

Kommittédirektiv



Flexibel utbildning för elever som tillhör
specialskolans målgrupp

Dir.
2010:47

Beslut vid regeringssammanträde den 22 april 2010

Sammanfattning

En särskild utredare ska, med utgångspunkt i de förslag som lämnades i betänkandena Två nya statliga specialskolor (SOU 2007:30) och Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder (SOU 2007:87), föreslå hur en flexibel specialskola ska kunna införas.

Utredaren ska lämna förslag på hur en elev ska kunna genomföra olika delar av sin utbildning i skolformerna specialskola respektive grundskola eller obligatorisk särskola.

Utredaren ska också bedöma om styrningen av specialskolan behöver ändras för att möjliggöra ökad samverkan med grundskolan och särskolan. Dessutom ska utredaren ta ställning till hur staten bäst kan stödja kommunala och fristående huvudmäns utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp i syfte att skapa likvärdiga förutsättningar mellan olika huvudmän.

Vidare ska utredaren se över utbildningen för elever i specialskolan som följer särskolans kursplaner. Slutligen ska utredaren lämna förslag på hur elever i grundskolan och den obligatoriska särskolan (särskolan) i behov av undervisning i teckenspråk kan få sådan undervisning och se över behovet i övrigt av att anpassa undervisningen till dessa elever. Utredaren ska lämna de författningsförslag som är nödvändiga för att genomföra förslagen.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2011.

Den statliga specialskolan förändras

Den statliga specialskolan finns för elever som på grund av sitt funktionshinder eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller särskolan. Det finns tre rikstäckande skolor: Ekeskolan, för elever med synskada och ytterligare funktionshinder, Åsbackaskolan, för elever med dövhet och hörselskada kombinerad med utvecklingsstörning och för elever med medfödd dövblindhet och Hällsboskolan, för elever med grav språkstörning. För döva eller hörselskadade elever som inte behöver utbildning med särskilda insatser vid Åsbackaskolan finns regionskolor i Härnösand, Lund, Stockholm, Vänersborg och Örebro. Specialpedagogiska skolmyndigheten är huvudman för specialskolan. Myndigheten är också ansvarig för att ge specialpedagogiskt råd och stöd till skolhuvudmän, vilket görs genom en regional organisation och fyra rikstäckande resurscenter.

Antalet elever i den statliga specialskolan har minskat under flera år. Mellan läsåren 1999/2000 och 2008/2009 har antalet elever i regionskolorna minskat från 606 till 430. Med hjälp av cochleaimplantat har allt fler barn med dövhet eller hörselnedsättning talad svenska som första språk. Det gör att dessa barn får ökade möjligheter att ta del av utbildningen i grundskolan eller särskolan. Även om andelen elever i regionskolorna med särskilt stort behov av stöd har ökat, är specialskolan för barn med hörselnedsättning i praktiken inte längre en skolform enbart för elever som inte kan gå i grundskolan eller särskolan. Regionskolorna har i stället utvecklats till ett alternativ som elever och vårdnadshavare ofta väljer i konkurrens med kommunala eller fristående alternativ.

Mot denna bakgrund tillsatte regeringen en utredning om förutsättningar och ansvarsfördelning för den statliga specialskolan (dir. 2006:127). Utredaren föreslog i betänkandena Två nya statliga specialskolor (SOU 2007:30) och Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder (SOU 2007:87) en förändrad inriktning för specialskolan som innebär en flexibel utbildning och utökat stöd till kommunala och fristående skolor som anordnar utbildning för elever med dövhet och hörselnedsättning.

Utredarens förslag behöver i dessa delar vidareutvecklas och konkreta författningsförslag behöver tas fram. Dessutom finns behov av att göra en heltäckande översyn av specialskolan och av utbildning för elever i behov av teckenspråk.

Uppdraget att utforma en flexibel specialskola

Flexibilitet och samverkan mellan skolformer

I betänkandet Två nya statliga specialskolor (SOU 2007:30) föreslog utredaren att elever som var inskrivna i specialskolan skulle kunna få en del av sin utbildning i kommunens grundskola eller särskola. Utredaren konstaterade att man i visstidsutbildningen vid Specialpedagogiska institutets resurscenter utvecklat en flexibilitet och ett gott samarbete med elevens hemkommun. De positiva erfarenheterna av visstidsutbildningen borde enligt utredaren tas tillvara i en framtida specialskola.

