Andelen elever med olika beteendestörningar har ökat

I en studie av förhållandena i Stockholms skolor beskriver Anna Blom processen vid övergång från grundskola till särskola och vilka de utlösande faktorerna är för att särskolan ska aktualiseras som ett alternativ.⁴ I studien jämförs de elever som togs emot i särskolan 1993 och 1997 i Stockholms stad. Blom beskriver hur andelen elever med en lättare utvecklingsstörning har ökat, liksom elever med en lättare utvecklingsstörning i kombination med en beteendestörning. Många elever, som togs emot i särskolan, hade först gått flera år i grundskolan, för att sedan utredas av skolpsykolog. Faktorer som spelade in för att en utredning skulle sätta igång var: brist på arbetsro i klassen, stor klass, bristande tillgång till speciallärare, mobbning och utanförskap.

Blom menar dessutom att intresset för att ställa diagnoser på elever som beter sig annorlunda har ökat under senare år. Bloms iakttagelser om det ökade intresset för att diagnostisera barn bekräftas i många studier. Diagnoserna kan fylla flera funktioner nämligen att: vara ett första steg i en utredning som syftar till behandling och förbättring, utgöra en moralisk ansvarsbefrielse för både barnet och dess omgivning, undanröja risker för social stigmatisering samt ge förutsättningar för bättre tillgång till resurser. Eventuella sociala förklaringar skyms av de medicinska, som får tolkningsföreträde.⁵

Blom spårar en attitydförändring i förhållningssättet till annorlunda barn i skolan. Hon pekar på att de omständigheter och faktorer som gör det svårare för annorlunda barn att klara sig i grundskolan hänger samman med elevens yttre miljö snarare än med elevens egna svårigheter. Hon ställer frågan *I vilken sorts skola blir man särskoleelev?*

⁴ A.a.

⁵ Solvang, Per (1999). Medikalisering problem i skolan. I Locus nr 2/1999.

Utvidgad personkrets bidrar till elevökningen

Efter en ändring i skollagen (prop.1992/93:230) tillhör elever med diagnosen autism sedan 1994 särskolans elevkrets. Nästan hälften av de kommuner som ingår i Skolverkets enkät uppger att denna grupp har ökat i särskolan under senare år. Våra egna erfarenheter från studiebesök och från kontakter med kommunföreträdare, skolpersonal och andra bekräftar en pågående ökning av antalet barn med diagnosen autism i skolan. Ingen kan dock ge ett entydigt svar på vad ökningen beror på, om det faktiskt är så att gruppen har ökat eller på att fler barn diagnostiseras.

Diagnostiken av såväl utvecklingsstörning som autism eller autismliknande tillstånd har i varje fall inneburit att fler elever än tidigare har fått en diagnos som gör att de kan räknas in i särskolans elevkrets. Andra diagnoser och svårigheter, som Damp, ADHD, koncentrationssvårigheter och emotionella störningar har på senare år blivit vanligare som tilläggshandikapp till utvecklingsstörning bland elever i särskolan.

Variationen mellan kommunerna är stor

Skolverket framhåller att en orsak till variationerna i elevökningen i särskolan är att kommunerna har olika förhållningssätt och möter, tolkar och utreder barns olikheter på olika sätt. Skolverket identifierar fem kritiska punkter som har central betydelse för hur barn i svårigheter bemöts. De fem punkterna är följande:

- **Särskiljande** – Vad orsakar särskiljande av elever och hur särskilda ska elever vara för att bli föremål för utredning? Olika syn på normalitet och avvikelse inom grundskolans ram blir här tydlig.
- **Utredningen** – Vilka utredningar görs, vad innehåller varje utredning och vem/vilka gör dem?
- **Åtgärden** – På vilka grunder kommer just särskolan på tal som lösning? Synen på särskolans roll och uppdrag samt vilka elever som hör dit visar sig här.
- **Mottagandet i särskolan** – Vem/vilka beslutar om mottagandet i särskolan? Vem eller vilka har de relevanta kunskaperna för att besluta om mottagandet i särskolan?
- **Särskoleplaceringen** – Var placeras den särskolemottagna eleven och på vilka grunder? Synen på vilka elevernas behov är och hur de bäst bemöts blir här tydlig.

Fallstudier visar skillnader i attityder och hantering

Skolverket har valt ut fyra fallstudiekommuner som representerar ytterligheter i de olikheter som finns i landet när det gäller elevökningen i särskolan. Dessa fallstudiekommuner har undersökts närmare och Skolverket konstaterar avgörande skillnader dem emellan. De fyra kommunerna är Göteborg, Karlstad, Örebro och Norrköping.

Fallstudien visar stora skillnader när det gäller ökningen av elevantalet. Skillnaderna hänger framför allt samman med en mer eller mindre strikt bedömning av vilka elever som tillhör personkretsen. I Göteborg är ett relativt stort antal särskoleelever integrerade i grundskolan och där har man också den största elevökningen, sett i ett åttårs perspektiv. Både i Karlstad och i Örebro prövar man nya sammansättningar av elevgrupper för elever som inte erbjuds särskola. I Norrköping har man nyligen tagit ett politiskt beslut om att strama upp personkretsbedömningen.

Särskolans personkrets

Barn och ungdomar som inte bedöms kunna uppnå grundskolans respektive gymnasieskolans mål på grund av utvecklingsstörning har rätt till utbildning i särskolan. Detta gäller också barn som inte bedöms kunna uppnå grundskolans mål därför att de har fått ett betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder på grund av hjärnskada eller har autism eller autismsliknande tillstånd.

Utvecklingsstörning och autism i skollagen

Någon närmare definition av utvecklingsstörning finns inte i skollagen, men i förarbetena definieras psykisk utvecklingsstörning – som det hette tidigare – som en intellektuell funktionsnedsättning som, beroende på grad och miljö, utgör ett handikapp. Nedan lämnar vi en redogörelse för hur begreppet utvecklingsstörning definieras och används i samband med utredningar och tester.