En majoritet av eleverna med hörselnedsättning eller språkstörning får i dag sin utbildning utanför specialskolan, dvs. i grundskola eller särskola. En mer flexibel specialskola skulle gynna även dessa elever. Redan i dag förekommer det att specialskolor under kortare tid tar emot elever från grundskolan eller särskolan, så kallade deltidselever. Dessa elever får på så vis ta del av den särskilda kompetens som utvecklats i den statliga specialskolan.

För att en elev ska kunna fullgöra sin skolplikt i två skolformer som delvis styrs av olika regler är det viktigt att frågor som rör myndighetsutövning, t.ex. ansvaret för betygsättning, är lösta. Dessutom bör ansvarsförhållandena även när det gäller andra frågor som t.ex. utvecklingssamtal och individuella utvecklingsplaner vara tydliggjorda. Det finns också behov av att tydliggöra andra aspekter, t.ex. om och i vilken utsträckning huvudmannaskapet kan vara delat mellan olika huvudmän, hur det ekonomiska ansvaret för olika insatser ska fördelas och hur frågan om ekonomisk ersättning ska hanteras.

I betänkandet Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder (SOU 2007:87) redogörs det för det så kallade Malva-projektet i Stockholm där den kommunala Alviksskolan sam-

arbetar med den statliga Manillaskolan. En gemensam skolorganisation skulle underlätta elevens val av skolform och innebära att färre elever behöver byta skola under sin utbildningstid. För att ett sådant samarbete ska kunna vidareutvecklas kan det emellertid krävas författningsändringar som möjliggör nära samverkan mellan kommunala skolor och specialskolan.

Möjligheten till samverkan mellan specialskolan, grundskolan och den obligatoriska särskolan kan också bero på skillnader i hur undervisningen regleras. Regleringen av undervisningen i specialskolan skiljer sig i dag på flera punkter från regleringen av grundskolan och den obligatoriska särskolan. Enligt förslaget till ny skollag i propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet (prop. 2009/10:165) ska grundsärskolan, motsvarigheten till dagens obligatoriska särskola, ha nio årskurser med samma garanterade undervisningstid som grundskolan. Eleverna ska dock ha rätt att fullfölja utbildningen under ytterligare två år efter skolpliktens upphörande. Specialskolan ska även i fortsättningen bestå av tio årskurser. Visserligen har specialskolans timplan ändrats för att bättre stämma överens med den som gäller för grundskolan, men det kan ändå finnas behov av att anpassa regleringen av specialskolan för att möjliggöra ökad samverkan mellan skolformerna.

Utredaren ska därför utreda hur specialskolan för elever med dövhet, hörselnedsättning eller språkstörning i framtiden bör utformas och inriktas. I detta ingår att

- föreslå författningsändringar så att en elev i specialskolan delvis ska kunna genomföra sin utbildning i hemkommunens grundskola eller obligatoriska särskola,
- föreslå författningsändringar så att en elev i grundskolan eller den obligatoriska särskolan delvis ska kunna genomföra sin utbildning i specialskolan,
- bedöma om en samverkan mellan grund- eller särskolor och specialskolan i form av en gemensam skolorganisation kräver ytterligare författningsändringar och i så fall lämna sådana förslag, och

- bedöma i vilken utsträckning regleringen av specialskolan kan och bör anpassas till regleringen av grundskolan och den obligatoriska särskolan.

Likvärdiga förutsättningar för olika huvudmän

Det finns i dag kommunala och fristående skolor som särskilt inriktats mot elever med dövhet, hörselnedsättning eller språkstörning. I betänkandet Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder (SOU 2007:87) konstaterade utredaren att kommunernas genomsnittliga kostnad för en elev i dessa skolor är betydligt högre än deras kostnad för en elev i specialskolan. I syfte att skapa likvärdiga förutsättningar mellan dessa skolor och den statliga specialskolan föreslog utredaren bl.a. att ersättningen till dessa huvudmän genom det riktade statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet (de så kallade SIS-medlen) skulle öka. SIS-medlen fördelas av Specialpedagogiska skolmyndigheten enligt förordningen (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet och kan bland annat beviljas för regionala undervisningsinsatser för elever med funktionsnedsättning samt för utvecklingsinsatser.

Som ytterligare ett led i att garantera olika huvudmän likvärdiga förutsättningar föreslogs i SOU 2007:87 att Specialpedagogiska skolmyndigheten skulle inrätta en organisation med regionala resurscenter som skulle samordna utbildningen för eleverna.