Tidigare talades i skollagen om barn med barndomspsykos. Begreppet utmönstrades ur lagtexten 1993 och ersattes av begreppet barn med autism eller autismsliknande tillstånd. Ändringen tillkom för att skapa likhet i förhållande till lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). De barn som tillhör särskolans

personkrets har på vissa villkor rätt till stöd enligt LSS, t.ex. i form av en personlig assistent.

Lagens bestämmelse om att autism eller autismliknande tillstånd berättigar till särskola *under förutsättning att eleven inte bedöms kunna uppnå grundskolans mål* tillämpas olika i olika kommuner. Vi har i såväl Skolverkets utvärderingar som i våra egna kommun-kontakter kunnat konstatera en varierande praxis när det gäller att ta emot barn och ungdomar med diagnosen autism i särskolan. I en del kommuner räcker det med en konstaterad autism för att en elev ska erbjudas plats, medan man i andra kräver att eleven också ska ha en utvecklingsstörning.

Begreppet utvecklingsstörning

Med utvecklingsstörning menas i allmänhet ett intellektuellt eller kognitivt funktionshinder. Begreppet är dock inte entydigt och vi anser därför att det finns skäl för att i detta sammanhang närmare beskriva hur bestämningar av graden av en utvecklingsstörning går till.

Med en viss förenkling kan man säga att utvecklingsstörning ofta definieras på tre sätt: psykologiskt, socialt och administrativt.

Intelligenstest en mätmetod

Psykologiskt innebär utvecklingsstörning en hämmad intellektuell förmåga eller en låg utvecklingsnivå. I detta sammanhang används intelligenstest som mätmetod. Internationell praxis är att två standardavvikelser under begåvningsgenomsnittet är en kritisk gräns. Detta motsvarar eller är mindre än IQ 70. Detta mått används i dag vid utredningar av elever som kan komma ifråga för särskola.

Det finns många olika slag av begåvningsstest. Många tester fungerar som urvalsinstrument inom skolväsendet. Uppgifterna i testerna är valda för att de representerar problem och situationer som personer i ett visst sammanhang förväntas klara. Testpoängen för det enskilda barnet ställs mot normalfördelningskurvan för just dessa uppgifter. Var gränsen för utvecklingsstörning sätts kan sägas vara godtyckligt i den meningen att någon fastställer vad som kan anses vara normalt för åldern.

Vilket test man väljer beror på barnets ålder, funktionshinder, förmåga till kommunikation etc. För att det ska ske en så grundlig bedömning som möjligt poängteras behovet av att använda mer än ett slags test och att testning sker vid minst två tillfällen.

Omgivningens krav sätter gränser

Den *sociala definitionen* bygger på en bedömning av individens förmåga att möta omgivningens krav. Ofta är social förmåga och intellektuell förmåga relaterade till varandra, men det är en långt ifrån fullständig samstämmighet. Det förekommer att personer med intellektuell förmåga som understiger IQ 70 lever upp till omgivningens krav på social anpassning.⁶ På grund av att kraven är olika vid olika åldrar kan den sociala definitionen på utvecklingsstörning få olika innebörd vid olika tidpunkter i livet. Med en social definition får man i regel en lägre andel personer med utvecklingsstörning än om man utgår från den psykologiska definitionen. Det har t.ex. visat sig att personer med lätt utvecklingsstörning påverkas av sociokulturella förhållanden. En stödjande och anpassad miljö gör det möjligt för eleven att klara omgivningens krav. Elever från högre samhällsklasser är historiskt sett underrepresenterade i särskolan.

För att kunna bedöma den sociala förmågan och förmågan till anpassning används ibland checklistor och skalor av olika slag. Skolan bedömer utifrån en generell erfarenhet hur eleverna bör klara situationer vid en viss ålder, vid en viss tidpunkt och i ett visst sammanhang. Det är dock sällan man bedömer möjligheterna att anpassa den sociala miljön till eleverna. I ett relationellt perspektiv ses annars funktionshinder som ett resultat av ett samspel mellan individuella egenskaper och egenskaper hos omgivningen, dvs. ett samspel där både individens och omgivningens egenskaper kan variera.

⁶ Sonnander, Karin & Emanuelsson, Ingemar (1993). Utvärdering genom uppföljning av elever. VIII: Svagbegåvades inträde på arbetsmarknaden. En uppföljningsstudie till 23 års ålder av svagbegåvade elever i vanlig skola. Uppsala: Institutionen för pedagogik och Institutionen för psykiatri, Uppsala universitet.

Behovet av stöd och hjälp avgörande

Den *administrativa definitionen* bygger på två antaganden. Det ena är det enskilda barnets behov av stöd och hjälp och det andra är hur samhället, skolan kan hjälpa och stödja. Den administrativa definitionen är således en sammanvägning av den psykologiska och den sociala definitionen. Personer som på grund av svag begåvning bedöms ha behov av hjälp och stöd i form av t.ex. särskoleundervisning, daglig verksamhet och gruppboende samt erhåller detta stöd, utgör gruppen personer med utvecklingsstörning.⁷

Det är vanligen den administrativa definitionen som används för att slutligen avgränsa gruppen personer med utvecklingsstörning. Den nationella statistik som redovisas för olika länder grundas på en administrativ definition. Den grundläggande förutsättningen är dock att individen uppfyller det psykometriska kriteriet på utvecklingsstörning.

Den administrativa bedömningen grundas på samhällets behov av att särskilja och särbehandla en viss grupp i behov av stöd och hjälp för att via lagstiftningen kunna ge detta stöd. För att säkerställa att gruppen får sina rättigheter tillgodosedda, måste man kunna definiera personkretsen. Denna behöver inte vara en gång för alla given, utan kan variera över tid beroende på förändringar i samhället. Gruppen personer med utvecklingsstörning har giltighet så länge samhället väljer att kategorisera personer med utvecklingsstörning utifrån olika mät- och testmetoder samt via lagar och förordningar berättigar dem till särskilt stöd.

I Sverige var år 1990 ungefär 40 000 personer förtecknade i svensk omsorg som tillhörande gruppen personer med utvecklingsstörning, vilket utgör ca 0,43 procent av befolkningen. Denna siffra är relativt konstant över åren. Elever i skolåldern är överrepresenterade i gruppen. Barn med utvecklingsstörning identifieras administrativt först vid 6 - 7 års ålder och sedan fortlöpande upp till 15 års ålder. Andelen elever i den obligatoriska särskolan var enligt Skolverket 1,2 procent under läsåret 1999/2000. Under åren 1988/1989 var motsvarande siffra 0,75 procent. Den kraftiga elevökningen i särskolan visar tydligt på det relativa i begreppet utvecklingsstörning.

⁷ Sonnander, Karin m.fl. (1997). Forskare om utvecklingsstörning. Perspektiv – kunskaper – utmaningar. Uppsala universitets förlag.

Begåvning på olika nivåer

Begreppet utvecklingsstörning indelas ofta i lindrig, måttlig och djup/svår utvecklingsstörning. En sådan indelning används t.ex. av WHO. Enligt Gunnar Kylén kan begåvningsutvecklingen ses som en utveckling av tänkandets abstraktionsnivåer.⁸ Utifrån dessa nivåer gör han en indelning av gruppen med utvecklingsstörning på A-, B- och C-stadiet. Indelningen kan ses som en psykologisk funktionell definition som kan ha betydelse för bland annat anpassning av undervisningen. Eftersom denna indelning fortfarande används i olika sammanhang, ger vi här en förenklad beskrivning av dess olika nivåer.

A-stadiet

Personer på detta stadium upplever känslor och sinnesintryck på samma sätt som alla andra. Däremot är rums- och tidsuppfattningen begränsad och upplevelserna är av "här och nu" karaktär. Många gånger har personen inte något tal, men kan använda signaler i form av ljud eller kroppsspråk. Denna nivå innebär en grav utvecklingsstörning.

B-stadiet

Barnet lär sig tala och utvecklar sitt språk. Många gånger behövs dock visuella hjälpmedel. Många barn har förmåga att förstå bildsymboler och fotografier. Närmiljön uppfattas som en helhet och barnet kan förstå och följa flera händelser i följd. Fortfarande behöver barnet konkreta upplevelser för att förstå förändringar. På denna nivå bedöms barnet ha en måttlig utvecklingsstörning.

C-stadiet

Barnet har en allmän överblick och uppfattning av tillvaron. Förmågan att förstå att saker kan existera även om man inte har sett dem finns. Förmågan att klara förändringar och nya situationer är påtaglig. Barnet förstår begrepp som dåtid och framtid och kan oftast lära sig läsa, skriva och utföra enkla räkneoperationer. Även

⁸ Kylén, Gunnar (1981). *Ala. Begåvning och begåvningshandikapp*

på detta stadium innebär det dock svårigheter med abstrakt tänkande, varför undervisningen behöver åskådliggöras och visas för flera sinnen. Denna nivå definieras som en lindrig utvecklingsstörning.

De indelningsgrunder, som Kylén beskriver, hjälper till att ge en förståelse för hur personer med utvecklingsstörning upplever sin värld, men de bör kompletteras med andra bedömningar. Gränserna mellan nivåerna är mycket flytande och andra förmågor än rent intellektuell förmåga bör vägas in i bedömningar av utvecklingsnivå. Den sociala miljön och förmågan till kommunikation har betydelse för att kunna fastställa begåvning. Av denna anledning bör indelning och klassifikation göras med "vid blick" eller för att citera Karl Grunewald:

Problemet att dra gränser när det gäller begåvning påminner om svårigheten att bestämma när en person är mycket tjock, måttligt tjock eller normalviktig – detta trots att det är lättare att mäta än intelligensen.⁹

Autism eller autismliknade tillstånd

Autism eller autismliknande tillstånd kännetecknas av begränsningar i förmågan till ömsesidig social interaktion, till ömsesidig kommunikation samt begränsning i beteende och intresse. Autism förekommer i olika former och ibland talar man om autismspektrum. De två vanligaste formerna är autistiskt syndrom eller "klassisk autism" och Asperger syndrom. Asperger syndrom betyder att man har samma grundproblematik som vid autism, men personer med denna diagnos har normal eller hög begåvning och inga förseningar i språkutvecklingen. För att diagnosen autism ska kunna ställas måste en försenad eller avvikande utveckling före tre års ålder finnas inom minst ett av områdena social interaktion, kommunikativt språk eller symbol- och fantasilekar. Ungefär 80 procent av alla som har autism har också en utvecklingsstörning.

Förvärvad hjärnskada

En individ, som under sin utvecklingsperiod, vanligtvis före 16 års ålder, genom yttre våld eller kroppslig skada, får en hjärnskada som

⁹ Grunewald, Karl (1994). Medicinska omsorgsboken. Stockholm Natur och Kultur

ger upphov till ett begåvningsmässigt funktionshinder, som är bestående, bedöms tillhöra gruppen personer med utvecklingsstörning.

Mottagande i särskola

Mottagande i särskola ska föregås av en noggrann prövning. Styrelsen för särskolan, dvs. kommunens barn- och ungdomsnämnd eller motsvarande, beslutar om ett barn ska erbjudas plats i denna skolform. Ett erbjudande om plats kan initieras av styrelsen eller av barnets föräldrar. Vårdnadshavaren har, enligt en pågående försöksverksamhet med ökat föräldrainflytande, alltid rätt att tacka nej till särskola. Om ett barn, som har tagits emot i särskolan, bedöms kunna gå över till grundskolan, ska styrelsen för särskolan besluta att barnet ska flyttas över dit. Sådana överflyttningar sker enligt våra erfarenheter dock relativt sällan.

För att fastställa om ett barn har en utvecklingsstörning krävs enligt skollagen en särskild utredning. Varken lagen eller förordningarna innehåller några bestämmelser om hur en sådan utredning ska gå till.

I olika statliga utredningar har dock vikten av att ett mottagande ska föregås av en noggrann utredning betonats. I propositionen (1994/95:212) om ökat föräldrainflytande anför det föredragande statsrådet: *Ett beslut om särskoleplacering baseras i regel på pedagogiska, psykologiska och vid behov medicinska utredningar.* I den utredning (SOU 1991:30) som låg till grund för kommunaliseringen av särskolan betonades att beslut om urval av elever till särskolan bör fattas på hög nivå och under medverkan av personer med särskild kompetens inom handikappområdet. Av betänkandet framgår vidare att elevärenden, som rör särskolans personkrets, bör ställa krav på särskild kunskap om utvecklingsstörning och autism. I propositionen (1991/92:94) om ändrat huvudmannaskap för särskola och särsvux uttalade det föredragande statsrådet bland annat att kommunerna, för att kunna bedöma personkretstillhörigheten, måste ha tillgång till kompetent personal och goda kunskaper både om elever med utvecklingsstörningar och om särskolan.