Utredaren ska, med utgångspunkt i nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun,

- ta ställning till hur staten genom Specialpedagogiska skolmyndigheten bäst kan stödja kommunala och fristående huvudmäns utbildning för elever som motsvarar specialskolans målgrupp, t.ex. genom SIS-medlen, och
- ta ställning till hur staten kan stödja gymnasieutbildning för dessa elever.

Specialskolans målgrupp förändras

Enligt 3 kap. 3 § skollagen (1985:1100) är specialskolan till för elever som på grund av sitt funktionshinder eller andra särskilda

skäl inte kan gå i grundskolan eller särskolan därför att de är synskadade och har ytterligare funktionshinder, är döva eller hörselskadade, eller har en grav språkstörning. I praktiken har emellertid gränsdragningen mellan målgrupperna för specialskolan, i första hand regionskolorna, å ena sidan, och särskolan och grundskolan å andra sidan blivit alltmer otydlig, vilket bl.a. konstaterats i betänkandet Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder (SOU 2007:87) samt av Statskontoret i rapporten Kommunernas ersättning för elever i specialskolan (2010:1). I rapporten konstateras att det i hög grad är andra faktorer än elevens funktionsnedsättning som i dag styr inskrivningen i specialskolan. Eleven och dess vårdnadshavare kan t.ex. välja att söka sig till en tvåspråkig undervisningsmiljö, trots att eleven har förutsättningar att följa undervisningen i sin kommunala eller fristående hemskola. Det är huvudmannen för specialskolan som prövar om ett barn ska tas emot i specialskolan. Fråga om mottagande får väckas av barnets vårdnadshavare eller av barnets hemkommun. Beslut om mottagande i specialskolan får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd. Besluten får överklagas endast av barnets vårdnadshavare.

Elever och vårdnadshavare bör ha möjlighet att välja den skolform man anser bäst tillgodoser elevens behov. Det är dessutom inte acceptabelt att skollagens reglering skiljer sig från hur inskrivningen i praktiken går till.

Utredaren ska därför

- föreslå hur specialskolans målgrupp kan formuleras för att bättre svara mot den grupp som i dag har behov av den tvåspråkiga miljö som specialskolan kan erbjuda,
- bedöma om den föreslagna förändringen föranleder andra ändringar i regleringen för mottagande i specialskolan och i så fall lämna nödvändiga förslag.

Uppdraget att se över specialskolans nuvarande styrning

Anpassning av styrdokument efter målgruppen

Den ökade användningen av cochleaimplantat har inneburit att allt fler döva och hörselskadade i dag har talad svenska som första språk. År 2008 beslutade riksdagen (prop. 2007/08:112, bet. 2007/08:UbU16, rskr. 2007/08:212) att utvidga specialskolans målgrupp till att även omfatta elever med grav språkstörning samt synskada och ytterligare funktionshinder samt att Ekeskolan och Hällsboskolan skulle återetableras. Sammantaget innebär detta att specialskolans målgrupp har genomgått stora förändringar sedan dess styrning senast var föremål för en omfattande översyn. Skolverket har i mars 2010 redovisat förslag till nya kursplaner för grundskolan, specialskolan och same-skolan. Detta arbete har bedrivits utifrån hur specialskolans målgrupp uttrycks i nuvarande författningar. Däremot finns anledning att ytterligare se över samtliga styrdokument mot bakgrund av den förändrade målgruppen.

Utredaren ska därför

- bedöma i vilken utsträckning specialskolans styrdokument behöver anpassas för den nuvarande målgruppens behov och lämna nödvändiga förslag.

Tillämpning av särskolans kursplaner i specialskolan

Före år 2000 togs döva eller hörselskadade elever med utvecklingsstörning enbart emot i Åsbackaskolan. Enligt specialskoleförordningens (1995:401) dåvarande lydelse skulle dessa elever följa särskolans kursplaner, medan elever i regionskolorna huvudsakligen skulle följa grundskolans kursplaner. År 2000 ändrades regleringen så att elever med utvecklingsstörning även kunde tas emot i regionskolorna och där följa särskolans kursplaner. Inledningsvis rörde det sig om ett fåtal elever, men andelen elever i regionskolorna som läser enligt särskolans kursplaner har stadigt ökat. Regleringen av specialskolan är emellertid inte anpassad för elever som läser enligt särskolans kursplaner. Då denna grupp numera utgör en betydande andel

av regionskolornas elever finns det anledning att se över regleringen av utbildningen för denna elevgrupp.