Skolverkets råd skärper kraven på utredning inför mottagande i särskolan

Skolverket utfärdade våren 2001 Allmänna råd för mottagande i särskolan, med riktlinjer för vilken utredning som ska krävas innan inskrivning i särskolan äger rum.¹⁰ Dessa riktlinjer utfärdades mot bakgrund av att utvärderingar visade stora brister i utredningsförfarandet.

Riktlinjerna slår fast att det krävs en helhetsbedömning av barnet innan plats erbjuds i särskolan. Helhetsbedömningen bör utgå från barnets bästa och ska normalt grunda sig på den tidigare kunskap som finns om barnet, hemmets och förskoleverksamhetens/skolans iakttagelser av barnet, utvärdering av de stödåtgärder som prövats samt de nödvändiga utredningar som bedömningen förutsätter. Enligt anvisningarna krävs normalt en pedagogisk, en psykologisk, en medicinsk och en social utredning för att avgöra om ett barn är berättigat till särskola. Den pedagogiska utredningen ska ge svar på frågan om barnet har förutsättningar att nå kunskapsmålen i grundskola, den psykologiska ska beskriva barnets kognitiva förmåga och den medicinska ska ge en bild av barnets hälsa och så långt möjligt klargöra medicinska orsaker till barnets svårigheter. Den sociala utredningen slutligen syftar till att komplettera underlaget och visa i vad mån situationen i hemmet eller i övrigt utanför skolan kan ge ytterligare förklaring av betydelse när det gäller barnets förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Skolverket rekommenderar, för att säkerställa en mer objektiv bedömning, att denna görs av någon som inte har bidragit till utredningen.

Ibland kommer utredningen inte till något entydigt resultat. Skolväsendets överklagandenämnd har i ett sådant fall uttalat:

I ett fall som detta - där olika experter och sakkunniga inte har samma uppfattning, bör, när man har att bestämma vilken skolform som är den "rätta" för barnet - bör stor vikt fästas vid vad barnets vårdnadshavare anser. Vid en samlad bedömning finner nämnden att övervägande skäl talar för att M skall anses tillhöra den personkrets som särskolan omfattar. Han har därför rätt att tas emot i särskolan.¹¹

Ett barn som bedöms tillhöra särskolans personkrets har rätt att omedelbart tas emot i särskolan, oberoende av vilka eventuella andra svårigheter eleven kan ha.

¹⁰ Skolverket (2001b). Rutiner för utredning och beslut om mottagande i den obligatoriska särskolan. Med allmänna råd (SKOLFS 2001:23) och kommentarer. Stockholm: Liber distribution

¹¹ Beslut 1994-08-24 A 142.

Föräldrarna ska ges möjlighet att medverka i utredningsarbetet och ta del av resultatet

Vårdnadshavaren ska enligt anvisningarna erbjudas att medverka i utredningsprocessen och delta i ett informationsutbyte. Den som ansvarar för utredningen eller en särskild kontaktperson bör, när utredningen är klar, beskriva för vårdnadshavaren vad som har kommit fram i utredningen och vad detta kan betyda för barnet.

I Skolverkets enkät till vårdnadshavare i nio fallkommuner, som genomfördes innan ovannämnda råd hade utfärdats, uppger huvuddelen av vårdnadshavarna till barn som har mottagits i särskolan att de känner till att en utredning av deras barn har genomförts.¹² I de flesta fall handlar det då om en psykologisk, ibland om en medicinsk och mer sällan om en pedagogisk utredning. Långt ifrån alla vårdnadshavare har emellertid fått ta del av den dokumenterade utredning, som ligger till grund för beslutet om mottagande i särskolan.

Såväl Skolverkets utvärderingar som vår egen enkät rörande gymnasiesärskolan visar tydligt att kommunerna har olika syn på mottagande i särskolan. En del kommuner är mycket strikta i sin bedömning av vilka barn som tillhör personkretsen, medan andra är mindre strikta i sin tillämpning av lagen. Kommunernas olika bedömning kan åtminstone delvis förklaras av olika typer av särskoleorganisation. Samtidigt är det uppenbart att ett ställningstagande till om ett barn tillhör särskolans personkrets eller inte kan vara beroende av i vilken kommun det råkar bo. De kontakter vi har haft med en rad kommuner tyder dock på att utredningarna inför ett eventuellt mottagande i särskolan har stramats upp och förbättrats.

Svårt att dra gränser mellan olika undervisningsformer

Särskolans elevkrets är mångfacetterad, allt ifrån träningskoleelever på låg utvecklingsnivå till grundsärskoleelever med lindrig utvecklingsstörning och elever med olika förutsättningar i gymnasiesärskolan. Det är ibland svårt att avgöra inom vilken verksamhet en elev har störst möjlighet till utveckling och lärande. Gränsen mellan träningskola och grundsärskola kan vara lika svår att dra

¹² Skolverket (2002). I särskola eller grundskola- Integrering Kvalitet Föräldrainflytande. Dnr 103404

som mellan grundsärskola och grundskola. En elev kan befinna sig i gränslandet mellan dessa verksamheter. Som alla andra elever är också särskoleeleverna individer med olika personligheter och individuella särdrag, som kan göra det lättare eller svårare för dem att finna sig tillrätta i skolan. I motsats till vad som gäller valet mellan grundskola och särskola kan ett barns vårdnadshavare inte påverka valet mellan grundsärskola och träningsskola. Här är det skolans bedömning som gäller. Vår uppdragsstudie om träningsskolan, som vi återkommer till nedan, belyser de stora skillnaderna mellan kommunerna när det gäller bedömningen av var en elev hör hemma.¹³

Ett beslut om skolform kan få långtgående konsekvenser för individen såväl under skoltiden som senare i livet. T.ex. begränsas möjligheterna till eftergymnasiala studier, liksom möjligheterna till arbete på den öppna arbetsmarknaden. Därför är bedömningen av ett mottagande i särskolan så grannlaga och den föregående utredningen så viktig. Det kan dock vara svårt att vid ett visst tillfälle bedöma en framtida kunskapsutveckling, även om den utredning som görs håller hög kvalitet. Faktorer som mognad, trivsel i skolan och barnets motivation har betydelse. I Skolverkets Allmänna råd uttalas, att vid tveksamhet bör vårdnadshavarnas åsikt om barnets bästa och barnets egen uppfattning tillmätas stor betydelse. Det är också väsentligt att elevens utveckling kontinuerligt följs upp.

Erfarenheter från Stockholm visar att skola och föräldrar inte alltid är eniga om barnets bästa

I en rapport från en studie i Stockholms skolor beskriver Anna Blom sju barns väg in i skolan.¹⁴ Det är en djupstudie, som omfattar få fall, men tendenserna i studien stämmer med andra utredningar. Beskrivningen visar att föräldrar och professionella i samtliga fall är överens om att barnet behöver särskilt stöd i skolan. Däremot råder stor oenighet om skolplacering och i vilken skolform detta stöd bäst kan ges. Ställningstagandena är beroende av;

- vilka behov man anser barnet ha,
- hur särskolans syfte beskrivs och uppfattas,

¹³ Dahl, Magne (2002). Särskolans träningsskola "Hur särskild får man vara där?"

¹⁴ Blom, Anna (1999). Särskilda elever. Om barn i särskola – bedömningsgrunder, ställningstagande och erfarenheter. Stockholms stad: FoU-rapport 1999:28

- om man som förälder accepterar att barnet bedöms tillhöra personkretsen,
- hur eventuella skolalternativ ser ut.

Omfånget och kvaliteten i kontakten med psykolog varierar i de sju fallen. Det är dock inte alltid som en långvarig kontakt mellan föräldrar och psykolog ger en större förståelse för bedömningsförfarandets syfte och resultat. Det handlar snarare om hur tydliga lärare och psykologer är i sin information till föräldrarna när de beskriver barnets svårigheter.

Flera av de intervjuade föräldrarna i rapporten uttrycker sig positivt om särskolan och upplever att barnen trivs. Det som föräldrarna ser som en nackdel är särskiljandet från andra elever. Föräldrarna är också tveksamma till om barnen ges möjligheter att tillägna sig tillräckliga kunskaper. Flera föräldrar menar dock att barnen i särskolan ges möjlighet att utvecklas i sin egen takt och efter sina förutsättningar.

Liknande erfarenheter redovisar Magnus Tideman i en studie från särskolan i Hallands län.¹⁵

Försöksverksamhet med ökat föräldrainflytande

Sedan 1996 pågår en försöksverksamhet med ökat inflytande över skolgången för barn med utvecklingsstörning. Försöksverksamheten regleras i en särskild lag som gäller till och med utgången av juni 2005 (2000:446). Lagen innebär att ett barns vårdnadshavare alltid har rätt att tacka nej till att barnet tas emot i den obligatoriska särskolan. Vårdnadshavaren har också rätt att kräva att ett barn, som har mottagits i särskolan, flyttas över till grundskolan.

Motiven för försöksverksamheten finns utvecklade i propositionen om ökat föräldrainflytande (1994/95:212). Där konstaterar det föredragande statsrådet att ett barns placering i särskola mot vårdnadshavarens vilja utgör en dålig grund för barnets skolgång och att det är principiellt betänkligt att en myndighet ges möjlighet att slutligt ta över föräldrars ansvar. Sammanfattningsvis anför i propositionen:

¹⁵ Tideman, Magnus (1998). I gränslandet mellan grundskola och särskola – intervjuer med föräldrar till barn som blivit individuellt integrerade. Högskolan i Halmstad: Wigforsinstitutet

...föräldrar har huvudansvaret för barnets utveckling och uppfostran och då de förväntas ha barnets bästa för ögonen i alla beslut som berör barnet, föreslås att föräldrarna skall få ett avgörande inflytande vid val av skolform.

Sedan lagen trädde i kraft har många kommuner infört ett ansökningsförfarande i samband med erbjudande om mottagande i särskola. Det innebär att för att ett barn ska kunna tas emot i särskolan, måste vårdnadshavaren göra en skriftlig ansökan om särskoleplacering för sitt barn. Konsekvensen blir att det i dessa kommuner i formell bemärkelse inte finns några elever som har erbjudits särskola, men där vårdnadshavare har tackat nej.

Bristande information ett problem

Skolverket har på regeringens uppdrag utvärderat försöksverksamheten med föräldrainflytande och redovisar sina slutsatser i två rapporter.¹⁶ I sin första rapport konstaterar Skolverket att många vårdnadshavare inte ansåg sig ha fått tillräcklig information om de båda skolformerna. Några få vårdnadshavare kände överhuvudtaget inte till försöksverksamheten. Utvärderingen visar att 40 procent av de elever som har tackat nej till särskola och som följdes upp under tre läsår gick över från grundskola till särskola under perioden. Skälet till övergången uppges vara att vårdnadshavarna insett att barnen inte klarade de krav som ställdes i grundskolan. Skolverket konstaterar också att kommuner och vårdnadshavare inte alltid har samma syn på barnens svårigheter och därmed på deras förutsättningar att nå kunskapsmålen, vilket leder till problem.

Ökade kostnader för kommunerna

Hälften av kommunerna uppger i den första utvärderingen att kostnaderna hade ökat för barn där vårdnadshavare hade tackat nej till en särskoleplacering. Främst gäller kostnadsökningen lokalförändringar, extra datorer, handledning och assistenter. Skolverket ifrågasätter dock kostnadsökningarna och framhåller att elevkostnaderna i många kommuner är större i särskolan än i grundskolan.