Det finns ett antal oklarheter när det gäller elever i specialskolan som följer särskolans kursplaner. För att en elev ska kunna tas emot i den obligatoriska särskolan krävs beslut från skolans styrelse, ett beslut som kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. För en elev i specialskolan saknas regler om övergång till särskolans kursplaner. En övergång till särskolans kursplaner får långtgående konsekvenser för eleven och det är därför viktigt att utredningar görs som ger ett tillräckligt underlag för de ställningstaganden som krävs. En konsekvens av den nuvarande regleringen är att förutsättningarna för att en elev med utvecklingsstörning ska tas emot i Åsbackaskolan i stället för i en regionskola, eller vice versa, inte är tydligt angivna. Dessutom kan beslutet om mottagande i en viss skolenhet inte överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Vidare finns även betydande skillnader mellan specialskolan och särskolan när det gäller bl.a. ämnen, betygsättning och timplan. Exempelvis finns inte ämnet teckenspråk i särskolan, vilket fått till följd att det inte heller finns någon kursplan i teckenspråk för de specialskoleelever som har en utvecklingsstörning. Smärre förändringar i nämnda avseenden föreslås i propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet (prop. 2009/10:165), men det finns behov av att samlat se över dessa frågor.

Utredaren ska därför

- se över hur Specialpedagogiska skolmyndigheten utformar utbildning för elever i specialskolan som följer särskolans kursplaner,
- bedöma behovet av ytterligare reglering i syfte att garantera eleverna rättssäkerhet och en likvärdig utbildning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över situationen för elever i grundskola och särskola som behöver teckenspråk

I specialskolan kan elever med dövhet, hörselnedsättning eller språkstörning läsa ämnet teckenspråk. Statens skolverk har fastställt en kursplan för ämnet teckenspråk i specialskolan. En majoritet av dessa elever får emellertid i dag sin utbildning i grund- eller särskolan. Regleringen av dessa skolformer medför vissa problem för skolhuvudmännen då det gäller att anpassa undervisningen efter dessa elevers behov.

Skolverket konstaterade t.ex. i lägesbedömningen för 2008 att grundskolans reglering kan hindra att elever med teckenspråk som första språk får tillgång till undervisning i teckenspråk. I grundskolan finns endast ämnet teckenspråk för hörande, som kan läsas inom ramen för språkvalet. Det innebär att elever med dövhet, hörselnedsättning eller språkstörning inte alltid har samma möjlighet att lära sig teckenspråk som elever i specialskolan.

Även när det gäller andra ämnen kan det finnas problem med att anpassa undervisningen för elever med dövhet, hörselnedsättning eller språkstörning. Visserligen möjliggör grundskoleförordningen (1994:1194) att lärare vid betygssättning får bortse från enstaka mål som eleven ska ha uppnått i slutet av det nionde skolåret om det finns särskilda skäl, men det finns ändå anledning att överväga om elevernas behov bättre skulle kunna tillgodoses genom anpassade mål eller kursplaner eller att de får möjlighet att delvis få sin undervisning enligt specialskolans kursplaner.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på författningsändringar som möjliggör för elever i grundskolan och den obligatoriska särskolan som behöver undervisning i teckenspråk att få sådan undervisning, och
- bedöma behovet av att ytterligare anpassa regleringen av grundskolan och obligatoriska särskolan för elever med dövhet, hörselnedsättning eller språkstörning och i så fall lämna nödvändiga förslag.

Genomförande och redovisning av uppdraget

I uppdraget ingår att analysera och redogöra för de ekonomiska konsekvenser av utredarens förslag som uppstår för de olika huvudmännen. Utredaren ska också redogöra för konsekvenserna för de barn som berörs av förslagen och i denna analys utgå från de rättigheter som barn tillförsäkras enligt konventionen om barnets rättigheter och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Utredaren ska i sina förslag ta hänsyn till att en ny skollag föreslås börja tillämpas den 1 juli 2011 i enlighet med propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet (prop. 2009/10:165). I de delar som rör skolans styrdokument ska utredaren samråda med Statens skolverk. Vidare ska utredaren samråda med andra berörda myndigheter och organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2011.

(Utbildningsdepartementet)