¹⁶ Skolverket (1999a). Uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten med ökat föräldrainflytande över val av skolform för utvecklingsstörda barn. Dnr 96:565 samt Skolverket (2002). I särskola eller grundskola- Integrering Kvalitet Föräldrainflytande. Dnr 103404

Kostnaden för t.ex. assistenter borde rimligen vara densamma för en elev med behov av stöd i särskolan, som för en integrerad särskoleelev i en grundskoleklass. Problemen ligger enligt Skolverket snarare i hur man på kommunal nivå fördelar resurser. Skolverket anser det inte troligt att kostnaden för att ge stöd till elever så att de kan nå grundskolans kursmål blir högre än kostnaden för att låta dem gå i särskola.

Fortsatt analys

Sammanfattningsvis föreslog Skolverket i sin första rapport att försöksverksamheten borde fortsätta. Några problem borde dock bli föremål för en fortsatt analys, nämligen bristande information till vårdnadshavare om vad de båda skolformerna innebär, olika resursfördelning i grundskola och särskola samt diskrepansen mellan kommuners/skolors och vårdnadshavares uppfattningar om elevers förutsättningar och behov.

Skolverket fick ett förnyat utvärderingsuppdrag, som redovisas i en andra rapport. Skolverket skiljer i denna på de vårdnadshavare som har tackat ja och de som har tackat nej till placering i särskola. De kallas i rapporten tackat-ja föräldrar respektive tackat-nej föräldrar.

Svårt att få tillräckligt stöd i grundskolan

Skolverkets studie visar att valet av särskola är självklart för en stor grupp föräldrar. Många barns svårigheter är av den karaktären att någon annan skolform inte är tänkbar. Föräldrarna väljer särskolan därför att de anser att det är den skolform som lämpar sig bäst för deras barn.

Det finns dock en grupp föräldrar som har en annan uppfattning än skolan om huruvida deras barn hör hemma i särskolan eller inte. Det är framför allt tackat-nej föräldrarna, som inte är nöjda med skolans bedömning. De upplever sig också motarbetade av skolan på flera sätt. De anser t.ex. i större utsträckning än tackat-ja-föräldrarna att deras barn inte har fått den skolgång de har rätt till. Flera av föräldrarna beskriver att de har fått kämpa hårt för att deras barn skulle få ett bra stöd i grundskolan.

I propositionen (1994/95:212) om ökat föräldrainsflytande angavs att vårdnadshavare bör informeras om att grundskolans resurser för att utforma undervisningen efter den enskilda elevens behov är mindre än särskolans. Även de elever, vars vårdnadshavare har tackat nej till särskola, har enligt skollagen rätt till särskilt stöd i form av specialpedagogiska insatser, men resurserna är alltså inte jämförbara med vad eleven kan få i särskolan.

Det förekommer klara brister i informationen till föräldrarna om vad skolgång i särskola innebär. Även om de allra flesta föräldrar får sådan information, är det en central fråga vilket innehåll informationen har. Framför allt saknas information om vilket stöd grundskolan kan erbjuda. En större andel av tackat-nej föräldrarna än tackat-ja föräldrarna säger sig inte ha fått tillräcklig information om konsekvenserna av skolgång i olika skolformer.

På frågan om de är nöjda med det val de har gjort svarar omkring 80 procent av föräldrarna jakande. De som svarar nej är huvudsakligen föräldrar som inte upplever att de har haft ett reellt val i fråga om skolform.

För en grupp föräldrar betecknar Skolverket valet som ett val *från* grundskolan snarare än *till* särskolan. Valet har inte upplevts som reellt, utan något som vårdnadshavaren blivit mer eller mindre tvingade till, därför att grundskolan inte kan garantera tillräckliga stödresurser. En grupp föräldrar har tackat nej till särskolan, därför att de inte anser att det är rätt skolform för deras barn, trots att barnet har bedömts tillhöra särskolans personkrets.

Skolverket sammanfattar att en förutsättning för att försöksverksamheten ska bli framgångsrik är dels att skolan respekterar föräldrarnas val, dels att grundskolan förmår undervisa elever med utvecklingsstörning. I både dessa avseenden finns brister. Skolverket föreslår i båda rapporterna att försöksverksamheten övergår i reguljär verksamhet.

Elever med invandrarbakgrund

Det finns ingen officiell statistik över antalet barn med invandrarbakgrund i särskolan i relation till barn med svensk bakgrund. I våra diskussioner med framför allt kommunföreträdare har det dock framkommit, att mottagandet av barn med invandrarbakgrund i särskolan kan medföra speciella problem och att det finns en oro för att det görs felbedömningar. Det är svårare att testa och

bedöma barn med en annan språklig och kulturell bakgrund. Det finns också barn med invandrabakgrund, speciellt flyktingbarn, som har haft svåra och traumatiska upplevelser, vilka har försvårat eller försenat deras utveckling. Många kommuner har också börjat följa utvecklingen mer noggrant och t.ex. ökat insatserna för att oftare ompröva beslut om mottagande i särskolan när det gäller barn med invandrabakgrund.

Vi har tagit del av ett par undersökningar som stöder teorin om att barn med invandrabakgrund är överrepresenterade i särskolan.

Barn med invandrabakgrund överrepresenterade i Malmös särskolor

Forskaren Ingela Bel Habib har i en studie från Malmö visat att barn med invandrabakgrund tas emot i särskolan på andra grunder än svenska barn.¹⁷ Elever med invandrabakgrund definieras som barn med minst en förälder född utomlands. Bel Habibs urval är begränsat till den obligatoriska särskolan.

Undersökningen visar att elever med invandrabakgrund är tydligt överrepresenterade i den obligatoriska särskolan i Malmö. Andelen särskoleelever i relation till antalet grundskoleelever är 1,2 procent elever med invandrabakgrund mot 0,7 procent svenska elever.

Bel Habib konstaterar inledningsvis att föräldrarnas utbildningsnivå har betydelse vid särskoleplacering. En del av förklaringen till invandrabarnens överrepresentation kan således vara föräldrarnas utbildningsnivå. Elever med invandrabakgrund är överrepresenterade i alla stadsdelar i Malmö utom i Rosengård. I Rosengård är det tio gånger fler svenska barn än barn med invandrabakgrund som går i särskolan. Samtidigt är den svenskfödda populationens utbildningsnivå påtagligt lägre än den utrikesfödda. I Rosengård slår således föräldrarnas utbildningsnivå mycket tydligt igenom.

Skillnader i föräldrarnas utbildningsnivå förklarar dock enligt Bel Habib inte hela skillnaden mellan svenska barn och barn med invandrabakgrund. Kvantitativa data pekar i stället på att elever med invandrabakgrund och svenska elever vid utredning om mottagande i särskolan kategoriseras och sorteras på helt skilda sätt. När Bel Habib jämför diagnoser och inskrivningsunderlag för särskoleelever, finner hon en markant skillnad mellan bedömnings-

¹⁷ Bel Habib, Ingela (2001). Elever med invandrabakgrund i särskolan: specialpedagogik eller disciplinär makt. MHS - Forskningsrapport

grunderna och placeringskategorierna för svenska barn och för barn med invandrabakgrund. De flesta svenska elever i särskolan har tydligt fastställda medicinska funktionshinder. Dessa består huvudsakligen av medfödda eller tidigt upptäckta kroppsliga avvikelser, medicinska sjukdomar eller förvärvade skador. Särskoleeleverna med invandrabakgrund återfinns däremot till stor del i de mer diffusa, symtombaserade och pedagogiskt relaterade kategorierna koncentrationssvårigheter, tal- och språksvårigheter, ospecifik svag begåvning eller utvecklingsförsening.

I en intervjuundersökning uttrycker många föräldrar osäkerhet om särskoleplaceringen och flera föräldrar har också aktivt arbetat emot den. Föräldrarna upplever ofta en bristande samverkan mellan skolmyndigheter och föräldrar. Ett belysande citat kan hämtas ur utredningen:

Man lyssnar inte på oss, förstår inte det sätt vi tänker på, kan inget om vår bakgrund och vår kultur, kan inget om oss, respekterar oss inte.

Brister i utredningarna när det gäller elever med invandrar- och flyktingbakgrund i gymnasiesärskolan i Göteborg

Kari Lundström Hahne, skolläkare i Göteborg, visar i en studie från Göteborg att andelen elever med invandrar- och flyktingbakgrund är större på nationella program i gymnasiesärskolan, 45 procent, än vad som motsvarar deras andel på nationella program i gymnasieskolan i Göteborgs stad, 23 procent.¹⁸

Lundström Hahne menar att alla elever på det nationella programmet i gymnasiesärskolan inte har en konstaterad utvecklingsstörning och inte alltid är tillräckligt utredda för att det klart ska framgå vad som orsakar deras skolsvårigheter. Rapporten påvisar tydliga skillnader mellan svenska elever och invandrarelever när det gäller antalet utförda utredningar. De svenska eleverna genomgår två eller flera utredningar, medan elever med flyktingbakgrund ofta bara har genomgått en enda utredning, som sedan har legat till grund för skolplaceringen.

Hon menar att de utredningar som görs inte heller belyser hela problematiken. Många flyktingelever har t.ex. haft traumatiska upplevelser i samband med flykten och har inte fått möjligheter att bearbeta dessa. Ett stort antal av dessa elever har flyttat runt och

¹⁸ Lundström Hahne, Kari (2001). Intagningskriterier till gymnasiesärskolan i Göteborg. Projektarbete vid Arbetslivsinstitutets Företagsläkarutbildning 2000/2001

aldrig deltagit i någon skolundervisning. Lundström Hahn ifrågasätter om inte orsaken till den stora andelen flykting- och invandrarelever bör sökas i grundskolans bristande resurser att ta hand om dem som är lågpresterande av andra skäl än utvecklingsstörning.

Särskoleutredare i Göteborg pekar på svårigheterna att bedöma utredningsresultat när det gäller barn med invandrabakgrund. Många utredare har föreslagit en barnneurologisk utredning, vilken i de flesta fall inte har gjorts. Testerna är inte standardiserade för invandrarelever och resultaten måste därför tolkas med försiktighet. Många flyktingelever har utretts utan tolk eller med en tolk som talar ett annat språk än barnets modersmål. Som exempel tar Lundström Hahne upp ett fall där en serbokroatisk tolk använts för en romsk elev som talade romanes och bosniska.

Lundström Hahne påtalar vidare brister i kontakten med elevernas föräldrar. Hon beskriver möten med föräldrar som inte anser sig ha fått tillräckligt med information om vad det innebär att gå i särskola för skoltiden och för framtiden. De har genom skolans bemötande förlorat tilltron till skolan och dess möjligheter att ge stöd och hjälp.

I rapporten föreslår Lundström Hahne en rad åtgärder för att ändra på det, som hon upplever som missförhållanden. Hon pekar på vikten av att involvera familjen i utredningar och behandling och framhåller att grundskolan bör ta ett större ansvar för att uppfylla de krav flyktingelever har rätt att ställa på skolan. Hon rekommenderar att utredningen för särskoleplacering görs mycket mer omfattande och inte bara innehåller begåvningsstest. Testerna bör också göras i flera omgångar och med olika test, som har större möjligheter att i största möjliga utsträckning neutralisera kulturbundna resultat. Det är viktigt att följa upp eleverna kontinuerligt och göra omtestningar allteftersom elevernas kunskaper i svenska förbättras.

Vår sammanfattning med kommentarer

Elevantalet i särskolan har ökat kraftigt under framför allt det senaste decenniet och tenderar att fortsätta att öka. Det finns en rad förklaringar till elevökningen. Samtidigt är det enligt vår uppfattning anmärkningsvärt att det är så stora skillnader mellan kommunerna.

Skollagen reglerar vilka barn och ungdomar som ska erbjudas plats i särskolan. Personkretsen utgörs av barn och ungdomar med utvecklingsstörning, autism eller autismsliknande tillstånd eller med en förvärvad hjärnskada. Kravet är här till att eleven inte bedöms kunna uppnå grundskolans mål. Det finns ingen enhetligt och tydlig definition, varken av utvecklingsstörning eller av autism i förarbetena till skollagen. Lagen förutsätter dock en noggrann utredning och en bedömning av elevens villkor och förutsättningar.

I detta kapitel redogör vi också för hur begreppet utvecklingsstörning definieras i olika sammanhang och på vilka grunder ett barn bedöms ha en utvecklingsstörning. Redogörelsen visar att det inte är enbart diagnosen utvecklingsstörning eller autism, som är avgörande för ett barns förutsättning att tillgodogöra sig kunskaper och utvecklas. Barn med utvecklingsstörning eller autism är, som alla andra barn, individer med olika förutsättningar och behov. Dessa kan hänga samman med många andra faktorer än med utvecklingsstöringen, t.ex. bakgrund, social situation och personliga egenskaper. Avgörande för möjligheten att utvecklas i en grupp hänger också samman med gruppens förmåga att anpassa sig efter de individer som ingår i den och den sociala och pedagogiska miljö den kan erbjuda.

Vi har inte funnit att själva definitionen av utvecklingsstörning innebär problem i samband med mottagandet i särskolan. Det finns stora och ökande skillnader mellan kommunerna när det gäller andelen elever i särskola, men skillnaderna sammanhänger i första hand med andra förhållanden än med svårigheterna att definiera begreppet utvecklingsstörning. Avgörande är istället bland annat kommunens storlek, övergripande mål och strategier samt organisatoriska och ekonomiska förhållanden. De stora skillnaderna är dock enligt vår uppfattning inte rimliga eller acceptabla och svarar dåligt mot kravet på en likvärdig skola. Vi kommer i vårt fortsatta arbete att återkomma till frågorna om särskolans personkrets, hanteringen av bedömningen av utvecklingsstörning och de stora skillnaderna mellan kommunerna.

När det gäller autism är det emellertid uppenbart att själva lagtexten är onödigt svårtillgänglig och ger upphov till tolkningar som leder till olikheter mellan kommuner. Skollagen stadgar att ett barn för att tillhöra särskolans personkrets förutom autism ska bedömas inte kunna uppnå grundskolans mål. I en del kommuner tolkas detta som att det, förutom autism, ska föreligga en utvecklingsstörning, som hindrar barnet från att uppnå grundskolans mål. I

andra kommuner betonar man autismen och menar att den i sig kan utgöra ett hinder för att uppnå grundskolans mål, även om barnet är normalbegåvat. Även denna fråga finns det anledning för oss att återkomma till.

I vårt slutbetänkande ska vi komma med förslag om hur undervisningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning i framtiden ska organiseras. Vi kommer i detta sammanhang att återkomma till frågor som rör särskolans personkrets. Vi kommer emellertid att i första hand inrikta det fortsatta arbetet på att diskutera och analysera förutsättningarna för barn och ungdomar med begåvningsmässiga funktionshinder att få en så bra skolgång som möjligt med bästa tänkbara förutsättningar till kunskapsmässig och social utveckling. Vi anser att det i första hand handlar om att skapa organisatoriska och ekonomiska villkor för att i skolan möta olika individers behov och förutsättningar. Det handlar också om att vara flexibel och kreativ när det gäller såväl skolformer som undervisningsformer och pedagogiska metoder. I en flexibel skola som omfattar alla barn, och där undervisningen utgår från och organiseras efter varje elevs förutsättningar, blir det mindre väsentligt att konstatera huruvida det föreligger en utvecklingsstörning eller att gradera denna.

För många barn är särskolan det naturliga valet, både för föräldrarna och för skolans personal. Huvuddelen av föräldrar med barn i särskolan är också nöjda med sina barns skolplacering och med särskolan. Men för en del föräldrar och barn innebär särskolan ett negativt val. Man känner sig tvingad att välja särskolan, därför att man upplever att grundskolan inte kan ställa upp med nödvändiga resurser. Det finns också föräldrar som inte känner sig tillräckligt informerade om och delaktiga i utredningarna om mottagande i särskolan.

Skolverket har också i olika utvärderingar påvisat stora brister i det utredningsförfarande som ska föregå mottagandet i särskolan. Verket har med anledning av detta nyligen utfärdat Allmänna råd med riktlinjer för utredningsförfarandet. När vi i olika sammanhang har mött kommunföreträdare och företrädare för föräldrar och andra intressenter i särskolan, har vi fått belägg för att läget har förbättrats och att kommunerna i dag är mer nogga med att göra ordentliga utredningar. Detta bekräftas också i vår uppdragsstudie kring träningskolan.¹⁹ Det finns dock kommuner som inte följer

¹⁹ A.a.

Skolverkets anvisningar, vilket kan vara en av förklaringarna till de stora olikheterna när det gäller antalet elever som bedöms tillhöra särskolans personkrets.

När det gäller utredning och mottagande i särskolan av elever med invandrabakgrund, visar erfarenheterna att bristerna är speciellt påtagliga. Andelen elever med invandrabakgrund i särskolan är också större än vad som motiveras av det totala antalet barn med invandrabakgrund i skolåldrarna. Ovan relaterade undersökningar visar att barn med invandrabakgrund oftare än barn med svensk bakgrund har en mer symtombaserad och vag diagnos. Särskilt allvarligt är det då man kan påvisa att barn med invandrabakgrund sällan utreds mer än en gång. Vi menar att för denna grupp är det speciellt viktigt att följa upp särskoleplaceringen och att regelbundet pröva om man behöver göra en förnyad utredning när barnet har haft möjlighet att anpassa sig till svenska förhållanden.

Elevökningen i särskolan och dess orsaker är viktiga utgångspunkter i vårt fortsatta arbete. Vi kommer också att återkomma till de problem som rör olikheterna mellan kommuner då det gäller andelen barn som bedöms tillhöra särskolans personkrets, liksom till hur utredningarna inför mottagande i särskolan hanteras.

Försöksverksamheten med ett ökat föräldrainflytande över skolgången för barn med utvecklingsstörning ska pågå till och med utgången av juni 2005. Skolverket har i två tidigare nämnda rapporter utvärderat verksamheten och föreslagit att den ska övergå i permanent verksamhet. Många kommuner har redan infört ett ansökningsförfarande till särskolan som innebär att en utredning om rätten till särskola alltid sker på vårdnadshavarens initiativ. Vi kommer i vårt fortsatta arbete att följa försöksverksamheten och återkomma till frågan om föräldrainflytandet i vårt slutbetänkande.